



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

RAYZA POLIANA DIAS AUGUSTO

O PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO
E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS:
UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (2008 - 2021)

Brasília-DF
2022

RAYZA POLIANA DIAS AUGUSTO

**O PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO
E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS:
UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (2008 - 2021)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, do Departamento de Economia da Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Déborah Oliveira Martins dos Reis

**Brasília-DF
2022**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Dp

DIAS AUGUSTO, RAYZA POLIANA
O PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E
EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: UMA ANÁLISE DO
ORÇAMENTO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (2008 - 2021) / RAYZA
POLIANA DIAS AUGUSTO; orientador DEBORAH OLIVEIRA MARTINS
DOS REIS. -- Brasília, 2022.
88 p.

Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) --
Universidade de Brasília, 2022.

1. INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. 2.
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. 3. Reuni. 4. ORÇAMENTO PÚBLICO. I.
MARTINS DOS REIS, DEBORAH OLIVEIRA, orient. II. Título.

RAYZA POLIANA DIAS AUGUSTO

**O PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO
E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS:
UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (2008 - 2021)**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Dissertação de Mestrado do Curso do Programa de Pós-Graduação em Economia, do Departamento de Economia da Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília.

Profa. Dra. Déborah Oliveira Martins dos Reis
Universidade de Brasília (UnB)
Orientadora e Presidente da banca

Prof. Dr. Ana Carolina Zoghbi
Universidade de Brasília (UnB)
Examinador(a) e Membro interno

Prof. Dr. Raphael Videira
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Examinador(a) e Membro externo

Brasília – DF, 06 de outubro de 2022.

*“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas
lutei para que o melhor fosse feito.
Não sou o que deveria ser,
mas, graças a Deus, não sou o que era antes”.*

Martin Luther King

(1929-1968)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por me proporcionar tantas oportunidades e ter dado a mim coragem, disposição e saúde para aceitá-las.

Agradeço o carinho e apoio da minha mãe Mariana Dias pelo incentivo a estudar e compreender minha ausência durante esse processo, e ao meu pai Benedito Augusto (*in memoriam*) que sempre sonhou em ver meus irmãos e a mim formados, tendo uma boa educação.

Aos meus familiares, meus irmãos (Danniel e Rafael), tios, primos e avó. Em especial, a minha tia Dete que sempre me impulsionou a estudar, a correr atrás dos meus sonhos, sendo minha fonte de inspiração até hoje.

Ao meu companheiro, Luiz Fernando Guedes, por toda sua paciência, apoio, incentivo e cuidado. Sem você, este trabalho não teria sido desenvolvido, pois, em todas as etapas, você estava presente, transmitindo confiança e segurança de que daria certo e, logo, eu conseguiria.

Á UnB, que sempre me acolheu, trazendo tantas oportunidades e possibilidades.

Á professora Deborah Reis, por sua paciência, persistência e pela confiança durante toda a orientação deste trabalho.

A todos os meus colegas de turma, que foram fundamentais nesse processo de aprendizagem, pois tantas vezes me estenderam a mão. Em particular, à Deborah de Castro e a Bruna Pereira, que foram parceiras nos trabalhos acadêmicos e dividiram as angústias e as alegrias desde o início do curso. E a Ivane, por todo profissionalismo e cordialidade.

Aos colegas da Diretoria de Contabilidade e Finanças, em específico ao João Marcus e ao Márcio Bezerra por concordarem com meu afastamento, sendo assim de grande ajuda para a execução deste estudo que exigia plena dedicação.

Às minhas amigas Angélica, Karla, Simone e Daniele pela tolerância, amizade e escuta afetuosa diante das minhas preocupações e desabafos.

E por todos aqueles que acreditaram em mim e, assim, torceram para a conclusão desta investigação. Muito obrigada!

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o orçamento destinado à Universidade de Brasília (UnB), em particular aos grupos das despesas correntes e despesas de capital, do período de 2008 a 2021. O estudo traz uma exposição sobre o direito constitucional ao ensino público e o dever do Estado em assegurar recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento das instituições de ensino. Em seguida faz-se uma análise do orçamento público e as principais etapas que compõem esse ciclo e se detalha as classificações da receita e da despesa orçamentária. O trabalho ainda discorre sobre o financiamento das Instituições de Ensino Superior e como são distribuídos os recursos orçamentários pelo MEC às Instituições Federais. Aborda-se, também, as principais políticas voltadas para o Ensino Superior durante os governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, dando ênfase ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) analisando os investimentos realizados na UnB durante o programa (2008-2012). Em seguida, faz-se um ensaio sobre as reduções orçamentárias nos grupos de despesas de Outras Despesas Correntes e Investimento após o Reuni e uma análise sobre quais medidas estão sendo tomadas pela UnB para reduzir os efeitos das reduções orçamentárias. O desenvolvimento do estudo concentrou-se em uma pesquisa descritiva e bibliográfica, por meio dos documentos disponibilizados pela UnB, e na análise de dados retirados do Sistema Integrado de Administração Federal (SIAFI). Ao se analisar o orçamento da UnB, verifica-se que o Governo Federal não vem respeitando os critérios de distribuição de recursos e que os valores repassados à UnB são cada vez menores para as despesas de manutenção e investimento. Em 2020, as Instituições Federais de Ensino Superior não participaram da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que é uma etapa importante para o planejamento orçamentário das instituições. Em 2021, nota-se uma redução no orçamento de Outras Despesas Correntes de 2% comparado com 2020. Como medidas para reduzir os impactos gerados pelas reduções orçamentárias, a UnB vem reduzindo suas despesas de manutenção e funcionamento e, ainda, adotando políticas de captação de recursos para elevar a arrecadação própria.

Palavras-chave: Instituições Federais de Ensino Superior. Universidade de Brasília. Reuni. Orçamento Público.

ABSTRACT

This research aims to analyze the budget allocated to the University of Brasília (UnB), in particular to the current expenditure and capital expenditure groups, from 2008 to 2021. The study provides an exposition on the constitutional right to public education and the duty of the State to ensure sufficient resources for the maintenance and development of educational institutions. Then, an analysis of the public budget and the main stages that make up this cycle is carried out and the classifications of budget revenue and expenditure are detailed. The work also discusses the financing of Higher Education Institutions and how budgetary resources are distributed by the MEC to Federal Institutions. It also addresses the main policies aimed at Higher Education during the governments of Presidents Fernando Henrique Cardoso and Luís Inácio Lula da Silva, emphasizing the Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) analyzing investments carried out at UnB during the program (2008-2012). Then, there is an essay on the budget reductions in the expenditure groups of Other Current Expenses and Investment after Reuni and an analysis on what measures are being taken by UnB to reduce the effects of the budget reductions. The development of the study focused on a descriptive and bibliographic research, through documents made available by UnB, and on the analysis of data taken from the Sistema Integrado de Administração Federal (SIAFI). When analyzing the UnB budget, it appears that the Federal Government has not been respecting the criteria for distributing resources and that the amounts transferred to UnB are increasingly smaller for maintenance and investment expenses. In 2020, the Federal Institutions of Higher Education did not participate in the Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), which is an important step for the institutions' budget planning. In 2021, there is a reduction in the Other Current Expenses budget of 2% compared to 2020. As measures to reduce the impacts generated by budget reductions, UnB has been reducing its maintenance and operating expenses and also adopting funding policies of resources to raise its own collection.

Keywords: Federal Institutions of Higher Education. University of Brasilia. Gather Public budget.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|---|
| AI | Ato Institucional |
| ANDIFES | Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CF | Constituição Federal |
| CEFET | Centros Federais de Educação Tecnológica |
| CEPLAN | Centro de Planejamento |
| DEG | Decanato de Graduação |
| DPO | Decanato de Planejamento e Orçamento |
| EC | Emenda Constitucional |
| ENAP | Escola Nacional de Administração Pública |
| ENADE | Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FUP | Faculdade de Planaltina |
| FCE | Faculdade da Ceilândia |
| FGA | Faculdade do Gama |
| FIES | Fundo de Financiamento Estudantil |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FNDE | Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação |
| FPF | Fundo Público Federal |
| FS | Faculdade de Ciências de Saúde da UnB |
| FT | Faculdade de Tecnologia da UnB |
| FAU | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB |
| GND | Grupo de Natureza da Despesa |
| GTI | Grupo de Trabalho Interministerial |
| IB | Instituto de Biologia |
| IES | Instituições de Ensino Superior |
| IFES | Instituições Federais de Ensino Superior |
| IFET | Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira |
| LC | Lei Complementar |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| ME | Ministério da Economia |
| MEC | Ministério da Educação |
| MTO | Manual Técnico de Orçamento |
| MCASP | Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público |
| MOG | Ministério do Orçamento e Gestão |

| | |
|--------|--|
| NAE | Número de Aluno-Equivalente (NAE) |
| OCC | Outros Custeios e Capital |
| ODC | Outras Despesas Correntes |
| OGU | Orçamento Geral da União |
| PLOA | Projeto de Lei Orçamentária Anual |
| PPA | Plano Plurianual |
| PROUNI | Programa Universidade para todos |
| PNE | Plano Nacional da Educação |
| PNAES | Programa Nacional de Assistência Estudantil |
| REUNI | Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais |
| IQP | Qualidade e Produtividade |
| IPCA | Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| SEB | Secretaria de Educação Básica |
| SESU | Secretaria de Educação Superior |
| SETEC | Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica |
| SIAFI | Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal |
| SOF | Secretaria de Orçamento Federal |
| SPO | Subsecretaria de Planejamento e Orçamento |
| UBC | Unidade Básica de Custeio |
| UO | Unidade Orçamentária |
| UFRN | Universidade Federal do Rio Grande do Norte |
| UDF | Universidade do Distrito Federal |
| UFRJ | Universidade Federal do Rio de Janeiro |
| UnB | Universidade de Brasília |
| USP | Universidade de São Paulo |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Etapas do ciclo orçamentário..... | 28 |
| Figura 2 – Classificação da despesa orçamentária | 34 |
| Figura 3 - Elemento e subelemento da despesa..... | 35 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 - Quantidade de universidades no período de 1980 a 1994..... | 23 |
| Gráfico 2 – Fontes de financiamento das universidades federais: de 2015 a 2021 | 39 |
| Gráfico 3 - Crescimento das IFES no período de 1995 a 2002 | 46 |
| Gráfico 4 - Números de inscritos no vestibular, de vagas disponibilizadas e de ingressos 1995-2002 de instituições públicas..... | 46 |
| Gráfico 5 - Números de inscritos no vestibular, de vagas disponibilizadas e de ingressos 1995-2002, nas instituições privadas..... | 47 |
| Gráfico 6 - Evolução de matrículas na graduação – período 1990-2002 (milhares)..... | 50 |
| Gráfico 7 - Quantidade de vagas e matrículas das instituições públicas no período 2003 a 2010 | 53 |
| Gráfico 8 - Quantidade de vagas e matrículas das instituições privadas no período 2003 a 2010 | 53 |
| Gráfico 9 - Evolução de matrículas na graduação: 2003 a 2010 | 54 |
| Gráfico 10 - Evolução do número de vagas ofertadas em cursos noturnos da graduação: UnB de 2006 a 2011..... | 62 |
| Gráfico 11 - Evolução do número de alunos matriculados na graduação: UnB, de 2008 a 2012 | 63 |
| Gráfico 12 - Execução do orçamento destinado a investimento na UnB: período de 2008 a 2013 (R\$ em milhões) | 66 |
| Gráfico 13 - Investimentos realizados na UnB no período de 2008 a 2013 | 67 |
| Gráfico 14 - Orçamento da UnB: 2008 a 2021 (em milhões)..... | 68 |
| Gráfico 15 - Orçamento com pessoal: 2014 a 2021 | 69 |
| Gráfico 16 - Orçamento discricionário: 2014 a 2021 | 69 |

| | |
|---|----|
| Gráfico 17 - Evolução do número de servidores ativos da UnB: 2008 a 2021 | 70 |
| Gráfico 18 – Valores empenhados de Outras Despesas Correntes: período de 2014 a 2021 | 73 |
| Gráfico 19 – Valores empenhados de Investimento: período de 2014 a 2021 | 73 |
| Gráfico 20 - Evolução do Orçamento da Ação 4002 da UnB: Assistência ao estudante de ensino superior – 2011 a 2021 (R\$ em milhões) | 74 |
| Gráfico 21 - Arrecadação própria da UnB referente aos custos indiretos: de 2015 a 2021 (em milhões) | 76 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 - Artigos da Constituição Brasileira referentes ao ensino superior..... | 24 |
| Quadro 2 - Diferenças entre PPA, LDO e LOA..... | 31 |
| Quadro 3 - Classificação da despesa orçamentária quanto à natureza..... | 34 |
| Quadro 4 - Mecanismos de financiamento da educação superior..... | 39 |
| Quadro 5 - Principais alterações na Matriz Andifes..... | 41 |
| Quadro 6 - Principais normativos para a educação superior criados no governo Lula..... | 56 |
| Quadro 7 - Diretrizes do Reuni..... | 58 |
| Quadro 8 - Síntese das metas gerais do Reuni/UnB..... | 60 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 - Créditos orçamentários destinados ao programa de expansão das universidades: de 2008 a 2012 (em Reais)..... | 59 |
| Tabela 2 - Evolução de vagas criadas via Reuni na UnB: 2008 a 2012 | 61 |
| Tabela 3 - Orçamento da UnB de 2008 a 2013 (em milhões) | 63 |
| Tabela 4 – Percentuais de comprometimento do orçamento da UnB: de 2008 a 2021 | 71 |
| Tabela 5 - Despesa Empenhada UnB 2008 a 2021 (R\$ em milhões)..... | 72 |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 14 |
| 1.1 | OBJETIVOS | 17 |
| 1.1.1 | OBJETIVO GERAL | 17 |
| 1.1.2 | OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 17 |
| 1.2 | METODOLOGIA DE PESQUISA | 18 |
| 2 | BREVE HISTÓRICO SOBRE O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL..... | 21 |
| 3 | O ORÇAMENTO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR..... | 28 |
| 3.1 | SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO | 29 |
| 3.2 | FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR | 36 |
| 4 | AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO SUPERIOR NOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA..... | 43 |
| 4.1 | GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO | 43 |
| 4.2 | GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA | 51 |
| 5 | O PROGRAMA DE APOIO AOS PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (REUNI) | 58 |
| 5.1 | O PROGRAMA REUNI NA UNB..... | 60 |
| 5.2 | ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA UNB APÓS O REUNI..... | 67 |
| 5.3 | READEQUAÇÕES REALIZADAS PELA UNB DEVIDO ÀS REDUÇÕES ORÇAMENTÁRIAS | 75 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 80 |
| 7 | REFERÊNCIAS..... | 83 |

1 INTRODUÇÃO

Um dos fatores que mais contribui para o desenvolvimento econômico de um país é a Educação, sendo considerada um elemento essencial para o desenvolvimento de uma sociedade. Nesse prisma, privar um indivíduo de uma educação de qualidade é condená-lo ao subdesenvolvimento (FONSECA, 2006). O acesso à educação é um direito constitucional previsto no art. 6º como um direito social, assim como a saúde, alimentação, moradia, dentre outros, devendo o governo criar políticas públicas necessárias para a efetivação desses direitos. A Carta Magna declara que a educação é direito de todos e dever do Estado e da Família, visando o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. A constituição afirma também o dever do Estado em garantir acesso aos níveis mais elevados de ensino, incentivando o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica e inovação.

Para garantir a efetivação do acesso à educação, a Constituição estipula percentuais mínimos de aplicação de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, por meio da vinculação da receita tributária dos entes federados. Segundo o artigo 212 da Constituição Federal, “a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 2020). A responsabilidade em manter recursos suficientes para a Educação Superior (ES) recai sobretudo à União, já que os Estados e os Municípios devem se ocupar prioritariamente com a educação básica; assim, a União é a principal financiadora das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do território nacional.

Com base no direito ao acesso à educação e a obrigação do Estado em garantir recursos suficientes para a manutenção das IFES, este trabalho se propõe a estudar o orçamento destinado às despesas correntes e despesas de capital da Universidade de Brasília (UnB) no período de 2008 a 2021. São consideradas *despesas correntes* os gastos relativos ao custeio das atividades governamentais, tais como: despesas com pessoal, manutenção, consumo, bolsas assistências, e outros. As *despesas de capital* são os investimentos realizados pelo governo que integram o patrimônio público, como a aquisição de *softwares*, bens móveis e imóveis, execução de obras e demais aquisições de bens de uso permanente.

Para delimitar o grupo orçamentário, objeto de estudo deste trabalho, realiza-se um estudo sobre o Orçamento Público para entender as etapas do ciclo orçamentário que compreende desde a fase da elaboração até a execução orçamentária. Dessarte, é possível

definir que as categorias econômicas *Despesas Correntes* e *Despesas de Capital* são o foco desta pesquisa. Uma das classificações orçamentárias mais relevantes para análise do gasto público é a separação entre as despesas de caráter obrigatório e discricionário. As *despesas obrigatórias* são aquelas que não estão disponíveis para o gestor definir o montante a ser alocado dentro do orçamento, é o caso, por exemplo, das despesas com pessoal. Já as *despesas discricionárias* possuem maior flexibilidade para o gestor gerenciar. As despesas discricionárias são indispensáveis para o funcionamento do órgão público e são consideradas despesas-meio voltadas para os gastos com custeio. Dessa forma, as despesas correntes e as de capital também são chamadas de despesas discricionárias.

Após um panorama sobre o direito à educação estabelecido na Constituição Federal de 1988 e a responsabilidade do Estado em incentivar e prover recursos para a efetivação desse direito, seja pela criação de políticas públicas ou garantindo recursos suficientes para sua manutenção e desenvolvimento, verifica-se que, no caso das Universidades Públicas Federais, a União é seu principal financiador, correspondendo a 94% do seu orçamento anual. Dessa forma, torna-se relevante analisar a evolução do orçamento destinado à UnB, pois o Estado é o responsável pelo pleno funcionamento da instituição – como é da maioria das outras IFES.

A apresentação deste trabalho está organizada em cinco capítulos, incluindo este primeiro capítulo introdutório. O segundo capítulo traz um breve histórico sobre o Ensino Superior no Brasil, com a apresentação da criação do Ensino Superior no país e o direito à educação pactuado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). No terceiro capítulo, são apresentadas as etapas e as fases de elaboração e execução do orçamento público e o financiamento da ES com a apresentação da matriz orçamentária de Outros Custeios e Capital – a partir da Matriz Andifes –, que aloca os recursos orçamentários para a distribuição do orçamento entre as Universidades Federais. O quarto capítulo apresenta as principais políticas educacionais para o ES nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. O quinto e último capítulo apresenta os objetivos do Programa Reuni, a sua implantação na UnB, assim como, a análise descritiva dos dados orçamentários no período de 2008 a 2021. Também contém as análises das variações ocorridas no orçamento e as adaptações que foram sendo realizadas pela universidade para se ajustar às reduções orçamentárias.

Nesse último capítulo do presente trabalho, há destaque para o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidade Federais (Reuni), que a partir de 2008, passa a investir mais recursos financeiros nas Universidades Federais com a intenção de expandir as IFES e ampliar o número de vagas. Para participar do programa, as instituições

deveriam elaborar um plano de reestruturação e expansão, encaminhando, em seguida, essas propostas ao Ministério da Educação (MEC).

Ressalta-se que, em 2008, a UnB encaminhou sua proposta de reestruturação. No período de 2008-2012, a UnB passou a receber um volume maior de orçamento com a finalidade de adquirir bens móveis e ampliar seu espaço físico a fim de atingir as metas propostas pelo programa de governo. Ao se analisar os grupos de Despesas Correntes e Despesas de Capital, é possível identificar em quais grupos de despesas a referida universidade mais investiu recursos e, a partir desse evento, realizar uma análise da evolução do orçamento após o Reuni. Com isso, pretende-se investigar se houve aumento significativo no grupo de despesas com pessoal e encargos (despesas obrigatórias) ao longo do período (2008-2021), bem como se, em contrapartida, as despesas discricionárias sofreram ou não reduções ano após ano.

A redução no orçamento do grupo de Outras Despesas Correntes, após altos investimentos durante o Reuni, cria desafios para os gestores da instituição, pois, com o investimento, passam a contar com uma estrutura física mais ampla e uma população universitária maior, necessitando, conseqüentemente, de mais orçamento para custeio das despesas de manutenção, como contratação de serviços de segurança, limpeza e conservação, apoio administrativo e outros. Mesmo assim, nota-se que, de 2014 para 2021, o orçamento discricionário teve uma redução de 45% levando a gestão da universidade a implantar medidas para a redução de gastos e melhor utilização dos recursos públicos.

A escolha da UnB como objeto de estudo se deve pelo fato de ser a universidade federal que mais recebeu alocação de orçamento discricionário (dotação) no período do programa Reuni (2008-2012). Durante o programa, a instituição teve o maior orçamento tanto para as despesas com Manutenção e Custeio (Outras Despesas Correntes) como para Investimento, com um montante de R\$ 2,2 bilhões e R\$ 558 milhões respectivamente. Tais fatores foram relevantes para a escolha da UnB como objeto de estudo, pois analisar a evolução e a utilização do orçamento da instituição que obteve o maior volume orçamentário para as despesas discricionárias (Outras Despesas Correntes e Investimento) durante o programa REUNI é relevante para a pesquisa sobre o tema (estudo de caso).

Além da importância derivada do montante orçamentário, em 2021, a UnB foi eleita uma das melhores universidades federais do país, sendo reconhecida internacionalmente por sua excelência, de acordo com o Ranking de Xangai – esta última avaliou mais de duas mil universidades pelo mundo e 21 instituições do Brasil. Ademais, devido ao exercício de atividades laborais na UnB, a pesquisa teve acesso para se realizar o levantamento dos dados e o acesso as informações necessárias para a realização da pesquisa.

Ressalta-se, ainda, a importância histórica e sociocultural da instituição. A UnB é inaugurada em 1962, sendo, contemporaneamente, uma das principais referências acadêmicas do cenário nacional. Diferente das demais universidades públicas da época, a UnB não se constituiu da união de escolas e faculdades isoladas, mas foi idealizada com a perspectiva de ser um novo modelo de universidade adotando uma estrutura pioneira. Para isso, é precursora de um sistema de instituto/faculdade/unidades complementares, até então não existente no país. Com sede em Brasília, é uma Instituição Pública de Ensino Superior que tem como missão ser uma universidade inovadora e inclusiva, comprometida com as finalidades essenciais de ensino, pesquisa e extensão. A universidade possui autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. A seguir, são apresentados os objetivos e a metodologia desta pesquisa em prol da análise do caso da UnB.

1.1 OBJETIVOS

Neste tópico, deslindam-se o objetivo geral e os específicos desta investigação. O objetivo geral é aquele norteia todo o estudo e serve como parâmetro geral a ser seguido, teórica e metodologicamente. Os objetivos são as ações concretas e delimitadas que amparam a pesquisa a fim de se alcançar o objetivo geral (GIL, 2002).

1.1.1 Objetivo geral

Com base no direito ao acesso à educação e a obrigação do Estado em garantir recursos suficientes para a manutenção das IFES, este trabalho busca, como objetivo geral, estudar o orçamento destinado às despesas correntes e despesas de capital da UnB no período de 2008 a 2021.

1.1.2 Objetivos específicos

Para se alcançar o objetivo geral, almeja-se realizar os seguintes objetivos específicos:

- (i) descrever um breve histórico sobre o Ensino Superior no Brasil, com a apresentação da criação do Ensino Superior no país e como se constituíram as primeiras Universidades Públicas Federais, dando

- enfoque as etapas e as fases de elaboração e execução do orçamento público e para o financiamento da ES;
- (ii) identificar as principais políticas educacionais para o ES nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva;
 - (iii) contextualizar os objetivos do Programa Reuni e a sua implantação na UnB, assim como realizar a análise descritiva da evolução do orçamento destinado às despesas correntes e despesas de capital da UnB no período de 2008 a 2021.

1.2 METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia aplicada na construção deste estudo é pautada em uma pesquisa descritiva e bibliográfica. A finalidade, como apontado no tópico anterior, é fazer a análise descritiva dos dados orçamentários no período de 2008 a 2021 da UnB. Nesse sentido, é um estudo aplicado de caráter qualitativo.

Destaca-se que o orçamento da UnB é oriundo da Lei Orçamentária Anual (LOA) e compõe o orçamento geral da União. Para compreender como é a elaboração e as regras que limitam a utilização desse orçamento, é realizada pesquisa junto ao Manual Técnico de Orçamento (MTO) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), que se encontra na 9ª edição, editado em 2021 – ambos disponibilizados pelo Ministério da Economia. Após compreensão sobre o tema, faz-se o exame dos dados da Categoria Econômica Despesas Correntes e Despesas de Capital que compreendem os grupos de Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimento.

Para o levantamento dos dados, consideram-se as informações da dotação atualizada, ou seja, os valores da dotação inicial fixado pela LOA acrescido ou reduzido pelos créditos e alterações aprovados durante o exercício. Opta-se, para tanto, por utilizar a dotação orçamentária atualizada para melhor compreensão do orçamento que foi, de fato, destinado à UnB e de como ocorreu a sua utilização. As informações são extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) utilizando os dados orçamentários da Unidade Orçamentária nº 26.271.

Além das informações extraídas do SIAFI, são considerados, neste estudo, dados dos Anuários Estatísticos UnB dos seguintes anos 2021, 2020, 2019, 2018 e 2011. Outro documento consultado é *UnB em Números* (versão simplificada), que sintetiza os orçamentos de 2009 a

2016. Demais relatórios disponíveis no site do Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO), da UnB, também são considerados.

