



ORÇAMENTO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL¹

PUBLIC BUDGET AND FUNDING OF FEDERAL UNIVERSITIES IN BRAZIL

 **Adeildo Telles da Silva**

Mestre em Educação

Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

Macapá, AP – Brasil.

adeildo.telles@unifap.br

 **André Rodrigues Guimarães**

Doutorado em Educação

Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

Macapá, AP – Brasil.

andre@unifap.br

Resumo: O objeto do presente estudo é o financiamento da educação superior. Parte-se da seguinte questão-problema: como o orçamento público das universidades federais vem sendo afetado pela política econômica implementada no Brasil, a partir da década de 1990? Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental que considera o ordenamento jurídico do Fundo Público Federal e outros estudos desenvolvidos sobre a temática. Evidencia-se que na Execução Orçamentária da União têm-se priorizado as despesas com a dívida pública, processo esse que ganha respaldo legal e maior intensidade com a Emenda Constitucional N. 95/2016. Em suma, faz-se necessária a reversão desse projeto, com a ampliação do orçamento federal para o conjunto das políticas públicas sociais.

Palavras-chave: orçamento público; educação superior; universidades federais.

Abstract: The object of this study is the financing of higher education. It starts with the following question-problem: how has the public budget of federal universities been affected by the economic policy implemented in Brazil since the 1990s? This is a bibliographical and documental research that considers the legal system of the Federal Public Fund and other studies developed on the subject. It is evident that in the Union's Budget Execution, expenditure on public debt has been prioritized, a process that gains legal support and greater intensity with Constitutional Amendment N. 95/2016. In short, it is necessary to reverse this project, with the expansion of the federal budget for the set of social public policies.

Keywords: public budget; higher education; federal universities.

Para citar – ABNT NBR 6023:2018

SILVA, Adeildo Telles; GUIMARÃES, André Rodrigues. Orçamento público e financiamento das universidades federais no Brasil. *Cadernos de Pós-graduação*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 106-117, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/cpg.v21n2.21317>.

¹ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

1 Introdução

A efetivação de políticas públicas, na perspectiva da garantia de direitos sociais, pressupõe o aporte de recursos financeiros por parte do poder público. Na atual conjuntura, a viabilidade desse processo envolve uma arena de disputa em torno de interesses político-econômicos antagônicos. No contexto das políticas neoliberais, com a redução da atuação no âmbito social do Estado, com favorecimento dos interesses mercantis do livre mercado, o fundo público tende a ser canalizado, também, para a garantia de valorização do capital.

Como destaca Mészáros (2002), o Estado constitui-se em um dos pilares do sistema socio-metabólico do capital. Assim, o discurso liberal, o qual apregoa a não intervenção estatal nos assuntos econômicos, funciona como ideologia para esconder seu caráter classista, em defesa dos interesses hegemônicos. Isso também se manifesta na composição e execução do orçamento público, com impactos diretos nas políticas públicas, entre as quais a educação.

Com base nessas premissas, no presente estudo, decorrente de pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Chamada Universal – 2016), analisa-se o financiamento público das universidades federais brasileiras. Especificamente, parte-se da seguinte questão-problema: como o orçamento público das universidades federais vem sendo afetado pela política econômica implementada no Brasil, a partir da década de 1990? Para tanto, desenvolveu-se pesquisa documental sobre o ordenamento jurídico do Fundo Público Federal (FEF), a qual foi a base para construção da seção 2 deste artigo. Também foi realizada pesquisa bibliográfica sobre a temática, conforme análise exposta na seção 3, com destaque para os estudos de Amaral (2003); Chaves, Reis e Guimarães (2018); Guimarães, Chaves e Novais (2018); Martins, Deitos e Reis (2021); Reis e Macário (2020); e, Reis (2017; 2021).

2 Considerações sobre execução orçamentária da união: aspectos político-legais

A definição do orçamento público está diretamente relacionada aos interesses político-econômicos de cada governo. No âmbito da atual Constituição Federal (CF) de 1988, estabelecem-se diretrizes gerais para a composição e destinação do orçamento público. Para sua efetivação, são estabelecidas algumas leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e os Créditos Adicionais (BRASIL, 1988, art. 165; BRASIL, 2019).

