

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – ICH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER

FUNDO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DO ENSINO
SUPERIOR NO PERÍODO DE 2015 A 2023

EMANOEL MOREIRA DA SILVA

Brasília, setembro de 2024.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – ICH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER

EMANOEL MOREIRA DA SILVA

**FUNDO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DO ENSINO
SUPERIOR NO PERÍODO DE 2015 A 2023.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
UnB, como um dos pré-requisitos para a obtenção
do grau de bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador.

Brasília

2024

EMANOEL MOREIRA DA SAILVA

**FUNDO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DO ENSINO
SUPERIOR NO PERÍODO DE 2015 A 2023.**

Trabalho de conclusão de curso, apresentado à
Universidade de Brasília, como parte das
exigências para a obtenção do título de bacharel.

Brasília, 12 de setembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Evilasio da Silva Salvador
Orientador

Professora Doutora Silvia Cristina Yannoulas
Membro interno – SER

Professor Doutor Newton Narciso Gomes Junior
Membro interno - SER

À minha amada família, em especial ao meu
filho, estaremos unidos para sempre.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meus sinceros agradecimentos a todas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho, que simboliza a conquista de um sonho de infância.

Primeiramente, agradeço à minha companheira, Ranelma Ribeiro, pela paciência duradoura e pelo suporte incondicional ao longo do desenvolvimento deste trabalho. Sem você, nada disso teria sido possível, e a minha trajetória seria muito mais cinzenta e solitária. Jamais esquecerei dos seus sorrisos em meio aos meus momentos de angústia e da sua confiança inabalável na minha capacidade, mesmo diante das minhas constantes inseguranças.

Ao meu filho, que representa a razão mais pura e profunda da minha força e determinação. Sua presença ilumina meus dias, e o seu sorriso é a motivação que me guia, mesmo nos momentos mais desafiadores. A cada dificuldade que enfrento, lembro-me de que é por você e para você que persisto, pois sua existência dá sentido à minha jornada. Seu amor ingênuo e sua energia contagiante são as fontes que me renovam diariamente, tornando cada obstáculo uma oportunidade de crescer e me tornar uma pessoa melhor, por você e para você.

Deixo um agradecimento especial à minha mãe, Cristiane Moreira, que, a seu modo, sempre me incentivou na busca pelos meus objetivos, fossem eles grandes ou pequenos. Seu exemplo sempre me moveu e sua memória sempre me moverá. Obrigado por me ensinar a amar e a expressar o amor. Espero compartilhar com a senhora muitas outras conquistas.

Agradeço ao meu orientador, professor Evilasio Salvador, pelo acompanhamento, direcionamento, inspiração e paciência ao longo do desenvolvimento deste trabalho. Seu conhecimento e dedicação foram essenciais para o desenvolvimento deste estudo.

Estendo meus agradecimentos também ao professor Newton Narciso Gomes Junior e à professora Silvia Cristina Yannoulas pela disposição em participar da banca examinadora do meu trabalho de conclusão de curso.

À minha família, que sempre me apoiou nos momentos mais desafiadores, oferecendo suporte emocional e incentivo, deixo meu profundo agradecimento. Sem o carinho e apoio de vocês, essa jornada teria sido muito mais difícil.

A todos, minha eterna gratidão.

“Toda revolução parece impossível até que ela é inevitável”

Leon Trotsky

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir a efetivação do financiamento do ensino superior público brasileiro no período de 2015 a 2023, analisando os impactos das políticas de austeridade sobre essa área essencial para o desenvolvimento social e econômico do país. Para isso, o estudo investiga, em uma perspectiva histórica, os conceitos e disputas em torno do fundo público e do orçamento, enfatizando a maneira como a adoção de medidas de austeridade fiscal resultou em um processo contínuo de desfinanciamento dessa política social. A Emenda Constitucional 95, aprovada em 2016, desempenhou um papel central nesse processo ao institucionalizar os princípios da austeridade fiscal na administração pública. Essa emenda impôs um limite rígido ao crescimento das despesas primárias dos órgãos governamentais, fixando os gastos ao patamar de 2017, ajustados apenas pela inflação. No campo da educação, os efeitos dessa medida foram amplamente sentidos, resultando em uma retração significativa dos recursos orçamentários. Entre 2015 e 2023, o orçamento destinado à educação sofreu uma queda acumulada de 8,37%, impactando diretamente a capacidade de investimento do setor e o acesso à educação pública de qualidade. O cenário foi ainda mais grave no ensino superior, onde o desfinanciamento se mostrou mais acentuado, com uma redução de 28,32% nos recursos orçamentários durante o mesmo período. A pesquisa baseou-se na coleta de dados do orçamento da União, utilizando o sistema SIGA Brasil, que oferece acesso à execução orçamentária do governo federal. Os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), permitindo uma análise detalhada da execução orçamentária e financeira das políticas públicas voltadas para a educação, em especial o ensino superior, ao longo dos últimos anos.

Palavras-chave: Ensino Superior, Fundo público, Financiamento, Orçamento, Austeridade Fiscal

ABSTRACT

This paper aims to discuss the implementation of funding for Brazilian public higher education from 2015 to 2023, analyzing the impact of austerity policies on this essential area for the country's social and economic development. To achieve this, the study investigates, from a historical perspective, the concepts and disputes surrounding the public fund and the budget, emphasizing how the adoption of fiscal austerity measures has resulted in a continuous process of defunding this social policy. Constitutional Amendment 95, approved in 2016, played a central role in this process by institutionalizing the principles of fiscal austerity within public administration. This amendment imposed a strict limit on the growth of primary expenditures for government agencies, capping spending at 2017 levels, adjusted only for inflation. In the field of education, the effects of this measure were strongly felt, resulting in a significant reduction of budgetary resources. Between 2015 and 2023, the budget allocated to education experienced a cumulative decline of 8.37%, directly affecting the sector's ability to invest and provide access to quality public education. The situation was even more severe in higher education, where the defunding was more pronounced, with a 28.32% reduction in budgetary resources during the same period. This decrease significantly compromised the functioning of public universities, limiting the availability of spaces, scientific research, and the development of extension and innovation programs. The research was based on data collection from the federal budget, using the SIGA Brasil system, which provides access to the federal government's budget execution. The data were extracted from the "Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)", allowing for a detailed analysis of the budgetary and financial execution of public policies focused on education, particularly higher education, over the past years.

Keywords: Higher education, Public fund, Financing, Budget, Fiscal Austerity

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do OGU, no período de 2015 a 2023.....	48
Tabela 2: Variação e participação da educação no OGU, no período de 2015 a 2023	51
Tabela 3 - Execução orçamentária e financeira da educação, de 2015 a 2023.....	53
Tabela 4 - Evolução do orçamento da educação pelas suas subfunções de 2015 a 2023	56
Tabela 5 - Variação e participação do ensino superior na educação de 2015 a 2023	59
Tabela 6 - Execução orçamentária e financeira do ensino superior de 2015 a 2023	60
Tabela 7 - Execução orçamentária e financeira dos programas 2032 e 5013, no período de 2015 a 2023	61

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relação cíclica dos tipos de austeridade	42
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos valores pagos para a educação, no período de 2015 a 2023.	50
Gráfico 2: Evolução dos valores autorizados, pagos e restos a pagar pagos da educação de 2015 a 2023	54
Gráfico 3 - Evolução dos valores pagos para o ensino superior de 2015 a 2023	58
Gráfico 4 - Evolução dos valores autorizados, pagos e restos a pagar pagos do ensino superior de 2015 a 2023.....	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-5: Ato Institucional número 5.

CF: Constituição Federal.

COVID: *Corona Virus Disease*.

EC 95: Emenda Constitucional 95.

FHC: Fernando Henrique Cardoso.

FOHPS: Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social.

Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Amplo.

IVA: Imposto sobre Valor Agregado.

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

MDB: Movimento Democrático Brasileiro.

MEB: Movimento de Educação de Base.

NAF: Novo Arcabouço Fiscal.

OGU: Orçamento Geral da União.

PIB: Produto Interno Bruto.

PLP: Projeto de Lei Complementar.

PND: Plano Nacional de Desenvolvimento.

PNE: Plano Nacional da Educação.

PPA: Plano Plurianual.

Reuni: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

RFS: Regime Fiscal Sustentável.

SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

SNI: Serviço Nacional de Informações.

UNE: União Nacional dos Estudantes.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1: TRAJETÓRIA DO ENSINO SUPERIOR	19
1.1 – Histórico do ensino superior no Brasil.....	19
1.2 – Ensino superior na Ditadura Militar	24
1.3 – Cenário após a Redemocratização	25
CAPÍTULO 2: FUNDO PÚBLICO E AUSTERIDADE.....	31
2.1 – Fundo público e o sistema capitalista	31
2.2 – Ciclo orçamentário.....	34
2.3 – Avanço neoliberal e a política de austeridade	37
CAPÍTULO 3: ORÇAMENTO DO ENSINO SUPERIOR NO PERÍODO DE 2015 A 2023	46
3.1 – Evolução orçamentária da educação	47
3.2 – Evolução orçamentária do ensino superior	54
3.3 – Perspectivas futuras	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	67

INTRODUÇÃO

A política de educação se destaca como uma das principais políticas sociais financiadas no orçamento brasileiro, desempenhando um papel central no desenvolvimento social e econômico do país. No entanto, a partir do avanço do neoliberalismo e das contrarreformas econômicas, a vinculação orçamentária de recursos destinados a essa política enfrentou desafios, comprometendo a capacidade do Estado de assegurar um financiamento adequado e sustentável para a educação pública.

O interesse que motivou a elaboração desta dissertação de final de curso foi despertado a partir das intensas discussões realizadas no âmbito do “Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social (FOHPS)”. Essas reflexões trouxeram à tona questões centrais sobre a relação entre o fundo público e as políticas sociais, evidenciando a importância de uma análise crítica do orçamento público como instrumento de gestão e distribuição de recursos. Ao longo dessas discussões, tornou-se evidente a relevância de inserir o debate dos temas próprios do serviço social dentro do contexto do orçamento público, especialmente considerando o impacto das decisões orçamentárias na formulação e implementação de políticas sociais. A dissertação, assim, foi motivada pelo desejo de investigar essa interseção, compreendendo como o controle e a alocação de recursos influenciam diretamente a efetivação dos direitos sociais e o acesso da população aos serviços e benefícios essenciais.

A educação no Brasil é definida como um direito fundamental pelo artigo 6º da Constituição Federal de 1988, onde diz 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, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição.” (Brasil, 2016).

O artigo 205 da Carta Magna reforça o direito à educação como amplo e abrangente, assegurando legalmente a todos os cidadãos brasileiros o acesso à educação em diferentes níveis e modalidades, no artigo 206 são elencados princípios de extrema importância para a formação educacional completa do indivíduo.