Vale sublinhar que há certas dificuldades em conciliar os dados devido as divergências nas informações do mesmo período/ano nos relatórios elaborados pelo DPO/UnB. Dados como quantidade de alunos, número de servidores e o tamanho da área construída nos *campi* apresentam valores distintos quando comparados os números do Anuário Estatístico, do UnB em números e do Relatório de Gestão da UnB. Nesse sentido, um critério adotado para se uniformizar a análise descritiva é considerar os dados dos Anuários Estatísticos, salvo situação em que se demonstrassem discrepâncias significativas, como no caso do tamanho da área construída. Nesses casos específicos, a informação foi solicitada junto a outros órgãos responsáveis pela temática em discussão. Em relação ao tamanho da área construída, aciona-se, por exemplo, a Secretaria de Infraestrutura (INFRA) que é o departamento responsável pelo monitoramento e planejamento do espaço físico da UnB.

Após a apuração dos dados nas fontes supracitadas, são elaborados gráficos, tabelas e quadros com as informações coletadas. Em determinado momento, é necessário realizar uma análise considerando o processo inflacionário, sobretudo o do período de 2014 a 2021, haja vista que a inflação gera o aumento dos preços impactando no poder de compra da universidade. Os valores são, assim, atualizados com base na inflação do período, ponderando, como valor de referência, o ano de 2014. É aplicado também o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) por esse ser o indicador oficial utilizado pelo Governo Federal.

Após a extração e manipulação dos dados, depreende-se se houve ou não redução no orçamento discricionário (Outras Despesas Correntes e de Capital) por meio de uma análise quantitativa por estatística descritiva. Dessa forma, para compreender a dinâmica da gestão desse orçamento, que vem sendo reduzido ano após ano por cortes do Governo Federal, buscase mais informações nos Relatórios de Gestão dos anos de 2008 a 2021, de modo que se possa interpretar como ocorre a alocação desses recursos na UnB. Além disso, realizam-se pesquisas que englobam fóruns apresentados pela UnB e notícias publicadas em seu portal tratando dessa temática orçamentária.

Considerando todos esses passos metodológicos, compreende-se que os procedimentos que são foram utilizados para a análise das informações orçamentárias que estão disponíveis de forma, à primeira vista, dispersas. Para se reunir e examiná-las, cumpre-se, portanto, o seguinte roteiro: (i) levantamento dos dados orçamentárias no sistema SIAFI; (ii) análise das informações contidas nos Relatórios de Gestão publicados pela UnB dos anos de 2008 a 2021, na intenção de compreender como se desenvolve a gestão desses recursos; (iii) identificação

dos acontecimentos e eventos externos que impactam na gestão do orçamento, por meio da leitura de artigos, dissertações, teses e leis do período analisado (2008-2021); (iv) buscas nos sites oficiais da UnB que contribuam para a identificação das medidas implantadas pela instituição para se adequar às reduções orçamentárias decorrentes dos cortes do Governo Federal; (v) análise descritiva e interpretativa das relações e correlações entre os dados obtidos de fontes secundárias e externas (artigos, dissertações, teses, leis, etc.) e os examinados das fontes primárias e internas (dados orçamentárias no sistema SIAFI, Relatórios de Gestão publicados pela UnB, Anuários Estatísticos, etc.). Eis o percurso teórico metodológico aplicado neste trabalho científico.

2 BREVE HISTÓRICO SOBRE O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Neste capítulo, é realizada uma síntese histórica dos principais acontecimentos e fatos que contribuíram para a consolidação do Ensino Superior (ES) no território nacional e os principais dispositivos legais que o regulamentam, a saber: a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. É preciso dizer que não é um estudo exaustivo de todo material histórico, mas um retrato sumário dos principais acontecimentos. Faz-se, por conseguinte, um breve histórico sobre o ES no Brasil.

O ES foi criado no ano da transmigração da família real para o Brasil, durante o ano de 1808, sendo instituído o curso Médico de Cirurgia na Bahia e a Escola Anatômica do Rio de Janeiro. Esses dois estados, Bahia e Rio de Janeiro, foram os pioneiros no ensino superior brasileiro. Ao final do Império, havia seis estabelecimentos no país: Faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia; Faculdades de Direito de São Paulo e do Recife; Escola Politécnica do Rio de Janeiro; e Escola de Minas de Ouro Preto, não havendo nenhuma Universidade em território brasileiro (FÁVERO, 2010).

Em 1889, foi proclamada a República e, com a Constituição de 1891, foi atribuída ao Poder Federal a responsabilidade de criar as Instituições de Ensino Superior (IES), mas isso não era exclusividade da federação. E assim, entre o período de 1909 a 1912, surgiram as Universidade de Manaus – atualmente Universidade Federal do Amazonas –, a Universidade do Paraná – atualmente Universidade Federal do Paraná – e a Universidade de São Paulo, conforme aponta Fávero (2010).

Em 1920, foi criada a Universidade do Rio de Janeiro (URJ) sendo a primeira instituição universitária constituída pelo Governo Federal. Formada pelas Faculdades Federais de Medicina e de Engenharia (descendentes das cátedras criadas em 1808 e 1810) e uma Faculdade de Direito. A URJ serviu como modelo para as que vieram depois. Por conseguinte, foram sendo criadas outras universidades a partir da junção de Faculdades profissionais já preexistentes (CUNHA, 2000).

Para organizar e criar prioridades para área da educação, o governo Getúlio Vargas formou o primeiro Ministério da Educação. Criado em 1930, o Ministério da Educação e Saúde abarcava atividades pertinentes a vários Ministérios, como saúde, esporte, educação e meio ambiente. Em 1985, o órgão se transformou em Ministério da Educação e Cultura, com a sigla MEC e, somente em 1995, a instituição tornou-se responsável apenas pela área educacional (BRASIL, 2020).

Ainda no governo Vargas, foi elaborado o projeto universitário – em 1937 – criando medidas que se estenderam desde a promulgação de um novo Estatuto das Universidades Brasileiras até à reorganização da Universidade do Rio de Janeiro, que passou a ser denominada Universidade do Brasil. Foi também criado o Conselho Nacional de Educação. O objetivo foi adaptar a educação escolar a diretrizes que vão assumir formas bem definidas, com um ensino mais adequado à modernização do país, com destaque na formação de elite e na capacitação para o trabalho (FÁVERO, 2010).

Segundo Morhy (2004), as universidades públicas e privadas foram sendo formadas nos anos 1940, pela associação de faculdades existentes, como é o caso da Universidade de Minas Gerais. Nesse mesmo período, foram instituídas novas instituições universitárias como as Universidades Federais da Bahia, de Pernambuco, Rural do Rio de Janeiro e as Pontifícias Universidades Católicas do Rio de Janeiro, do Paraná e do Rio Grande do Sul. Em 1950, havia cerca de dez universidades no país chegando a mais de vinte nos anos 1960, além das instituições isoladas de ensino superior. O movimento de intelectuais, cientistas e organizações estudantis crescia e tendiam a se tornarem associações bastante ativas, clamando por mudanças na educação, principalmente no ensino superior. As reivindicações ganharam força culminando na criação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 4.024 em 1961.

Com esse dispositivo legal, o movimento pela modernização do ensino superior no Brasil ganhou destaque. Foi, inclusive, criada a Universidade de Brasília (UnB), em 1962, como modelo inovador de ensino. O governo federal inaugurou a Universidade de Brasília (UnB) sendo essa a primeira universidade concebida e criada como tal. Diferente das demais universidades públicas da época, a UnB não se constituiu da união de escolas e faculdades isoladas. A instituição surgiu como a mais moderna universidade do país, e passou a ser um divisor de águas na história das instituições universitárias, como afirmam Fávero (2006) e Ésther (2015). Nas palavras de seu idealizador Anísio Teixeira,

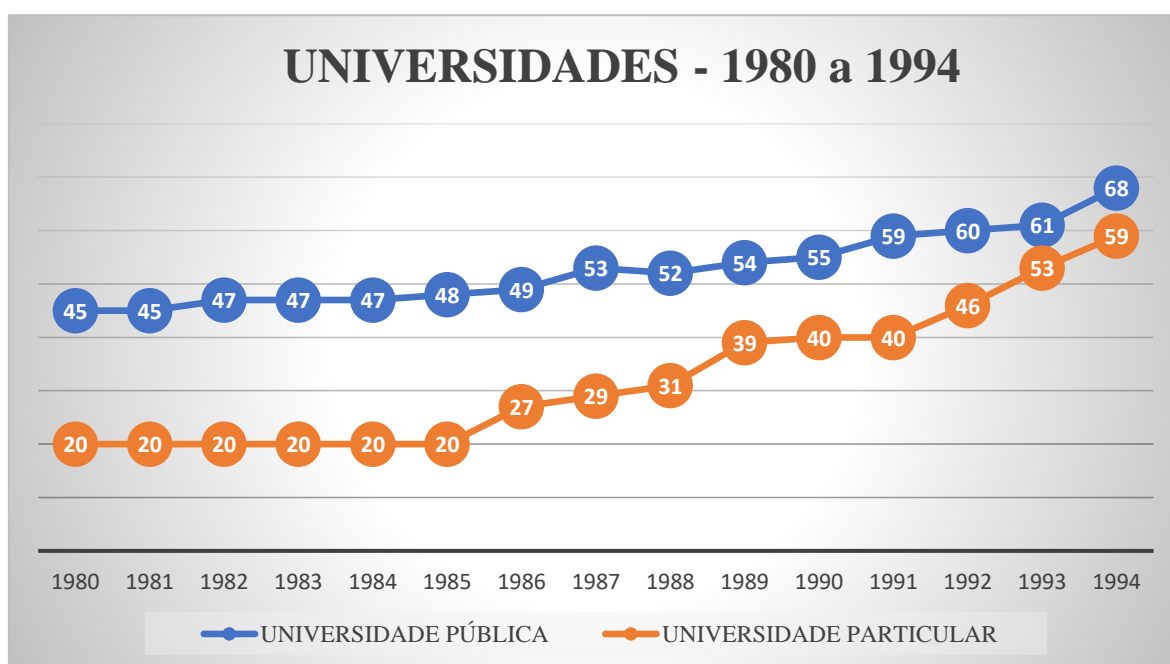
Queremos que a Universidade de Brasília não seja apenas a 28ª, universidade do Brasil. Queremos que ela concretize uma mudança real e seja um instrumento de promoção, de cultura e de soluções de problemas, voltada para o meio social exterior. Nossos planos são para que ela se identifique com as aspirações de evolução do país e contribua para que suas finalidades sejam alcançadas. Pretendemos superar as resistências das nossas universidades formuladas nos moldes antigos, voltadas para si mesmas, mais do que para a nação, preocupadas mais com o seu papel de guardiãs da cultura do que com a necessidade do progresso e desenvolvimento da sociedade (TEIXEIRA, 1961 apud MORHY, 2004, p. 30).

Ainda na década de 60, com a ditadura militar (1964-1985), o plano educacional adotado pela política brasileira era de modernização conservadora, ampliação de vagas e incentivo à

pesquisa e à pós-graduação. Assim, em 1968, foi realizada a reforma do ensino superior, com o intuito de aumentar a eficiência e a produtividade das universidades. A reforma estabeleceu o vestibular classificatório; a criação dos departamentos e institutos acadêmicos; a criação de cursos de curta duração; o regime de tempo integral e dedicação exclusiva para os professores; o sistema de créditos para as disciplinas cursadas; a criação de colegiados de cursos; e o princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão (FÁVERO, 2006; ÉSTHER, 2015).

A Reforma Universitária de 1968, como bem aponta Fávero (2006), iniciou o processo de reformulação das instituições universitárias. A partir da década de 1980, surgem outras propostas de reorganização dessas instituições e as universidades públicas brasileiras cresceram e se transformaram. Até o início dos anos 1980 eram 65 universidades, sendo 45 instituições públicas e 20 particulares, conforme observamos pelo Gráfico 1.

Gráfico 1 – Quantidade de Universidades no Período de 1980 a 1994



Fonte: Elaboração próprio a partir dos dados do INEP/MEC.

Na década de 1980, as universidades assumiram o papel de instituições de pesquisa, ampliaram a pós-graduação, instalaram-se em bons prédios, montaram laboratórios e bibliotecas e capacitaram o corpo docente e os funcionários técnicos e administrativos (MORHY;2004). No início de 1994, a quantidade das universidades públicas havia aumentado 51%, mas a grande expansão foi do setor privado que cresceu 195% no mesmo período.

Ainda na década de 80, foi promulgada a nova Constituição Brasileira, em 05 de Outubro de 1988, reconhecendo formalmente o direito à educação. A lei previa fundamentos

da República tais como a dignidade da pessoa humana e o exercício pleno da cidadania. Para a efetiva aplicação desses fundamentos, era indispensável a implementação do acesso à educação (RANGEL, 2012)

O art. 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece que: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, [...]”. Nessa perspectiva, os projetos do Governo deveriam estar alinhados aos direitos sociais estabelecidos na Constituição. Isso decorre, pois se sabe que a criação de políticas públicas é necessária para a efetivação desses direitos.

A seção I do Capítulo III da Constituição Federal, dos artigos nº 205 ao 214, destinam-se à Educação. Vale destacar o art. 205 que declara a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Com relação ao ES, a Constituição Federal destina basicamente quatro artigos: 207; 208, inciso V; 213, §2º; 218, §3º. No Quadro 1, pode se verificar esses trechos:

Quadro 1 – Artigos da Constituição Brasileira referentes ao Ensino Superior

| | |
|--|---|
| Art. 207: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” | Art. 208: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: V- acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;” |
| Art. 213: “Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: § 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público.” | Art. 218: “O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. § 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho. “ |

Fonte: Elaboração própria a partir da Constituição Federal de 1988.

Conforme se pode observar no quadro, o texto constitucional deixa implícito as determinantes relacionadas ao ES nos princípios referentes à educação em geral. De acordo Ranieri (2000 apud RANGEL, 2012, p. 43), “à exceção do artigo 207, de caráter instrumental, os demais artigos se referem aos conteúdos programáticos e apenas tangenciam os temas do dever do Estado, do acesso, da oferta e do financiamento da educação superior”. Há, assim, uma linha orientadora para o ES no território nacional.

Para regulamentar os princípios educacionais contidos na CF/88, foi aprovada a Lei 9.394, em 20 de dezembro de 1996, conhecida como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A LDB é uma operação jurídico-legislativa formal que consolida as opções políticas do Estado brasileiro e suas opções ideológicas (SEVERINO, 2008). De acordo com Morhy (2004), desde a redemocratização do País, em 1985, tivemos dois momentos de grandes mudanças na base legal da educação brasileira: a promulgação da CF, em 1988, e a aprovação da LDB, em 1996.

De acordo com Ranieri (2000 apud RANGEL, 2012), a LDB é um marco inovador e modernizador em termos de organização, oferecimento e controle das atividades públicas privadas na área da educação. A lei concentra na União poderes de formulação, execução e avaliação da política nacional de educação. Com isso, o dispositivo consegue abranger desde o rendimento escolar do ensino fundamental e médio até o ensino superior (RANIERI apud RANGEL, 2012, p. 67).

A ES é tratada no capítulo IV da LDB, nos artigos 43 ao 57 onde são elaboradas as principais normas referentes à estrutura e à funcionalidade desse nível educacional no Brasil. Nesses artigos, são estabelecidas suas finalidades; sendo definidos seus cursos e programas e indicando se serão ministrados em instituições de ensino superior pública ou privada, com graus de abrangência ou especialização. Além disso, regulamentam os processos de autorização e reconhecimento de cursos; estipulam o ano letivo regular; tratam da emissão dos diplomas; formulam as regras de transferências de alunos; indicam a disponibilidade das vagas não preenchidas; normatizam a seleção e a admissão dos alunos; caracterizam as instituições e suas determinam suas funções e o perfil formativo pluridisciplinar, dentre outras determinações. Acrescenta-se, ainda, que esse diploma legislativo prevê a carga horária semanal mínima do docente; estabelece o regime jurídico e de carreira docente do pessoal das universidades públicas e da responsabilidade da União em assegurar recursos suficientes para a manutenção das instituições federais (SEVERINO, 2008; BRASIL, 1996).

Além dessas regulamentações, os artigos destinados à ES na LDB tratam de temas relacionados à oferta do ensino superior, a importância da atuação da União garantir o desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mercado de trabalho (RANGEL, 2012). Sobre isso, Morhy (2004, p. 32) explica que:

A nova LDB estabeleceu princípios de igualdade, liberdade, pluralismo, gratuidade da educação pública, valorização dos profissionais da educação e gestão democrática; introduziu as bases legais da educação a distância para todos os níveis e modalidades

de ensino; garantia de qualidade, qualificação docente e avaliação sistemática; dissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão em instituições de educação superior não universitárias.

O aparato legal decorrente da promulgação da LDB de 1996 possibilitou a melhoria do funcionamento das Universidades. Os artigos nº 55 e 56 da LDB estabelecem a gestão democrática, assegurada pela existência de órgãos colegiados deliberativos formados pela comunidade institucional, local e regional. Com relação aos recursos orçamentários, define-se que a União deve assegurar, anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para a sua manutenção e desenvolvimento. A CF/88, no art. 211, atribui a cada um dos entes federados (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) as atuações prioritárias quanto à educação. A União deverá atuar de forma redistributiva e supletivamente para garantir a homogeneização de oportunidades educacionais e o padrão na qualidade do ensino. Isso deve ocorrer mediante suporte técnico e financeiro aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, em todos os níveis de ensino.

Para Ranieri (2009 apud RANGEL, 2012, p. 62), a CF/88 delega aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal a obrigação em oferecer a educação básica e, na ausência do oferecimento do ensino superior por esses entes federativos, caberá à União essa obrigatoriedade, pois a responsabilidade em relação à ES será residual. Observa-se que tanto a CF de 1988 quanto a LDB de 1996 atribuem responsabilidade – mesmo que não exclusiva – à União para fomentar o ensino superior. A União torna-se, portanto, o principal financiador das IFES, sendo esses recursos indispensáveis para o seu funcionamento. Historicamente, os custos foram atribuídos à União com a responsabilidade de organizar as políticas públicas em âmbito federal e os recursos para o financiamento da educação federal provêm de impostos, não podendo ser inferior a 18% da receita (GOMES, 2016; BRASIL, 2020).

O artigo 212 da CF/88 garantiu os recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino por meio da vinculação da receita tributária dos entes federados. Como já dito, os percentuais da receita de impostos para aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios foram discriminados: A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita [...] (BRASIL, 2020). Logo, esses percentuais devem ser respeitados em toda a estrutura orçamentária do Governo Federal e de seus respectivos entes.

O Governo Federal conta com o auxílio do MEC para elaborar e executar as atividades inerentes à Educação. Todo o sistema educacional do país está sob a responsabilidade desse

ministério. O MEC, além de elaborar e planejar a Política Nacional da Educação (PNE), realiza os repasses financeiros para as Instituições Federais mantidas pela União.

O MEC é um órgão da administração federal direta e tem a competência de fomentar o PNE. Para tal, poderá estabelecer parcerias com instituições civis e militares. Atualmente, são quatro os níveis hierárquicos que atuam de forma articulada na elaboração de políticas e ações para ampliação e desenvolvimento da educação brasileira: assistência direta do Ministro de Estado da Educação; Órgãos específicos singulares (Secretaria de Educação Básica – SEB, Secretaria de Educação Superior – SESU, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC, etc.); Órgão Colegiado do MEC e as denominadas *entidades vinculadas*, que são as autarquias, fundações públicas e empresas públicas (BRASIL, 2022).

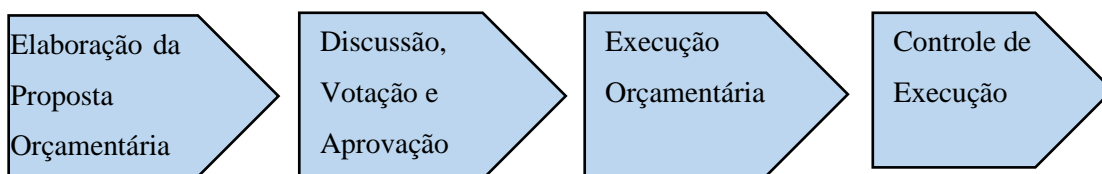
O ensino superior é coordenado e supervisionado pela Secretaria de Ensino Superior (SESU) que propõe e executa programas voltados para a ampliação do acesso e da permanência de estudantes na etapa da formação superior. Em conjunto com o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), é responsável pela política de oferta e financiamento e de apoio aos estudantes do ensino superior. Em linhas gerais, essa, por conseguinte, é a estrutura organização e legislativa que sustenta e fomenta o ES no território nacional. No próximo capítulo, aborda-se, em específico, o orçamento público e o financiamento da ES no Brasil.

3 O ORÇAMENTO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Neste capítulo, deslinda-se, em contornos gerais, o orçamento público e como é realizado o financiamento da ES no território nacional à luz dos dispositivos legais vigentes. Ressalta-se, mais uma vez, que não é um exame exaustivo, mas uma breve síntese para que se entenda o objeto de estudo aqui desdobrado. Salienta-se que se pretende, nos outros capítulos, examinar o orçamento destinado às universidades, em especial à UnB, no período de 2008 a 2021, sendo, assim, necessário situar, primeiramente, como esse orçamento é destinado pela União e as prerrogativas legais existente que sustentam esse financiamento da ES.

O orçamento público pode ser caracterizado como o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, os planos e os programas de trabalho a serem desenvolvidos. Para isso, realiza a projeção das receitas a serem obtidas e os dispêndios a serem efetuados, objetivando, com esse planejamento, a melhoria tanto qualitativa quanto quantitativa dos serviços públicos prestados à sociedade. O período, no qual são planejadas as atividades típicas do orçamento público, é denominado ciclo orçamentário, o qual compreende o período da sua concepção até a sua apreciação final. As principais etapas desse ciclo são identificadas por fases: (a) elaboração da proposta orçamentária; (b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; (c) execução orçamentária; e (d) controle de avaliação da sua execução. Essas fases são ilustradas na figura a seguir:

Figura 1 – Etapas do ciclo orçamentário



Fonte: Adaptação de Lima (2018).

A *fase de elaboração* compreende o momento em que cada unidade responsável pela execução do orçamento elabora a sua proposta inicial e encaminha ao órgão central de planejamento da entidade pública, que por sua vez, consolida as propostas dos Poderes e direciona ao Legislativo. O Legislativo, por sua vez, *discute, vota e aprova* a LOA e a envia ao chefe do poder executivo para ser sancionada. Conforme estabelecido na lei, o órgão central de

orçamento do executivo incorpora, em cada unidade orçamentária, os respectivos créditos orçamentários.

Cumpridos esses primeiros ritos, inicia-se a *fase de execução orçamentária*. Nesse momento, ocorre a arrecadação das receitas provenientes de impostos, taxas, contribuições, entre outros, e na aplicação desses recursos nas despesas aprovadas na LOA. Em seguida, é realizado o *controle da execução orçamentária e financeira*. Essa fase acontece por meio de ação de controles interno e externo conforme estabelecido pela Lei nº. 4.320/1964 (LIMA, 2018). Esse é o percurso geral da dotação orçamentária. É preciso detalhar, agora, os aspectos mais específicos de cada uma dessas fases e isso é efetuado no tópico a seguir.

3.1 SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO

Para a elaboração do planejamento orçamentário, são utilizados o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme instituído pelo art. 165 da CF/88. Esses instrumentos regem o ciclo orçamentário e estão estritamente relacionados entre si formando um sistema integrado de planejamento e orçamento. De modo geral, destaca-se que essa tríade deve ser adotada por todos os entes da federação, a saber: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O PPA – também conhecido como *programa de governo* – é o principal instrumento de planejamento das ações do gestor público, ou seja, é a primeira etapa do planejamento orçamentário. Esse planejamento estratégico define, para um período de quatro anos, as grandes prioridades, com metas para cada área de atuação (saúde, educação, transporte, energia, saneamento). Os objetivos são incorporados em programas, em que estão contidos ações, projetos e atividades nos quais o governo deseja atuar durante o seu período de mandato. Tanto a União quanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem suas próprias leis orçamentárias e elaboram seus próprios PPAs, conforme suas metas (ENAP, 2017).

A LDO está relacionada ao planejamento tático. Nessa etapa, verifica-se as metas e as prioridades para o exercício seguinte e se orienta a elaboração da LOA. A LDO define as metas fiscais, dispõe sobre mudanças na legislação tributária, estabelece a política de aplicação das agências de fomento e inclui os investimentos a serem realizados no exercício financeiro subsequente. Esse planejamento precisa ser ajustado anualmente, conforme as necessidades e as metas do governo para o ano seguinte – haja vista que, no PPA, elaboram-se as grandes prioridades para um período de quatro anos. A LDO é a responsável em fazer a ponte entre o plano estratégico de médio prazo – isto é, o PPA – e o plano operacional de curto prazo

representado pela LOA (ENAP, 2017). Para Lima (2018), com a publicação da Lei nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – a LDO passou a ter novas regras e funções, como o estabelecimento de metas fiscais, fixação de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira, avaliação dos riscos fiscais, dentre outras.

A LOA é a última etapa do planejamento orçamentário e está relacionada a parte operacional do ciclo orçamentário. Sua elaboração acontece anualmente e deve ser compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Na LOA, os gastos governamentais estão separados por assuntos ou áreas do governo – saúde, educação, transporte, segurança, entre outras –, sendo que cada área possui seus programas e suas ações governamentais específicas. A composição da LOA é estruturada em três partes: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento.

Para Lima (2018), a LOA é o orçamento propriamente dito, pois é, nela, que se deixa claro o que cada governo (Estadual, Municipal, Federal) pretende fazer com os impostos pagos pela população. A estudiosa afirma que o orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível que estabelece os programas de trabalho para um determinado período, ajustando o ritmo da execução (despesa) conforme a arrecadação da receita vai sendo realizada. Portanto, a execução das despesas é controlada com base na arrecadação; ocorrendo, assim, a liberação do orçamento e dos recursos financeiros.

Sendo a LOA, a lei que estabelece a previsão das receitas públicas e a fixação das despesas para o exercício subsequente. Destaca-se que, somente após a aprovação e sancionamento da LOA, é que os órgãos do governo podem começar a executar seus orçamentos. Esses recursos são disponibilizados por meio do SIAFI.