O planejamento de médio prazo e executado através de lei, o PPA, apresenta as prioridades que o governo terá no período de quatro anos. Após ser elaborado, o projeto de PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional no primeiro ano de cada governo para ser aprovado. Posteriormente, ele só entrará em vigor no ano seguinte; contudo, sua vigência irá até o final do

primeiro ano do governo seguinte, visando promover a continuidade administrativa, o que possibilita ao novo governo avaliar e aproveitar partes do plano que está se encerrando (BRASIL, 2019).

Na vigência de cada PPA, anualmente o governo envia ao Congresso o Projeto de Lei que estabelece metas e prioridades para o ano seguinte, a LDO. Mas para isso,

fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos (BRASIL, 2019, s/p).

Vale ressaltar que a LDO define as prioridades que irão nortear a LOA, chamada de Orçamento da União, através da qual o governo estima suas receitas e fixa as despesas. Neste sentido, a LOA não apenas constitui o FPF, mas é o meio para efetivar os gastos desses recursos (AMARAL, 2003). Da mesma forma que ocorre com as leis anteriores (PPA, LDO), a LOA é apresentada ao Congresso Nacional para ser avaliada, ajustada e aprovada (BRASIL, 2019).

O orçamento é imprescindível para o planejamento das ações governamentais, uma vez que determina e controla quais recursos terão como entrada e saída. Pautada na Lei nº 4.320/64, a composição do Orçamento Geral da União consiste em: (1) *Receitas correntes*: Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria; Contribuições; Receita Patrimonial; Receita Agropecuária; Receita Industrial; Receita de Serviços; Transferências Correntes; Outras Receitas Correntes. (2) *Receitas de capital*: Operações de Crédito; Alienação de Bens; Amortização de Empréstimos; Transferências de Capital; Outras Receitas de Capital. (3) *Despesas correntes*: Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes. (4) *Despesas de capital*: Investimentos; Inversões Financeiras; Amortização da Dívida (BRASIL, 2018).

Importante destacar que as despesas também podem ser classificadas em financeiras e não financeiras. Despesas financeiras referem-se aos gastos com juros, encargos e amortização da dívida. E as não financeiras são as despesas com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos (AMARAL, 2003). Contudo, em sua totalidade, ambas se configuram em despesas públicas, definidas como “[...] conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade” (BRASIL, 2018, 67). Desse modo, as despesas financeiras, voltadas para atendimento de demandas do capital, concorrem pelo usufruto do Fundo Público Federal, em detrimento do financiamento das políticas sociais. Esse processo é evidenciado no quadro 1.

Quadro 1 – Classificação das despesas orçamentárias

Institucional	Órgão Orçamentário	Ex.: 26000 – Ministério da Educação		
	Unidade Orçamentária	Ex.: 26286 – Fundação Universidade Federal do Amapá		
Funcional	Função	Ex.: 12 – Educação		
	Subfunção	Ex.: 364 – Educação Superior		
Estrutura Programática	Programa, Ação, Subtítulo/Localizador de Gasto e Componentes da Programação Física.	Corresponde às ações do governo em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos.		
Despesa Orçamentária por Natureza	Categoria Econômica	Despesas Correntes	(1) <i>Pessoal e Encargos Sociais</i>	“Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência” (p. 73).
			(2) <i>Juros e Encargos da Dívida</i>	“Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária” (p. 73).
			(3) <i>Outras Despesas Correntes</i>	“Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica ‘Despesas Correntes’ não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa” (p. 73).
		Despesas de Capital	(4) <i>Investimentos</i>	“Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente” (p. 73).
			(5) <i>Inversões Financeiras</i>	“Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo” (p. 73).
			(6) <i>Amortização da Dívida</i>	“Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária” (p. 74).
	Grupo de Natureza da Despesa (GND)	Agrega os “elementos de despesas orçamentárias com as mesmas características quanto ao objeto de gasto” (p.73). Corresponde a cada despesa Corrente (1, 2, 3) e Capital (4, 5, 6).		
	Elemento de Despesa	“Tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins” (p. 79).		

Fonte: Autoria própria com base em Brasil (2018).