Consoante isto, o artigo 212 estabelece o financiamento dessa política social:

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

resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 (CF) prevê a vinculação obrigatória de recursos à política de educação, assim como às políticas da seguridade social (assistência, saúde e previdência). A partir da década de 1990, entretanto, por meio de uma série de gestões neoliberais, as políticas de austeridade foram utilizadas para atacar os pressupostos constitucionais. Esse cenário, intensificado a partir de 2016, tem sido caracterizado por movimentos de subfinanciamento e desfinanciamento, que ameaçam a sustentabilidade e a adequação do financiamento da educação pública no Brasil.

O presente estudo busca destacar as relações existentes entre as práticas de austeridade inseridas na gestão estatal, representadas aqui pela Emenda Constitucional 95, e o efetivo repasse de valores para o orçamento da política de educação superior no período de 2015 a 2023.

A Emenda Constitucional 95, também conhecida como “Teto de Gastos”, surge da plataforma ideológica do grupo político liderado por Michel Temer, que foi alçado ao cargo de presidente após um golpe político-jurídico-midiático depor a presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2016). O documento “Uma Ponte para o Futuro” reúne as principais ideias concretizadas na gestão Temer (2016 a 2018). Lançado em 2015 pela Fundação Ulysses Guimarães, vinculada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (posteriormente MDB), esse documento tem como objetivo propor um conjunto de reformas econômicas e políticas para enfrentar a crise econômica do Brasil na época.

O documento defendia uma série de medidas de ajuste fiscal e reformas estruturais com o objetivo de garantir a sustentabilidade das contas públicas e promover o crescimento econômico do país. Entre as principais propostas apresentadas, destacam-se a reforma da previdência, o controle do gasto público, com a criação de mecanismos que limitassem o aumento das despesas, como o teto de gastos. Além disso, o documento sugeria uma revisão das despesas com programas sociais, buscando redirecionar e restringir os investimentos para setores considerados prioritários e mais “eficientes”. O plano também enfatizava a importância de privatizações e concessões de serviços públicos para reduzir o tamanho do Estado. No âmbito das reformas econômicas, defendia-se a reforma trabalhista, com o objetivo de flexibilizar as relações de trabalho e diminuir os direitos trabalhistas. Outro ponto crucial era a autonomia do Banco Central.

Esse conjunto de propostas se inseria no ideário que foi instrumentalizado durante o governo de Michel Temer, resgatando as bases da austeridade fiscal sob a justificativa de estabilizar a economia. As mudanças propostas focavam em atingir áreas de alta sensibilidade social, afetando diretamente a parcela mais pauperizada da população, com cortes ou restrições em benefícios sociais e direitos trabalhistas. Essa característica é fundamental nas políticas de austeridade, que, ao priorizarem o equilíbrio fiscal, tendem a gerar impactos desproporcionais sobre a classe trabalhadora, aprofundando as desigualdades socioeconômicas e limitando o acesso a direitos fundamentais.

Nesse sentido, essa pesquisa tem como perspectiva de análise a observação crítica da realidade macroeconômica do fundo público e da política social brasileira a partir da discussão acerca da origem e desenvolvimento da austeridade e, em complemento, essa perspectiva será localizada no contexto brasileiro por meio dos estudos realizados na área do Serviço Social sobre fundo público e política social.

A questão principal que orienta esta monografia de final de curso pode ser entendida como: qual o impacto a adoção da política de austeridade fiscal enquanto prática governamental no financiamento do ensino superior federal entre 2015 e 2023? Subjacentes a essa questão geral de pesquisa, indagamos como se deu, em termos gerais, a evolução do financiamento do ensino superior no Brasil Colônia, Império e República, como o fundo público pode ser afetado pela política de austeridade e, por fim, qual a diferença monetária nos recursos alocados antes, durante e depois da introdução de práticas da austeridade.

A relevância desta pesquisa reside na necessidade de compreender os efeitos reais das políticas de austeridade fiscal no setor educacional, especialmente no financiamento do ensino superior.

O objetivo geral deste estudo consiste em investigar como a política de austeridade fiscal afetou o financiamento da política de educação, em particular do ensino superior, de 2015 a 2023. Adicionalmente, pretende-se estudar o financiamento da educação superior no Brasil após a constituição de 1988, compreender como se estabelece a relação entre a política de austeridade fiscal e o fundo público no Brasil e avaliar a execução da função Educação e da subfunção ensino superior no período de 2015 a 2023, no contexto da Emenda Constitucional 95.

Para alcançar esses objetivos, este trabalho realizou, como procedimentos metodológicos, uma revisão bibliográfica baseada em autores como Mattei (2022), Salvador (2010b), Flores (2017) e outros. Também foi realizada uma análise documental de materiais oficiais, como o Censo da Educação Superior 2022 (2023), a Emenda Constitucional 95 (2016)

e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996). Por fim, a coleta de dados do orçamento da União foi retirada do sistema SIGA Brasil, que traz a execução orçamentária do governo federal feita pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

O processo de revisão bibliográfica envolveu o levantamento, análise e interpretação crítica de materiais já publicados sobre austeridade, fundo público e financiamento das políticas sociais. Buscou-se livros, artigos científicos, teses, relatórios, e outros documentos relevantes. Esse levantamento foi realizado a partir da busca, por meio de palavras-chave, em bibliotecas virtuais de revistas científicas e agregadores de textos acadêmicos. O objetivo dessa revisão é proporcionar uma visão geral do estado atual do conhecimento sobre o assunto, permitindo apoiar o tema com o que já foi investigado e publicado por demais pesquisadores e cientistas sociais.

Adicionalmente, o desenvolvimento da pesquisa passou por uma análise histórica dos arquivos oficiais que modificaram, ao longo do tempo, a gestão de recursos para a educação. Instituída legalmente pela Constituição Federal, em 1996 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabeleceu o marco regulatório para a organização e funcionamento da educação no Brasil. Além desses documentos, também foram consultadas a Emenda Constitucional 95 (2016), a Lei número 14.113/2020, que estabeleceu o novo Fundeb, a Lei 11.096/2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos, entre outros.

Os dados orçamentários analisados nesse estudo são referentes ao período de 2015 a 2023, conforme aprovados anualmente na legislação orçamentária e executados pelo Poder Executivo. O recorte desse período aborda três Planos Plurianuais (PPA), sendo os dois últimos elaborados sob governos de carácter neoliberal que implementaram práticas da austeridade fiscal. Ressalta-se que o período é marcado pela pandemia de COVID-19 iniciada em 2020 e com efeito direto nos anos seguintes. Além disso, o período escolhido permite uma comparação entre o último ano de mandato da presidenta Dilma Rousseff, todo o mandato do Michel Temer e Jair Bolsonaro, e o primeiro ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Com isso, este trabalho de conclusão de curso foi estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo, “Trajetória do Ensino Superior”, expõe a evolução do financiamento dessa modalidade da educação, discutindo suas bases históricas e ideológicas. Inicia-se a discussão a partir da constituição do ensino durante o período de colonização até as modificações realizadas no Império e na República. As mudanças do período de Ditadura Militar também são discutidas para que se possa compreender o contexto de formalização da Constituição Federal em 1988.

O capítulo se encerra com uma investigação dos movimentos ocorridos na educação após a constituinte, incluindo a expansão do setor privado e a financeirização da educação.

O segundo capítulo, “Fundo Público e Austeridade”, estabelece a relação entre o fundo público, o ciclo orçamentário e as práticas da austeridade fiscal. É discutido o conceito de fundo público, sua constituição a partir de referenciais teóricos do Serviço Social brasileiro e o carácter político do ciclo orçamentário, composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). A austeridade fiscal se insere nesse contexto a partir dessa relação política característica do ciclo orçamentário, que abre espaço para decisões ideologicamente centradas.

Para que se possa situar o debate conceitual que baseará a exposição do capítulo três entende-se por valores autorizados os montantes de recursos financeiros que foram formalmente aprovados pelo Poder Legislativo para serem gastos pelo Poder Executivo ao longo de um determinado período, geralmente o ano fiscal. Os valores pagos, por sua vez, referem-se aos montantes efetivamente desembolsados pelo governo após a realização de todas as etapas do processo orçamentário. Já execução orçamentária refere-se ao processo de utilizar os recursos previstos no orçamento público, autorizando despesas e compromissos financeiros com base no orçamento aprovado, enquanto execução financeira é o ato de efetuar os pagamentos das despesas que já foram empenhadas e liquidadas.

Portanto, os dados da execução orçamentária do período estarão expostos e analisados no terceiro capítulo, “Orçamento e o Financiamento da Educação Superior entre 2015 e 2023”. Nele serão expostos e analisados os dados referentes à evolução do orçamento público autorizado e pago por funções orçamentárias, contemplando a participação média de cada função do orçamento no período, além da respectiva variação percentual. A execução orçamentária e financeira da subfunção referente ao ensino superior é detalhada, expondo sua variação percentual ao longo dos anos de vigência da Emenda Constitucional 95. Por fim, os dados de execução dos programas do ensino superior financiados no período fecham a discussão proposta.

CAPÍTULO 1: TRAJETÓRIA DO ENSINO SUPERIOR

O desenvolvimento do ensino superior no Brasil passou por diversas modificações ao longo do tempo, tanto pela característica de colônia, inicialmente, quanto pela subalternidade econômica nos tempos modernos e pelos movimentos de reforma no ensino promovidos pelos intelectuais que disputaram esse espaço político almejando um ensino democratizado e alinhado aos interesses dos trabalhadores.

1.1 – Histórico do ensino superior no Brasil

Logo após a invasão portuguesa no século XVI os jesuítas, ordem religiosa fundada em 1540, iniciaram suas movimentações na colônia, sua atividade central se baseava na catequese, uma doutrinação religiosa própria ao catolicismo, de indígenas visando sua subjugação ao trabalho servil, porém, Flores (2017, p. 402) destaca que eles também “se dedicavam a instrução dos filhos dos colonos onde a educação podia se estender além da escola elementar, o que ocorreu a partir de 1573.”.

Os cursos centralizavam-se na formação de força de trabalho interna ou de profissionais liberais, porém, mesmo que o curso de letras humanas no Brasil colonial estive em concordância com a estrutura pedagógica das universidades europeias, este não oferecia o mesmo reconhecimento e era considerado como um saber desinteressado, pois não tinha uma aplicação prática profissional direta. Devido a isso, muitos estudantes brasileiros se dirigiam para faculdades europeias, especialmente a Universidade de Coimbra, onde precisavam fazer exames de equivalência para continuar seus estudos em cursos profissionais como medicina, direito e engenharia. Assim, a única forma de brasileiros seguirem carreiras liberais de fato era estudando na metrópole. Esses estudos no exterior eram acessíveis somente aos jovens mais abastados, denotando desde já uma característica intensamente elitista da educação superior que perdura, apesar de operar em uma menor intensidade (Flores, 2017).