Os instrumentos utilizados para a elaboração do orçamento público contribuem para o planejamento e a concretização das metas orçamentárias estabelecidas conforme as regras de gestão financeira e patrimonial exigidas pela administração Pública. De acordo com Sousa (2021), há diferenças básicas entre os instrumentos de planejamento orçamentário. Essas distinções são sucintamente apresentadas no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Diferenças entre PPA, LDO e LOA

| FATOR DIFERENCIADOR | PPA | LDO | LOA |
|--|--|---|---|
| Objetivos principais | Estabelecer as diretrizes, objetivos e metas do governo | Estabelecer as metas e prioridades da administração federal e orientar a elaboração da LOA | Estimar a receita e fixar a despesa |
| Vigência | 4 anos | 18 meses orientando a elaboração e 12 meses orientando a execução e alteração da LOA | 1 ano ou 1 exercício financeiro |
| Período de elaboração | 1º de janeiro a 31 de agosto do primeiro ano de mandato do chefe do executivo | 1º de janeiro a 15 de abril de cada ano | 18 de julho a 31 de agosto de cada ano |
| Período para aprovação pelo poder legislativo | 1º de setembro a 22 de dezembro do primeiro ano de mandato do chefe do executivo | 16 de abril a 17 de julho de cada ano | 1º de setembro a 22 de dezembro de cada ano |
| Período de execução | 1º de janeiro do 2º ano de mandato do chefe do Executivo até 31 de dezembro do 1º ano de mandato do próximo governante | 18 de julho a 31 de dezembro no tocante à orientação para elaboração da LOA e 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte quanto à orientação para execução da LOA | 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano |
| Espécies de planejamento | Planejamento estratégico | Planejamento tático | Planejamento operacional |

Fonte: Adaptação de Sousa (2021).

Como se pode acompanhar no Quadro 2, existem diferenças entre os três tipos de planejamento de orçamento. Outro ponto que se deve atender é que há princípios orçamentários estabelecidos e disciplinados por normas constitucionais e infraconstitucionais, os quais, por sua parte, devem ser seguidos por todos os Poderes e por todos os Entes Federativos. A fim de conferir eficiência, transparência e racionalidade para o processo de elaboração, execução e controle do orçamento público, o *Manual Técnico de Orçamento* (MTO) e o *Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público* (MCASP) estabelecem a aplicação dos princípios

básicos Unidade/Totalidade, Universalidade, Anualidade/Periodicidade, Exclusividade, Orçamento Bruto, Legalidade, Publicidade, Transparência e Não-Vinculação das receitas.

Além dos princípios básicos, a programação orçamentária deve ser elaborada conforme uma estrutura que contém *receita e despesa pública*. As *receitas* são os ingressos de recursos financeiros disponíveis nos cofres do Estado. A Lei nº. 4.320/1964 trata da matéria pertinente às receitas públicas assim como aos manuais MTO (BRASIL, 2022) e MCASP (BRASIL, 2021). O orçamento público prevê os ingressos de recursos para determinado período sendo a sua principal fonte proveniente dos tributos (impostos, taxas e contribuições). As receitas podem ser classificadas em *orçamentárias* e *extraorçamentárias*.

Os ingressos de *recursos extraorçamentários* apresentam caráter temporário e não integram a LOA, pois o Estado é mero depositário desses recursos. Esse tipo de recurso não aumenta o patrimônio líquido¹ da entidade. São os casos de depósitos em caução e emissão de moeda.

Já os *recursos orçamentários* são ingressos que ocorrem durante o exercício financeiro e aumentam o saldo da instituição. São fontes de recursos que serão utilizados pelo Estado para o desenvolvimento de programas e ações cuja finalidade é atender as necessidades públicas e a demanda da sociedade. Via de regra, esse tipo de recurso está previsto na LOA atendendo ao princípio da universalidade (MTO, 2022).

A Receita Orçamentária é classificada em *Receita Corrente* ou *Receita de Capital*, conforme a sua categoria econômica. Essa classificação visa identificar a procedência das receitas quando ocorrem os ingressos nos cofres públicos. As *receitas correntes* são aquelas que têm origem em terceiros: são os impostos, taxas, contribuições, serviços e atividades que geram riqueza à União.

Já as *receitas de capital* provêm diretamente do patrimônio: são operações de créditos e alienações de bens, receitas que não geram alteração na riqueza da União, são fatos meramente permutativos² (AMARAL, 2003). Cabe aqui salientar que a Lei Complementar nº. 101/2001 veda a aplicação de receitas de capital derivadas de alienação de bens no financiamento de despesa corrente. Assim, parte das receitas de capital não é passível de aplicação em atividades definidas pelos governantes.

¹ *Patrimônio Líquido* é a participação residual nos ativos (recurso econômico controlado pela entidade) após deduzir todos os seus passivos (obrigação da entidade de transferir recurso econômico em função de eventos passados), segundo a NBC (2016).

² Fatos permutativos são eventos que não alteram a situação patrimonial líquida (BRASIL, 2021).

A despesa pública, por sua vez, pode ser considerada como o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e a manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. Assim como os ingressos, os dispêndios são tipificados em orçamentários e extraorçamentários. Os dispêndios orçamentários são os que dependem de autorização legislativa, e, por isso, já estão fixados na LOA. Já os extraorçamentários não constam na LOA. Estes últimos referem-se as saídas de numerários decorrentes de depósitos, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de crédito, entre outros.

Do ponto de vista orçamentário, o reconhecimento da despesa pública deve ser precedido da observância aos seguintes critérios: (a) estar prevista na LOA; (b) ser destinada ao funcionamento de bens e serviços públicos e (c) ser passível de dispêndio ou de compromissos a pagar (LIMA, 2018). De acordo com o MCAPS (BRASIL, 2021), a despesa pública possui várias classificações, sendo elas: (i) Institucional, (ii) Funcional, (iii) Estrutura Programática e (iv) Classificação da Despesa Orçamentária por Natureza.

A Classificação Institucional das despesas reflete as estruturas organizacionais e administrativas compreendendo dois níveis hierárquicos: *Órgão Orçamentário* e *Unidade Orçamentária* (UO). Esta última é responsável pela realização das ações e já o Órgão Orçamentário é um agrupamento de UOs. No âmbito da União, a codificação institucional compõe-se de cinco dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do Órgão Orçamentário e os três últimos à UO.

A Classificação Funcional é composta por funções e subfunções que visam demonstrar em qual área do governo as despesas são realizadas. Cada atividade, projeto e operação especial identifica a função e a subfunção as quais se vinculam. A função representa a área de atuação do órgão e a subfunção é relacionada à área da despesa na qual a ação será executada.

A Classificação por Estrutura Programática, em conformidade com a Portaria MOG nº. 42/1999, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação. Assim, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados em programas e ações, cabendo a cada ente estabelecer suas próprias estruturas, em observância a referida portaria.

A Classificação da Despesa Orçamentária por Natureza é formada por um conjunto de informações estruturadas em formato de código que agrega a *categoria econômica* da despesa, o *grupo* a que ela pertence, a *modalidade de aplicação* e o *elemento*. A Lei nº. 4.320/1964, assim como no caso da receita, estabelece os itens da discriminação da despesa que são identificados por números de código decimal formado por oito dígitos. A classificação da despesa orçamentária quanto à natureza é feita conforme se ilustra no Quadro 3:

Quadro 3 – Classificação da despesa orçamentária quanto à natureza

| Classificação da Despesa orçamentária quanto à natureza | | | | | | | |
|---|------------------------------|-------------------------|----|---------------------|----|-------------|----|
| 1º | 2º | 3º | 4º | 5º | 6º | 7º | 8º |
| Categoria Econômica | Grupo de Natureza da Despesa | Modalidade de Aplicação | | Elemento de Despesa | | Subelemento | |

Fonte: Adaptação do MTO (BRASIL, 2022).

Seguindo essa sequência numérica codificada, cada dígito possui uma identificação que classifica a despesa orçamentária. Conforme demonstrado pela figura a seguir, a classificação da despesa é extensa e possui vários detalhamentos.

Figura 2 – Classificação da Despesa Orçamentária

Fonte: Adaptação de MCAPS (BRASIL, 2021).

Tendo em vista que o nosso objeto de estudo é abordado pela classificação da Despesa Orçamentária por Natureza, detalha-se, agora, esse tópico. O MCASP classifica a despesa orçamentária em três grandes grupos: *Categoria Econômica*, *Grupo de Natureza da Despesa* e *Elemento da Despesa*. Ainda como informação gerencial inclui a *Modalidade de Aplicação*, com o objetivo de indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades na mesma esfera. Possui também o *Subelemento* que representa o desdobramento facultativo do elemento da despesa, sendo utilizado conforme as necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária de cada ente.

A *Categoria Econômica* é a primeira subdivisão da classificação da despesa e pode ser classificada em *despesas correntes* e *despesa de capital*, conforme disposto na Lei n. 4.320/1964. As *despesas correntes* são todas aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Já as *despesas de capital* contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

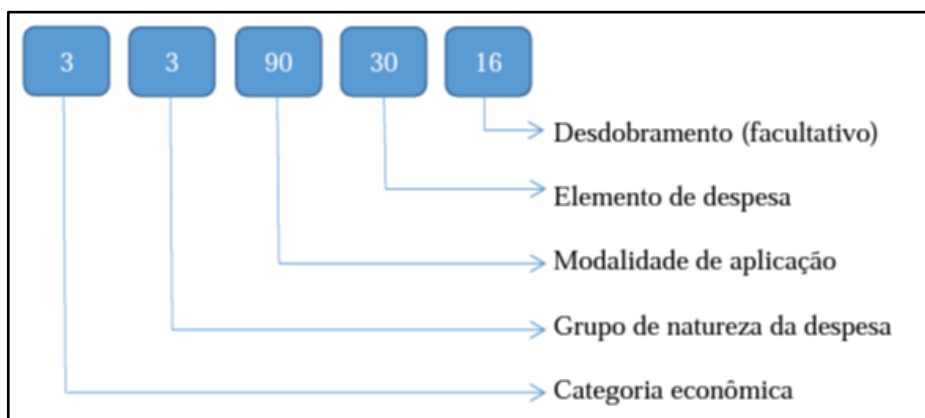
Segundo Lima (2018), as *despesas correntes* diminuem as disponibilidades financeiras do Estado e seu Patrimônio Líquido. São instrumentos para financiar os programas e as ações orçamentárias definidos pelo Governo. Já as *despesas de capital*, também, diminuem as disponibilidades financeiras do Estado, porém não provam efeito sobre o Patrimônio Líquido.

O *Grupo de Natureza da Despesa* (GND) é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. É composto por seis grandes grupos de despesa e são apresentados com seus respectivos códigos: (1) Pessoal e encargos sociais; (2) Juros e encargos da dívida; (3) Outras despesas correntes; (4) Investimentos; (5) Inversões financeiras e (6) amortização da dívida.

A *Modalidade de Aplicação* tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas unidades. A classificação é realizada por meio de código composto por dois dígitos. Seu principal objetivo é eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

O *Elemento da Despesa* identifica os objetos de gastos que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins. Os códigos dos elementos estão definidos no Anexo II da Portaria Conjunta STN/SOF/ME n. 103. São exemplos de elementos da despesa: Pensões (3), Diárias – Civil (14), Material de Consumo (30), Auxílios (42). Os elementos e subelementos de despesa são de utilização facultativa, conforme dispõe o MCASP. Esses elementos estão ilustrados na Figura 3 a seguir:

Figura 3 – Elemento e subelemento da despesa



Fonte: Reprodução de Sousa (2021).

Com as respectivas dotações orçamentárias consignadas em cada Órgão e UO, iniciam-se as etapas de Planejamento e Execução. A execução orçamentária começa após a aprovação e a publicação da LOA. Esta última define o valor das dotações orçamentárias que cada órgão

receberá ao longo do exercício financeiro, mesmo assim, a execução depende da existência de recursos financeiros no caixa do Governo. Dessa forma, a etapa de planejamento abrange a formulação do plano de ações governamentais que servem de base para a fixação da despesa orçamentária, a movimentação de créditos, e a programação orçamentária e financeira. Logo, a execução orçamentária e a execução financeira são indissociáveis.

A etapa da execução da despesa orçamentária está prevista na Lei nº. 4.320/1964. As suas fases são as seguintes: *empenho*, *liquidação* e *pagamento*. O *empenho* é o ato emanado de autoridade competente que cria para o ente público a obrigação de pagamento, consistindo na reserva de dotação orçamentária para uma finalidade específica. A formalização ocorre após a emissão do documento denominado *Nota de Empenho*, no qual consta o nome do credor, a especificação, o tipo de despesa, e demais dados de controle orçamentário.

A *liquidação* prevê verificar o direito adquirido pelo credor. Nessa fase, é analisada a documentação que comprova o respectivo crédito com a análise do contrato (ajuste ou acordo), da nota de empenho e dos comprovantes da entrega do material ou da prestação de serviço. Apura-se a origem do respectivo crédito e a importância que se deve pagar e a quem, para, assim, extinguir a obrigação.

O *pagamento* é a última etapa do processo da execução da despesa. Nessa fase, há o ato da entrega, ao credor, de numerário podendo ser por ordens de pagamentos ou crédito em conta, cheque nominativo. A Lei nº. 4.320/1964 estabelece que o pagamento da despesa só é efetuado quando ordenado e após a regular liquidação. Tendo explicado sobre os conceitos, as leis que regulamentam e os códigos para a compreensão da dinâmica do ciclo orçamentário, passa-se, agora, para a explanação de como ocorre o Financiamento das Instituições de Ensino Superior no próximo tópico.

3.2 FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

O orçamento destinado as Instituições de Ensino Superior é elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional, integrando o orçamento geral da União, no capítulo dedicado ao Ministério da Educação. Anualmente, o governo planeja a execução dos recursos públicos, estabelecendo ações prioritárias e prevê a arrecadação de receitas para o ano seguinte. Para Lima (2018), “o orçamento é um instrumento de controle preventivo que assinala o caminho a ser seguido pela Administração Pública, dando-lhe a necessária autorização para arrecadar e gastar dentro dos limites que estão no próprio orçamento”. A estudiosa ainda afirma

que o orçamento permite a fixação de um objetivo bem definido, o estabelecimento dos meios de controle e a coordenação das atividades executadas.

Sendo o orçamento o instrumento pelo qual o Estado desenvolve suas políticas, planos e ações, a gestão dos recursos destinados às IES é contemplada em seus objetivos, metas e execução orçamentária. O processo de planejamento e elaboração está vinculado diretamente aos projetos sociais e econômicos de um país, compondo a estrutura político-administrativa que expressa a relação entre o Estado e a sociedade. É uma das principais ferramentas de implementação de políticas públicas, refletindo as prioridades e os interesses do governo. (CAMPOS, 2015).

Conforme observado na introdução deste estudo, o ensino superior pode ser oferecido por instituições públicas ou privadas. No Brasil, as instituições públicas possuem como principal fonte de financiamento o Estado, podendo ser da esfera Federal, Estadual ou Municipal. Já as instituições privadas buscam financiamento por meio de recursos próprios e por meio da cobrança de mensalidade.

O MEC é órgão público federal responsável pela organização e pela coordenação do sistema de educação superior no Brasil. As IFES estão vinculadas ao MEC e dependem do orçamento deste ministério para custear as suas despesas correntes e de capital. O MEC utiliza recursos do Fundo Público Federal (FPF) que é composto pelos impostos, taxas e contribuições pagas pela sociedade brasileira.

Os recursos do FPF são destinados ao financiamento dos programas de governo voltados para a educação, saúde, saneamento, habitação, assistência social, salário-desemprego, bolsa-família, subsídios, renúncias fiscais, pagamento de juros, amortização das dívidas públicas, e outras. Dessarte, as IFES disputam os recursos do FPF com outros sujeitos de áreas distintas (ALVES, 2016).

O FPF é composto não somente pelos tributos arrecadados (impostos, taxas, contribuições), mas também pela utilização do patrimônio, realização de serviços, transferências, operações de créditos e alienação de bens. Essa arrecadação é classificada em receitas correntes e receitas de capital (AMARAL, 2003).³ Os gastos dos recursos do FPF se efetivam por meio do Orçamento Geral da União (OGU) conforme o planejamento do Governo Federal. O Ministério da Economia (ME) elabora e planeja a execução do orçamento juntamente com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – sendo este último o órgão central. O MEC executa o orçamento disponibilizado pelo

³ Para melhor compreensão do que são receitas correntes e receitas de capital, consulte o tópico anterior.

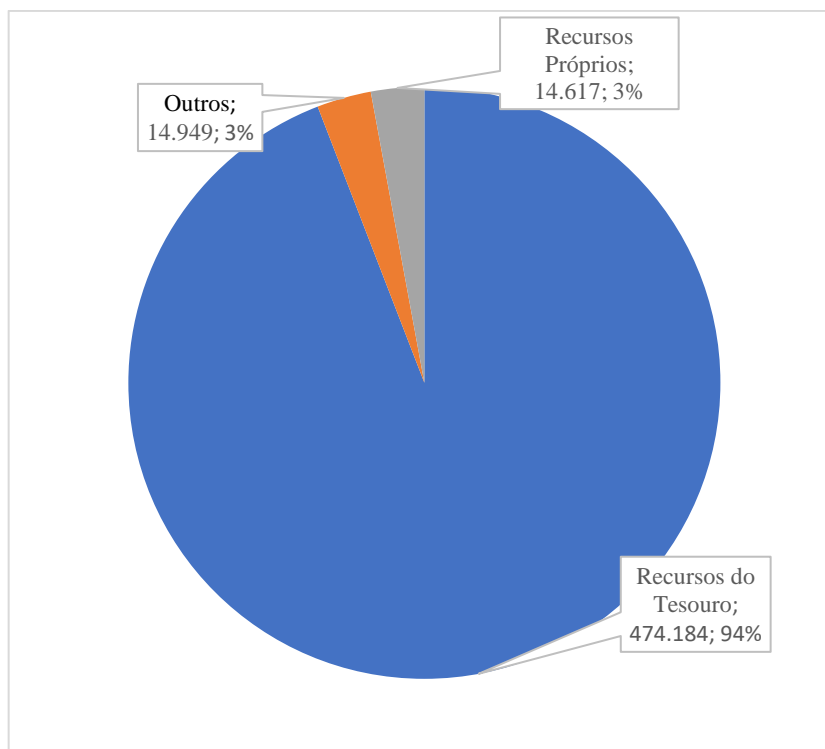
ME com o auxílio da Secretaria de Educação Superior (SESu) e pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO).

As instituições privadas de ensino superior possuem como principal fonte de financiamento a cobrança de mensalidade dos estudantes matriculados. No entanto, os índices de evasão e inadimplência registrados nas últimas décadas têm levado as instituições a buscar fontes alternativas de financiamento. Parcerias com o setor empresarial, abertura de capital na bolsa de valores e incentivos governamentais são meios alternativos utilizados pelas IES para diversificar as fontes de financiamento. Esses incentivos podem ser de forma direta por meio de subsídios, empréstimos, crédito educativo ou de forma indireta através de isenções fiscais. Os incentivos governamentais ao setor privado contribuíram para que essas instituições tenham maior disponibilidade financeira contribuindo de forma significativa para a sua expansão (FÁVERO; BECHI, 2017).

Para Amaral (2003), quando surgiram as primeiras IFES, não foram definidas as regras que garantissem o seu financiamento. Não houve a vinculação de patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento das IFES. Até hoje, a situação não é diferente, pois as instituições não possuem patrimônio e fundos que gerem recursos financeiros significativos, quando comparados com os seus orçamentos (AMARAL, 2003). Nesse sentido, as fontes de recursos das IFES são divididas em recursos do tesouro, recursos próprios e recursos provenientes de contratos e convênios com entidades públicas e privadas, sendo que a sua principal fonte de financiamento deriva, prioritariamente, do Governo Federal.

Conforme o Gráfico 2, 94% do orçamento total das universidades federais são oriundos dos Recursos do Tesouro⁴. Os recursos próprios e de contratos e/ou convênios representam apenas 6% do total.

⁴ Recursos do Tesouro são aqueles oriundos do Governo Federal.

Gráfico 2 – Fontes de financiamento das universidades federais: de 2015 a 2021

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados presentes no SIAFI.

Segundo Amaral (2008), um desafio do financiamento da educação superior pública federal é definir qual o montante de “recursos são suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições mantidas pela união”. Para o autor, a LDB, ao estabelecer que a União deve destinar recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento das IES por ela mantidas, não define critérios nem parâmetros que assegurem recursos de forma satisfatória para o funcionamento das IFES. O estudioso traz ainda quatro classificações utilizadas pelo estado para financiar o ensino superior: financiamento incremental ou inercial; financiamento por fórmulas; financiamento contratual e financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes.

A seguir, deslindam-se esses quatro tipos de financiamento no Quadro 4:

Quadro 4 - Mecanismos de financiamento da educação superior

| Tipo | Definição |
|--|---|
| Financiamento incremental ou inercial | O governo estabelece o montante de recurso de forma unilateral ou por meio de negociação com a instituição. A destinação dos recursos financeiros é estabelecida baseado nos recursos do ano anterior, havendo a possibilidade de um percentual de acréscimo. |
| Financiamento contratual | É estabelecido por meio de um contrato um acordo entre o Estado e a instituição, em que o estado se compromete a fornecer recursos financeiros para que a instituição atinja os programas e os objetivos estabelecidos no acordo. |

| | |
|------------------------------------|--|
| Financiamento por subsídios | O Estado atua destinado repasses aos estudantes para que estes frequentem as universidades que lhe interessem. Dessa forma, as instituições disputam entre si, conforme às regras de mercado, dependendo apenas da escolha dos estudantes. |
| Financiamento por fórmulas | Estabelece indicadores institucionais que determina o percentual ou valor que será destinado para cada instituição que participa da distribuição. |

Fonte: Elaboração própria a partir das contribuições de Conceição *et al.* (1998), Velloso (2011) e Jongbloes e Maassen (1999 apud AMARAL, 2008).

O financiamento das IFES se dá por um processo misto que inclui o financiamento incremental/inercial e o financiamento por fórmula. Essa classificação é justificada pelo fato de que os recursos financeiros são estabelecidos conforme os recursos utilizados no ano anterior, assim como quem define o montante é o governo federal com a aprovação do Congresso (AMARAL, 2008). Quanto a partilha de recursos financeiros entre as instituições, o MEC estabeleceu um modelo de distribuição orçamentária definindo critérios que permitam às IFES alocar os recursos de forma que sejam consideradas as condições socioeconômicas e sociais de cada uma. Para isso, é ponderada a heterogeneidade da instituição (MENDONÇA, 2016 apud MARTINS, 2021).

O modelo proposto pelo MEC destina-se a alocação de recursos orçamentários referente as despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital⁵. São consideradas a partir da Matriz de Distribuição que é elaborada por comissão paritária, constituída no âmbito do MEC e integrada por membros indicados pelos reitores das universidades e integrantes do ministério. Atualmente regulamentada pelo Decreto nº. 7.233, de 19 de julho de 2010, a Matriz de Distribuição Orçamentária “dispõe sobre os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária”.

Com o intuito de estabelecer diretrizes básicas e critérios técnicos para a distribuição de recursos orçamentários no âmbito das Universidades Federais, o principal objetivo da Matriz é institucionalizar a alocação de recursos de custeio e de capital por meio de um modelo de alocação de recursos com base na produção acadêmica e na produtividade universitária. As despesas que compõem a matriz de distribuição referem-se aos grupos de despesas correntes (água, luz, telefone, manutenção) e das despesas de capital. Não é considerado o grupo de despesa com pessoal e seus benefícios, pois esse já vem vinculado de forma obrigatória no Orçamento Geral da União.

Com a finalidade de distribuir crédito orçamentário para um exercício financeiro específico, as matrizes são elaboradas a partir da compilação de dados de todas as instituições

⁵ Para saber o que são outras despesas correntes e de capitais, consulte tópico anterior.

que são atendidas. Após o levantamento dos dados, encaminha-se o documento às secretarias do MEC para avaliação e aprovação. Nessa fase, são realizados os ajustes e as negociações entre os representantes das instituições e o MEC. Assim, é elaborada a versão final que é incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) que é detalhada por UO⁶. Com os limites estabelecidos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MEC), a Casa Civil consolida o Projeto de Lei e envia para aprovação do Congresso Nacional. Com a aprovação do Congresso, o Presidente da República sanciona e divulga a LOA. Após a publicação da Lei, o MEC divulga os valores e a programação orçamentária de cada unidade e, por último, as IES recebem os recursos orçamentários (MARTINS, 2021).

O modelo de matriz utilizado atualmente – chamado também de Matriz ANDIFES – foi sendo aperfeiçoado ao longo do tempo. É o principal avanço decorrente do diálogo entre as instituições representadas pela ANDIFES e o MEC. Martins (2021) apresenta o Quadro 5 com as principais alterações na elaboração da matriz desde a sua concepção até os dias atuais. Reproduz-se, aqui, esse quadro haja vista sua didática para ilustrar as diversas modificações ocorridas desde a primeira proposição da matriz de referência.

Quadro 5 – Principais alterações na Matriz ANDIFES

| Período | Modelo | Critérios utilizados |
|-------------------|------------------------|---|
| 1988-1994 | Centralizado no MEC | Sem critérios objetivos. Alto domínio político. |
| 1995-1998 | Modelo Holandês | Inclusão de critérios de produção acadêmica e desempenho, porém havia grande dificuldade em coletar e verificar os dados. |
| 1999-2003 | Modelo Inglês | Introdução do critério de aluno equivalente, bem como de critérios de competição e eficiência. Separação em duas matrizes (ensino e pesquisa) |
| 2004-2012 | Decreto nº. 7.233/2010 | Inclusão de variáveis de eficiência, produção acadêmica e qualidade de ensino. Matriz única para ensino, pesquisa e extensão. |
| 2013-atual | Portaria nº. 651/2013 | Definição de elementos mínimos pela Matriz OCC (matriz de orçamento de Outros Custeio e Capital) |

Fonte: Martins, 2021

O modelo vigente é regulamentado pela Portaria nº. 651, de 24 de julho de 2013. Essa define os parâmetros e as atribuições da Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital assim como define a composição da comissão paritária estabelecida pelo Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. A matriz é composta por duas etapas denominadas de Orçamento de Manutenção e Orçamento de Investimento.