Importante destacar que:

Os pagamentos de juros e encargos das dívidas interna e externa, por serem despesas correntes, competem com as outras despesas da mesma categoria, como pagamento de pessoal, aquisição de material de consumo, pagamento de serviços de terceiros (pessoa física e jurídica), pagamento de inativos, pensionistas, salário-família, previdência social e outras (AMARAL, 2003, p. 68).

Já os pagamentos de amortização da dívida pública (interna e externa) correspondem a despesas de capital, isto é, “[...] destinadas à realização de obras públicas e aquisição de equipamentos e instalações, material permanente, imóveis” (AMARAL, 2003, p. 69).

Ressalta-se que o Orçamento da União, isto é, o FPF é “[...] constituído de recursos oriundos de toda a população [...]”, e que “[...] tanto capitalistas quanto trabalhadores pagam impostos, contribuições e taxas [...]” impostas por leis (AMARAL, 2003, p. 59-60). Assim, o governo pode financiar suas atividades burocráticas, além de direcionar recursos para o campo social (educação, saúde, saneamento básico, habitação) e para o campo econômico (subsídios à agricultura, instalação de fábricas, juros em empréstimos, salvamentos de bancos, renúncia fiscal) (AMARAL, 2003). Tal processo reflete diretamente a correlação das classes sociais e grupos organizados.

Assim, diante do avanço das políticas neoliberais no Brasil, parte significativa do FPF tem sido destinada ao capital rentista, a partir das despesas com a Dívida Pública. Amaral (2003) destaca que entre 1989 e 2002, o pagamento das despesas financeiras se apropriou de percentuais elevados do conjunto das despesas correntes. Reis (2021) destaca que o investimento na área social é negativamente afetado, em função da manutenção da política econômica rentista. O quadro 2 evidencia esse processo no período 2003-2020.

Quadro 2 – Percentual médio de destinação de recursos orçamentários da União (2003-2020)

DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DA UNIÃO	
DESPESAS SELECIONADAS	% MÉDIO (2003-2020)
JUROS E ENCARGOS, AMORTIZAÇÃO E REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA	45,28%
JUROS E ENCARGOS, AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	18,86%
SAÚDE	3,96%
EDUCAÇÃO	2,98%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	3,05%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,29%
SAÚDE EDUCAÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL CIÊNCIA E TECNOLOGIA	10,28%
UNIVERSIDADES FEDERAIS (INCLUINDO HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS)	1,61%

Fonte: Reis (2021).

Neste contexto, evidencia-se que a grande parte do recurso oriundo da União vai para o pagamento de juros e encargos, amortização e financiamento da dívida pública com 45,28% do total dos recursos da União. Educação, saúde, ciência e tecnologia, assistência social representam somente 10,28% do montante dos recursos da União. Quando se analisam os números das universidades federais, o total investido é de apenas 1,61%. Observa-se neste percentual, a inclusão dos hospitais universitários que, de certa forma, possuem necessidades específicas para o seu funcionamento, com isso, justifica-se a necessidade de mais investimentos. Essa política econômica tem favorecido o capital financeiro nacional e internacional (GUIMARÃES; CHAVES; NOVAIS, 2018; REIS, 2017). Como consequência, a população se torna obrigada a pagar elevados impostos e a sofrer restrições nos direitos sociais impostos pelo governo brasileiro (REIS, 2017).

Nos últimos anos, com o aprofundamento das consequências da crise estrutural do capital no país e com esgotamento das políticas de conciliação de classes, instituídas nos governos petistas (particularmente no período 2007-2013), essa política econômica foi intensificada. Marco central desse processo é a Emenda Constitucional N. 95/2016.

O final do governo Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, foi marcado pelo processo de *impeachment*, com manobras jurídicas e midiáticas (REIS; MACÁRIO, 2020), com ascensão ao poder do vice-presidente Michel Temer. Nos seus primeiros meses de governo, assistiram-se à edição e à aprovação de instrumento jurídico que intensificou a política de ajuste fiscal iniciada no governo de FHC (1994-2002).