Diante desse cenário, aqueles com um menor poder aquisitivo ativamente iniciaram um processo de demandar oportunidades de ingresso nos estabelecimentos de ensino instalados no país, o que a Companhia de Jesus negou rigorosamente, afirmando que os “pardos e mestiços” trariam aspectos negativos à instituição, assim:

Portugal conduzia uma população pobre e carente de tudo, que vivia à margem de qualquer oportunidade diante da economia agrária e rudimentar, dominada

pelo latifúndio e pelo tráfico negreiro, onde a terra era utilizada apenas para dar lucro à metrópole.

Durante o longo período do Brasil Colônia, poucos eram os letrados, a maioria da população era analfabeta, uma vez que a atuação dos jesuítas se fez mais atuante na formação das classes dirigentes, além do trabalho missionário com os indígenas. O que resultou uma elite intelectual formada por bacharéis, burocratas e profissionais liberais.

Sem contar que a metrópole proibía a criação de universidades no Brasil com o propósito de impedir o ensino e a aprendizagem das ciências, das letras e das artes, de modo que mantivesse a ordem existente e evitasse movimentos revolucionários. (Flores, 2017, p. 404).

O ponto de inflexão se deu com a expulsão dos jesuítas do império português e do processo de secularização do ensino encabeçado pelo Marquês de Pombal, esse período de transição do modelo educativo católico para um modelo influenciado pelo Iluminismo, observou-se uma mudança significativa na orientação curricular no Brasil. Anteriormente, o ensino era predominantemente especulativo e religioso, sob a orientação da Igreja Católica. Com a chegada das Reformas Pombalinas, implementou-se um novo modelo utilitarista, que dava prioridade às ciências em detrimento da religião. Essa nova abordagem enfatizava a aplicação prática do conhecimento e favorecia as ciências humanas, naturais, física e matemática, com o objetivo de resolver questões práticas e utilitárias. Um exemplo claro dessa mudança foi a criação do curso de Agricultura, associado ao Jardim Botânico no Rio de Janeiro, e a fundação de cursos de Medicina e Farmácia, Engenharia Militar, entre outros. Essa nova orientação refletia uma visão científica empírica e prática, contrastando com a visão religiosa anterior. É importante notar que tanto o modelo jesuíta quanto as Reformas Pombalinas tinham um componente ideológico forte, mas diferiam em seus objetivos. Enquanto o ensino jesuíta focava na formação das elites através das humanidades, as Reformas Pombalinas promoveram um ensino utilitarista voltado para a prática e resolução de problemas. Em ambos os casos, não havia um compromisso significativo com as camadas populares, que, no máximo, eram incluídas no ensino das primeiras letras ou em funções menores após a Independência do Brasil (Milanesi, 1998).

Desse modo, com a transferência da corte portuguesa para o país diversas adaptações foram realizadas para que todo o séquito real pudesse acomodar-se, houve a abertura dos portos, criação de mecanismos de imprensa, banco, fábricas e instituições de ensino que ofertavam cursos superiores fortemente secularizados, centralizados no Estado e com um viés impositivo sobre os padrões de comportamento, para Milanesi (1998, p. 54):

Percebe-se que *o componente ideológico, controle, repercute em cadeia*: o ensino era *controlado pelo governo* o qual nomeava os diretores, *pelos diretores* que inspecionavam os trabalhos dos *lentes catedráticos* no tocante a métodos de ensino, livros didáticos, e por esses que, por sua vez, controlavam os alunos por meio do conteúdo ministrado, pelo disciplinamento quanto a hábitos, etc.

Mesmo após a independência do Brasil em 1822, a essência da educação superior no país continuou praticamente inalterada. O sistema educacional ainda estava fortemente marcado por um utilitarismo latente, que carregava em si vestígios da influência religiosa predominante nos séculos anteriores. As instituições de ensino superior continuavam a priorizar a formação para funções práticas e profissionais, mantendo uma ligação com os princípios religiosos que haviam moldado o sistema até então. Foi somente em 1889, com a Proclamação da República, que ocorreu uma mudança significativa na estrutura do sistema educacional brasileiro. A partir desse momento, a educação foi dividida em estatal laica, que passou a ser gerida diretamente pelo Estado e desvinculada de qualquer doutrina religiosa; a educação particular religiosa, mantida por instituições privadas com orientação religiosa; e a educação particular laica, também de caráter privado, mas sem qualquer ligação com princípios religiosos (Flores, 2017). Essa reorganização do sistema educacional representou uma tentativa de modernizar e diversificar as opções de ensino no país, buscando atender às diversas demandas sociais e culturais da época.

Com a autorização para o estabelecimento de instituições privadas de ensino no Brasil, rapidamente observou-se uma expansão significativa tanto no número de instituições quanto na quantidade de diplomados. Esse crescimento exponencial da educação superior privada, porém, não foi visto com bons olhos pela classe dominante da época, que passou a enxergar nessa proliferação de instituições um potencial risco à manutenção de seus privilégios e status social.

Como reação, o Estado passou a implementar uma série de medidas restritivas e condicionantes para o ingresso universitário. Entre essas medidas, destacou-se o aumento das taxas existentes para a matrícula e a introdução de novas taxas, com o objetivo de dificultar o acesso à educação superior para as camadas menos favorecidas da população. Essas barreiras financeiras e burocráticas foram vistas como uma forma de limitar a democratização do ensino e, por conseguinte, o surgimento de uma nova classe de profissionais formados. Esse cenário de exclusão e restrições gerou um crescente descontentamento entre os estudantes, culminando na criação da União Nacional dos Estudantes (UNE) em 1937 (Flores, 2017). A UNE surgiu como uma entidade representativa dos interesses e direitos dos estudantes brasileiros, lutando por melhores condições de acesso e permanência no ensino superior, além de atuar como um

importante espaço de mobilização e articulação política. A fundação da UNE, imbrincada pela consolidação da industrialização brasileira e formação de um proletariado urbano, marcou um momento importante na história da educação brasileira, simbolizando a resistência dos estudantes contra as políticas excludentes e o monopólio da elite sobre o conhecimento e o acesso à universidade.

Outro aspecto significativo desse período está relacionado à herança Pombalina, que privilegiava cursos estritamente utilitaristas e voltados para a aplicação prática, relegando a pesquisa acadêmica e a reflexão teórica a uma posição secundária e diminuta. Esse modelo de ensino, focado principalmente em formar profissionais para funções específicas, limitava a expansão do conhecimento científico de forma mais ampla. No entanto, durante o governo de Getúlio Vargas, iniciado em 1930, houve um avanço importante na direção de oferecer nas universidades um currículo mais diversificado e abrangente. Esse movimento incluiu a incorporação do ensino de ciências puras e teóricas, além das disciplinas técnicas tradicionais. Com isso, buscava-se ampliar a formação dos estudantes, permitindo que se aprofundassem em áreas de estudo mais abstratas e explorassem questões científicas e intelectuais com maior liberdade, fortalecendo a pesquisa acadêmica e o desenvolvimento científico no país (Flores, 2017).

Após esse período muitas foram as tentativas de se estabelecer um ensino democratizado e voltado para a disseminação do conhecimento, pensadores como Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e Paulo Freire foram intensamente propositivos em como estabelecer uma educação fora dos vícios elitistas comumente estabelecida no país, a própria formação da Universidade de Brasília representou um esforço para que fosse implementado um sistema disruptivo e democratizado de ensino (Ribeiro, 2017).

Um documento simbólico desse movimento é o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, que destaca a importância crucial da educação no Brasil. O documento aponta que, apesar de 43 anos de regime republicano, o sistema educacional do país continua fragmentado e desarticulado. O manifesto critica a falta de continuidade e articulação entre os diferentes níveis de ensino, que resultou em uma educação desorganizada e sem unidade de pensamento.

Os signatários do manifesto propõem uma reforma radical no sistema educacional, enfatizando a necessidade de um currículo integrado que articule a educação primária, secundária e superior. Eles defendem a inclusão de atividades práticas e manuais como parte essencial da formação dos alunos, com o objetivo de prepará-los para a vida prática e

profissional. O manifesto também chama a atenção para a necessidade de uma "cultura própria" e uma filosofia de educação que guie as reformas necessárias.

Ele também ressalta a necessidade de uma nova política educacional que vá além das reformas parciais, limitadas e empíricas do passado, promovendo uma grande reforma educacional que corresponda às necessidades e desafios do Brasil. Para Vidal (2013, p. 579) o manifesto:

Inicialmente, efetuava a defesa de princípios gerais que, sob a rubrica de *novos ideais de educação*, pretendiam modernizar o sistema educativo e a sociedade brasileira. Além da laicidade, da gratuidade, da obrigatoriedade e da coeducação, o *Manifesto* propugnava pela escola única, constituída sobre a base do trabalho produtivo, tido como fundamento das relações sociais, e pela defesa do Estado como responsável pela disseminação da escola brasileira. Nesse sentido, distinguia-se do que denominava *educação tradicional*, particularmente no que considerava como a maior contribuição da Escola Nova: a *organização científica da escola*.

Na esteira desse movimento, Anísio Teixeira, que teve uma significativa carreira política durante a qual esteve à frente do Ministério da Educação e Cultura, o que o levou a ser o relator do Plano Nacional de Educação (PNE) de 1962, concebido em meio a um cenário educacional de exclusão e desigualdade, sobre o qual Anísio argumentava precisava ser superado por meio de um plano que integrasse e oferecesse oportunidades iguais de educação para todos os cidadãos, visando a unificação e a integração do corpo social brasileiro (Amâncio, Castioni, 2021).

O plano visava criar um sistema contínuo e integrado de educação, superando divisões tradicionais entre educação geral e especial, humanista e científica, prática e teórica. O plano também propunha a formação de professores com uma educação geral sólida, ministrada pelos estados, para atender à demanda do sistema escolar. Anísio Teixeira defendia que a educação pública fosse acessível a todos, sem privilégios. O I PNE foi incorporado ao Plano Trienal do governo João Goulart, coordenado por Celso Furtado, primeiro ministro do Planejamento do Brasil, que também priorizava o desenvolvimento econômico como base para a educação. Para Amâncio e Castioni (2021, p. 737):

Assim desenhado, o Plano ampliaria as oportunidades educacionais, as construções escolares, as oportunidades de trabalho em cada localidade brasileira e na sede dos municípios, o que contribuiria para fixar muitos munícipes em seu próprio município, em vez de forçá-los a emigrar para as cidades onde o poder e as oportunidades se concentram. Esse seria um dos resultados da descentralização que mais beneficiaria a formação do País.