⁶A definição de Unidade Orçamentária (UO) consta no tópico anterior.

A matriz Orçamentária de Outros Custeios e Capital é atualizada anualmente com base nos dados do ano anterior e enviada para ao MEC por meio da Plataforma de Integração de Dados, denominada PingIFES. A plataforma facilita o envio e o controle dos dados tornando o processo mais ágil e reduzindo a possibilidade de erros. Mendonça (2016) reforça que a matriz orçamentária está em constante evolução. Nesse prisma, as variáveis podem ser incluídas ou retiradas dependendo do cenário socioeconômico e político do momento.

Para Amaral (2011), a partir de 1994, com a implantação de um modelo de distribuição de recursos para as despesas de custeio e capital cria-se um ambiente de competição, pois “o bolo financeiro é dividido entre as instituições, o que implica em que o aumento da fatia para uma instituição significa porção menor para outras”. No entanto, o autor concorda que a implantação deixa clara as *regras do jogo* para a obtenção de recursos orçamentários, tornando mais transparente a alocação em cada entidade.

Esse é o panorama do financiamento do Ensino Superior no País. No próximo capítulo, são descritas as políticas educacionais e as suas implicações orçamentárias em dois governos, o do Fernando Henrique Cardoso e o do Luís Inácio Lula da Silva.

4 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO SUPERIOR NOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA.

Neste capítulo, são apresentadas as políticas educacionais voltadas ao Ensino Superior Brasileiro e as suas implicações orçamentárias em dois governos, o do Fernando Henrique Cardoso e o do Luís Inácio Lula da Silva, respectivamente. Destaca-se que não é um exame exaustivo de todas as ações políticas realizadas nos supracitados governos. É sim uma contextualização que aponta como as políticas educacionais dirigidas para o ensino superior influem nas dotações orçamentárias das IFES.

4.1 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Nos anos 1990, o Ensino superior passou a ter papel de destaque para a diminuição da pobreza e a desigualdade social. Os fundamentos de acesso à educação promulgados na Constituição Federal de 1988 reconhecendo o direito à educação como princípio básico para a dignidade humana se fortaleceram, tornando claro a necessidade de qualificar e capacitar a população brasileira. Era necessário esforços para superar o trabalho não qualificado e o Ensino Superior passou a ser considerado importante para qualificar a mão de obra, a oferta dos serviços e a qualidade das mercadorias produzidas, pois propiciaria o alavancar da economia e o realinhamento ao cenário mundial. Novas requisições são colocadas aos sistemas educativos relativos à qualificação e a competências para o mundo do trabalho (CISLAGHI, 2012).

Em 1994, o então candidato à Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso, apresentou uma proposta de governo que chamava a atenção para o papel econômico que era atribuído à Educação. Foi chamada de *base do novo estilo de desenvolvimento* cuja dinâmica e sustentação provêm de fora dela mesma – do progresso científico e tecnológico. O governo atuaria no topo do Sistema Educacional, isto é, pela universidade, pois a sua competência científica e tecnológica seria fundamental para garantir a qualidade do ensino básico, secundário e técnico, assim como aumentaria a qualificação geral da população. Para atingir o objetivo, a proposta do governo afirmava a necessidade de se estabelecer uma parceria entre o setor privado e o Governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do desenvolvimento científico e tecnológico (CUNHA, 2003).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, preconizado pelo candidato, definia que as funções do Estado deveriam ser de coordenar e financiar as políticas públicas sem ter a

obrigação de executá-las. O Estado deveria oferecer espaço para que o setor privado contribuísse para a solução dos problemas sociais. No setor educacional, em particular o ensino superior, o Governo se propunha a atuar como normatizador e fiscalizador da política educacional, e o setor privado seria convidado a executar essa política (ALMEIDA, 2015).

Em 1995, com a posse de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o MEC apresentou o documento “A política para as Instituições Federais de Ensino Superior”, contendo vários pontos considerados essenciais para a política de reforma das IFES. Para Amaral (2008), o Governo Federal pretendia dar autonomia financeira para as IFES, de modo que o Fundo Público Federal (FPF) não fosse sua única fonte de financiamento.

As instituições deveriam decidir sobre pessoal – contratações e remunerações; os orçamentos seriam globais, ou seja, os recursos poderiam ser transferidos de pessoal para manutenção e investimentos e vice-versa; não haveria aumento dos recursos financeiros do FPF para as IFES; os recursos seriam distribuídos utilizando-se critérios que buscassem a eficiência e ampliação de atividades; as instituições deveriam procurar fontes adicionais ao FPF; os cursos de especialização e extensão deixariam de ser gratuitos e os hospitais de ensino seriam, administrativamente, separados das instituições. (AMARAL, 2008 p. 16)

A política de reforma para o ensino superior deveria promover uma *revolução administrativa*. Para o Governo FHC, a Rede Federal de Ensino Superior precisava ser revisada pois grande parte do orçamento do MEC era destinado ao ensino superior federal que atendia uma pequena parcela de estudantes de graduação. O objetivo era que as universidades tivessem uma *efetiva autonomia* para uma administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa. O montante de verbas que viessem a receber seria condicionada à avaliação de desempenho, levando em conta o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados (CUNHA, 2003).

O discurso governamental para a implementação da política educacional era de que, para realizar as ações necessárias, bastava otimizar os recursos. Para o Governo, faltava apenas uma administração racional e a utilização da capacidade ociosa, criando, por exemplo, cursos noturnos e aumentando a quantidade de matrículas sem aumentar as despesas (CUNHA, 2003).

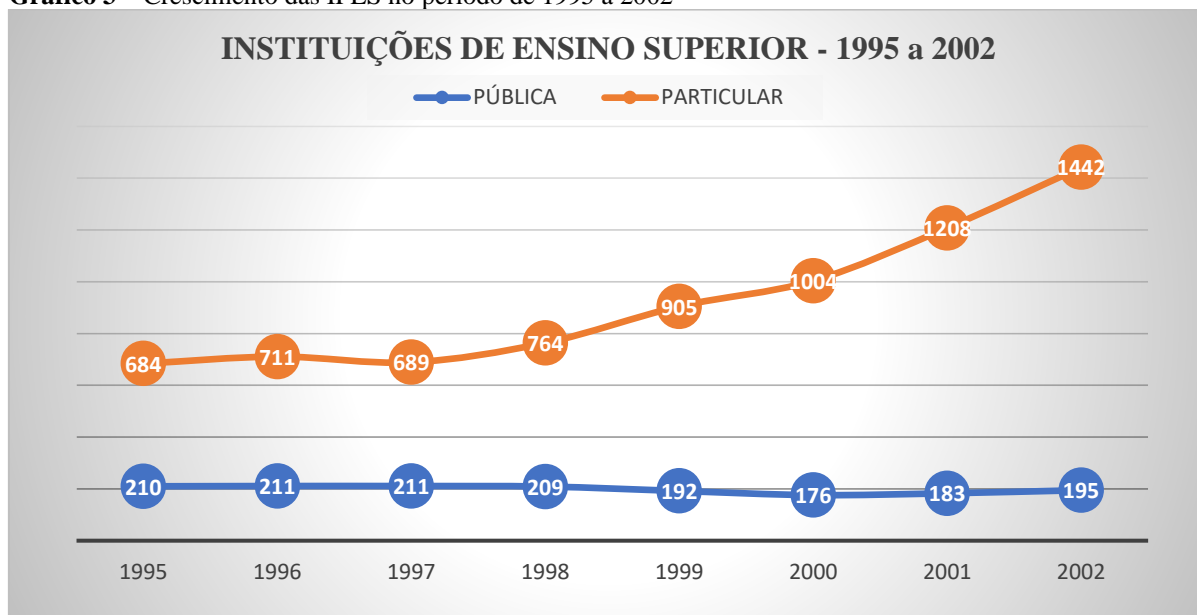
Para Sguissardi (2006), as propostas do presidente FHC eram de modernização conservadora. Elas sugeriam uma série de ajustes estruturais e fiscais, iniciadas no governo Collor de Mello em 1990 e seguidas pelo governo Itamar Franco. Na gestão de FHC, ocorreram as principais contribuições para a reconfiguração das esferas pública e privada, inclusive para a Educação Superior. O país passou a integrar a economia mundial enfatizando o novo papel atribuído ao mercado na alocação dos recursos e diminuindo as funções do Estado, em especial quando esse é pensado como provedor dos serviços sociais, dentre eles, a Educação.

As recomendações de entidades internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) eram de diversas ordens. Dentre elas, destacam-se: equilíbrio orçamentário, mediante a redução dos gastos públicos; abertura comercial; liberalização financeira; desregulamentação dos mercados domésticos e privatização das empresas e dos serviços públicos. Esse período foi marcado pela busca de equilíbrio orçamentário devido às incertezas da economia.

A redução de recursos públicos para as IFES foi fundamentada nas restrições econômicas vivenciadas no país, assim como na diminuição dos gastos públicos. O meio universitário passou a conviver com palavras de ordem, como eficiência, produtividade e fontes alternativas de financiamento. Entre os anos de 1995 e 1999, o MEC elaborou diversos documentos com a intenção de criar mecanismos que viabilizassem a autonomia universitária com a justificativa de aumentar a eficiência na gestão e uma maior liberdade de execução. A compreensão que se depreende desse período é de que as propostas para a reestruturação das Universidades Federais pautavam-se em uma autonomia, em que o compromisso do Governo Federal seria de lhes repassar recursos financeiros de forma global, condicionados a indicadores de desempenho para incentivar ganhos de produtividade e a busca por recursos orçamentários através de parcerias com a comunidade (CAMPOS, 2015).

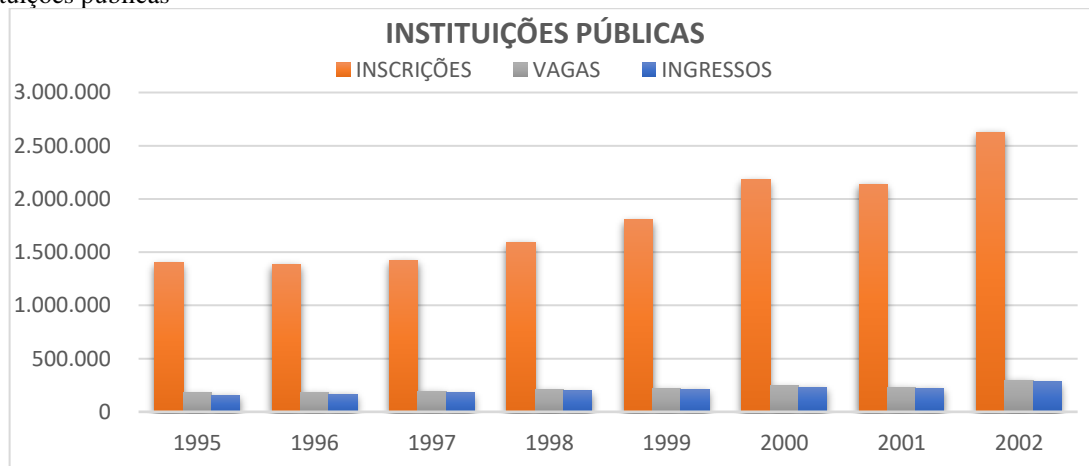
A educação passou a ser vista como uma empresa que deveria ser produtiva e rentável. Para Sguissardi (2006), esse período foi um período marcado pelo estímulo à privatização do ensino superior no país, pois o Brasil apresentava o maior índice de privatização da América Latina e aparecia entre os cinco países de maior índice de privatização no mundo. Esse índice levava em conta o número de IES e o percentual de matrículas, portanto era necessário ampliar o número de alunos matriculados nessa modalidade de ensino. Por esse motivo, no período do Governo FHC, o ensino superior público federal teve uma expansão de 37% nas matrículas, uma redução de 5% no seu corpo docente e de 21% no seu quadro de funcionários, seguido por congelamento salarial.

Conforme podemos visualizar no Gráfico 3, no período de 1995 a 2002, houve uma grande expansão das instituições de ensino privado. Em 1995, das 894 IES, 210 (23%) eram públicas e 684 (77%) eram privadas. Em 2002, das 1.637 IES, 195 (12%) eram públicas e 1.442 (88%) eram privadas. No período de oito anos, as IES privadas cresceram 111%. A pequena expansão das IFES públicas e a grande expansão das instituições de ensino particular, no período do governo FHC, pode ser explicada pela drástica redução do financiamento às instituições públicas e pela facilidade de criação das instituições privadas.

Gráfico 3 – Crescimento das IFES no período de 1995 a 2002

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados retirados do INEP/MEC.

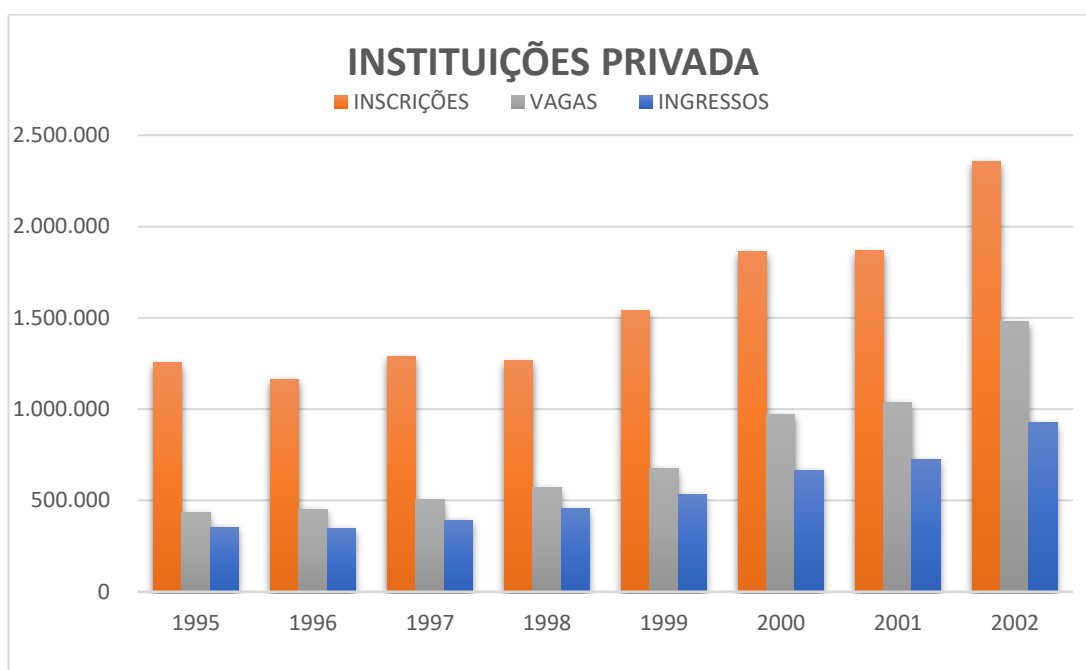
Devido à desigualdade social do país, muitos estudantes concluintes do ensino médio não possuem condições financeiras para ingressar no ensino superior particular nem para se manter em uma instituição pública. A expansão do ensino superior no setor privado e a desigualdade acabaram gerando uma alta ociosidade das vagas, altos índices de inadimplência e evasão. A baixa qualidade da educação básica também dificultou o acesso e a permanência na universidade pública (ALMEIDA, 2015). Os Gráficos 4 e 5 ilustram as diferenças entre as Instituições Públicas e Privadas quanto a quantidade de inscritos no vestibular, número de vagas disponibilizadas e quantidade de matrículas efetivadas.

Gráfico 4 – Números de inscritos no vestibular, de vagas disponibilizadas e de ingressos 1995-2002, em instituições públicas

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados retirados do INEP/MEC.

Observando o Gráfico 4, percebe-se o quanto a demanda é alta e a oferta de vagas é baixa. Em 1995, havia cerca de 1,3 milhões de inscritos no vestibular chegando a 2,6 milhões em 2002. A relação candidato/vaga aumentou ao longo dos anos, passando de 7,8 em 1995 para 8,9 em 2003. Mesmo havendo um aumento na quantidade de vagas de 66%, a demanda aumentou 88%, tornando a concorrência cada vez maior nos vestibulares públicos ao longo dos anos. Em 2002, 95% das vagas das universidades públicas eram preenchidas. Já nas universidades particulares a realidade era outra, conforme se delineia no Gráfico 5:

Gráfico 5 – Números de inscritos no vestibular, de vagas disponibilizadas e de ingressos 1995-2002, nas instituições privadas.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados retirados do INEP/MEC.

A quantidade de vagas disponíveis nas instituições particulares saltou de 432 mil para 1,4 milhões no período de 1995 a 2002. A quantidade de demanda cresceu no mesmo ritmo das universidades públicas: um aumento de 88%. O preenchimento das vagas que era de 83% no início de 1995 caiu para 63% em 2002. A ociosidade de vagas chegou a quase 50%. O incentivo do governo para o crescimento das instituições particulares fez com que o volume de vagas fosse muito superior à demanda, fazendo com que a relação candidato/vaga chegasse a 3,3 em 2002. Almeida (2015) considera inadequado apenas criar vagas e expandir o setor privado, pois essas ações de maneira isolada levam à ociosidade de vagas, conforme ficou patente no Gráfico 5.

Para Carvalho (2006), a partir de 1998, as matrículas em instituições particulares apresentavam trajetória ascendente. No entanto, o crescimento da oferta de vagas foi mais acelerado que a evolução na procura pelas instituições particulares. A relação candidato/vaga de 2,2 em 1998 para 1,6 em 2002 demonstrava que a expansão da rede privada apresentava uma oferta maior que a demanda. Em 1998, o percentual de vagas não preenchidas era de 20%; em 2002 o percentual quase dobrou chegando a 37%. Para a autora, as restrições econômicas dos anos 1990, “tais como o baixo e oscilante crescimento econômico e suas consequências mais perversas, desemprego e queda na renda real média”, justificavam a baixa procura pelo ensino superior.

Ainda nesse governo, foram realizadas várias tentativas de aprovar, no Congresso Nacional, emendas constitucionais ou leis ordinárias que promovessem a autonomia universitária, ao invés de autonomia de gestão financeira (constitucional), que autorizasse as IFES a arrecadarem fundos de qualquer natureza, na tentativa de reduzir o financiamento federal da educação superior. Na expectativa de compensar a desobrigação do Estado com a manutenção das IFES, autorizou a criação das Fundações de Apoio Institucional e a permissão de entidades privadas dentro dos *campi* universitários (SGUISSARDI, 2006).

Para Carvalho (2006), o projeto de autonomia apresentado pelo Governo Federal consistia em “transformar o status jurídico das universidades públicas em organizações sociais, entidades públicas não estatais, fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos”. A relação entre o Estado e estas organizações sociais se daria, por meio de um contrato de gestão, com descrição dos serviços que seriam prestados, quais metas deveriam ser atendidas e os recursos financeiros que deveriam ser transferidos a cada ano pelo Governo. Segundo a autora, a política adotada levou ao sucateamento das IFES, devido às drásticas reduções no orçamento levando à perda de docentes e funcionários técnico-administrativos, além da falta de investimento em instalações.

Esse cenário estimulou a privatização no interior das instituições, por meio de parcerias entre universidades públicas e fundações privadas e à oferta de cursos de extensão pagos. Os ajustes fiscais e os baixos salários dos docentes induziram muitos à aposentadoria precoce, sendo que os mais qualificados migraram para as instituições privadas. Eis as consequências mais gerais que esse desabastecimento orçamentário causou.

Além disso, o desenvolvimento dos Sistemas de Educação Superior criou novos tipos de instituição, as não universitárias, voltadas para a educação pós-secundária ou de nível superior, que evidentemente não realizam pesquisa e oferecem uma formação técnico-profissional. Logo, essas IES têm custos menores que os de uma universidade, que

tradicionalmente desenvolvem as atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão (VELLOSO, 2011).

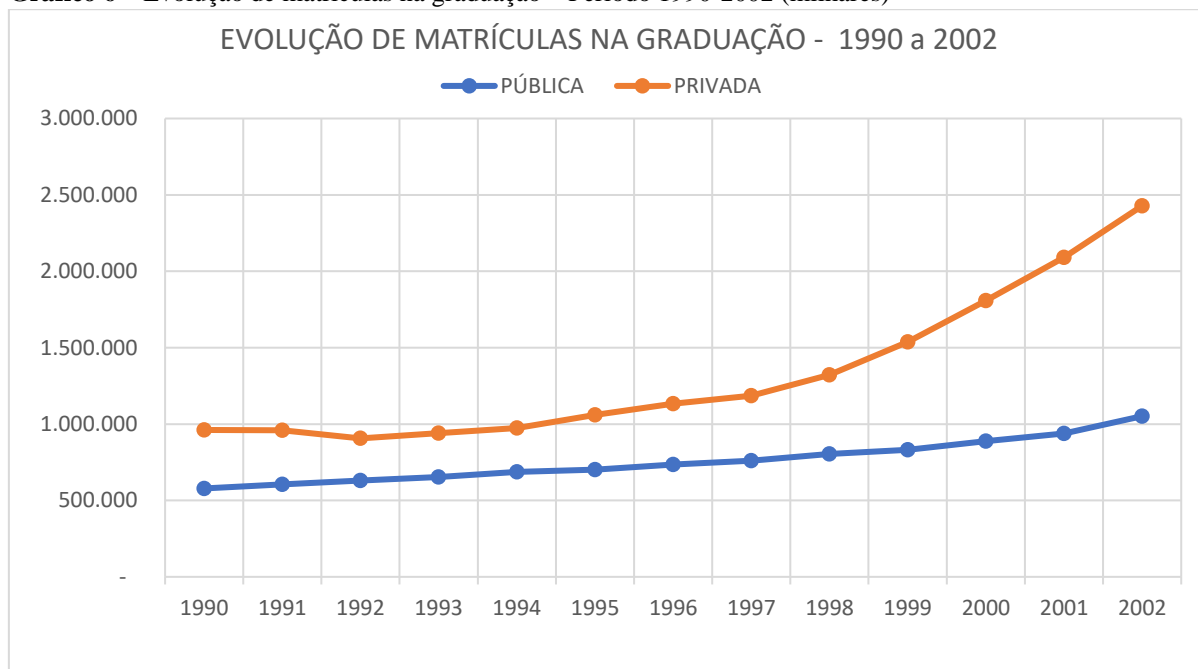
Esse fenômeno de privatização não aconteceu apenas no Brasil. Foi resultado de uma política neoliberal global imposta para toda a América Latina, como condição de barganha para a liberação de recursos financeiros pelos bancos mundiais.

Na América Latina, a expansão ocorreu por um processo que pode ser denominado de “privatização branca”, ou seja, a omissão dos Estados Nacionais fez com que uma procura elástica, que esbarrava numa oferta inelástica das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, se desviasse para o ensino pago. A demanda represada buscou uma válvula de escape na oferta de vagas pelas Instituições de Ensino Superior particulares, que passou a ser, inclusive, um excelente campo para os investimentos do capital. Aí, a educação se tornou um negócio como qualquer outro, em que detentores de capital privado, mesmo que sem experiência no setor, nele passaram a investir, como investiam em qualquer outra fatia de “mercado”. (ROMÃO, 2014-p.100).

A política implementada nos anos 1990 foi apenas a ponta do *iceberg* que mostrou seu efeito mais danoso nos tempos atuais. Em 2007, iniciou, na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), a concessão de títulos de propriedades (ações) de instituições de ensino privado com a oferta de ações dos grupos Anhanguera, Pitágoras e Estácio de Sá. Desde então, esse processo se ampliou e algumas empresas brasileiras da área da educação passaram a operar também na Bolsa de Valores de Nova York (Nasdaq).

Do ponto de vista econômico, a comercialização de ações na bolsa de valores é um dos mecanismos pelo qual a financeirização se apropria das atividades educacionais, fazendo com que estas empresas sejam regidas não apenas pela lógica do lucro, porém também pela lógica financeira e especulativa do comércio de títulos. Os investidores que aplicam seu dinheiro nas bolsas não estão preocupados com o tipo de produto ou serviço que é entregue pela empresa, mas sim com o grau de rentabilidade que aquele título oferece. O processo de financeirização do setor ganhou impulso a partir dos anos de 1970 e se aprofundou, com a implantação do modelo neoliberal na década de 1990 (TRICONTINENTAL, 2021).

Ao longo dos anos 1990 a quantidade de matrículas na rede de ensino privada mais que dobrou. Ao observamos o Gráfico 6, nota-se um afastamento crescente entre a linha que representa a quantidade de matrículas da rede pública com a linha referente à quantidade de matrículas da rede privada.

Gráfico 6 – Evolução de matrículas na graduação – Período 1990-2002 (milhares)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados retirados do INEP/MEC.

No início da década de 1990, o setor público concentrava 37,5% das matrículas e o setor privado 62,5%. Ao longo dos anos, o setor privado foi aumentando de forma significativa a sua clientela, chegando a corresponder 70% das matrículas em 2002. Para Ferreira (2012), a política para a educação superior delineada nesse período propôs a diminuição de recursos destinados à educação, no cenário da lógica neoliberal para o controle dos gastos públicos. As diretrizes das políticas de governo passaram pela tentativa de caracterização da educação superior como:

Um serviço público não estatal; da diminuição significativa do financiamento estatal na manutenção das universidades federais; da mudança do papel do Estado, de financiador para regulador; da privatização; do incentivo de fontes alternativas de financiamento; das parcerias público-privadas; da diferenciação e competitividade entre instituições; da expansão de baixo custo; do ensino a distância; dos sistemas de avaliação; da formação para atender ao mercado de trabalho. Nessa perspectiva, as universidades passaram a ser vistas a partir de uma visão mais pragmática e utilitária dos seus serviços, seja na formação profissional, seja na produção da ciência e da tecnologia, modificando expressivamente os referenciais da sua finalidade e relevância social (FERREIRA, 2012 p. 461).