Neste sentido, no dia 15 de junho de 2016, Michel Temer encaminhou para o Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição PEC 241/2016, que ficou conhecida como “PEC do Teto dos Gastos”. Tal proposta tramitou no Senado Federal como a PEC 55/2016, sendo aprovada pela Câmara dos Deputados em outubro de 2016 e no Senado Federal em dezembro do mesmo ano.

Com sua promulgação, a referida PEC passou a vigorar como Emenda Constitucional (EC) N° 95/2016. Essa Emenda altera as Disposições Constitucionais Transitórias para criar um “novo regime fiscal”, onde se estabelece um teto para as despesas primárias dos três poderes da União: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Para Dutra e Brisolla (2020), o governo justifica a criação da EC N. 95/2016 a partir de uma suposta crise fiscal causada pela expansão exagerada das despesas primárias. Todavia, destacam os autores, na prática, essa ação se encontra diretamente relacionada ao processo de sequestro de direitos consolidados pela CF de 1988. Amaral (2016) indica que a limitação imposta não limita somente os gastos, mas também impede até mesmo a destinação de novos recursos fiscais como os *royalties* do petróleo e dos impostos sobre grandes fortunas (caso fossem regulamentados).

Para Dutra e Brisolla (2020), em termos práticos, a EC 95/2016 configura um instrumento para impor o regime fiscal que se arrasta desde os anos de 1990, buscando reduzir a participação das despesas primárias em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e minimizando a participação do Estado nas políticas públicas. Nessa perspectiva, Mariano (2017) destaca que a EC 95/2016 constitui forte reação dos setores políticos e econômicos conservadores da sociedade brasileira contra a CF que pretendeu a implementação de um Estado Social.

Para Dutra e Brisolla (2020), a EC 95/2016 obrigou várias instituições educacionais públicas a repensarem sua estrutura e sua dinâmica de trabalho. Neste contexto, as instituições públicas de educação superior foram obrigadas a adiar novos concursos e novas contratações de servidores. Em meio a esse processo, Dutra e Brisolla (2020) apontam ainda para a retenção da ampliação do número de vagas e o adiamento da criação de novos concursos.

Segundo Martins, Deitos e Reis (2021), a fixação do teto para limitar as despesas primárias impostas pela EC nº 95/2016 é decorrente de uma política de austeridade marcada, em suas entrelinhas, por uma clara tentativa de ajuste da economia para reduzir os gastos públicos e, consequentemente, a participação do Estado como provedor econômico. Os referidos autores apontam que a EC 95/2016 reduziu consideravelmente as despesas com educação e saúde: “[...] nos anos de 2018 e 2019, a saúde perdeu R\$ 18,935 bilhões, o equivalente a 7,27% dos recursos destinados pela União nesses dois anos” (MARTINS; DEITOS; REIS, 2021, p. 25).

Martins, Deitos e Reis (2021) revelam ainda que a EC/2016 constitui, a rigor, uma ausência de flexibilidade, como um paradoxo, levando em consideração que um país em crise adota políticas que fomentam investimentos em diversas áreas para viabilizar a retomada da economia e a geração de emprego. Todavia, a referida Emenda atua de forma contrária, congelando gastos públicos. Como consequência desse processo:

[...] serviços essenciais à população, como a educação e a saúde, são drasticamente afetados pela diminuição de recursos aportados pelo Governo Federal, comprometendo a qualidade e até mesmo a garantia de sua oferta, fragilizando toda a rede de proteção social e configurando-se como um retrocesso em matéria de direitos formalmente previstos no Art. 6º da aclamada Constituição Cidadã de 1988. (MARTINS; DEITOS; REIS, 2021, p. 25).

Para Chaves, Reis e Guimarães (2018), em termos práticos, a nova normativa constitucional, na realidade, configura-se como marco central da continuidade e do aprofundamento da política econômica brasileira, intensificando a deterioração dos serviços públicos em prol de garantia de reservas financeiras para a manutenção da política econômica. Da mesma forma, Mariano (2017) evidencia que a EC 95/2016 atende à lógica neoliberal e, em termos práticos, será responsável pelo aprofundamento das desigualdades sociais, pela recessão econômica e pela geração de lucros para

uma reduzida parcela da sociedade.