1.2 – Ensino superior na Ditadura Militar

Entretanto, o PNE teria uma vigência curta, em 1964 o país ebuliu em crise social que resultou na tomada do poder pelos militares e a consequente descontinuidade dos projetos elencados por Anísio Teixeira, sendo eles substituídos por um leque de leis e decretos que, ao mesmo tempo que estabeleciam uma modernização conservadora, também censuravam, controlavam e vigiavam as práticas e representações universitárias que fossem de encontro aos pressupostos estabelecidos pelo regime (Veras, 2014).

Esses instrumentos jurídicos legitimavam uma série de mudanças administrativas e um crescente cercamento dos ambientes universitários. Diversos órgãos de controle e vigilância foram estabelecidos para garantir que a comunidade acadêmica fosse intensamente monitorada. Entre esses órgãos, destacam-se o Serviço Nacional de Informação (SNI) e as Assessorias Especiais de Segurança e Informação (Aesis e ASIs), criadas especificamente para vigiar e controlar o ambiente universitário. Mecanismos como a prisão, tortura e extradição foram amplamente utilizados como ferramentas de repressão.

A perseguição tornou-se uma prática corriqueira do Estado, afetando não apenas os supostos comunistas, mas também qualquer indivíduo ou grupo considerado subversivo ou contrário ao regime. Professores, estudantes e técnicos administrativos de diversas orientações políticas foram expulsos, exonerados, aposentados compulsoriamente, presos, torturados e, em muitos casos, assassinados (Veras, 2014).

A construção da imagem do comunista como o inimigo da nação instaurou um "medo vermelho", que permeou a sociedade e justificou ações repressivas extremas. O regime militar utilizou esse medo para consolidar seu poder, eliminando opositores e consolidando um quadro de funcionários e acadêmicos leais ao golpe.

Além disso, houve um esforço deliberado para remodelar o sistema de ensino nacional, espelhando-o no modelo estadunidense. Essa tentativa de americanização do ensino buscava não apenas modernizar a educação, mas também alinhar o pensamento e os valores acadêmicos aos interesses políticos e ideológicos do regime. O objetivo era criar uma geração de profissionais e intelectuais que fossem tecnicamente competentes, mas também ideologicamente alinhados com o projeto autoritário (Veras, 2014).

Para Netto (2017), o enfrentamento da ditadura militar pode ser dividido em dois períodos distintos. O primeiro, entre 1964 e 1968, é caracterizado pela erradicação sistemática das experiências democratizantes de ensino. Nesse período, figuras proeminentes como Anísio

Teixeira, Darcy Ribeiro e Paulo Freire foram alvos principais. Suas propostas inovadoras, que buscavam transformar a educação brasileira em um instrumento de inclusão social e emancipação, foram severamente atacadas pelo regime militar. O trabalho de Anísio Teixeira na criação de um sistema educacional inclusivo, a visão de Darcy Ribeiro sobre a educação como ferramenta de desenvolvimento nacional e as metodologias de alfabetização crítica e conscientização de Paulo Freire foram considerados subversivos e perigosos para o regime autoritário, que via na educação uma ferramenta para o controle social e político. O segundo período, entre 1968 e 1969, é marcado por uma intervenção ainda mais direta e agressiva no sistema educacional, com o objetivo claro de moldá-lo às demandas do projeto militar. A promulgação do Ato Institucional Número 5 (AI-5) em 1968 intensificou a repressão e consolidou o poder absoluto dos militares. O AI-5 deu ao regime a autoridade para fechar o Congresso, suspender os direitos civis e censurar a imprensa, afetando profundamente o ambiente acadêmico. É nesse período que a UNE será colocada na ilegalidade, Paulo Freire será exilado e o Movimento de Educação de Base (MEB) será desmantelado.

Durante a vigência do período militar houve uma forte expansão do ensino superior privado em paralelo a uma contínua degradação do serviço público, a parcela mais pauperizada da população enfrentava uma carência flagrante no acesso à educação básica, entretanto, o regime ditatorial não foi capaz de eliminar completamente as contestações no sistema de ensino. Para Netto (2017, p. 62):

Logo que a resistência democrática e o movimento popular retomaram a ofensiva, na segunda metade da década de 1970, a dinâmica represada no/do sistema educacional ressurgiu abertamente. Mais ainda: a política educacional da ditadura não impediu nunca que a resistência democrática conservasse áreas sob a sua influência, mesmo que extremamente restritas, nem jamais obteve sucesso no seu esforço para conquistar, nesse terreno, um patamar mínimo de legitimação e consenso ativo.

1.3 – Cenário após a Redemocratização

A redemocratização, em 1985, representou o fim da agenda militar na educação e a Constituição Federal (CF) de 1988 formalizou uma série de conquistas do movimento estudantil e docente no campo da educação, afirmando-a enquanto direito social e dever da família e do Estado, elencando entre os seus princípios a igualdade de condições para o acesso e permanência, fixando a gestão democrática, assegurando a autonomia universitária e o acesso aos níveis mais elevados do ensino e da pesquisa.

Outra interessante conquista reside na vinculação de recursos para essa função, com a aplicação mínima de uma porcentagem da receita líquida de impostos nas três esferas do governo para custeio da política de educação, onde a União disporia de 18% dessa receita, enquanto os estados e municípios de 25% cada. Assim, essa vinculação é destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino, o que inclui despesas com pagamento de professores, construção e manutenção de escolas, compra de materiais didáticos, entre outras atividades que contribuem para a garantia do padrão de qualidade da educação, assegurada constitucionalmente sob o artigo 206, inciso VII da CF.

Os governos que se seguiram, entretanto, não demonstraram demasiado apreço pelo que foi estabelecido constitucionalmente. Menos de dois anos após da promulgação da Constituição Federal de 10 de outubro de 1988, assume a presidência da república Fernando Collor de Melo (1990-1992), o auto intitulado “caçador de marajás” demonstrou durante toda a campanha presidencial seu projeto de extremo neoliberalismo que foi formalizado no “Plano Brasil Novo”, popularmente conhecido como “Plano Collor”, que iniciou a “abertura comercial, produtiva e financeira, privatizações a partir da criação do I Plano Nacional de Desestatização (I PND) e uma tentativa de estabilização dos preços da economia brasileira” (Rodrigues, Jurgenfeld, 2019, p. 396).

Nesse contexto, a formalização de leis específicas ligadas à garantia dos direitos sociais, elencados na constituição como deveres do Estado, tardaria a ocorrer devido ao cenário de instabilidade econômica e social que culminariam na deposição de Collor por um processo de impeachment. No governo do seu vice e sucessor, Itamar Franco (1992-1994) houve um incremento das discussões sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) mas sem concretização legal.

Foi sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de (1995-2003), que a LDB foi estruturada e aprovada através da lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, ela detalhou a autonomia universitária, permitindo que as universidades criassem e extinguissem cursos, determinassem o número de vagas e organizassem seu quadro de pessoal docente e administrativo com maior flexibilidade. Contudo, esse regime jurídico especial não foi plenamente definido, resultando em uma multiplicidade de regulamentos que restringiu as administrações das universidades públicas, particularmente as federais, além disso a lei estabeleceu requisitos rigorosos para as instituições universitárias, incluindo a necessidade de um terço do corpo docente possuir títulos de pós-graduação e de um terço dos docentes atuarem em tempo integral (Cunha, 2003).

O movimento de expansão do mercado no setor de ensino superior, iniciado principalmente durante o regime militar, avançou de forma considerável durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Esse período foi marcado por políticas que incentivaram a expansão das instituições de ensino privadas, cujos resultados se tornariam evidentemente expressivos ao término do mandato de FHC. O Censo da Educação Superior de 2022 revela que entre 1995 e 2002, o número de matrículas em instituições privadas de ensino superior aumentou em 230%, passando de 1.059.163 para 2.436.650. Isso representou um crescimento bruto de 1.377.487 matrículas, demonstrando um avanço significativo na participação do setor privado na educação superior. Em contrapartida, a rede pública de ensino superior experimentou um crescimento bem mais modesto durante o mesmo período. O aumento no número de matrículas nas instituições públicas foi de apenas 385.437, um número que, embora significativo, é quase quatro vezes menor que o observado nas instituições privadas (Brasil, 2023). Este contraste reflete a estratégia do governo de FHC de promover a privatização e ampliar o acesso ao ensino superior por meio do setor privado, ao invés de investir proporcionalmente no aumento de vagas para estudantes nas universidades públicas.

As políticas de incentivo ao setor privado incluíram medidas como a flexibilização das normas para criação e expansão de instituições privadas, facilitação de acesso a financiamento estudantil, e a implementação de avaliações de desempenho que permitiam maior autonomia às instituições de ensino superior para a criação de novos cursos e programas. Além, de generosos incentivos fiscais. Enquanto isso, a rede pública enfrentava desafios de financiamento e infraestrutura, que limitavam sua capacidade de crescer no mesmo ritmo que o setor privado. Essa disparidade no crescimento entre os setores privado e público do ensino superior teve diversas implicações para a qualidade e o acesso à educação no Brasil (Flores, 2017). O aumento substancial nas matrículas das instituições privadas ajudou a democratizar o acesso ao ensino superior, mas também levantou questões sobre a qualidade da educação oferecida e a mercantilização do setor. As instituições públicas, embora reconhecidas por sua qualidade, continuaram a enfrentar restrições orçamentárias e pressões para se modernizarem e expandirem suas ofertas educacionais para atender à crescente demanda.

Os governos petistas subsequentes, dos presidentes Luíz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) foram marcados por uma dualidade complexa, por um lado foi o período de maior expansão do ensino superior público, com a interiorização dos *campi* universitário e criação do Institutos Federais. Além da criação do Reuni, da implementação das políticas de cotas e de métricas para avaliar a qualidade do ensino.

Esse período também é marcado pelo avanço significativo da Educação à Distância (EaD), um movimento impulsionado por uma série de fatores convergentes. Entre esses fatores, destaca-se o rápido avanço tecnológico, que possibilitou a criação de plataformas de ensino mais robustas e interativas. Com isso, o segmento de EaD experimentou um crescimento exponencial, saltando de 49.911 matrículas em 2003 para impressionantes 1.494.418 matrículas em 2016, representando um aumento extraordinário de 2.994%. Além disso, a maioria esmagadora das matrículas são em instituições privadas, uma vez que toda a rede federal de ensino conta com apenas 73.942 matrículas em cursos à distância em 2022 (Brasil, 2023).

Assim sendo, nesse período o mercado teve a oportunidade de consolidar sua posição, por meio de programas que efetivamente encaminharam remessas do fundo público para instituições privadas como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), o que expandiu a mercantilização da educação.