Com a redução dos investimentos da União na educação superior na década de 1990, em conformidade com os acordos junto as instituições internacionais, aumentou a disparidade entre a demanda, que se tornava cada vez mais crescente, e a oferta de vagas em instituições públicas. Com isso, houve uma crescente expansão do setor privado (DURHAM, 2003).

Compreende-se, assim, que a reforma da educação superior na década de 1990 é marcada por um perfil pragmático ocasionando alterações na concepção e organização desse nível de ensino.

Essas alterações podem ser justificadas pelas mudanças na legislação educacional, deixando o setor público em segundo plano. Nesse período, criam-se incentivos para a diversificação das fontes de financiamento e para a diferenciação institucional. Há, ainda, a crescente expansão do acesso na esfera privada, bem como a diminuição na qualidade do ensino e a redução da autonomia universitária. Ainda, foram introduzidas várias medidas de reestruturação para a educação superior e para as universidades públicas. Vale destacar a Lei nº. 10.168/2000, que institui o Programa de Estímulo à Integração Universidade-Empresa, a partir de parcerias entre universidade, centros de pesquisa e empresas privadas; a Lei nº. 10.260/2001 que criou o Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (FIES) e a Lei nº. 10.172/2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) (FERREIRA, 2012).

A reforma da educação superior promovida na década 1990 caracterizou-se por uma reorganização das universidades e seguiu uma orientação política que se subordinava às regras do mercado mediante a competitividade por autofinanciamento. Foi marcada também pela racionalidade técnica que levava a uma especialização das IES em áreas de competência. Em outras palavras, visava potencializar os recursos para alcançar maior eficiência e competitividade (OLIVEIRA, 2000 apud FERREIRA, 2012).

Para Paula (2014), o ensino superior é conduzido, nesse período, por uma perspectiva liberal. Segundo essa lógica, a esfera estatal recua das suas obrigações como ente público ao ponto que as iniciativas privadas se fortalecem. Assim, “há uma diminuição das responsabilidades do Estado na prestação direta de serviços sociais e um aumento do mercado privado em áreas como a educação” (PAULA, 2014, p. 136).

4.2 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

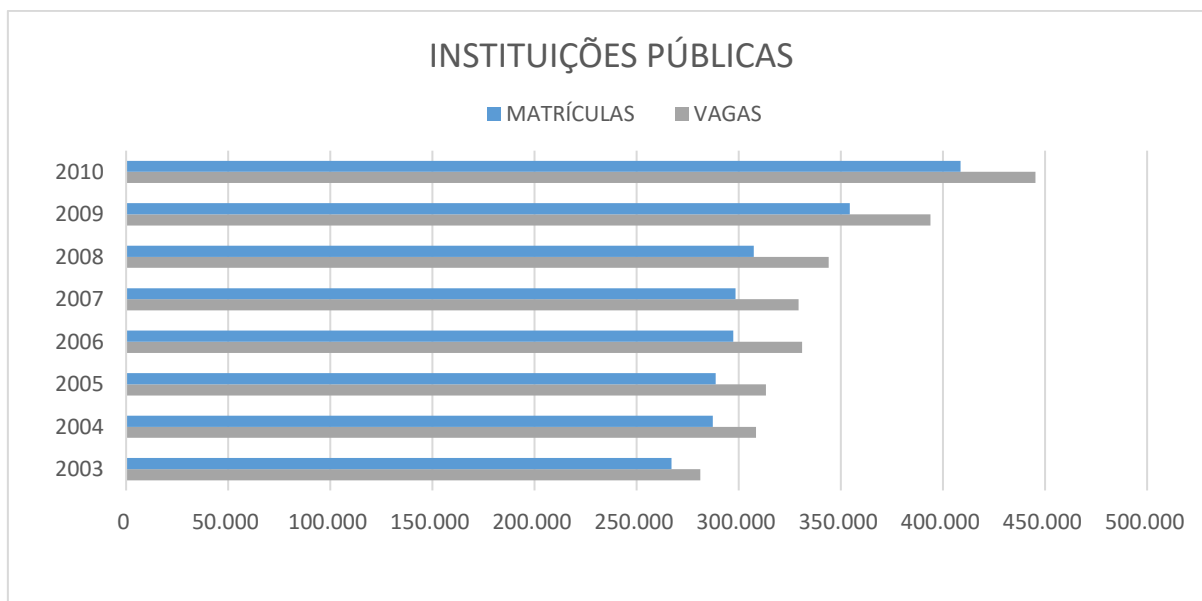
Em 2003, ao assumir a presidência da república, Luis Inácio Lula da Silva – popularmente chamado de Lula – considerado um governo popular democrático e sendo o primeiro candidato de esquerda eleito pela sociedade brasileira, criava uma expectativa ambiciosa com relação ao seu governo. Com o objetivo de analisar a situação em que se encontrava a educação superior brasileira, Lula criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que tinha como função analisar a situação e apresentar melhorias no tocante ao desenvolvimento, democratização e reestruturação das IFES (SILVA, 2019). O relatório final do GTI foi divulgado em dezembro de 2003, de forma extraoficial.

O referido documento era composto por quatro partes, a saber: (i) ações emergenciais; (ii) autonomia universitária; (iii) complementação de recursos (financiamento) e (iv) as etapas para a implementação da Reforma Universitária. O relatório reconhece a situação de crise da educação superior brasileira, com destaque para as Universidades Federais. Atribui o problema à crise fiscal do Estado, mas não aprofunda em sua origem. Em seguida, aponta que a crise já atinge as instituições particulares, que tiveram uma grande expansão e se encontravam ameaçadas pela inadimplência do alunado e uma crescente desconfiança com relação aos seus diplomas. E então, apontava as soluções que seriam uma reforma universitária profunda e um programa emergencial de apoio ao ensino superior, em especial às Universidades Federais (OTRANTO, 2006).

A reforma sugerida no relatório defendia a reposição do quadro docente; ampliação de vagas para estudantes; a abertura de cursos de educação à distância; a autonomia universitária e tratava do financiamento. Segundo o GTI, tais medidas resolveriam o problema das IFES. A reforma, que consistia na expansão do ensino superior, atribuía a Universidade um papel importante para o desenvolvimento econômico e social. Tendo esse horizonte, o Governo adotou uma série de medidas para a criação e ampliação da oferta do ensino superior, tanto na rede pública quanto privada (SILVA, 2019).

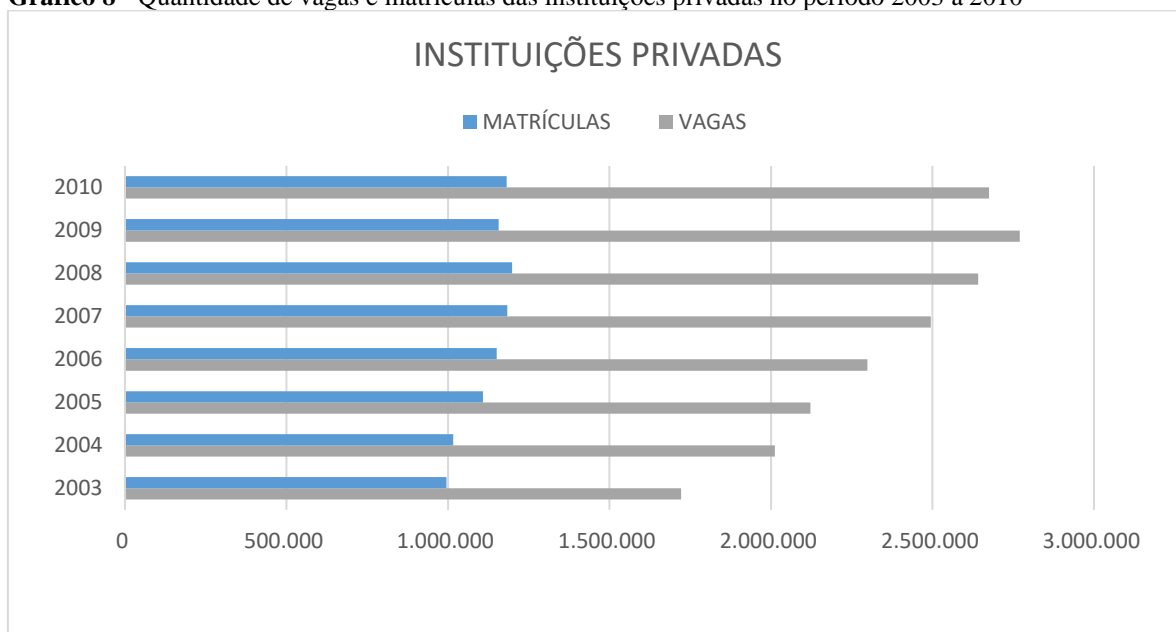
O documento previa que, em 2007, a oferta de vagas no ensino federal deveria alcançar 2,4 milhões e, para atender toda essa demanda, o GTI sugeria a abertura de concursos públicos para professores e servidores e criação de bolsas CAPES para atrair professores aposentados e recém-doutores. Outra medida proposta foi o aumento da carga horária dos professores, bem como o aumento do número de alunos por sala de aula e a implantação da Educação a Distância (EaD) (OTRANTO, 2006).

O Governo seguiu grande parte dessas proposições. No Gráfico 7, demonstram-se a quantidade de vagas disponibilizadas no período de 2003 a 2010 e a quantidade de matrículas das instituições públicas.

Gráfico 7 – Quantidade de vagas e matrículas das instituições públicas no período 2003 a 2010

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados retirados do INEP/MEC.

Observa-se que a quantidade de vagas nas instituições públicas, naquele período, teve um aumento de 58%. Em 2003, 95% das vagas disponíveis foram preenchidas. Em 2010, o percentual de vagas ociosas aumentou, mas manteve 92% das vagas preenchidas. As instituições privadas, por sua vez, também tiveram significativa participação no período. A quantidade de vagas disponibilizadas cresceu 55%. O Gráfico 8 demonstra essa evolução.

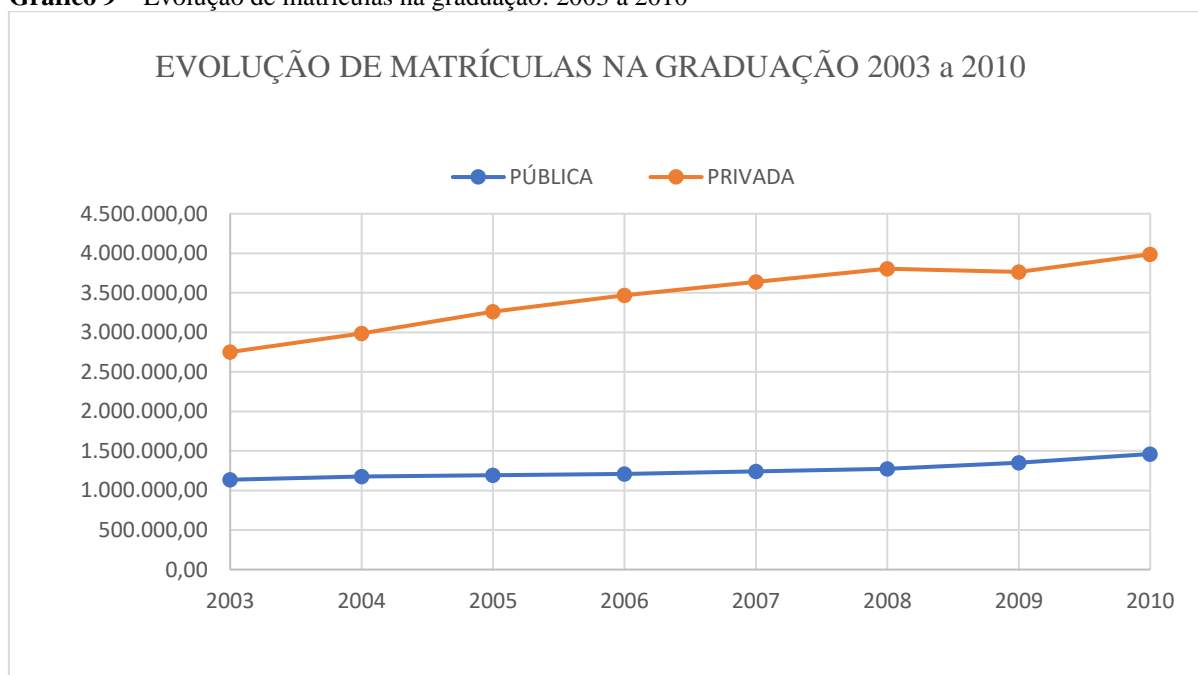
Gráfico 8 - Quantidade de vagas e matrículas das instituições privadas no período 2003 a 2010

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados retirados do INEP/MEC.

De um lado, a quantidade de vagas nas instituições privadas saltou de 1,7 milhões para 2,6 no período de 2003 a 2010. De outro, o percentual de vagas preenchidas ao final de 2010 não correspondia nem a 50% das vagas ofertadas. A quantidade de matrícula nas instituições de ensino particular teve um crescimento de 19% e a ociosidade de vagas acabou se tornando um problema. O relatório do grupo de trabalho aponta que a crise atingia as instituições particulares motivada pela grande expansão dos últimos anos e a falta de clientela devido a sua baixa renda que inviabilizava o acesso a instituições pagas.

No primeiro ano de governo, as matrículas da rede pública correspondiam a 21% do total disponibilizado. No final de 2010, último ano de governo, esse percentual correspondia a 26% do total, enquanto a rede privada dominava o setor com 74% das matrículas. O Gráfico 9 representa o distanciamento entre as matrículas nas instituições públicas e privadas.

Gráfico 9 – Evolução de matrículas na graduação: 2003 a 2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados retirados do INEP/MEC.

Mesmo com o aumento dos recursos, as Instituições Públicas de Educação Superior brasileiras, na modalidade presencial, não conseguiriam ampliar o número de vagas no volume necessário para atender as necessidades e as metas governamentais, no curto e médio prazo. A única forma para alcançá-las seria por meio da EaD. Nesse sentido, iniciou-se a abertura do mercado à essa modalidade de ensino atendendo, inclusive, à pauta de entidades internacionais. Essas empresas de EaD já exerciam pressão sobre a adoção de regras para ampliar o mercado de serviços educacionais nos países emergentes (ALMEIDA, 2015).

O relatório do GTI apresentava uma relação explícita entre a crise que assolou as Universidades públicas e os normativos legais que proibiam a Universidade de captar e administrar recursos, planejar e definir suas prioridades e organizar a estrutura dos seus gastos, o que inviabiliza a autonomia universitária. O relatório afirmava que “a imediata garantia de autonomia às universidades é um passo necessário para enfrentar a emergência” (OTRANTO, 2006). A contradição que se apresenta no relatório é que a recomendação para a autonomia é continuidade da proposta do governo anterior, que também seguia as orientações do Banco Mundial (ALMEIDA, 2015). A reformulação da Política da Educação Superior, proposta pelo Banco Mundial, não corrobora com a ideia do ensino superior público como um direito social. As recomendações são de que o Estado se afaste da vida das Instituições Universitárias, inclusive as públicas, e redefina o conceito de autonomia universitária nos moldes neoliberais (ALMEIDA, 2015).

O Banco Mundial também recomenda a dissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão, e defende as universidades exclusivamente de ensino. Para Amaral (2003), a defesa de diversificação das IES teria por base três análises: (1) a universidade de pesquisa (modelo humboldtiano) é de alto custo; (2) as instituições não universitárias atenderiam à demanda por Educação Superior a um custo mais baixo; (3) a expansão do setor privado provocaria uma melhor adequação do Sistema de Educação Superior às exigências do *quase-mercado* educacional. O autor ainda considera que a expansão do ensino superior privado pressionaria menos o Governo a financiar o ensino superior público.

Com relação ao financiamento, o grupo GTI reconhece que as Universidades Federais possuem situações precárias devido à falta de investimento dos últimos anos. A falta de orçamento para a manutenção de prédios, aquisição de equipamentos e material bibliográfico teria provocado o fechamento de laboratórios, desabamento de prédios e degradação das instalações. Como solução, o relatório do GTI apresenta anexo com alternativas de fonte de financiamento, porém as medidas não foram aceitas por todos os membros do grupo. Algumas das propostas de financiamento eram as contribuições voluntárias e não voluntárias de ex-alunos; distribuição da CPMF⁷; retirada dos inativos da folha de pagamento; criação de Lei de Incentivo Fiscal para o ensino superior; criação de fundos empresariais e um acordo de troca da dívida externa por investimento na educação (OTRANTO, 2006).

Para Almeida (2015), “as propostas de financiamento do ensino público do GTI têm sempre o objetivo de diminuir os gastos do governo com a educação superior apresentando

⁷ Haveria permissão para canalizar parte desse recurso para as áreas da saúde e universidade públicas.

outras alternativas de financiamento.” No entanto, o documento garante recursos para as instituições universitárias que venham aderir ao “Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo”. O pacto abriria vagas por meio de Edital Público e contemplaria, prioritariamente, as Universidades e Instituições Públicas Federais, Estaduais e Municipais. Caso o setor público não fosse capaz de atender toda a demanda, as instituições privadas poderiam participar.

Segundo o documento, as instituições particulares receberiam “um valor mensal por aluno, a título de taxa escolar, ao longo do período correspondente à sua formação, e um valor adicional no momento de concluir o curso”. Otranto (2006) afirma que a relação candidato/vaga nos vestibulares públicos, na maioria dos cursos, é alta e não costuma ter vagas ociosas. Como o setor público não tem condições de atender toda a demanda, grande parte da verba seria destinada às instituições privadas.

A partir dos apontamentos do grupo GTI, o Governo Lula direcionou as medidas que seriam tomadas para a Reforma da Educação Superior. Como políticas públicas voltadas para a Educação Superior, podem ser destacados os seguintes normativos:

Quadro 6 - Principais normativos para a educação superior criados no governo Lula

| Legislação | Descritivo |
|--|---|
| Lei nº. 10.861/2004 – SINAES | Instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em substituição ao Exame Nacional de Cursos (ENC) e a avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação do governo FHC. A lei foi bastante criticada por conter uma lógica produtivista e meritocrática, e de que o Estado estaria priorizando o papel de avaliador e regulador. |
| Lei n. 10.973/2004 – Lei de Inovação Tecnológica | A lei permite a naturalização da aproximação entre conhecimento e mercado, trazendo incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. |
| Lei nº. 11.079/2004 – Parceria Público-Privada | Permitiu que o governo federal firmasse parceria público-privada no âmbito da administração pública. No caso da educação, as críticas foram de que estava ampliando a utilização de recursos públicos por entidades privadas. |
| Decreto Presidencial nº. 5.205/2004 – Fundações de Apoio | Regulamentou as fundações de apoio privadas dentro das instituições federais de ensino superior. |
| Lei nº. 11.096/2005 – Programa Universidade para Todos (ProUni) | O ProUni representou uma tentativa diferenciada o Governo Lula em relação ao Governo FHC. O ProUni significava uma expansão do ensino privado financiado pelo estado por meio de isenção fiscal. |
| Decreto Presidencial nº. 5.622/2005 – Educação a distância | Regulamentou a educação a distância, fortalecendo a abertura do mercado educacional ao capital estrangeiro. |

| | |
|--|--|
| Decreto nº. 6.096/2007 – Reuni | Instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Estabeleceu metas as Universidades Federais até o ano de 2012, e as instituições que aderissem ao programa teriam um acréscimo de financiamento. |
| Lei nº. 11.872/2008 – Educação Profissional e tecnológica | Instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). |

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir das contribuições de Ferreira (2012).

Alguns programas criados durante o Governo Lula constituíram uma nova regulação social para a área da Educação Superior, como o SINAES; a Lei de Inovação Tecnológica; a Parceria Público-Privada; e o Reuni. Tais normativos constituem-se em pressão social em favor de um sistema educacional mais inclusivo. Sobre os programas ProUni e Reuni, pode-se compreender que foram criados com o objetivo de ampliar o acesso à Educação Superior e parecem constituir-se em programa de Estado, tendo em vista que o Governo da presidente Dilma dá continuidade aos programas (MAUÉS, 2008 apud FERREIRA, 2012). Esses são os principais marcos do Governo de Lula em relação às políticas educacionais direcionadas ao Ensino Superior e seu financiamento. No próximo capítulo, examina-se o Programa Reuni e sua aplicação orçamentária na UnB.

5 O PROGRAMA DE APOIO AOS PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (REUNI)

Conforme apresentado no capítulo anterior, o Reuni foi um Programa de Governo instituído pelo Decreto nº. 6.096/2007 com o propósito de aumentar o acesso ao ensino superior nas Universidades públicas, seja pela expansão das universidades já existentes ou pela criação de novas instituições. Com o intuito de reestruturar as Universidades Públicas Federais que tiveram baixos investimentos durante a gestão do presidente Fernando Henrique, o decreto apresenta como objetivo “criar condições para a ampliação de acesso e permanência na Educação Superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas Universidades Federais”.

O programa teve a duração de cinco anos (2008-2012) e, para atingir as metas, o Governo Federal assumiu o compromisso de destinar recursos financeiros, a cada universidade, conforme o seu plano de reestruturação. Para participar do programa, cada universidade deveria elaborar um plano de reestruturação “respeitados a vocação de cada instituição e o princípio da autonomia universitária” conforme descrito no normativo (BRASIL, 2007).

Direcionada para o nível da graduação, a meta global era que ao final do Programa a taxa de conclusão média dos cursos fosse de noventa por cento e a relação de alunos por professores de dezoito. O decreto ainda estabelecia as seguintes diretrizes:

Quadro 7 – Diretrizes do Reuni

| Diretrizes do Reuni | |
|----------------------------|---|
| I | Redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno |
| II | Ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior |
| III | Revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade |
| IV | Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada |
| V | Ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil |
| VI | Articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica |

Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto nº. 6.096/2007.

Para Araújo e Pinheiro (2010, p. 661), as diretrizes do Programa apontam para “a pactuação de resultados, com metas quantitativas e qualitativas, em que predominam o enfoque de eficiência, flexibilidade, mobilidade e novos arranjos organizacionais na arquitetura do

REUNI [...]”. Os autores afirmam que, para cada aspecto do Programa, o plano de reestruturação deveria conter um diagnóstico da situação atual; metas a serem alcançadas com cronograma de execução e estratégias, além das etapas e indicadores.

Conforme as etapas do cronograma iam sendo atingidas, o Governo liberava os recursos financeiros. Tais recursos deveriam ser destinados especialmente para a construção e a readequação de infraestrutura, a aquisição de bens e serviços e o custeio das despesas de pessoal, associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação. Para o custeio de pessoal, o decreto limitava a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal da Universidade no período de cinco anos.

Para Dutra (2019), a adesão ao Reuni, de forma voluntária, garantia a cada Universidade o seu direito à autonomia, e cada instituição decidiria junto com a comunidade acadêmica se aceitaria ou não participar do programa de reestruturação. A implantação do programa foi iniciada no primeiro semestre de 2008 com a participação de 79% das Universidades, sendo que as demais instituições iniciaram sua participação no segundo semestre. Aderiram ao Reuni 100% das Universidades. Os recursos orçamentários para o programa foram apresentados por Dutra (2019) conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Créditos orçamentários destinados ao programa de expansão 2008-2012 (R\$ em milhões)

| Ano | Custeio | Investimento | Total |
|--------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2008 | 177.551.293 | 759.881.047 | 937.432.340 |
| 2009 | 332.843.609 | 1.283.763.854 | 1.616.607.463 |
| 2010 | 535.092.380 | 1.210.613.309 | 1.745.705.689 |
| 2011 | 890.924.058 | 1.922.229.625 | 2.813.153.683 |
| 2012 | 1.041.007.761 | 950.818.403 | 1.991.826.164 |
| TOTAL | 2.977.419.101 | 6.127.306.238 | 9.104.725.339 |

Fonte: Dutra, 2019 - adaptado.

Os valores apresentados na Tabela 1 referem-se ao montante orçamentário total destinado a todas as Universidades que aderiram ao Programa Reuni. Cada instituição elaborou seu próprio projeto, e, ao longo dos anos, foi adequando o seu cronograma de execução orçamentária conforme as demandas anuais. Isso pode justificar a variação no orçamento de investimento. O aumento do custeio pode estar relacionado ao crescimento do número de matrículas (Brasil/MEC, 2012). No período de cinco anos, o orçamento destinado ao projeto de expansão foi de R\$ 9,1 bilhões de reais, sendo que 67% desse foi destinado a investimento.

Para Brito (2013), uma das críticas quanto ao programa Reuni emerge no quesito financiamento. Para a autora, os recursos estão pactuados para o prazo de cinco anos, mediante

o cumprimento das metas. E após esse período as Universidades estariam com novas estruturas físicas e com a população universitária maior (devido a ampliação de vagas e a contratação de pessoal), tendo que se manter com recursos menores.

Luehrs *et al.* (2013) afirmam que, diante às limitações do Estado de financiar e controlar o crescimento do gasto público, é importante que os agentes públicos aprimorem as práticas de planejamento e orçamento estabelecendo o equilíbrio nas contas públicas e atendendo às múltiplas demandas da sociedade. A preocupação de Brito (2013) vai ao encontro da afirmação de Luehrs *et al.* (2013), pois, após os investimentos do Programa Reuni, as Universidades passaram a ter uma estrutura maior e precisaram planejar bem a alocação de recursos orçamentários, a fim de atender todas as demandas de funcionamento e manutenção.