Todo esse processo tem implicações na política de educação superior. Na seção seguinte, analisam-se, especificamente, as consequências para o financiamento das universidades federais.

3 Financiamento das Universidades Federais

Amaral (2003), quando apresenta os gastos do FPF com a Educação Superior no período de 1990 a 1995, indica que a média desses gastos, não chega a 1% (0,62%) relacionado ao PIB. Em contrapartida, destaca o autor, o pagamento das despesas financeiras da União chegou a 6,20% do PIB, o que significa que o governo gasta mais com juros, encargos e amortização das dívidas. A mesma conclusão teve Reis (2017) ao analisar as despesas da União com as universidades federais no período de 2003 a 2014, o qual identificou que tais despesas chegam a pouco mais de R\$ 365,862 bilhões, em contrapartida, as despesas com juros e amortizações da dívida pública ultrapassam R\$ 4.871 trilhões.

Guimarães, Chaves e Novais (2018) relatam que, no período de 2003 a 2017, 46,56% dos gastos com despesas foram destinados para pagamento de dívidas, enquanto apenas 2,91% que correspondem às despesas federais com a educação, e 1,59% são destinados às Universidades Federais. Durante esse período, o orçamento federal destinado à dívida pública foi superou R\$ 16,5 trilhões, com R\$ 9,5 trilhões para o refinanciamento e R\$ 7 trilhões para pagamento de juros e amortização (GUIMARÃES; CHAVES; NOVAIS, 2018). Reis e Macário (2020) destacam que, no período de 2003 a 2019, os recursos destinados às Universidades Federais foram 11 vezes menores que os destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida.

Outro aspecto que merece destaque, na análise do financiamento da educação superior no Brasil, é a destinação do orçamento público para a expansão do ensino superior privado. Isso ocorre por meio de políticas como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni). O quadro a seguir apresenta dados comparativos dos recursos destinados às Universidades Federais e ao Fies/Prouni.

Quadro 3 – Percentuais de recursos que poderiam ser das Universidades Federais

Os recursos que faltaram às universidades federais serviram para alimentar o crescimento dos grandes grupos financeiros/educacionais privados no Brasil.

PERÍODO	UNIVERSIDADES FEDERAIS	FIES/PROUNI
2003-2020 (%)	150,37%	400,30%
2003-2017 (%)	155,60%	1.316,20%
2003-2015 (%)	142 23%	1.068,57%

Fonte: Reis (2021).

Em termos práticos, isso significa a intensificação da precariedade das Universidades Federais e o fortalecimento das empresas privadas educacionais por meio de recurso público (GUIMARÃES; CHAVES; NOVAIS, 2018). Reis e Macário (2020) revelam que em 2003 o montante repassado à iniciativa privada foi de R\$ 1,740 bilhão e, em 2019, no valor de R\$ 12,719 bilhões. Em termos percentuais, houve crescimento de 630,86% no período de 2003 a 2019. Em contrapartida, concluem os autores, as Universidades Federais apresentaram crescimento de 156,44%.

Desta forma, esse processo evidencia que o financiamento das universidades e da educação como um todo esteve e continua ameaçado. Isto fica claro nos diferentes governos que conduziram a nação, apesar de serem ideologicamente diferentes, a começar pelos governos Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), e intensificado no governo do FHC (1995-2002), num contexto em que os recursos destinados à educação têm sofrido diminuição em detrimento da dívida pública.

Mesmo nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), há continuidade nessa política rentista. Isso se deu principalmente com remanejamento de recursos públicos para o setor privado; avanço das relações público-privadas na gestão das instituições públicas; e fundamentalmente a manutenção da política econômica que privilegia a chamada dívida pública (REIS, 2015).

Não obstante, esse processo foi intensificado no governo Michel Temer (2016-2018), conforme apontado em documento de seu Partido (MDB), “Uma Ponte para o Futuro”. Ruiz e Bufalo (2017, p. 55) mostram que o propósito desse programa foi intensificar o processo de mercantilização da educação, uma vez que o programa propõe “[...] a desvinculação de recursos para a educação [...]” e

[...] retira a garantia de igualdade de condições para todos, além disso, destaca o papel do Estado para estabelecer parcerias com o setor privado, reflete uma proposta de educação dualista, em que as pessoas da classe trabalhadora terão uma educação voltada para o mercado de trabalho, reduzindo a possibilidade de conhecimento e emancipação humana.