O Programa Universidade para Todos (ProUni), além de ampliar o acesso ao ensino superior para estudantes de baixa renda, está fundamentado em um modelo que envolve renúncias fiscais por parte do governo federal como incentivo para a participação das instituições privadas de ensino superior. Essas renúncias incluem a isenção de tributos federais, como o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Programa de Integração Social (PIS), e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Em troca dessas isenções fiscais, as instituições privadas se comprometem a oferecer um número determinado de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes. As renúncias fiscais são, portanto, um elemento central na viabilização do ProUni, assegurando que as vagas disponibilizadas tenham um custo “compensado” pela redução na carga tributária das instituições participantes.

O FIES opera de forma diversa, seus recursos são administrados e operados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com aportes diretamente realizados pelo Tesouro Nacional, além de contar com receitas provenientes do retorno dos financiamentos concedidos. Ele tem por objetivo facilitar o acesso ao ensino superior ao oferecer condições de financiamento atrativas, como juros reduzidos e prazos longos para pagamento. É importante destacar que tanto o ProUni quanto o FIES se encontram em uma contradição, enquanto foram mecanismos de democratização da educação, atuaram também como promotores da financeirização do ensino, para Miranda e Azevedo (2020, p. 10 e 11):

Dadas as contradições e as mediações que envolvem o público e o privado, o Prouni, a exemplo do Fies, também se constitui numa política de incentivo ao setor privado.

Ideologicamente vista como política democratizante e expansionista, o Prouni utiliza-se da renúncia fiscal e da concessão de bolsas de estudos para inserir jovens na educação superior, mas também incentivar o crescimento do setor privado e a *financeirização* na área educacional. (...)

A condição mais atrativa de adesão pelas IES ao Prouni é a isenção de tributos federais. As IES conveniadas viram no Prouni uma grande vantagem, por deixarem de recolher tributos importantes ao país. São valores que não entram nos cofres públicos, deixando áreas como a Previdência Social, Educação e Saúde com menos aportes de recursos.

Esses programas não são objeto do presente estudo, de forma que não serão aprofundados, mas deve-se destacar que tanto as renúncias fiscais perpetradas por um quanto o financiamento a partir de recursos do Tesouro realizada por outro são maneiras de efetivamente retirar recursos da educação pública e gratuita.

Assim, a financeirização, entendida aqui como o movimento pelo qual as instituições educacionais, especialmente as de ensino superior, se transformam em ativos financeiros e passam a operar segundo lógicas de mercado e de geração de lucro, foi amplamente desenvolvida e fortificada. Esse processo não se limitou às instituições privadas, mas também influenciou o ensino público, que foi progressivamente submetido a princípios e pressupostos gerenciais. A aplicação de uma lógica de mercado ao que é público levou à incorporação de conceitos como eficiência, eficácia e efetividade, típicos do setor empresarial, no gerenciamento das instituições educacionais. Esses princípios gerenciais visavam racionalizar o uso dos recursos públicos e aumentar a competitividade entre instituições, muitas vezes em detrimento da missão educativa e social. Esse movimento teve como consequência a priorização de indicadores de desempenho quantitativos, como taxas de aprovação e colocação no mercado de trabalho, em detrimento de uma educação crítica e de qualidade. Assim, as políticas educacionais passaram a refletir uma preocupação com a redução de custos e a maximização de resultados, o que, segundo Miranda e Azevedo (2020), marcou profundamente a administração do ensino público no Brasil e reforçou a distinção entre educação como direito e educação como mercadoria.

Portanto, a trajetória da educação proposta neste estudo culmina com a ascensão de Michel Temer ao poder executivo, após o golpe de 2016. Temer assume o governo com uma agenda neoliberal, fortemente ancorada nos pressupostos da austeridade fiscal. Sua plataforma de governo, delineada no documento "Uma Ponte para o Futuro," evidencia o profundo desprezo de sua equipe pelos direitos sociais consagrados na Constituição de 1988. Até aquele momento, existia um debate intenso sobre as contradições entre avanços e retrocessos na educação durante os governos petistas. No entanto, a era Temer foi marcada por uma ofensiva severa contra as instituições, consolidada pela promulgação da Emenda Constitucional 95. Esta

emenda limitou o crescimento dos gastos públicos ao patamar executado em 2017, ajustado apenas pela inflação.

Em termos práticos, a EC 95 congelou os gastos públicos em áreas essenciais como saúde, educação e segurança. Essa medida resultou em um desfinanciamento sistemático dessas políticas, gerando um efeito cascata de sucateamento do setor público e comprometendo seriamente a qualidade do ensino. A implementação dessa política de austeridade fiscal não só desarticulou a estrutura de financiamento das políticas sociais como também refletiu um alinhamento ideológico do governo com uma lógica de mercado, que privilegia o corte de gastos e a minimização do papel do Estado na provisão de serviços públicos. Esse cenário de desinvestimento e precarização consolidou uma fase de retrocesso e estagnação nas conquistas sociais e educacionais, com impactos negativos profundos na qualidade de vida e no acesso a serviços básicos para a população brasileira. Para Mancebo (2017, p. 884 e 885):

Nesta conjuntura complexa, na qual se articulam crises econômica e política, as IES se encontram afetadas, primeiramente, pela recessão e pelos cortes sistemáticos advindos da federação e de diversos entes federativos. Nas IES públicas, o movimento da expansão de matrículas e cursos — como foi o caso do REUNI — é refreado em função dos ajustes, deixando às instituições a amarga tarefa de reconfigurar diversos procedimentos internos, para fazer frente à expansão (do período anterior) que lhes legou mais alunos, cursos, campi e forte interiorização, sem o devido financiamento. A estratégia mais imediatamente observada é a dos cortes de verbas de manutenção e renovação das instituições, abandonando a infraestrutura física dos campi¹⁰. Todavia, as dificuldades não se esgotam aí. Outro movimento de acomodação à atual conjuntura, já perceptível em algumas IES públicas, refere-se a certo enxugamento de suas funções, priorizando o ensino, em detrimento das demais atividades que lhes são próprias. Por seu turno, o ensino — muitas vezes aligeirado, voltado às exigências de mercado ou ainda mediante o uso do EAD — nem sempre se encontra adaptado às necessidades dos novos estudantes que adentraram à universidade pública, criando sérios problemas de evasão.

Essas estratégias resultaram na profunda precarização do ensino público, comprometendo não apenas a estrutura e a qualidade do sistema educacional, mas também restringindo significativamente o acesso a uma educação de qualidade para as camadas mais vulneráveis da população. A orientação neoliberal adotada pelo governo, com foco na redução drástica do papel do Estado na provisão de serviços essenciais, contrastou de forma acentuada com as políticas anteriores que priorizavam a inclusão social e a expansão dos direitos educacionais.

CAPÍTULO 2: FUNDO PÚBLICO E AUSTERIDADE

A relação entre fundo público e austeridade tende a se estreitar em períodos de crise fiscal (Rossi, Dweck, 2018). Enquanto o fundo público envolve a gestão dos recursos estatais, as políticas de austeridade, por outro lado, refletem decisões sobre como e onde esses recursos serão aplicados ou cortados.

2.1 – Fundo público e o sistema capitalista

Fundo público pode ser entendido como “toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia (...) A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal.” (Salvador, 2010a, p. 607). Assim, compreender a constituição do orçamento estatal é essencial, pois por meio dessa dinâmica será desvelado o complexo emaranhado das forças e das classes sociais e os variados interesses presentes na alocação dos recursos públicos, bem como determinando quem será responsável por suportar o peso do financiamento do Estado, essa situação expõe as diversas disputas e prioridades que influenciam as decisões políticas e econômicas, evidenciando o papel das diferentes camadas sociais e grupos de interesse na definição de políticas fiscais, na distribuição dos encargos financeiros associados à manutenção e ampliação das políticas públicas e dos investimentos governamentais (Salvador, 2010b).

O papel do fundo público na reprodução capitalista ganhou novos contornos no ambiente pós-guerras, uma vez que aquele movimento de despolitização econômica trouxe à tona uma nova dinâmica:

Afinal, nos tempos de Marx, este não tinha o mesmo peso quantitativo, ou seja, o Estado não extraía e repartia parcela tão significativa da mais valia socialmente produzida e não se apropriava de parte do trabalho necessário de forma tão intensa como hoje vem se fazendo pela via tributária, especialmente na periferia do capital marcada por estruturas tributárias regressivas. (...) Na verdade, o que se observa é que o fundo público assume tarefas e proporções cada vez maiores no capitalismo contemporâneo, diga-se, em sua fase madura e decadente – fortemente destrutiva na atualidade –, com o predomínio do neoliberalismo e da financeirização, não obstante todas as odes puramente ideológicas em prol do Estado mínimo, amplamente difundidas desde a década de 1980 (Behring, 2021, p. 32).

Assim, a discussão sobre o fundo público no contexto do capitalismo monopolista, especialmente em um país de economia dependente, deve considerar que ele não é composto

apenas pela apropriação de parte do trabalho excedente, na forma de tributos pelo Estado, mas também pelo trabalho necessário, via os tributos indiretos que o Estado cobra sobre o consumo da classe trabalhadora. Isso ocorre porque os impostos não se limitam a captar uma parcela dos lucros dos capitalistas, mas também incidem sobre os rendimentos dos trabalhadores, sendo incorporados diretamente nos preços das mercadorias e serviços. Dessa maneira, o fundo público se alimenta tanto da apropriação de parcela do excedente econômico quanto do trabalho necessário para a reprodução da força de trabalho, ou seja, dos salários dos trabalhadores destinado ao consumo. Existe uma relação de complementaridade entre a exploração realizada pelo capitalista, por meio da extração de mais-valia, e a exploração tributária, que se materializa na tributação sobre o consumo e a renda, amplificando o processo de apropriação de riqueza pelos setores dominantes da economia. Isso resulta em uma dupla exploração dos trabalhadores, que são compelidos a contribuir para o fundo público tanto na qualidade de consumidores quanto de produtores diretos, evidenciando uma relação complexa e intrínseca entre as esferas econômica e fiscal na perpetuação das desigualdades sociais e econômicas (Behring, 2021).

Sobre este tema cabe destacar que a afirmativa só encontra eco na realidade pelo fato de o Brasil instituir um sistema de tributação regressiva em que predomina uma carga de tributos que é proporcionalmente maior para as pessoas de menor renda do que para as de maior renda. Em outras palavras, quanto menor a renda de uma pessoa ou de uma família, maior será a proporção de sua renda que será destinada ao pagamento de tributos (Fandiño, Kerstenetzky, 2019).