5.1 O PROGRAMA REUNI NA UNB

Em julho de 2008, a UnB apresentou seu programa de expansão ao MEC, contendo as metas gerais contidas no Quadro 8, a seguir:

Quadro 8 - Síntese das metas gerais do Reuni/UnB

| Síntese das metas gerais do REUNI/UnB | |
|--|--|
| 1. | Criação de novos cursos e expansão dos já existentes, sobretudo no período noturno, como forma de melhorar o aproveitamento do espaço físico |
| 2. | Abertura de novos cursos com perfis interdisciplinares - parcerias entre diferentes unidades acadêmicas |
| 3. | Reestruturação pedagógica |
| 4. | Criação de mobilidade inter e intrainstitucional |
| 5. | Criação de políticas de fortalecimento institucional |
| 6. | Redução da evasão |
| 7. | Ampliação da inclusão social |
| 8. | Fortalecimento das licenciaturas |

Fonte: Relatório de Gestão UnB (UNB, 2008).

Para assegurar o alcance das metas, o documento deveria apresentar as estratégias que seriam desenvolvidas pela Instituição ao longo do Programa, tais como: elaboração do Projeto Político Pedagógico Institucional (PPPI); elaboração de diagnóstico detalhado da Instituição; readequação de espaços físicos (reformas e construções); compra de novos equipamentos; ampliação do quadro de docentes e técnicos; reavaliação das práticas pedagógicas; aperfeiçoamento do Programa de Orientação acadêmica; aperfeiçoamento do Sistema de Avaliação de Docentes; flexibilizações nas mudanças de cursos dentro da Instituição e na

transferência facultativa de outras IES para a UnB; ampliação do Programa de Apoio à Permanência Estudantil; dentre outras estratégias detalhadas no Projeto.

Para a ampliação e melhoria do espaço físico, foram realizadas a construção de novos edifícios, reformas e adequação de espaços já existentes. No início do Reuni, a UnB possuía quatro *campi*, localizados no Plano Piloto (Darcy Ribeiro), Ceilândia (FCE), Gama (FGA) e Planaltina (FUP). Com as obras do programa, a UnB ampliou os *campi*. Para Dutra (2019), o Reuni impulsionou a estruturação e ampliação da FUP. Também contribuiu de forma expressiva para a implantação e funcionamento dos *campi* da FCE e FGA, que, a partir de 2008, passaram a receber novos estudantes, professores e técnicos com o objetivo de ampliar o acesso e descentralizar as atividades acadêmicas. Os *campi* das regiões administrativas concentram-se em uma área específica de conhecimento, sendo o Gama (FGA) focada nas áreas de Engenharias; Ceilândia (FCE) nos Cursos voltados para Saúde; e Planaltina (FUP) voltado para o Campo, Ciências Naturais e Gestão. Assim, cada unidade contribuiria de forma regional para o desenvolvimento do Distrito Federal.

Para Teixeira (2013), as obras e as reformas compreendiam a maior parte dos projetos elaborados pela UnB para atender as metas traçadas no Reuni. Os projetos eram desenvolvidos pelo Centro de Planejamento (CEPLAN), em parceria com o Decanato de Ensino de Graduação (DEG). É preciso dizer que nem todas as obras planejadas foram executadas devido às dificuldades nos processos licitatórios ou descumprimento de contrato por parte das empresas contratadas.

Conforme informações prestadas pelo CEPLAN, a área construída na UnB em 2008 era de 436.763 m² e, ao final de 2012, chegava a 524.152 m². Houve um crescimento de 20% no período do Reuni, sem considerarmos as obras iniciadas e que não foram concluídas até o final do Programa. A ampliação do espaço físico era fundamental para atingir as metas estabelecidas pelo Reuni/UnB que apresentava como meta geral a criação de novos cursos e a ampliação das vagas. Sobre a criação de novas vagas, a Tabela 2 demonstra que no período de cinco anos, o número saltou de 4.830 para 8.488, apresentando, assim, um crescimento de 76%.

Tabela 2 – Evolução do número de vagas criadas via Reuni na UnB: 2008 a 2012

| Tempo | Campus | | | | |
|-------------|---------------|-----------------|------------|------------------|--------------|
| | Darcy Ribeiro | Ceilândia - FCE | Gama - FGA | Planaltina - FUP | Total |
| 2008 | 4.050 | 240 | 240 | 300 | 4.830 |
| 2009 | 4.732 | 488 | 480 | 380 | 6.080 |
| 2010 | 6.442 | 488 | 240 | 450 | 7.620 |

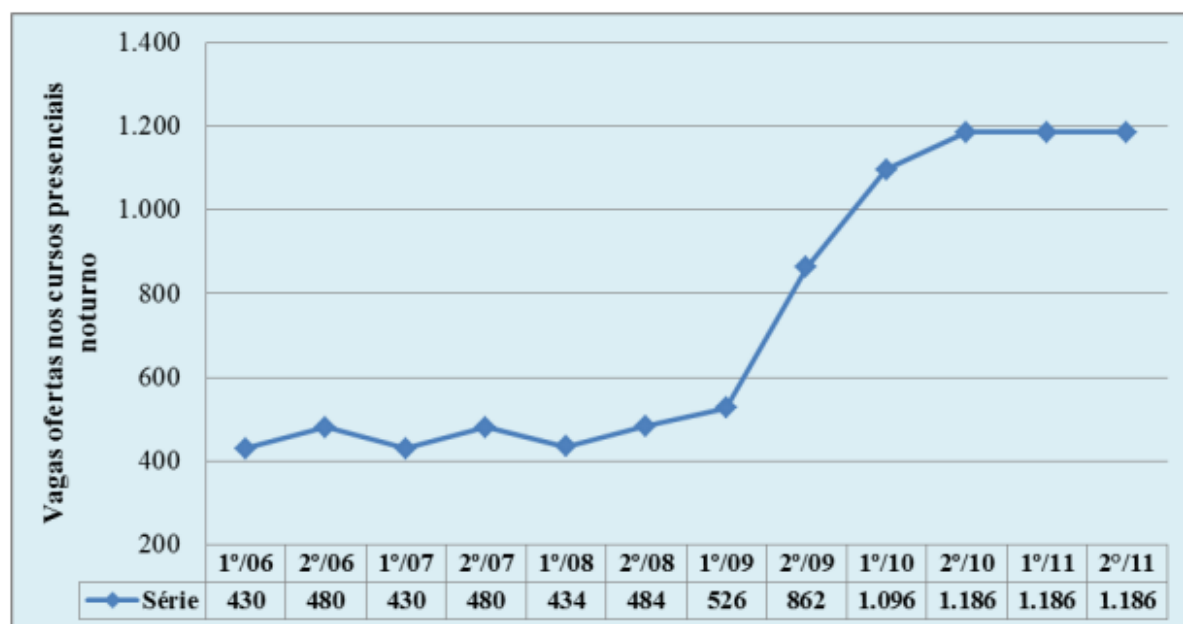
| | | | | | |
|-------------|-------|-----|-----|-----|--------------|
| 2011 | 6.688 | 506 | 240 | 460 | 7.894 |
| 2012 | 6.948 | 520 | 560 | 460 | 8.488 |

Fonte: Adaptação de Brito (2013).

Os *campi* da Ceilândia e do Gama duplicaram a quantidade de vagas oferecidas. Ambas criaram 240 novas vagas em 2008 e, em 2012, o número saltou para 500. Nota-se um crescimento de 117% no *campus* da Ceilândia e 133% no Gama, só sendo possível esse aumento devido as ampliações e a reestruturação dos espaços físicos. Observamos que 82% das vagas criadas durante o programa foram do *Campus* Darcy Ribeiro.

Para a ampliação das vagas, foram criados 37 novos cursos, distribuídos nos quatro *campi* entre os turnos diurnos e noturnos. O aumento de vagas no período noturno era uma das diretrizes do Reuni, que tinha como intenção ampliar a Universidade Pública noturna e alcançar os estudantes trabalhadores. O Gráfico 10 evidencia a evolução das vagas ofertadas em cursos noturnos no período de 2006 a 2011.

Gráfico 10 – Evolução do número de vagas ofertadas em cursos noturnos da graduação: UnB de 2006 a 2011

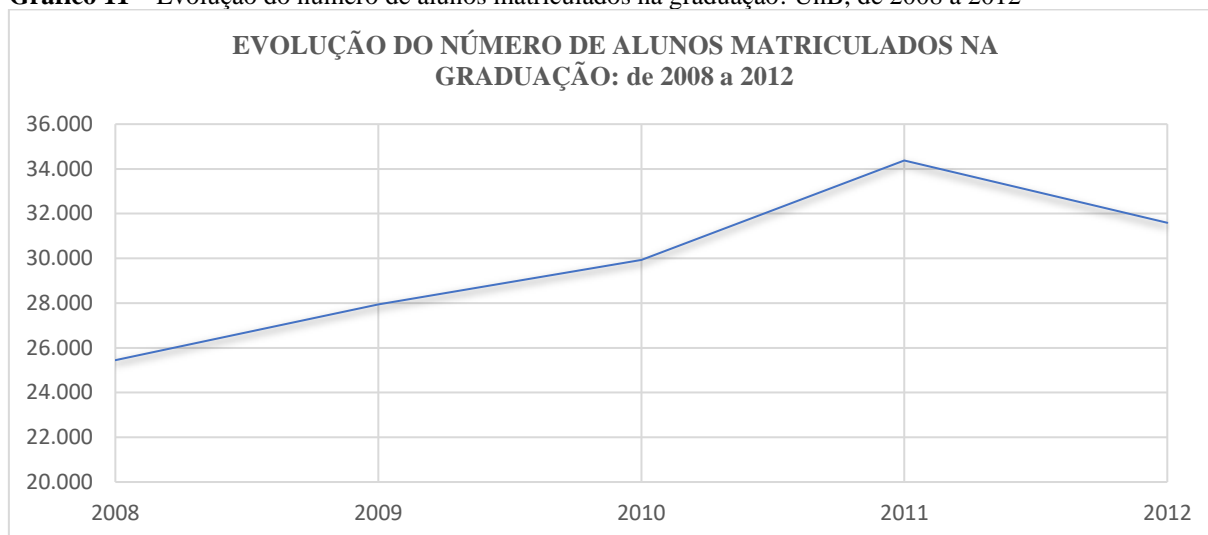


Fonte: Brito (2013, p. 109).

O Gráfico 10 apresenta considerável aumento na oferta de vagas noturnas, saindo de 910 vagas anuais em 2006 para 2.372 vagas em 2011. Um crescimento de 161,5% no período de seis anos. A criação dessas vagas permitiu um melhor aproveitamento do espaço público da Universidade a medida em que ampliou seu funcionamento para o período diurno e o noturno (BRITO, 2013).

Pelo Gráfico 11, pode-se analisar a evolução dos alunos regularmente matriculados nos cursos de graduação no período de 2008 a 2012. Isso acentua de forma significativa a expansão do número de discentes. Parte-se, em 2008, de um total de 25.447 alunos para 31.585 em 2012.

Gráfico 11 – Evolução do número de alunos matriculados na graduação: UnB, de 2008 a 2012



Fonte: Elaboração própria a partir do Anuário Estatístico 2011, da UnB em números de 2009, 2010, 2011 e 2012.

O Gráfico 11 revela que o pico de alunos regularmente matriculados ocorreu em 2011, mesmo período em que houve um elevado número de vagas no período noturno – nesse momento, o percentual de alunos matriculados na graduação teve um crescimento de 25%. Brito (2013) afirma que, para atingir a meta proposta pelo Programa Reuni, no tocante ao aumento das vagas para os discentes, a UnB ofereceu para as unidades acadêmicas/departamentos o valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) por cada vaga criada. Para a autora, “embora muitos departamentos e institutos tenham aderido ao Reuni por comprometimento, é possível que outros o tenham feito meramente visando ampliar seu orçamento para a aquisição de equipamentos, por exemplo” (BRITO, 2013, p. 110).

Para atingir as metas propostas pelo Reuni e desenvolver o Plano de Reestruturação da UnB, o MEC destinou os recursos orçamentários, anualmente, conforme estabelecia a legislação orçamentária. A Tabela 3 apresenta o orçamento total, o orçamento destinado às despesas com pessoal, custeio (Outras Despesas Correntes) e investimento. Em seguida realiza-se uma análise da destinação desses recursos.

Tabela 3 – Orçamento da UnB de 2008 a 2013 (R\$ em milhões)

| ANO | ORÇAMENTO TOTAL | PESSOAL | OUTRAS DESPESAS CORRENTES | INVESTIMENTO* |
|------|-----------------|---------|---------------------------|---------------|
| 2008 | 881,68 | 456,52 | 336,36 | 88,65 |
| 2009 | 1.055,78 | 552,55 | 372,78 | 130,25 |

| | | | | |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|
| 2010 | 1.214,21 | 679,65 | 430,19 | 104,16 |
| 2011 | 1.333,16 | 748,74 | 481,14 | 103,28 |
| 2012 | 1.520,17 | 839,70 | 548,56 | 131,91 |
| 2013 | 1.828,50 | 953,16 | 736,26 | 139,08 |
| TOTAL | 7.833,50 | 4.230,34 | 2.905,28 | 697,33 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados presentes no SIAFI.

*Os valores referem-se à dotação orçamentária atualizada.

O orçamento destinado à UnB, no período do Reuni (2008 a 2012), totalizou R\$ 6,0 bilhões, sendo 55% desse orçamento destinado às despesas obrigatórias (pessoal). O decreto que instituiu o Reuni estabelecia um prazo de cinco anos para o Programa, mas observamos que foi no ano de 2013 que a Universidade teve o maior volume orçamentário, de R\$ 1,8 bilhão, atingindo a maior dotação orçamentária para investimento do período, R\$ 139,0 milhões. Dessa forma, o ano de 2013 é considerado como período Reuni para fins de análise orçamentária. A evolução do orçamento de investimento saltou de R\$ 88 milhões, em 2008, para R\$ 139,0 milhões em 2013, chegando a um total de R\$ 697,00 milhões ao longo do período. A seguir, realiza-se uma breve análise da destinação dos recursos orçamentários a investimentos durante o Programa Reuni/UnB (2008-2013).

Para o ano de 2008, a Universidade recebeu um orçamento total de R\$ 881,8 milhões, sendo que 10% desse orçamento foi destinado à investimento (R\$ 88,6 milhões). O valor destinado a investimento chegava a 21% do orçamento discricionário (Outras Despesas Correntes e Investimentos). Conforme o Relatório de Gestão 2008, entre os investimentos desse ano, está a aquisição de equipamentos de informática no valor de R\$ 2,1 milhões e R\$ 1,8 milhões em veículos. Foram iniciadas as obras de ampliação da UnB e justifica-se a destinação de 45% (R\$ 40,5 milhões) do orçamento de investimento às obras e instalações. Deram início ao planejamento e ao projeto das obras de reformas e construções por todo o Campus Darcy Ribeiro com o objetivo de criar blocos de salas de aula, salas de informática, blocos de serviços e as reformas nos prédios e institutos.

Em 2009, o orçamento para investimento teve um aumento de 47% com um total de R\$ 130 milhões. Do orçamento total do ano, 12% foram destinados à investimento chegando a 26% do orçamento discricionário. Durante o período do Reuni, esse foi o ano que mais se executou o orçamento de investimento, chegando a empenhar 80% (105 milhões). Foram gastos R\$ 2,5 milhões em equipamentos de laboratório; R\$ 3,4 milhões em equipamentos mobiliários; R\$ 4,9 milhões em equipamentos de informática e R\$ 450 mil em equipamentos audiovisuais. Iniciou-se as obras de construção dos *campi* da Faculdade do Gama e Ceilândia, finalização do novo prédio do Instituto de Biologia (IB) e reformas dos anfiteatros localizados no ICC norte e sul. Naquele ano, R\$ 67 milhões foram destinados à compra de equipamentos e material permanente

(aparelhos e equipamentos laboratoriais, material de TI, mobiliário de modo geral, veículos etc.).

Para o ano de 2010, o orçamento de investimento foi de R\$ 104 milhões – comparado com 2009 houve uma redução de 20%. Mesmo com essa redução, a universidade não executou todo o orçamento, sendo empenhado apenas 75% (R\$ 78,5 milhões). Do total executado, foi destinado R\$ 37,8 milhões (48%) para obras em andamento; R\$ 9,8 milhões (12%) para material de TIC e R\$ 8,8 milhões (11%) para aparelhos e equipamentos de laboratório. O restante, da ordem de R\$ 22,1 milhões (28%) foram destinados à aquisição e ao acervo bibliográfico, veículos, mobiliário em geral, equipamentos de proteção e segurança, e outros. Foram realizadas obras nos blocos de sala de aula, mezanino da FAU, reformas dos pavilhões, dos laboratórios da Faculdade de Ciências de Saúde (FS) e da Faculdade de Tecnologia (FT), entre outras.

Em 2011, o orçamento para investimento foi bem próximo do exercício anterior com um montante de R\$ 103,28 milhões. No entanto, só foi executado 66%, ou seja, o correspondente a R\$ 67,6 milhões. Quando comparado com a execução orçamentária do ano anterior, houve uma redução de 9 pontos percentuais. Quanto à destinação orçamentária, R\$ 28,5 milhões (42%) foram alocados em obras em andamento; R\$ 10,4 milhões (15%) em materiais de TI e R\$ 6,7 milhões (10%) para estudos e projetos.

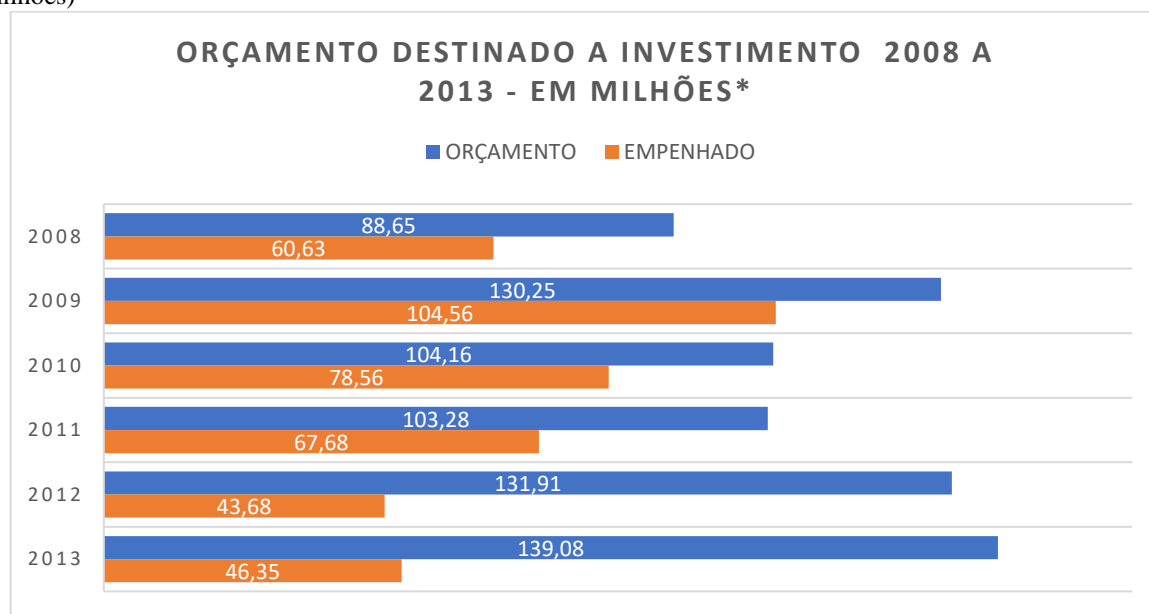
Para o ano de 2012, o governo destinou R\$ 131 milhões de recursos para investimento. Desde o início do programa Reuni (2008), esse foi o ano em que menos se executou o orçamento, sendo empenhado apenas o valor de R\$ 44 milhões (33%). Grande parte desse orçamento, R\$ 16,7 milhões (38%), foi destinado para obras em andamento; material de TI R\$ 10 milhões (23%); aquisição de equipamentos e material permanente, R\$ 4 milhões (9%). O restante do orçamento, R\$ 13,3 milhões (30%), foi destinado para aquisição de mobiliário, veículos, equipamentos para áudio e vídeo, aparelhos de laboratórios, e outros.

O ano de 2013 atingiu o maior valor de orçamento para investimento, sendo um total de R\$ 139 milhões, porém, só foi empenhado R\$ 46 milhões (33%). Nesse ano, o orçamento destinado a investimento correspondeu apenas a 8% do orçamento total e a 16% do orçamento discricionário. Os percentuais não aumentaram significativamente, pois o orçamento total do ano foi de R\$ 1,8 bilhões, tendo um aumento expressivo principalmente nos orçamentos de despesas com pessoal e custeio. Se compararmos com 2008, o orçamento com pessoal teve um aumento de 107% e o discricionário de 106%; já o de investimento teve um aumento de 58%. Do valor empenhado (R\$ 46 milhões), R\$ 20 milhões (43%) foi para obras em andamento; R\$ 7,1 milhões (15%) para mobiliário em geral; R\$ 6,1 milhões (13%) para equipamentos e

material permanente, e R\$ 12,8 milhões (29%) para equipamentos e materiais para laboratórios, estudos e projetos, aquisição de softwares e outros.

Nota-se que nem todo o orçamento destinado para investimento era executado pela Universidade. Giacomoni (2018) afirma que a flexibilidade é um dos princípios específicos da execução orçamentária, e que, ao começar a desenvolver os programas e planos de trabalho, o Governo poderá revisar a meta caso a considere inadequada ou surja outras prioridades. O autor afirma que é impossível prever com exatidão os detalhes das necessidades futuras e as condições econômicas. Isso pode gerar maiores ou menores gastos que os previstos na etapa do planejamento orçamentário. Para realizar esses ajustes, o Governo utiliza mecanismos que limitam a utilização do crédito orçamentário. Trata-se da não liberação de limite/cota orçamentária impedindo a utilização do orçamento; dessa forma, o órgão não consegue utilizar (executar) o orçamento. Como a execução se concretiza com a emissão da nota de empenho, a não liberação de limite impossibilita a emissão do empenho. O Gráfico 12 demonstra o valor do crédito orçamentário e a execução (empenho) do orçamento da UnB no período do Reuni/UnB.

Gráfico 12 – Execução do orçamento destinado a investimento na UnB: período de 2008 a 2013 (R\$ em milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados presentes no SIAFI.

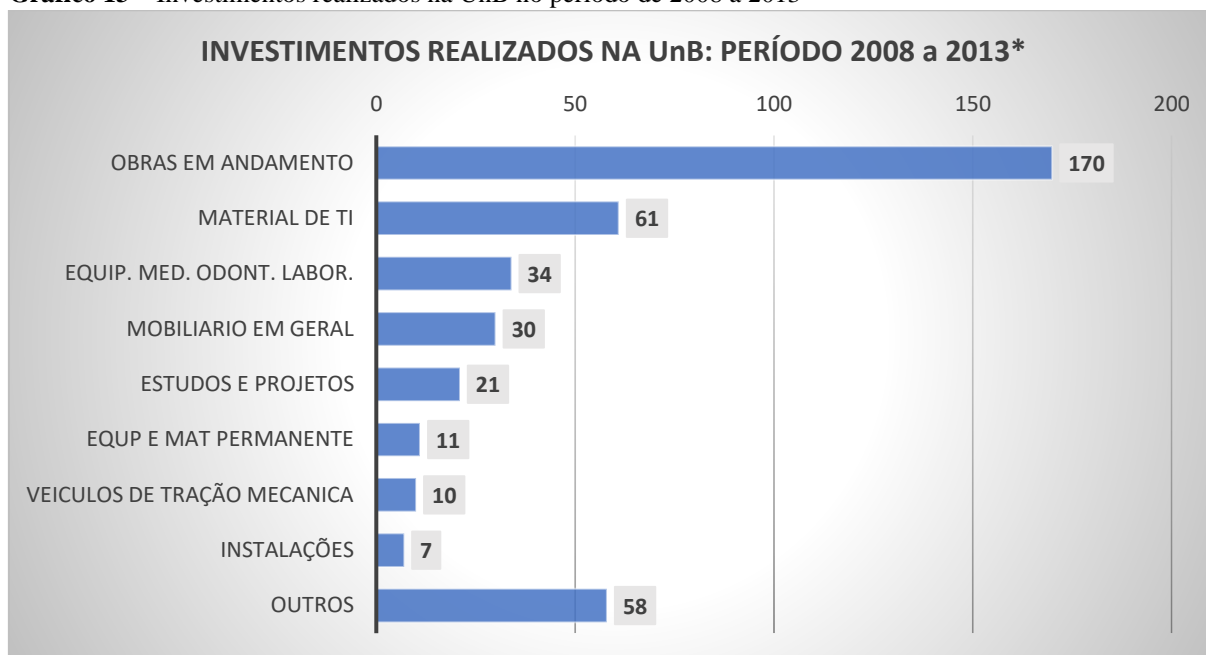
* Os valores referentes a orçamento referem-se à dotação orçamentária atualizada.

Observa-se que, com o passar dos anos, a execução do orçamento de investimento foi diminuindo, atingindo 33% nos dois últimos anos (2012 e 2013). O ano de 2009 foi o que mais se empenhou chegando a atingir 80% do valor orçamentário. A alta movimentação se justifica

pelo início das obras nos *campi* do Gama, Ceilândia e Planaltina, além das readequações das infraestruturas no Campus Darcy Ribeiro.

Quanto a destinação dos investimentos, o Gráfico 13 traz o detalhamento. Na representação gráfica, aponta-se em quais grupos foram aplicados mais recursos orçamentários durante o Programa Reuni.

Gráfico 13 – Investimentos realizados na UnB no período de 2008 a 2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados presentes no SIAFI.

*Valores empenhados.