Ainda segundo as autoras, esse programa de governo – considerado uma estratégia de saída da crise econômica – se contradiz ao alegar a necessidade de cortar recursos da educação pública e, ao mesmo tempo, apresentar um sistema de parceria, na qual disponibiliza recursos para a iniciativa privada. Processo esse legitimado com a EC N. 95/2016. Martins, Deitos e Reis (2021) apontam que, com base nessa normativa, foi adotada, pelo exercício financeiro de 2018, uma nova sistemática de cálculo que não considera mais os 18% da receita de impostos apurados a cada ano como base de cálculo, com implicações negativas para as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Diferença entre o mínimo da receita de impostos a ser destinado às Despesas da União com MDE de acordo com a regra antiga (18% da Receita de Impostos apurada a cada ano) e de acordo com a regra nova preconizada pela EC nº 95/2016 a partir do exercício financeiro de 2018 (Receita de Impostos arrecadada em 2017 acrescida do IPCA nos exercícios seguintes). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2021(IPCA)

Ano	Receita de impostos da União destinada ao financiamento das despesas com MDE Regra antiga [a] 18% receita anual impostos	Receita de impostos da União destinada ao financiamento das despesas com MDE Regra nova: EC nº 95/2016 [b] 18% receita de impostos de 2017 acrescida da variação anual da inflação (IPCA)	Diferença (R\$) [a]-[b]
2018	331.830.947.086	310.866.919.121	- 20.964.027.965
2019	344.501.469.645	312.836.939.177	- 31.664.530.468
2020	315.467.748.165	313.317.220.623	- 2.150.527.542
Δ 2013-2020	-11,92%	-12,59%	

Fonte: Martins, Deitos e Reis (2021).

Os autores apontam que em três anos de vigência da EC N. 95/2016, a educação já perdeu R\$ 54,779 bilhões do mínimo de receita sobre o qual deveria ser destinado pelos menos 18% para o financiamento das despesas com MDE. Os autores também explicitam o crescimento do investimento com o MDE e sua respectiva queda de financiamento, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 – Despesas da União com MDE como percentual da Receita de Impostos no período de 2013 a 2020, de acordo com a regra vigente antes da implantação da EC nº 95/2016. Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2021(IPCA)

ANO	RECEITA DE IMPOSTOS DA UNIÃO DESTINADA AO FINANCIAMENTO DAS DESPESAS COM MDE: REGRA ANTIGA [A]	DESPESAS COM MDE [B]	% DA RECEITA DE IMPOSTOS DESTINADOS ÀS DESPESAS COM MDE [D] REGRA ANTIGA [B]/[A]
2013	358.460.573.504	80.802.246.526	22,54
2014	346.222.718.274	80.109.533.933	23,14
2015	334.430.935.080	76.781.297.810	22,96
2016	307.808.963.694	79.325.318.205	25,77
2017	312.874.078.187	72.663.455.568	23,22
2018	331.830.947.086	71.460.688.216	21,54
2019	344.501.469.645	67.385.914.079	19,56
2020	315.467.748.165	72.452.303.252	22,97

Fonte: Martins, Deitos e Reis (2021).

A tabela acima aponta que, no período de 2013 até 2016, existiu um crescimento ascendente no percentual de receitas de impostos destinados às despesas ao MDE. Todavia, a partir de 2017 até 2019, esse percentual declinou de 25,77% em 2016 para 19,59%. Assim, evidencia-se que o

congelamento dos gastos públicos constitui um grande retrocesso para as políticas sociais, em especial nas áreas da saúde e da educação, com consequências negativas também no financiamento das universidades federais.

4 Conclusão

A análise sobre o financiamento das universidades brasileiras evidenciou que a política econômica adotada, por sucessivos governos, nas três últimas décadas, atende aos interesses do capital. A base desse processo se dá com a captura do fundo público pelo setor rentista via dívida pública, a qual deveria, nos termos da Constituição Federal, já ter passado por auditoria (REIS; MACÁRIO, 2020). Assim, nega-se uma política social efetiva, voltada às necessidades coletivas e aos direitos sociais, em prol da ampliação da lucratividade. Essa política adquire maior intensidade com a EC N. 95/2016.