Isso ocorre geralmente por meio dos impostos indiretos, como o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) ou o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que incidem sobre o consumo de bens e serviços. Esses impostos são considerados regressivos porque não levam em conta a capacidade contributiva do indivíduo; todos pagam a mesma alíquota sobre os produtos que compram, independentemente de sua renda. Como resultado dessa situação as famílias de baixa renda acabam destinando proporcionalmente mais de seus rendimentos para pagar esses tributos que já estão incorporados aos preços de bens e serviços em comparação com famílias de alta renda, que possuem maior capacidade de absorver esses custos sem comprometer significativamente seu padrão de vida.

Retornando à caracterização do fundo público, podemos destacar, a partir de Behring (2021) que a mais-valia socialmente produzida é repartida em dois movimentos, o primeiro deles congrega que o trabalho excedente é repartido em lucros, juros e fundo público, absolvido por meio da tributação sobre o capital e seus atores, sobre a tributação direta da renda do salários

dos trabalhadores e concomitantemente ocorre a tributação regressiva sobre o consumo da classe trabalhadora, ou seja, o fundo público é a soma de uma fração do trabalho excedente e do trabalho necessário.

Neste contexto, emerge uma característica fundamental da relação entre o fundo público e o capital, que é o retorno de uma parte significativa dos recursos financeiros ao próprio capital. Este retorno ocorre, por exemplo, por meio do mecanismo da dívida pública, em que os pagamentos efetuados incluem encargos financeiros, juros acumulados, amortização do principal da dívida e refinanciamento de obrigações, tudo isso destinado a uma classe de rentista na sociedade capitalista. A dívida pública se torna, assim, um instrumento pelo qual o Estado, ao captar recursos da sociedade por meio de impostos e outras receitas, transfere esses recursos de volta ao setor privado, especialmente aos detentores de títulos da dívida pública, que frequentemente incluem grandes instituições financeiras e investidores de alta renda, fundos de investimentos, fundos mútuos e fundos de pensão. Dessa forma, o fundo público, por meio do orçamento, não apenas sustenta as operações governamentais e serviços públicos, mas também serve como um canal que permite aos especuladores em capital fictício uma renda paga a custa da tributação da classe trabalhadora. Isso reforça as desigualdades socioeconômicas e perpetua a concentração de riqueza e poder nas mãos de uma classe financeira parasitária, ao mesmo tempo que limita e até mesmo reduz os recursos disponíveis para investimentos e o custeio das políticas públicas e sociais garantidoras de direitos. Para Behring (2021, p. 42) “com essa atuação, o Estado age acelerando, interferindo nos ritmos da metamorfose $D - M - D'$, num contexto de monopolização do capital, no qual os automatismos do mercado efetivamente não funcionam para amortecer as tendências de crise.”

Para obter uma percepção factual e clara do impacto do papel do Estado nessa complexa transferência de recursos, é fundamental detalhar o processo do ciclo orçamentário. Esse ciclo é o mecanismo por meio do qual o governo planeja, executa, e controla o uso dos recursos públicos, direcionando-os para os diversos campos de atuação do país. Ele inclui etapas essenciais, como a elaboração da proposta orçamentária, a aprovação legislativa, a execução financeira e orçamentária, e a posterior avaliação e controle dos gastos realizados. Cada uma dessas fases desempenha um papel crucial na definição de como os recursos serão alocados, refletindo as prioridades políticas e econômicas da administração pública e, conseqüentemente, impactando diretamente a sociedade e a economia como um todo.

2.2 – Ciclo orçamentário

Desse modo, a estruturação do orçamento público foi notoriamente alterada pela Constituição Federal de 1988, uma vez que no período imediatamente anterior à redemocratização havia um sistema de composição do orçamento centralizado no governo federal e uma diminuição significativa do controle legislativo e da transparência. Os militares implementaram políticas econômicas centralizadora e autoritárias que visavam acelerar o crescimento do país, priorizando grandes projetos de desenvolvimento, como a construção de rodovias e hidrelétricas, e a expansão da indústria pesada (Oliveira, 2007). Para viabilizar esses investimentos, a ditadura militar frequentemente utilizou instrumentos como o endividamento externo e a emissão de dívida pública, sem a necessidade de ampla aprovação do Congresso Nacional, cujo papel foi enfraquecido pelo fechamento e cassação de parlamentares oposicionistas. Assim, o orçamento público durante os 21 anos de ditadura foi utilizado como uma ferramenta de política econômica para sustentar o projeto autoritário de desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que refletia a concentração de recursos e decisões nas mãos do Poder Executivo, com pouca participação e fiscalização democrática pelo Poder Legislativo.

Esse cenário é drasticamente modificado após a redemocratização, a Constituição Federal de 1988, no artigo 165, determina como instrumentos essenciais para o planejamento e a organização do orçamento público o plano plurianual (PPA), as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e as leis orçamentárias anuais (LOA). Esses mecanismos são fundamentais para o estabelecimento de metas, objetivos, prioridades e diretrizes que orientam a administração dos recursos públicos. Em complemento, tais legislações têm o objetivo de assegurar a implementação e a execução eficaz das políticas governamentais em todas as três esferas do poder executivo — federal, estadual e municipal (Salvador, 2010a). Desta forma, elas desempenham um papel crucial na coordenação e no controle das finanças públicas, promovendo a transparência na utilização dos recursos, bem como o alinhamento das ações governamentais com os objetivos estratégicos de desenvolvimento social e econômico do país.

O primeiro deles, o PPA “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 2016, art. 165, § 1º). As diretrizes consistem na declaração ou conjunto de declarações que orientam os programas abrangidos no PPA, com fundamento nas demandas da população. São normas gerais, amplas, estratégicas, que mostram o caminho a ser seguido na gestão dos recursos pelos próximos quatro anos, enquanto os objetivos representam o que será perseguido com maior ênfase pelo

Governo Federal no período do Plano para que, em longo prazo, a visão estabelecida se concretize. O objetivo corresponde à declaração de resultado a ser alcançado que expressa, em seu conteúdo, o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade, enquanto as metas apresentam a declaração de resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo.

A segunda parte do parágrafo transcrito em tela trata das despesas de capital, entendidas como aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, e “outras delas decorrentes” se relacionam às despesas correntes que esta mesma despesa de capital irá gerar após sua realização, mas ainda dentro do período de vigência do plano plurianual. Assim, o planejamento orçamentário deve considerar não apenas o custo inicial dos investimentos em capital, mas também os gastos contínuos que serão necessários para manter e operar esses ativos ao longo do tempo.

Sob os programas de duração continuada encontra-se uma das principais características do Plano Plurianual (PPA). De acordo com a legislação vigente, expressa pela afirmação de que "nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual" (Brasil, 2016a), destaca-se a importância desses programas para a estruturação e organização das ações governamentais. Em outras palavras, esses programas são fundamentais para assegurar que os investimentos públicos de longa duração sejam devidamente planejados e incluídos no PPA antes de sua execução. Além disso, uma característica essencial do PPA é que sua vigência começa em um governo e se estende até o primeiro ano do governo seguinte, garantindo assim uma continuidade administrativa e de políticas públicas, independentemente das mudanças na chefia do poder executivo. Essa estrutura é projetada para assegurar que projetos e programas prioritários, previamente estabelecidos, sejam mantidos e prosseguidos, mesmo que ocorra uma transição de governo. Desse modo, o PPA foi criado a intenção de “reconhecer o planejamento como uma função indispensável ao Estado, e não uma opção do governante” (Paulo, 2010, pp. 172-173).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento de planejamento governamental que orienta a elaboração e a execução do orçamento público. Instituída no âmbito das finanças públicas, a LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Entre suas principais funções, a LDO fixa as diretrizes para a alocação dos recursos públicos, definindo os limites e critérios para a proposição de despesas, bem como as regras para a gestão da dívida pública.

Além disso, a LDO inclui disposições sobre alterações na legislação tributária, orientação para políticas de pessoal e critérios para a concessão de benefícios fiscais, entre outras medidas necessárias para o equilíbrio das contas públicas. Ela também estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Em suma, a LDO é um documento essencial para garantir a transparência e a responsabilidade na gestão fiscal, servindo como uma ponte entre o planejamento de longo prazo, representado pelo Plano Plurianual (PPA), e a execução anual do orçamento, materializada na LOA. Outra função da LDO, para Salvador (2010b, p. 156):

Na LDO é que são estipulados os limites para o refinanciamento e o pagamento de juros e encargos da dívida dos municípios, dos estados e da União. O refinanciamento é o pagamento do principal da dívida por meio da emissão de títulos da dívida pública, o que significa a realização de novos empréstimos. Também na LDO é que são estipuladas as metas do resultado primário de cada orçamento, ou seja, é nesta peça orçamentária que é estabelecida a meta de superávit primário, utilizada a partir de 1999 para o pagamento de juros e amortização da dívida.

Assim, desvela-se como o orçamento é captado pelo mercado, uma vez que as decisões que o constituem não necessariamente refletem a busca pela resolução de questões enfrentadas pela população, mas sim os interesses do mercado.

Por fim, o último dos instrumentos é a LOA, caracterizada pela gestão financeira e orçamentária utilizada pelos governos para detalhar a previsão de receitas e a fixação de despesas para o exercício financeiro de um ano. A LOA é elaborada pelo Poder Executivo e submetida à apreciação e aprovação do Poder Legislativo, que tem a responsabilidade de analisar e ajustar suas propostas conforme seus interesses, parte central do que torna o orçamento um campo de disputa entre interesses antagônicos das classes sociais (Salvador, 2010b).

A LOA especifica, de forma detalhada, os recursos que serão destinados a cada órgão, programa, projeto e ação governamental, incluindo gastos com investimentos, custeio da máquina pública, políticas sociais e outros compromissos financeiros. Ela possui uma tripartição orçamentária, sendo dividida entre orçamento fiscal, que abrange os poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; o orçamento de investimentos das empresas estatais; e o orçamento da seguridade social, que inclui a previdência, saúde e assistência social.

A principal função da LOA é assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira transparente e em conformidade com as prioridades estabelecidas pelo governo, em consonância com o planejamento de médio e longo prazo delineado pelo Plano Plurianual (PPA) e com as metas e diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Assim, a LOA é um documento essencial para a operacionalização das políticas públicas, permitindo o controle e a fiscalização do uso dos recursos públicos.

Percebe-se, portanto, a importância da intervenção política na elaboração do orçamento público, uma vez que o seu planejamento, feito pelo executivo, e discussão e aprovação, onde o protagonismo passa ao legislativo, são feitos por esferas intrinsecamente políticas, e, mesmo que a CF tenha elaborado normas para assegurar uma continuidade dos programas, as mudanças no comando dessas esferas decisórias mudaram drasticamente o rumo do financiamento da educação, em especial do ensino superior.