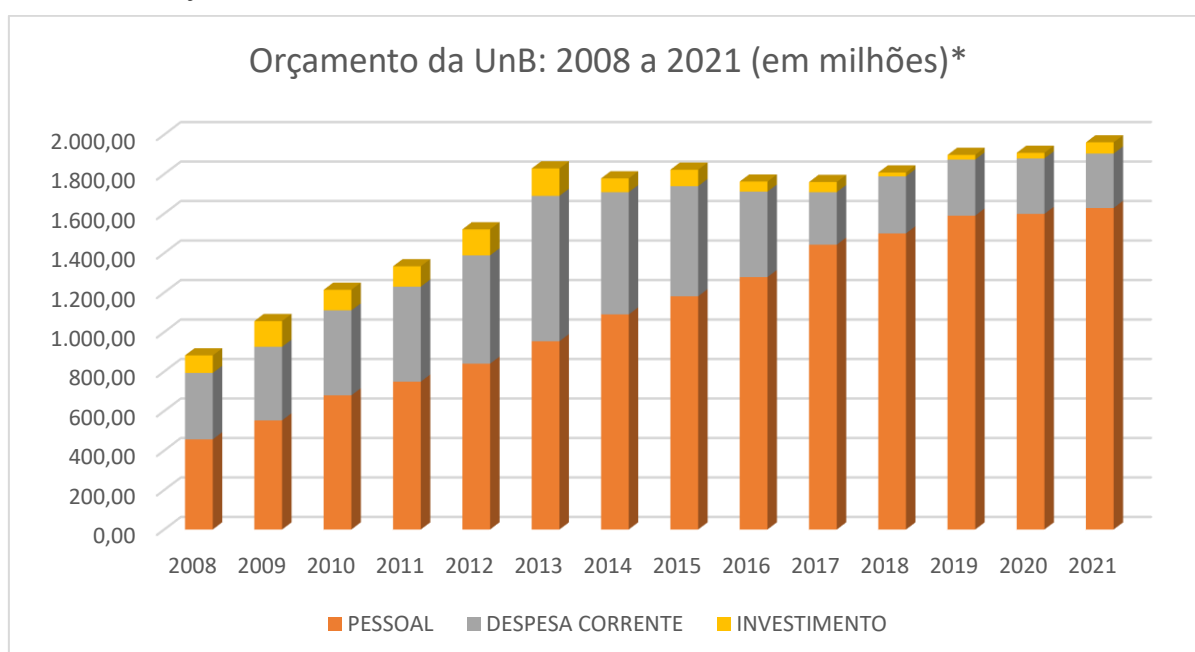
Ao se analisar o Gráfico 13, percebe-se que as prioridades da Universidade se concentraram no âmbito da infraestrutura, correspondendo a 42%. É de se esperar que a expansão física gere um aumento das despesas correntes, tais como água, luz, serviços de limpeza, vigilância, assim como as despesas de manutenção básica. Teixeira (2013) afirma que a quantidade de obras projetadas e financiadas pelo Reuni preocupava a administração da UnB, pois os recursos orçamentários poderiam não ser suficientes para manter tais edificações devido ao aumento nas despesas de custeio. Esses foram os principais marcos orçamentários durante a vigência do Programa Reuni na UnB.

5.2 ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA UNB APÓS O REUNI

A partir de 2014, o orçamento de investimento da UnB começou a diminuir, chegando a representar 4% do orçamento total. É a partir de 2017 que a Universidade precisa se reinventar e tomar decisões importantes para readequar suas despesas correntes às reduções orçamentárias.

Os investimentos que foram realizados durante o Programa Reuni expandiram a Universidade; e conseqüentemente se aumentou o custo de funcionamento, necessitando de mais recursos orçamentários para as despesas de manutenção e outras despesas correntes. Ao se examinar o orçamento total ao longo dos anos, não houve redução, no entanto, grande parte desse foi destinado a despesa com pessoal. Em 2008, 52% do orçamento total era destinado a despesa com pessoal, mas, em 2021, 83% do orçamento foi comprometido com esse grupo de despesa. O Gráfico 14 evidencia a evolução do orçamento destinado à UnB no período de 2008 a 2021 com os respectivos grupos de despesas.

Gráfico 14 – Orçamento da UnB: 2008 a 2021 (R\$ em milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados presentes no SIAFI.

*Dotação atualizada.

Era de se esperar um alto crescimento no orçamento até o ano de 2013. Isso é devido aos investimentos do programa Reuni para a expansão da Universidade. No entanto, a partir de 2014, o orçamento com pessoal continuava a crescer enquanto o orçamento destinado a manutenção e investimento passou a diminuir de forma expressiva. É natural que, com o fim do Reuni, o orçamento para investimento passasse a cair, mas também se antevê que o orçamento com manutenção permanecesse o mesmo, já que esse é destinado à manutenção e ao funcionamento da Universidade. A fim de analisar o orçamento após o Reuni (2014-2021) e os efeitos inflacionários do período, os valores apresentados nos Gráficos 15 e 16 foram atualizados pelo IPCA.

GRÁFICO 15 – Orçamento com pessoal: período de 2014 a 2021



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados presentes no SIAFI.
*atualizado pelo IPCA

Gráfico 16 – Orçamento discricionário: período de 2014 a 2021



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados presentes no SIAFI.
*atualizado pelo IPCA

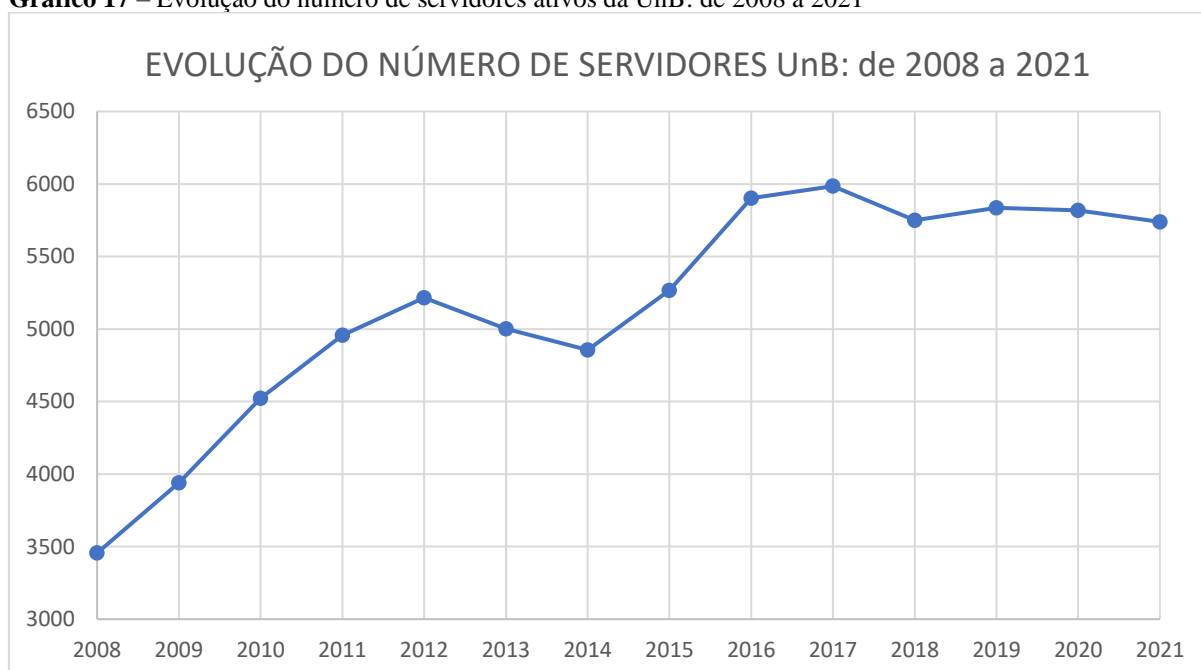
Nota-se que, após o REUNI, o orçamento com pessoal em valores nominais praticamente acompanhou os valores de 2014 atualizados pela inflação. Vale destacar que a Universidade não deixou de realizar contratações no período de 2014 a 2021, inclusive houve um aumento expressivo de contratações a partir de 2015, conforme demonstra o Gráfico 17 (ver p. 78). Logo, o aumento com as despesas com pessoal era para ser até maior em valores nominais, pois a quantidade de servidores em 2021 é maior que em 2014, e mesmo assim os valores do orçamento com pessoal praticamente acompanhou a inflação do período.

Quanto ao orçamento destinado a Outras Despesas Correntes e Investimentos (despesa discricionária), o Gráfico 16 evidencia o distanciamento entre o orçamento recebido e o valor atualizado. Em 2014, o orçamento destinado para as despesas discricionário era de R\$ 689,12 milhões; atualizando os valores aos níveis de preço de 2014 pela inflação do período em 2021, a UnB deveria receber algo em torno de R\$1 bilhão, no entanto o orçamento é de R\$ 332,45 milhões. O orçamento destinado a manutenção e investimento em 2021 equivale a um terço do orçamento devido, conforme as atualizações inflacionárias do período. Isso demonstra os desafios enfrentados pela Universidade para manter suas atividades essenciais em pleno funcionamento.

Para atingir as metas do Reuni, era preciso aumentar o quadro de servidores da UnB. Durante o período de 2008 a 2012, o quadro de servidores ativos passou a ter crescimento

constante saltando de 3.456 servidores para 5.216, representando um crescimento de 51%, conforme dados do *Anuário Estatístico da UnB 2019*. Em 2021, o total de servidores ativos apresentados no *Relatório de Gestão*, era de 5.739, o que representa um aumento pequeno quando comparado com o ano de 2012. No entanto, conforme visto no Gráfico 14, as despesas dessa categoria vêm apresentando acentuado crescimento, devido às aposentadorias, com reposição parcial desses servidores e uma maior longevidade dos aposentados, além das progressões funcionais dos servidores ativos. O Gráfico 17 traz a evolução do número dos servidores ativos da UnB do período de 2008 a 2021.

Gráfico 17 – Evolução do número de servidores ativos da UnB: de 2008 a 2021



Fonte: Elaboração própria a partir do Anuário Estatístico da UnB 2019 e 2021; UnB em números 2011 (versão resumida) e Relatório de Gestão 2021.

Com o crescimento do grupo de despesa com pessoal, o orçamento total da UnB não sofreu redução. A partir de 2017, as despesas com pessoal passaram a representar 82% do orçamento total da Instituição, restando pouco mais de 18% de orçamento discricionário para a gestão da instituição, conforme demonstra a Tabela 4. As despesas que compõe esse grupo de despesa referem-se aos gastos com ativos, inativos, pensionistas e os encargos sociais. Essa despesa é considerada despesa obrigatória, pois trata-se de uma obrigação legal e sua execução possui ordem mandatória. Nesse caso, o gestor da instituição não possui competência para gerir esse orçamento. Após determinado o orçamento das despesas obrigatórias, é calculado o montante para as chamadas despesas discricionárias, ou seja, aquelas em que o gestor terá um maior poder de decisão alocativa, respeitando as vinculações definidas na LOA. Como grande

parte do orçamento da UnB está comprometido com as despesas obrigatórias, cabe à administração utilizar do restante do orçamento para arcar com suas despesas de manutenção e investimento. A Tabela 4 demonstra a evolução do orçamento obrigatório (pessoal) ao longo dos anos, e o quanto o orçamento discricionário (despesa corrente e investimento) foi sendo reduzido.

TABELA 4 – Percentuais de comprometimento do orçamento da UnB: de 2008 a 2021

| ANO | PESSOAL X ORÇAMENTO TOTAL | DESPESA CORRENTE X ORÇAMENTO TOTAL | INVESTIMENTO X ORÇAMENTO TOTAL |
|------------|--|---|---|
| 2008 | 52% | 38% | 10% |
| 2009 | 52% | 35% | 12% |
| 2010 | 56% | 35% | 9% |
| 2011 | 56% | 36% | 8% |
| 2012 | 55% | 36% | 9% |
| 2013 | 52% | 40% | 8% |
| 2014 | 61% | 35% | 4% |
| 2015 | 65% | 31% | 5% |
| 2016 | 73% | 25% | 3% |
| 2017 | 82% | 15% | 3% |
| 2018 | 83% | 16% | 1% |
| 2019 | 84% | 15% | 1% |
| 2020 | 84% | 15% | 1% |
| 2021 | 83% | 14% | 3% |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados presentes no SIAFI.

Observa-se que, a partir de 2014, o orçamento da despesa com pessoal teve um aumento expressivo. Além das contratações promovidas em função do Reuni, no ano de 2012, foi instituída a Lei nº. 12.772/2012 (BRASIL, 2012a) que reestruturou o plano de carreiras e cargos do magistério federal levando a reajustes salariais a serem implantados ao longo dos anos, sendo a última parcela paga em 2015. A junção dos fatores contribuiu para o aumento da despesa com pessoal, que passou de 52% em 2013 para 73% em 2016. O aumento desse grupo de despesa reflete na redução do orçamento com despesa corrente, que passou de 40% em 2013 para 25% em 2016, e no grupo de investimentos que no mesmo período reduziu de 8% para 3% do orçamento total. Os dados demonstram que, após o Programa Reuni, os recursos orçamentários destinados a investimentos passaram a representar valores cada vez menores, chegando a corresponder a 1% do orçamento total nos anos de 2018 a 2020.

Sublinha-se que, em dezembro de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional 95 (EC/95), conhecida como Teto de Gastos, que instituiu um novo regime fiscal limitando o

crescimento de investimentos e despesas públicas por um período de vinte anos. Costa, Costa e Silva (2020) afirmam que a EC/95 viola o art. 212 da CF/1988 ao definir que os gastos com educação serão estabelecidos conforme os gastos do ano anterior atualizados pelo IPCA, sendo que a Carta Magna estabelece uma aplicação mínima de 18% (dezoito por cento) da receita líquida, conforme já dito na introdução e no Capítulo 2 deste estudo. Com isso, a EC/95 resultou em uma desvinculação da receita líquida de impostos para o financiamento da educação pública. Isso levou a baixos orçamentos para a área da educação. É possível observar pela Tabela 5 o quanto o orçamento destinado para Investimento e Outras Despesas Correntes vem sofrendo quedas ao longo dos anos. A partir de 2014, com o fim do Reuni e com a implantação da nova política fiscal, a UnB precisou adotar medidas para ajustar os seus gastos de manutenção às reduções orçamentárias.

Para analisar o reflexo dos cortes orçamentários na gestão da UnB, é preciso identificar o quanto do orçamento foi executado pela Universidade, ou seja, quanto se empenhou. Kohama (2009) explica que a nota de empenho é o estágio da despesa que irá deduzir o saldo da dotação orçamentária do órgão, e formaliza a efetivação do gasto público, assim como cria a obrigação de pagamento. Logo, o valor empenhado pela UnB representa a utilização do orçamento destinado pelo governo para o desenvolvimento das suas atividades. A Tabela 5 indica os valores empenhados no período de 2008 a 2021.

Tabela 5– Despesa Empenhada pela UnB: de 2008 a 2021 (R\$ em milhões)

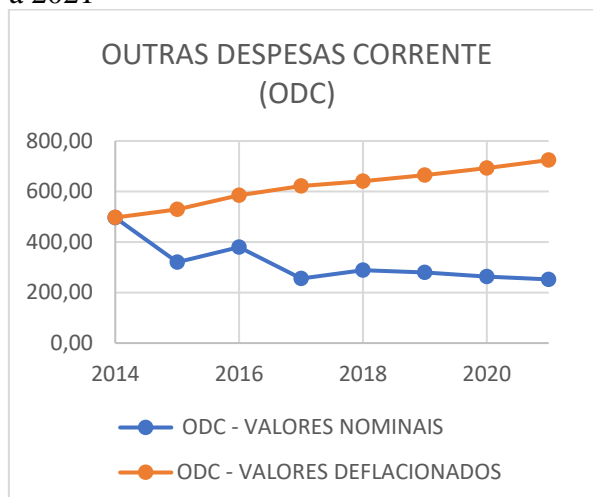
| ANO | DESPESA TOTAL | PESSOAL | OUTRAS DESPESAS CORRENTES | INVESTIMENTO |
|------|---------------|----------|---------------------------|--------------|
| 2008 | 826,63 | 453,52 | 312,33 | 60,63 |
| 2009 | 1.001,12 | 541,34 | 355,12 | 104,56 |
| 2010 | 1.158,20 | 665,49 | 413,95 | 78,56 |
| 2011 | 1.237,38 | 748,38 | 421,32 | 67,68 |
| 2012 | 1.318,98 | 814,13 | 461,16 | 43,68 |
| 2013 | 1.685,38 | 950,08 | 688,96 | 46,35 |
| 2014 | 1.603,57 | 1.071,24 | 496,51 | 35,82 |
| 2015 | 1.518,52 | 1.174,62 | 320,11 | 23,80 |
| 2016 | 1.659,54 | 1.248,75 | 379,25 | 31,55 |
| 2017 | 1.707,86 | 1.416,97 | 255,30 | 35,59 |
| 2018 | 1.782,04 | 1.474,24 | 288,74 | 19,07 |
| 2019 | 1.848,86 | 1.546,45 | 279,26 | 23,15 |
| 2020 | 1.857,23 | 1.570,16 | 262,86 | 24,21 |
| 2021 | 1.890,18 | 1.603,88 | 252,22 | 34,09 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados presentes no SIAFI.

Depreende-se que a despesa total da UnB passou de R\$ 826,63 milhões em 2008 para R\$1,890 bilhão em 2021. A execução da despesa total e de pessoal foi crescendo ao longo dos anos, em contrapartida as despesas correntes e investimento tiveram significativa diminuição.

Desconsiderando o período com alto orçamento para investimento e Outra Despesas Correntes (2008-2013) e realizando a atualização dos valores empenhados em 2014 pelo IPCA, é notório o quanto esses orçamentos sofreram quedas nos últimos anos, forçando a Universidade a readequar suas despesas de manutenção/investimento ao orçamento disponibilizado pelo Governo. Os Gráficos 18 e 19 demonstram a discrepância entre o valor empenhado e o montante que deveria ter acompanhado a inflação ao longo dos anos.

GRÁFICO 18 – Valores Empenhados de Outras Despesas Corrente: período de 2014 a 2021*



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados presentes no SIAFI.
*atualizado pelo IPCA

Gráfico 19 – Valores Empenhados de Investimento: período de 2014 a 2021*



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados presentes no SIAFI.
*atualizado pelo IPCA

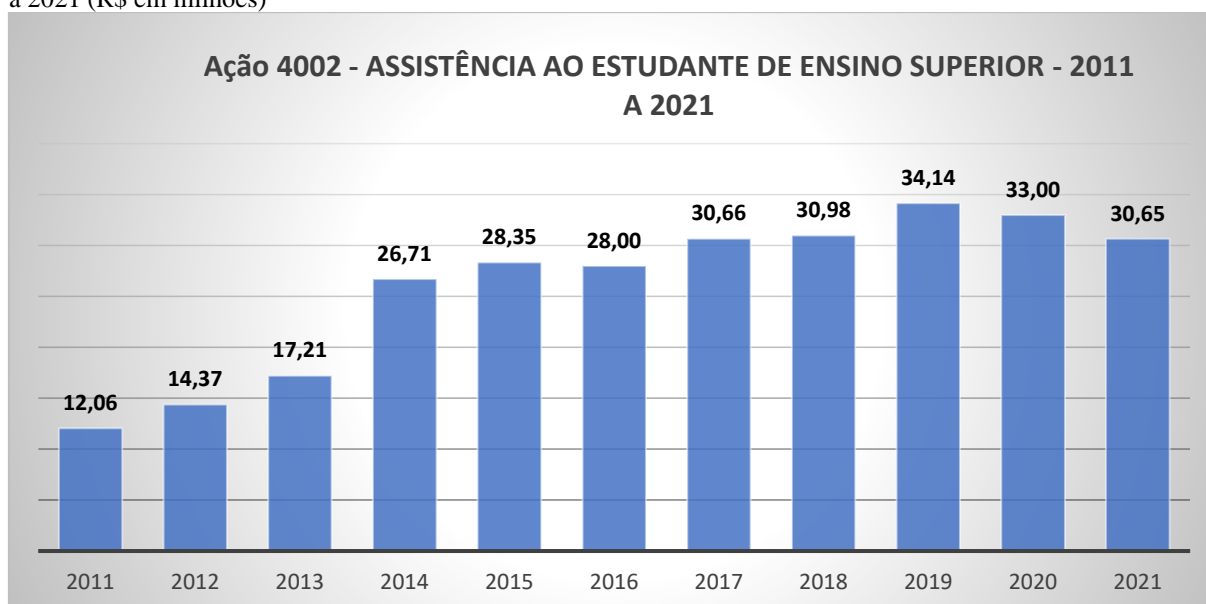
Em 2014, a UnB empenhou R\$497,00 milhões para ODC⁸ e R\$36,00 milhões para investimento. Em 2021, esses valores caíram para R\$ 252,00 milhões e R\$ 34,00 milhões respectivamente. Em valores nominais, nota-se um decréscimo de - 49% no grupo de ODC e de -5% no grupo de investimentos. Se forem atualizados os valores de 2014 pela inflação do período (2014-2021), a redução é ainda maior. Em 2021, a Universidade deveria executar (empenhar) um orçamento de R\$ 724,44 milhões em ODC e R\$ 52,47 milhões em Investimentos, no entanto observamos um orçamento que equivale a 37% desse valor.

⁸ODC: outras despesas correntes

Dentre as despesas que compõe o grupo ODC, estão os gastos com assistência estudantil, que corresponde ao pagamento de bolsas e auxílios aos discentes regularmente matriculados em cursos de graduação. Com a ampliação das vagas promovidas pelo Reuni e a implementação da lei de cotas sociais pela Lei nº 12.711/2012, houve uma diversificação no perfil dos estudantes acarretando o aumento dos alunos socioeconomicamente vulneráveis. Com o propósito de dar condições para o acesso e permanência dos jovens ao ensino superior público federal, o Governo implantou o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) que, em 2010, passou a ser regulamentado pelo Decreto nº 7.234/2010 com a finalidade de assegurar a permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade, visando reduzir as taxas de evasão e retenção (BRASIL, 2010b). O PNAES é destinado ao custeio dos programas de Moradia Estudantil, Auxílio Socioeconômico, Auxílio Alimentação/Bolsa Alimentação e ao Auxílio Emergencial.

Esses recursos orçamentários assistenciais são alocados diretamente às IFES por meio do Orçamento Geral da União e consta na LOA sob a função 12 (Educação) e Subfunção 364 (Ensino Superior) alocados na Ação Orçamentária 4002 - Assistência ao Estudante do Ensino da Graduação. No período de 2011 a 2021, a UnB recebeu um orçamento total de R\$ 286,13 milhões conforme demonstra o Gráfico 20:

Gráfico 20 – Evolução do Orçamento da Ação 4002 da UnB: Assistência ao estudante de ensino superior - 2011 a 2021 (R\$ em milhões)



Fonte: Adaptação dos dados divulgados pelos Decanato de Assuntos Comunitário; Fórum estudantil; e Panorama da assistência estudantil da UnB 2021.

Aprende-se que o orçamento destinado ao pagamento de bolsas e auxílios assistências não sofreu redução no período de 2011 a 2019. Além disso, nota-se que há um aumento

expressivo com um crescimento de 183%, sendo que o orçamento passa de R\$12,06 milhões para R\$34,14 milhões. A partir de 2020, o orçamento começa a cair com uma redução de - 3% em 2020 e -7% em 2021. Isso se justifica pelas reduções no orçamento discricionário conforme se indicou anteriormente. A redução do orçamento no grupo de ODC acaba impactando na redução dos recursos destinados às bolsas estudantis da UnB.

Paralelo às reduções do orçamento para assistência estudantil, nota-se um aumento no número de solicitações para participação nos programas assistências no período de 2015 a 2019. Em 2015, foram 1.377 solicitações sendo 634 bolsas concedidas, atendendo 46% da demanda; já em 2019 foram 4.221 solicitações com uma concessão de 2.566 bolsas, preenchendo 61% da demanda (SANTOS; ABRANTES; ZONTA, 2021). O aumento na oferta de bolsas em 2019 se justifica pelo maior poder de financiamento, tendo em vista que, em 2019, foi o ano que a Universidade mais recebeu orçamento na Ação Orçamentária 4002 destinada à assistência ao estudante. Em 2020 e 2021, em virtude dos impactos ocorridos pela pandemia da covid-19, a Universidade buscou garantir a continuidade dos Programas de Assistência Estudantil e criou auxílios, como o de inclusão digital para aquisição de equipamento de informática e o auxílio transporte emergencial, pelo qual foi concedido aos estudantes fora de Brasília que desejassem voltar a sua cidade de origem. Em função da publicação de novos editais e do aumento da demanda por auxílios, os dados com a quantidade de solicitações para participação nos Programas Assistenciais e a quantidade de auxílios concedidos, ainda, não foram consolidados e divulgados pela Universidade.

5.3 READEQUAÇÕES REALIZADAS PELA UNB DEVIDO ÀS REDUÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

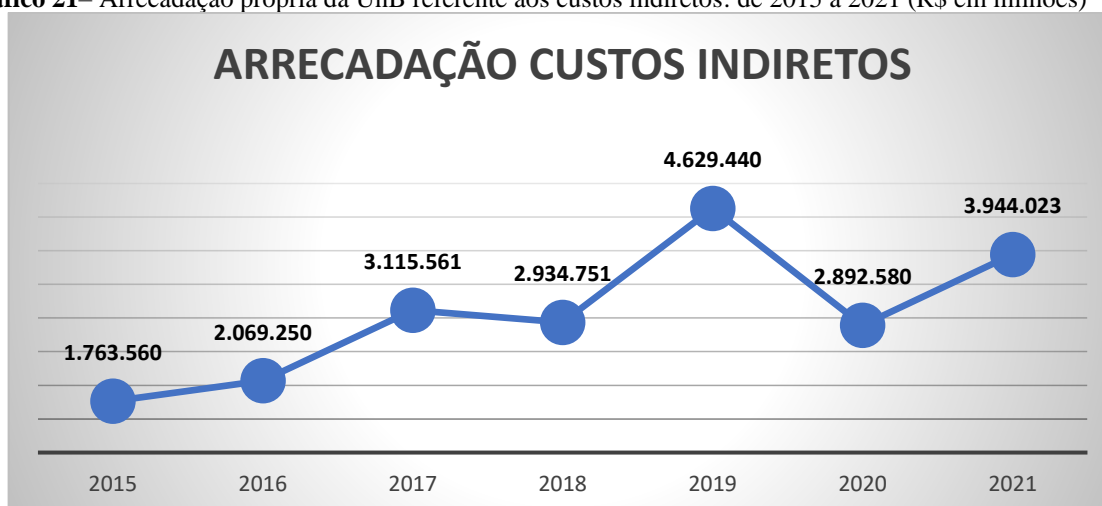
Com o fim do Reuni e com a diminuição do ODC e investimento, a partir de 2014, a UnB passou a implantar algumas medidas para diminuir suas despesas correntes, assim como conseguir honrar com seus compromissos financeiros perante seus fornecedores. Conforme informações do *Relatório de Gestão de 2014*, o orçamento destinado às despesas correntes não tem sido suficientes para atender as necessidades institucionais, que, em função da expansão física e acadêmica dos últimos anos, teve suas despesas ampliadas.