Os dados apresentados demonstram a ausência de prioridade governamental com a educação pública. Cenário esse que afeta negativamente o financiamento das Universidades Federais e privilegia a destinação do orçamento público para programas privatistas, como Prouni e Fies. Apresenta-se como urgente a reversão desse processo, com a ampliação do orçamento federal para a educação, bem como para o conjunto das políticas públicas sociais.

Referências

- AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da educação superior: estado x mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.
- AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. *RBP/AE* - v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262/39677>. Acesso em: 23 jun. 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº. 99/2017. Senado Federal. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/arquivos/Constituiode1988.pdf. Acesso em: 11 mai. 2019.
- BRASIL. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 8ª ed. Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda. 2018.
- BRASIL. *Leis orçamentárias*. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias>. Acesso em: 08 jul. 2019.
- CHAVES, Vera Lúcia Jacob; REIS, Luiz Fernando; GUIMARÃES, André Rodrigues. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. *Acta Scientiarum. Education*, v. 40(1), e 37668, 2018. ISSN on-line: 2178-5201. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/actascieduc.v40i1.37668>. Acesso em: 11 nov. 2021.

DUTRA, Norivan Lustosa Lisboa; BRISOLLA, Lívia Santos. Impactos e rupturas na educação superior brasileira após a Emenda Constitucional 95/2016: o caso dos institutos federais. *FINE DUCA – Revista de Financiamento da Educação*, v. 10, n. 7, 2020. ISSN: 2236-5907. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-79581>. Acesso em: 11 nov. 2021.

GUIMARÃES, André Rodrigues; CHAVES, Vera Lúcia Jacob; NOVAIS, Valéria Silva de Moraes. Financiamento das Universidades Públicas no Brasil no contexto do ajuste fiscal. In: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo Castro *et al.* (org.). *Educação Superior em países e regiões de língua portuguesa: desafios em tempo de crise*. 2018, p. 245-265.

MARIANO, Cynara Monteiro. Ementa constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MARTINS, Michele Aparecida; DEITOS, Roberto Antonio; REIS, Luiz Fernando. *A Emenda Constitucional 95 e seus impactos nos investimentos da União na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)*. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, 2021.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

REIS, Luiz Fernando. Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014). In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso (org.), 2017. *Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise*. p. 23-46.

REIS, Luiz Fernando. *Dívida pública e subfinanciamento da educação superior e da ciência e tecnologia no Brasil (2013-2020)*. Campo Grande: 29 abril de 2021. Apresentação em Slide. Slides 8 e 14. Encontro Necessário: Temas Estruturais da Educação, Ciência e Tecnologia Brasileira e os Efeitos na Pandemia. Disponível em: <https://www.even3.com.br/encontronecessario/>. Acesso em 01 out. 2021.

REIS, Luiz Fernando; MACÁRIO, Epitácio. Dívida pública e financiamento das universidades federais e da ciência e tecnologia no Brasil (2003-2020). *Práxis Educacional*, [S. l.], v. 16, n. 41, p. 20-46, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22481/praxisedu.v16i41.7243>. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/7243>. Acesso em: 15 dez. 2021.

RIBEIRO, Giselle dos Santos. *Política de financiamento da Universidade do Estado do Pará no período de 1997-2015*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2017.

RUIZ, Maria Jose Ferreira; BUFALO, Kátia Silva. Uma ponte para o futuro: políticas educacionais e parcerias público-privadas. *Educ. Anál.*, Londrina, v.2, n.1, p.37-58, Jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/educanalise/article/view/29921/22864>. Acessado em: 15 de abr. 2019.

SAVIANI, Demerval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. *Revista de Educação*, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/108>. Acesso em 11 jun. 2019.

SILVA, Adeildo Telles da. *Financiamento das Universidades Federais: desenvolvimento de software para acesso aos dados do orçamento geral da União*. [Dissertação] Orientador, André Rodrigues Guimarães. Macapá, 2021.