Como coloca Fabrício de Oliveira (2009, p. 84):

Como se percebe, o Orçamento teria evoluído, nesta breve incursão história realizada, de mera peça de escrituração contábil para importante instrumento de política econômica, transformando-se, também, em elemento indispensável para o processo de planejamento. Essa sua funcionalidade instrumental oblitera, entretanto, as relações sociais e políticas que estão envolvidas na definição dos objetivos de gastos e receitas do Estado, colocando, com isso, uma cortina de fumaça na dimensão política da peça orçamentária.

2.3 – Avanço neoliberal e a política de austeridade

A tomada do poder, em 2016, pelo grupo político de Michel Temer iniciou um processo acelerado de implementar os pressupostos da austeridade no seio do governo e o grande símbolo desse movimento é a Emenda Constitucional 95. Ainda que, as políticas de ajuste fiscal e austeridade estivessem presente no Brasil, desde a elaboração do Plano Real, em 1993, é no governo Temer que vai ocorrer um brutal ataque aos direitos sociais por meio da contrarreforma trabalhista e a adoção de uma Emenda Constitucional com pretensão do congelamento dos gastos sociais por 20 anos. Consoante isto faz-se mister uma digressão para a origem e o desenvolvimento Do que seria a austeridade, suas formas e um visão geral de algumas experiências da sua efetivação em outras sociedades.

Pode-se entender austeridade como a qualidade de quem age com rigor e rigidez, no sentido econômico as políticas de austeridade representaram o esforço contínuo de diversos governos em estabelecer medidas que visam o controle rígido dos gastos públicos,

estabelecendo regras que privilegiassem o setor privado a partir de dois conceitos fundamentais: redução de gastos e aumento da produção.

Apesar de partilhar ideais com as práticas neoliberais, Mattei (2023) exorta que sua gênese é anterior, surgindo em resposta às crises capitalistas após a Primeira Guerra Mundial e ao movimento dos trabalhadores que se seguiu, uma vez que a economia durante a guerra, radicalmente estatizada e focada para o interesse comum, despertou no proletariado a necessidade de uma mudança no sistema econômico, assim a austeridade serviu para um contra-ataque organizado do *establishment*:

A contraofensiva de austeridade desempoderou com sucesso a maioria. Governos austeros e os seus especialistas implementaram políticas que, quer diretamente (através de políticas salariais e de emprego repressivas), quer indiretamente (através de políticas monetárias e fiscais restritivas que deprimiram a atividade econômica e aumentaram o desemprego) subjugaram a maioria ao capital – uma relação social em que a maioria vende os seus bens e capacidade de trabalhar em troca de um salário. A austeridade transferiu recursos da maioria trabalhadora para a minoria poupador/investidor e, ao fazê-lo, forçou uma aceitação pública das condições repressivas na produção econômica. Esta aceitação foi ainda mais consolidada por especialistas cujas teorias econômicas retratavam o capitalismo como o único e melhor mundo possível (Mattei, 2023, p. 19).

Esse movimento iniciou-se simbolicamente por meio das conferências realizadas em Bruxelas, Bélgica, em 1919, e em Génova, Itália, em 1922. Nesses eventos, foram lançadas as bases de uma visão tecnocrática global que se propagaria por décadas. Os ideais discutidos propunham uma governança econômica abnegada e tecnocrática, caracterizada por uma aparente neutralidade política e uma distância deliberada do controle democrático. Esses princípios rapidamente penetraram o pensamento econômico hegemônico, influenciando a formulação de políticas públicas e econômicas a nível global. Assim, tornaram-se os pioneiros da versão moderna da austeridade, uma política que busca restringir o gasto público e consolidar as finanças do Estado. Essa abordagem, conforme a autora, foi vista como o suporte necessário para o reestabelecimento do capitalismo, especialmente após as crises que assolaram o sistema econômico mundial no início do século XX. A tecnocracia, com sua ênfase em uma administração racional e técnica dos recursos, se consolidou como um mecanismo essencial para a implementação das políticas de austeridade, justificando cortes em investimentos sociais e reforçando o papel do Estado como um gestor eficiente e disciplinado, comprometido com a estabilidade financeira em detrimento de considerações sociais mais amplas (Mattei, 2023).

Assim, as bases conceituais da austeridade estavam lançadas em uma agenda globalmente divulgada na qual implicava a relação entre os três tipos de austeridade: fiscal, monetária e industrial. É relevante frisar que nenhuma delas existe isoladamente, elas necessitam uma da outra para aplicar seus efeitos e seus resultados se retroalimentam, em um esquema circular (Mattei, 2023).

A austeridade monetária, segundo Mattei (2023), é caracterizada não apenas pelo aumento das taxas de juros, mas também pela implementação de políticas de deflação monetária. Essa abordagem visa reduzir a quantidade de dinheiro em circulação, tornando o crédito mais caro e escasso, o que, por sua vez, dificulta a obtenção de recursos financeiros tanto para a população quanto para o governo. A população enfrenta dificuldades em acessar empréstimos para consumo e investimento, enquanto o governo se depara com restrições para financiar projetos de infraestrutura e políticas sociais, o que pode levar a cortes nos serviços públicos essenciais e a uma retração econômica.

No centro dessa estratégia está a busca por um padrão monetário rígido e estável, frequentemente representado pelo padrão-ouro. O padrão-ouro é um regime cambial fixo em que a moeda de um país é diretamente lastreada pelas reservas nacionais de ouro (Marcondes, 1998). Entre 1879 e 1913, esse sistema foi amplamente utilizado como uma forma de garantir a estabilidade monetária e disciplinar as políticas fiscais e monetárias. Sob o padrão-ouro, as moedas tinham valores fixos em relação ao ouro, e os governos eram obrigados a manter suas emissões monetárias dentro dos limites de suas reservas auríferas.

Mattei (2023) argumenta que os tecnocratas da austeridade viam o retorno ao padrão-ouro como um meio de promover a estabilidade econômica e fiscal, acreditando que ele poderia prevenir o excesso de emissão monetária e a inflação. Essa visão considera a estabilidade de preços como um objetivo primordial, mesmo que isso signifique sacrificar o crescimento econômico e o bem-estar social. A rigidez do padrão-ouro impunha uma disciplina fiscal e monetária estrita, limitando a capacidade dos governos de expandir a oferta de moeda ou de incorrer em déficits orçamentários.

Essa obsessão com a estabilidade e a disciplina financeira, característica da austeridade monetária, reflete uma visão conservadora e restritiva da economia, que muitas vezes desconsidera as necessidades sociais e a dinâmica econômica mais ampla. Essa abordagem tem uma tendência a exacerbar desigualdades e limitar o papel do governo em promover o desenvolvimento econômico e social. Assim, a austeridade monetária, especialmente quando

associada ao padrão-ouro, é vista como uma política que privilegia a estabilidade financeira à custa do bem-estar e da equidade social.

A austeridade industrial, de acordo com Mattei (2023), é um componente crucial das políticas de austeridade que visa estabilizar e aumentar os lucros dos capitalistas por meio da contenção e controle dos trabalhadores. Esta forma de austeridade se manifesta na imposição de uma "paz industrial", o que na prática significa a manutenção de relações de produção hierárquicas e não contestadas. Essa "paz" é alcançada por meio de medidas que garantem os direitos de propriedade da burguesia, assegurando que a estrutura de poder econômico permaneça intacta.

No cerne dessa abordagem está a manutenção de baixos salários para os trabalhadores, o que é possibilitado por uma série de arrochos salariais e políticas que impedem ou limitam a capacidade da classe trabalhadora de se organizar e reivindicar melhorias. Isso inclui restrições à formação de sindicatos, limitações ao direito de greve e outras formas de repressão às atividades de mobilização dos trabalhadores. Tais medidas não apenas preservam a estabilidade do sistema de produção capitalista, mas também garantem que os custos de produção sejam mantidos baixos, o que é crucial para a competitividade das empresas nacionais no mercado global (Mattei, 2023).

Além disso, a austeridade industrial, conforme Mattei (2023) visa garantir que os trabalhadores sejam incapazes de contestar ou desafiar a estrutura de poder econômico, assegurando assim que a classe capitalista possa extrair o máximo de mais-valia possível. A mais-valia, que é o valor excedente produzido pelos trabalhadores e apropriado pelos capitalistas, é ampliada em um ambiente onde os salários são mantidos baixos e os direitos trabalhistas são mínimos. Isso resulta em uma maior acumulação de capital para os capitalistas, mesmo em um contexto de valorização da moeda, que poderia, de outra forma, prejudicar a competitividade internacional das indústrias nacionais.

Mattei (2023) destaca que essa estratégia de austeridade não é apenas uma questão de economia, mas também de controle social. Ao suprimir a capacidade de organização e resistência da classe trabalhadora, a austeridade industrial ajuda a preservar a ordem social existente, impedindo a emergência de movimentos sociais que poderiam desafiar o status quo. Dessa forma, a austeridade industrial, de acordo com a autora, não apenas serve aos interesses econômicos dos capitalistas, mas também reforça a hegemonia política e ideológica da classe dominante, consolidando seu controle sobre os meios de produção e sobre a sociedade em geral.

Portanto, a austeridade industrial, ao garantir baixos custos de produção e altos níveis de mais-valia, contribui significativamente para a reprodução e expansão do capitalismo, ao mesmo tempo em que limita as possibilidades de transformação social e justiça econômica (Mattei, 2023).