Os recursos alocados pela Matriz Andifes para a UnB financiaram apenas parte dos compromissos de funcionamento, levando a administração a concentrar esforços para o cumprimento das obrigações de manutenção. Foi solicitado remanejamento de recursos de investimentos para ODC, no valor de R\$ 13,1 milhões e de ajustes na dotação de recursos

próprios para complementar o orçamento no valor de R\$ 30 milhões. Como sugestão para enfretamento do desequilíbrio orçamentário, em 2015, sugeriu-se medidas como a redução nos valores dos contratos de serviços terceirizados e extraquadro, a adoção de políticas para a captação de recursos baseada na cobrança de custos indiretos e a elevação da receita de imóveis patrimoniais.

Em 2015, a Universidade teve dificuldades em organizar seu planejamento orçamentário devido à ausência de informações oficiais do MEC sobre as restrições orçamentárias definidas pelo Governo. A falta de transparência e divulgação de informações gerou incertezas aos gestores quanto a liberação de recursos orçamentários que fossem suficientes para o pagamento das despesas. Nesse cenário, foi implantado o recebimento dos custos indiretos, que trata do ressarcimento de despesas advindas da execução de contratos e convênios prestados pela Instituição. Implantada pela resolução do Conselho de Administração nº. 045/2014, a resolução considera que as prestações de serviços realizadas pelas Unidades Acadêmicas, Órgãos Complementares e outros setores das Universidades, decorrentes de convênios e contratos, deverão ressarcir a UnB o percentual de 20% a 10%, a depender da atividade prestada. Os valores arrecadados incorporam o orçamento da UnB e a cobrança é justificada pela utilização das dependências da instituição para a prestação de serviço. Isso implica na utilização da infraestrutura física e de recursos humanos. Conforme Gráfico 21, de 2015 a 2021, a universidade arrecadou mais de R\$ 21,3 milhões em custos indiretos.

Gráfico 21– Arrecadação própria da UnB referente aos custos indiretos: de 2015 a 2021 (R\$ em milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Decanato de Planejamento e Orçamento (UNB, 2021).

Em 2015, para cobrir todas as suas despesas correntes, a UnB solicitou ao MEC o remanejamento de R\$ 12 milhões do orçamento de investimento para outras despesas correntes

afim de suprir a redução orçamentária desse grupo de despesa. Em 2016, a UnB estabeleceu o cronograma de pagamentos por meio do ato DAF nº. 76/2016, posteriormente revogado pelo Ato nº. 93/2017, em que criou ordem de priorização de pagamentos das obrigações da UnB. O MEC só liberava os recursos financeiros para pagamento das despesas que havia sido liquidada no mês anterior, sendo disponibilizado 50% ou menos de recurso financeiro.

Com esse cenário, era necessário criar parâmetros que definissem as prioridades, e assim, foi estabelecido que a sequência de pagamentos se daria da seguinte forma: salários dos servidores; assistência estudantil, bolsas e auxílios; recolhimento de impostos; e assim sucessivamente. Grande parte das despesas correntes concentravam-se em contratos de manutenção e de funcionamento da instituição, relacionados principalmente com as despesas de contratação de mão de obra e serviços de pessoa física. Tais despesas chegavam a representar 74% das despesas discricionárias. Dessa forma, foi iniciada uma revisão desses contratos afim de reduzir os gastos. Nesse ano, a UnB solicitou, junto ao MEC, o remanejamento do orçamento de investimento para o grupo de ODC, no valor de 20 milhões.

Em 2017, a UnB teve uma redução de 45% do orçamento de manutenção e investimento, o que tornou mais desafiadora a gestão dos recursos financeiros. Nesse ano, foi implementada uma nova proposta de distribuição interna de recursos orçamentários, entre as unidades acadêmicas, levando em consideração indicadores acadêmicos para a distribuição dos valores. A adoção do novo modelo visava contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho acadêmico e assegurar às unidades, autonomia e corresponsabilidade na utilização dos recursos. Foi realizada revisão nos contratos de mão de obra, o que resultou em uma economia de R\$ 9,78 milhões, e ajustes nos contratos de terceirização. Criou-se uma comissão para analisar a situação orçamentária do Restaurante Universitário, e para elaborar propostas que reduzissem os custos das refeições.

Também, nesse ano de 2017, foram remanejados recursos de investimento para outras despesas correntes, mas não houve divulgação do valor. Com o objetivo de ser mais eficiente e tornar a gestão eficaz e de qualidade, firmou-se um contrato de cooperação técnica com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) para a implantação do sistema SIG-UFRN. Trata-se de um sistema informatizado de gestão, que possui módulos integrados atendendo as áreas acadêmicas, administrativas, recursos humanos e demais áreas do ensino, pesquisa e extensão. Essa informatização e contenção de recursos auxiliou na gestão, no controle e no planejamento das ações da estrutura da Universidade.

Em 2018, a política de subsídios das refeições do Restaurante Universitário foi revisada e apenas os alunos da graduação e pós-graduação *stricto sensu* passaram a ter subsídio de 100%

nas refeições; servidores e terceirizados passaram a pagar o valor integral. Com isso, a UnB conseguiu reduzir em 15% o valor do contrato com a empresa prestadora dos serviços. Outra medida para a redução dos gastos foi a contratação de estagiários que passaram a ser de gestão das unidades acadêmicas, e não mais de forma centralizada no orçamento da reitoria. Nesse ano, foi solicitado junto ao MEC o remanejamento de R\$ 10 milhões de investimento para outras despesas correntes. Como forma de diminuir os passivos processuais sem precisar comprometer o orçamento, a UnB firmou acordo com o Ministério Público do Trabalho em que prestaria projetos de expansão junto à comunidade.

O ano de 2019 foi marcado pela parcela expressiva de recursos advindos da arrecadação própria para compor o orçamento das despesas discricionárias, principalmente do orçamento de investimento. Nesse ano, os recursos próprios da UnB foram responsáveis por mais de 40% dos recursos discricionários disponibilizados na LOA (dotação inicial). A Universidade empenhou-se em aumentar as arrecadações por meio da cobrança de aluguéis de bens imóveis, taxas de ocupação, projetos, taxas de inscrição em cursos de pós-graduação *lato sensu*, entre outras prestações de serviços. A receita patrimonial destaca-se como a principal fonte de arrecadação, chegando a arrecadar R\$ 53,2 milhões em 2019.

Em 2020, as IFES não participaram da elaboração da PLOA⁹. Nos anos anteriores, as instituições encaminhavam ao MEC o seu planejamento orçamentário para o ano seguinte; e com base no planejamento e nas negociações internas, elaborou-se o orçamento para cada Instituição. No caso da UnB, a proposta elaborada pelo MEC destacava montantes inferiores ao ano anterior. Mais uma vez, os recursos orçamentários provenientes da fonte do Tesouro (STN) eram insuficientes para garantir a execução das atividades finalísticas da Instituição, e os recursos arrecadados (fonte própria) exerceram papel importante para o financiamento e manutenção das atividades acadêmicas, correspondendo a 41,5% do total das despesas discricionárias. A principal fonte de receita continua sendo a patrimonial, que corresponde a 72% do total arrecadado. Os créditos orçamentários arrecadados na fonte de recursos próprios foram aplicados nos principais grupos de despesas: obras em andamento, serviços de vigilância e pagamento de bolsas de estudos. Vale destacar também os desafios que a pandemia da covid-19 trouxe para o ano de 2020, que, apesar do grande potencial de arrecadação de recursos, a UnB foi impactada pela crise econômica vivenciada pelo país, gerando implicações negativas para o volume de recursos captados.

⁹ PLOA: Proposta de Lei Orçamentária Anual.

Para o ano de 2021, a LOA não previu orçamento destinado para investimento pela fonte do tesouro, o que exigiu aporte de orçamento complementar pela fonte de recursos próprios para possibilitar a aquisição de equipamentos laboratoriais e melhorias na infraestrutura física da UnB. O esforço da Instituição para o aumento da arrecadação de recursos próprios contribuiu de forma expressiva para complementar o orçamento estabelecido pelo governo para arcar com as despesas de manutenção. Nesse ano, 34,7% do orçamento de custeio (outras despesas correntes e investimentos) disponibilizados na LOA (dotação inicial) adveio de recursos próprios.

Por conseguinte, depreende-se que, conforme dados disponibilizados no site do Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO), de 2015 a 2021, a Universidade arrecadou mais de R\$ 628 milhões. Os esforços da Universidade em aumentar a arrecadação contribuem para o fortalecimento das negociações junto ao governo federal para diminuir os efeitos causados pelas constantes reduções orçamentárias. Mesmo assim, cabe alertar para o perigo do descomprometimento do Estado para com o financiamento da Educação Pública em nosso país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a estudar os grupos das Despesas Correntes e Despesas de Capital do orçamento destinado à UnB durante o período de 2008 a 2021. Ao estudar o orçamento da universidade desse período, identificou-se dois momentos: de 2008 a 2013, houve altos investimentos para o desenvolvimento do Reuni; já de 2014 a 2021, ocorreu uma redução orçamentária significativa levando a universidade a criar medidas para reduzir seus gastos de manutenção e funcionamento. Para se depreender isso, foram cumpridos os três objetivos específicos indicados;

No Capítulo 2, foi descrito um breve histórico sobre o Ensino Superior no Brasil, com a apresentação da criação do Ensino Superior no país. Também foi abordado como se constituíram as primeiras Universidades Públicas Federais e os dispositivos da CF e da LDB que fundamentam o ES no território nacional. No Capítulo 3, deu-se enfoque as etapas e as fases de elaboração e execução do orçamento público e para o financiamento da ES. Com isso, alcançou-se o primeiro objetivo específico.

No Capítulo 4, foram identificadas as principais políticas educacionais para o ES nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Fez-se um estudo desses dois cenários políticos que estruturaram as políticas públicas voltadas ao Ensino Superior. Nesse sentido, o segundo objetivo específico foi atingido.

No Capítulo 5, fez-se uma contextualização dos objetivos do Programa Reuni, discutindo, em seguida, a sua implantação na UnB e, depois, problematizando a evolução do orçamento destinado às despesas correntes e despesas de capital da UnB no período de 2008 a 2021. A partir dos dados divulgados pelo SIAFI e pela pesquisa documental na instituição, foi possível depreender os dois momentos acima indicados. Desse modo, o terceiro objetivo específico foi galgado.

Destaca-se que o Reuni surgiu como uma política pública, criada no governo do presidente Lula em 2008, em resposta às demandas da sociedade quanto ao acesso à educação superior pública. O principal objetivo do programa era ampliar o número de vagas e proporcionar condições de permanência aos estudantes com a criação de medidas que promovessem uma expansão física e acadêmica para as Universidades Federais. O estudo demonstrou que a UnB ampliou de forma significativa sua estrutura física, construindo novos prédios e blocos de salas de aulas no campus Darcy Ribeiro e Planaltina, como criando uma estrutura física para os *campi* do Gama e Ceilândia, que atuavam em instalações provisórias. Durante o programa, a estrutura física da universidade cresceu 20%, dando condições para que

a instituição ampliasse a quantidade de vagas nos cursos de graduação presencial. Assim, os *campi* da Ceilândia e Gama duplicaram a oferta de vagas e o campus Darcy Ribeiro aumentou sua oferta em 71%. A ampliação de vagas no período noturno também foi expressiva permitindo um melhor aproveitamento do espaço físico e tornando a universidade mais dinâmica.

Observou-se também que o orçamento destinado à UnB, durante o Reuni, concentrava aproximadamente 54% com as Despesas com Pessoal, 36% para ODC e 10% para Investimentos. Do orçamento destinado a investimento, nota-se que 42% foi aplicado em Obras em Andamento, demonstrando que a prioridade da Universidade se concentrava no âmbito da estrutura física. Naturalmente, toda essa ampliação física e o aumento da população universitária acarretariam num aumento das despesas de funcionamento e manutenção, necessitando de mais recursos orçamentários para as despesas correntes *a posteriori* – o que, de fato, aconteceu (ver Gráficos 15, 16, 18 e 19).

Verificou-se que, após o encerramento do Programa Reuni, o orçamento para as ODC, que, antes correspondia a 36% do orçamento total, caiu para 14% em 2021, e o investimento caiu para 3%. Já o grupo de despesas com pessoal continuou a crescer após o fim do Programa, e, em 2021, comprometeu 83% do orçamento total. Notou-se, ainda, que o orçamento com pessoal acaba comprometendo a fatia do orçamento destinado para ODC e para novos investimentos, já que, em valores nominais, o orçamento total da Instituição não sofreu redução. Considerando o processo inflacionário do período (2014-2021) e atualizando os valores desses grupos de despesa, ficou patente que o orçamento para ODC e Investimento equivalem a um terço do orçamento que a universidade deveria receber. Já o orçamento com pessoal acompanhou as atualizações do período, mesmo com as novas contratações e o aumento no quadro de servidores (ver Gráfico 17).

A redução do orçamento para ODC compromete de forma significativa as atividades de manutenção e funcionamento da UnB, mas notamos que a Instituição vem concentrando esforços para o cumprimento das suas obrigações. A partir de 2014, várias medidas foram sendo implantadas com o intuito de diminuir as despesas de manutenção, como por exemplo: a revisão dos contratos com serviços terceirizados, alterando a forma de contratação; a criação de uma comissão para analisar a política de subsídios do Restaurante Universitário, o que gerou uma redução de 15% no contrato com a empresa prestadora de serviço; a implantação do Sistema Integrado de Gestão – SIG que deu maior agilidade e transparência aos processos reduzindo os custos com impressões, pois o sistema possui integração entre os módulos das áreas acadêmicas e administrativas.

Acrescenta-se que a gestão da universidade criou parâmetros que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento da utilização dos recursos. Dentre eles, destaca-se uma nova proposta de distribuição interna dos recursos orçamentários entre as unidades acadêmicas, bem como, o estabelecimento de um cronograma de pagamento com critérios. Esses critérios seguem padrões socioeconômicos, uma vez que priorizassem as assistências estudantis e o pagamento das bolsas e auxílios, além do pagamento dos salários dos servidores.

Verificou-se, ainda, o esforço da Instituição para aumentar a arrecadação de recursos próprios. No período de 2015 a 2021, esses recursos atingiram o patamar de R\$ 628,00 milhões, sendo grande parte dessa arrecadação correspondente à receita patrimonial proveniente dos aluguéis de imóveis. Houve, nesse período, a implantação do ressarcimento pelos custos indiretos em função da prestação de serviços ofertados pelos Departamentos em função dos convênios e contratos com outros órgãos/comunidade. Isso gerou uma arrecadação de R\$21,3 milhões.

Compreendeu-se que a Universidade vem buscando melhorias nos processos de gestão, na utilização dos recursos e materiais disponíveis e na busca por aumentar a arrecadação de recursos. Mesmo assim, depreendeu-se uma destinação de recursos orçamentários para manutenção e investimento cada vez menor por parte do Governo, além da exclusão da participação da Universidade no processo de elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA), como ocorreu em 2020. A etapa de planejamento da LOA é o momento em que a Universidade, juntamente com o MEC, estabelece suas prioridades e expõe as necessidades da Instituição. Sem essa janela de negociações, a Instituição passa a conviver com incertezas para honrar com seus compromissos perante seus fornecedores, além da dificuldade em planejar a execução anual do seu orçamento. Por isso, há necessidade de se respeitar e de se manter as prerrogativas constitucionais que garantem o financiamento das Universidades Federais por parte do Governo, bem como a participação das IFES na etapa de planejamento da LOA.

7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvana S. **A expansão do Ensino Superior Privado nos Governos FHC e Lula: uma estratégia para efetivar o direito de acesso à educação.** 2015. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

ALVES, Edvan Santana. **Um estudo sobre a alocação interna dos recursos orçamentários nas Universidades Federais Brasileiras.** 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2016.

AMARAL, Nelson Cardoso. 2003. **Financiamento da educação superior: estado x mercado.** São Paulo: Ed. UNIMEP, 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 647-680, 2008.

AMARAL, Nelson Cardoso. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 27, n. 1, p. 95-108, 2011.

ARAÚJO, Maria A. D.; PINHEIRO, Helano D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 18, p. 647-668, 2010.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964.

BRASIL. **Lei n. 9.394, 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários.** Brasília: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/RelatorioMatriz2006.pdf>. Acesso em: 06 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 27 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). 2007.

BRASIL. **Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. 2010a.

BRASIL. **Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, 2010b.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais de ensino técnico de nível médio, 2012a.

BRASIL. **Lei n. 12.772, 28 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de carreiras e cargos de magistério federal, 2012b.

BRASIL. **Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013.** Institui a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital Matriz OCC nas Universidades Federais, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
Acesso em: 06 out. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** MCASP 9. ed. Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Válido a partir do exercício de 2022. Brasília, 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO 2022.** 14. v. Brasília: Ministério do Planejamento, 2022.

BRITO, Maria L. de Lima. **Implementação do reuni na UnB (2008 – 2011):** limites na ampliação de vagas e redução da evasão. 2013. Dissertação (Mestrado profissional) – Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

CAMPOS, Ivete M. B. M. **Gasto Público com as Universidades Federais:** uma análise do processo decisório no MEC – 1995-2010. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

CARVALHO, Cristina H. A. Política para o ensino superior no Brasil (1995 - 2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: CARVALHO, Cristina H. A. SILVA Jr., João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira; MANCEBO, Deise. (org.). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas.** Campinas: Alínea, 2006, p.125-139

CISLAGHI, Juliana Fiuza. Financiamento do ensino superior no Brasil: novos e antigos mecanismos de privatização do fundo público. In: SALVADOR, Evilasio et al. (org.). **Financeirização: fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012, p. 261-284.

Conselho Federal de Contabilidade. **Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC TSP 1),** Estrutura Conceitual. Brasil, 2016.

COSTA, D. L. D. A.; COSTA, Gabriel Oliveira.; SILVA, Isabela L. D. A. A Emenda Constitucional 95: uma Política de Austeridade Fiscal e seus impactos na Educação Pública Brasileira. **Revista Multidisciplinar e de Psicologia,** v.14, n. 50, p. 1296-1309, 2020.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliana Marta Teixeira, FARIA FILHO, Luciano Mendes VEIGA, Cynthia Greive. (orgs.). **500 anos de educação no Brasil.** 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000 p. 151-204.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 24, p. 37-61, 2003.

DURHAM, Eunice R. Educação superior, pública e privada. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003. p. 191-233.

DUTRA, Norivan L. Lisboa. **A terceira derrota de Anísio Teixeira: o REUNI na UnB**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. **Curso Introdução ao Orçamento Público**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3171>. Acesso: 04 de abr. 2022.

ÉSTHER, Angelo B. Que universidade? Reflexões sobre a trajetória, identidade e perspectivas da universidade pública brasileira. **Espacio, Tiempo y Educación**. Espanha, v.2, n. 2, p.197-221, dez./2015

FERREIRA, Suely. Reformas na educação superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, v. 18, n. 36, p.455-472, 2012.

FÁVERO, Maria de Lurdes de Albuquerque. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968**. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FÁVERO, Maria de Lurdes de Albuquerque. **Universidade do Brasil: das origens à construção**. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

FÁVERO, Altair Alberto; BECHI, Diego. O financiamento da educação superior no limiar do século XXI: o caminho da mercantilização da educação. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 3, n. 1, p. 90–113, 2017.

FONSECA, Manuel Alcino Ribeiro. **Planejamento e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

GIACOMONI, James. 2018. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Joana A. V. **Eficiência do gasto público em educação superior: um estudo sobre as universidades federais do estado de Minas Gerais**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Florestal. Minas Gerais, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Evolução do Ensino Superior: 1980-1998**. Brasília: Inep, 2000. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/evolucao-do-ensino-superior-2013-graduacao-2013-1980-1998>. Acesso em: 06 out. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP **Sinopses Estatísticas da Educação Superior - Graduação**. Brasília: INEP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 06 out. 2022.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LIMA, Diana Vaz de. **Orçamento, Contabilidade e Gestão no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2018.

LUEHRS, Benjamin J.; TOLEDO, Luiz F. V.; COSTA, M. Magalhães. **Investimento gera custo**: metodologia para estimar impacto dos investimentos na despesa futura. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MARTINS, Andreia Dulce. **Matriz orçamentária com base em eficiência para os institutos federais de educação, ciência e tecnologia**. 2021 Dissertação (Mestrado em Controle de Gestão) – Universidade federal de Santa Catarina centro Socioeconômico (CSE). Florianópolis, 2021.

MENDONÇA, Anna C. A. **Distribuição Orçamentaria da Universidade Federal de Juiz de Fora**: uma proposta de revisão do modelo. 2016. Dissertação (Mestrado profissional) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. História. **Portal do MEC**. 2021. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/97-conhecaomec-1447013193/omec1749236901/2historia#:~:text=](http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/97-conhecaomec-1447013193/omec1749236901/2historia#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20foi,esporte%2C%20educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20meio%20ambiente)

[O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20foi,esporte%2C%20educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20meio%20ambiente](http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/97-conhecaomec-1447013193/omec1749236901/2historia#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20foi,esporte%2C%20educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20meio%20ambiente). Acesso em: 06 out. 2022.

MOHRY, Lauro. **Brasil: universidade e educação superior**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. p.25-60

OTRANTO, Celia Regina. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis *et al.* (orgs.). **Reforma universitária**: dimensões e perspectivas. Campinas: Alínea, 2006, p. 43-58.

PAULA, Alisson S. D. N de. O desmonte da universidade: O REUNI como política de Estado no PNE (2014-2024). **Em Debate**, n.11, p.132-144, 2014

RANGEL, Susana Salum. **Educação Superior**: O papel da União e a garantia de qualidade do ensino. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ROMÃO, José Eustáquio. Globalização, internacionalização e Educação Superior. TEODORO, Antônio; BELTRÁN, José (org.). **Sumando Voces**: Ensayos sobre Educación Superior en términos de igualdad e inclusión social. Buenos Aires: Mio y Dávila, 2014, p. 95-110.

SANTOS, Carolina C. B.; ABRANTES, Patrícia P. M. D.; ZONTA, Rafael. Limitações orçamentárias: desafios à assistência estudantil da UnB em tempos de pandemia. **Cadernos Cajuína**, v. 6, n. 3, 2021.

SEVERINO, Antônio Joaquim. O Ensino Superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. **Educar em revista**, Curitiba, n. 31, p-73-89, 2008.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol.27, n. 96, Especial, p.102-156, 2006.

SILVA, Vanuzia Pereira da. **O setor privado e a educação superior brasileira no governo Lula e Dilma**. 2019. Dissertação (Mestrado em economia política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

SOUSA, Artur Sótero de. **Gestão na educação superior sob a ótica da transparência: um estudo sobre a distribuição de recursos na universidade federal da paraíba**. 2021. Dissertação (Mestrado profissional) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2021.

TEIXEIRA, Marta Emília. **Impacto do REUNI sobre a gestão administrativa e financeira da Universidade de Brasília**. 2013. Dissertação (Mestrado profissional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

TRICONTINENTAL. **A Educação Brasileira na Bolsa de Valores: as oito empresas privadas de capital aberto que atuam no setor educacional**. 2021. Disponível em: <https://thetricontinental.org/pt-pt/brasil/cartilha-a-educacao-brasileira-na-bolsa-de-valores/>. Acesso em: 06 out. 2022.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de Gestão UnB 2008**. Brasília: UnB, 2008.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. FACE UNB. **Resolução do Conselho de Administração n. 0045/2014**. Disponível em: http://www.face.unb.br/images/Noticias/2018/Pessoal/resolucao_452014.pdf . Acesso em: 06 out. 2022.

UNIVERSIDADE DE BRASILIA – UNB. **Relatório de Gestão – 2018**. Brasília: UnB, 2018.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Decanato de Assuntos Comunitários. **Apresentação Fórum Estudantil 2021**. Disponível em: http://dac.unb.br/images/Artigos/Principal/Apresentao_Frum_Estudantil_2508.pdf. Acesso em: 06 out. 2022.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Decanato De Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional. **Documentos/Orçamento**. 2021a. Disponível em: https://www.dpo.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=37&Itemid=876 . Acesso em: 06 out. 2022.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.. Decanato de Administração. **Atos/Resoluções/Instruções da Reitoria e do DAF**. 2021b. Disponível em: https://www.daf.unb.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=55:atos&Itemid=653. Acesso em: 06 out. 2022.

UNB NOTÍCIAS. **CAD adia discussão sobre situação orçamentária do RU**. Disponível em: <https://noticias.unb.br/publicacoes/76-institucional/2052-cad-adia-discussao-sobre-situacao-orcamentaria-do-ru>. Acesso em: 06 out. 2022.

UNB NOTÍCIAS. **CAD aprova mudança na política de subsídios ao RU**. Disponível em: <https://noticias.unb.br/76-institucional/2370-cad-aprova-mudanca-na-politica-de-subsidios-ao-ru>. Acesso em: 06 out. 2022.

VELLOSO, Jacques Rocha. Acesso à Universidade: novas perspectivas de democratização. **Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios.** São Paulo: Autores Associados, 2011.