Por fim, a austeridade fiscal, principal para os argumentos levantados nesse estudo, apresenta-se como:

cortes orçamentais, especialmente cortes na segurança social, e de tributação regressiva (ou seja, uma política fiscal que retira uma maior proporção de dinheiro às pessoas que o têm menos). Ambas as reformas permitem a transferência de recursos da maioria dos cidadãos para a minoria – as classes poupadoras-investidoras – de modo a garantir relações de propriedade e uma maior formação de capital. (Mattei, 2023, p. 176)

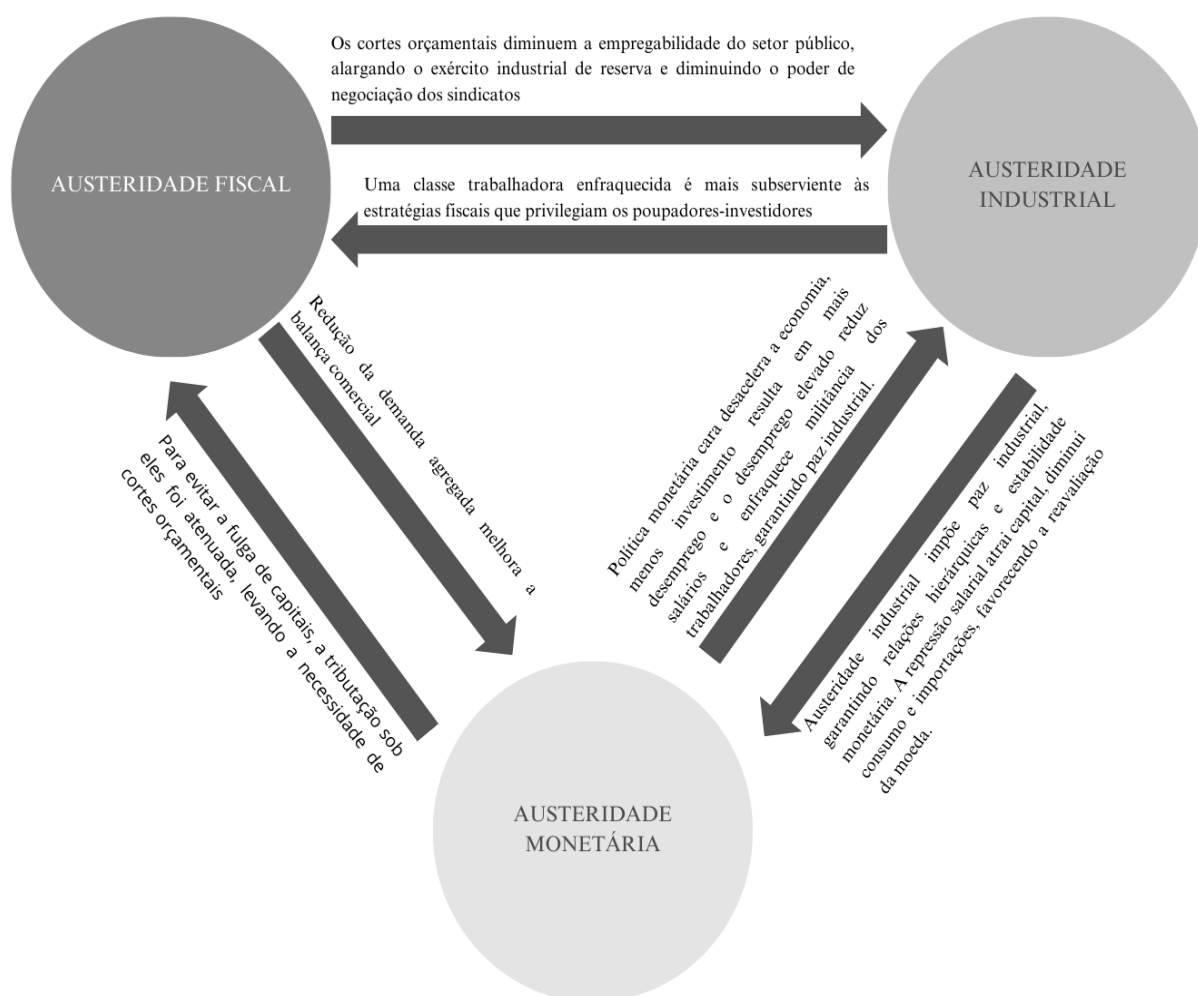
Essa estratégia pode ser entendida como a mais comumente atrelada ao conceito de austeridade, algo como um “pulso firme” do governo nos gastos públicos, a retenção desse montante acarreta em uma ramificação de resultados, fortalecendo os outros tipos de austeridade e sendo por eles fortalecido, pois a austeridade fiscal é uma estratégia central e prioritária dentro das políticas de austeridade, focando na redistribuição de recursos econômicos de uma maioria mais ampla para uma minoria econômica dominante. De acordo com Mattei (2023), a austeridade fiscal é caracterizada principalmente por dois elementos: cortes orçamentais e tributação regressiva.

Os cortes orçamentais se manifestam por meio de reduções significativas nos gastos públicos, com destaque para os cortes na seguridade social. Isso inclui diminuições no financiamento de programas sociais, assistência pública e outras áreas essenciais que beneficiam a população em geral, especialmente os mais vulneráveis. Essa redução no gasto público não só limita o acesso a serviços básicos, mas também diminui a qualidade de vida para uma grande parte da população, agravando as desigualdades sociais (Mattei, 2023).

A tributação regressiva, por outro lado, refere-se a um sistema tributário que desproporcionalmente impacta os cidadãos com menores rendimentos. Isso significa que as políticas fiscais são estruturadas de forma que as pessoas com menos recursos paguem uma proporção maior de seus rendimentos em impostos, enquanto os mais ricos, ou as chamadas classes poupadoras-investidoras, pagam relativamente menos. Tal política favorece a acumulação de riqueza entre os mais ricos, ao mesmo tempo que aumenta a carga financeira sobre os menos favorecidos.

Mattei (2023) argumenta que essas duas medidas — cortes nos gastos públicos e tributação regressiva — facilitam a transferência de recursos da maioria dos cidadãos para uma minoria privilegiada. Essa minoria, composta por classes poupadoras e investidoras, se beneficia da maior formação de capital e da consolidação de relações de propriedade que essas políticas proporcionam. Dessa forma, a austeridade fiscal não é apenas uma medida econômica, mas também uma ferramenta de manutenção e reforço das estruturas de poder e desigualdade existentes. A austeridade fiscal, ao desviar recursos públicos para o setor privado e limitar a intervenção do Estado na economia, promove um ambiente favorável à acumulação de capital por parte dos mais ricos, enquanto simultaneamente restringe as capacidades de redistribuição de riqueza e de promoção do bem-estar social por parte do Estado. Esta política é, portanto, um instrumento fundamental para a perpetuação das relações de poder econômico e social dentro de uma estrutura capitalista, conforme Mattei (2023).

Figura 1 – Relação cíclica dos tipos de austeridade.



(MATTEI, 2023, pp. 176-178, elaboração própria)

Esses três tipos de austeridade congregam-se em um sistema de retroalimentação que garante ao capital que ele seja percebido como algo natural, assim como suas relações salariais e o direito à propriedade privada, dessa forma, economia e política voltam a ser percebidas como entes distintos, o primeiro objeto científico de tecnocratas abnegados sem nenhuma relação com as discussões práticas da segunda (Mattei, 2023). Essa relação cíclica pode ser ilustrada na figura 1.

Essa despolitização acarreta em um afastamento do estado dos seus deveres constitucionais, ampliando a mercantilização dos direitos sociais e permitindo ao mercado ampliar sua participação nessa esfera enquanto o Estado brasileiro direciona seus recursos para remessas ao exterior na forma do pagamento de juros e amortização da dívida pública.

É importante frisar que a mercantilização dos direitos sociais não se iniciou no período de análise deste trabalho de conclusão de curso, podendo ser rastreado desde a década de 1990 nos primeiros mandatos presidenciais após a redemocratização, porém, é a partir do golpe contra a presidenta Dilma Rousseff que esse processo é publicamente unido às políticas de austeridade, principalmente fiscal, metamorfoseando-se em um danoso processo de desfinanciamento. Rossi e Dweck (2018, p. 18) chamam a atenção para o papel da austeridade durante crises econômicas:

Além de gerar retração econômica, a austeridade ainda pode piorar a situação fiscal. Em uma economia em crise, a austeridade pode gerar um círculo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento, o que deteriora a arrecadação e piora o resultado fiscal, o que leva a novos cortes de gastos. Ou seja, em um contexto de crise econômica, a austeridade é contraproducente e tende a provocar queda no crescimento e aumento da dívida pública, resultado contrário ao que se propõe.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 95 (Brasil, 2016b) que vigorou no período de 2016 a 2022, estabelece o corte de gastos ao impor um teto para o seu crescimento:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - No exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e
II - Nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Com isso, a política de educação, que é objeto de estudo deste trabalho, deixa de ter seu lastro de financiamento baseado na receita líquida de impostos, 18% do total arrecadado a nível federal. Em vez disso, a alocação de recursos para a educação passa a ser ajustada unicamente com base em uma correção monetária aplicada pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que reflete as variações no custo de vida. Esse ajuste é realizado sobre os valores mínimos de financiamento executados no ano anterior.

Isso significa que, apesar de um possível crescimento vertiginoso na arrecadação federal, o montante orçamentário destinado à educação ficará estagnado nos valores repassados no ano de 2017, com apenas a redução dos efeitos da inflação sendo considerada. Em outras palavras, o financiamento para a política de educação não se beneficiará diretamente do aumento geral na arrecadação de impostos, limitando-se à atualização monetária para compensar a inflação. Esse mecanismo resulta em uma defasagem progressiva no valor real dos recursos destinados à política de educação, à medida que a inflação continua a corroer o poder de compra desses recursos ao longo do tempo. Portanto, a qualidade e a expansão dos serviços educacionais são comprometidas, uma vez que o financiamento não será ajustado de acordo com o crescimento econômico e as necessidades reais do setor. Para Alencar Júnior (2024, p. 21):

Na etapa atual do capitalismo, da mundialização imperialista¹, em que o capital portador de juros ou capital financeiro² é dominante em todo o planeta, é imprescindível conformar um tipo de Estado que assegure a acumulação financeira, em que o fundo público³ priorize os interesses de acumulação da burguesia financeira, principalmente sob a forma de pagamento da dívida pública, em detrimento da classe trabalhadora, em meio a uma longa crise de superprodução e superacumulação.

A forma de assegurar a acumulação financeira em meio à tendência decrescente da taxa de lucro⁴, passa também pela contrarreforma do Estado, principalmente por alterações na estrutura tributária e na composição da despesa pública; portanto, na formação e alocação dos recursos do fundo público, com impacto direto nos interesses da burguesia e da classe trabalhadora, e isso foi alcançado pelo protagonismo das ideias neoliberais.

Na visão do autor, o neoliberalismo surgiu como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar, que, apesar de não possuir uma efetivação plena no território nacional, não se furtou de estabelecer os preceitos neoliberais. O objetivo principal do neoliberalismo era combater o keynesianismo e preparar as bases para um tipo de capitalismo mais livre de regras.

Ideologicamente, o neoliberalismo promoveu a mundialização da concorrência e a redução da participação do Estado na economia, por meio de políticas fiscais e monetárias restritivas, focando na estabilidade econômica em detrimento do crescimento e pleno emprego keynesianos. No entanto, na prática, o uso de juros elevados e superávit fiscal como instrumentos principais resultou em desaceleração econômica e queda na arrecadação tributária. Esse cenário levou a déficits públicos, aumento da dívida pública e maior intervenção do Estado na economia, contrariamente ao prometido. Na atual fase do capitalismo, o fundo público neoliberal tem uma função estratégica em tempos de crise. O fundo público acelera a rotação do capital (Behring, 2021) por meio do incremento das despesas públicas com o setor privado e desacelera a receita pública por meio das renúncias tributárias. Este movimento resulta em um desequilíbrio sustentável para manter o superávit primário, desviando mais recursos públicos para o pagamento da dívida pública. Assim, a busca pela sustentabilidade da dívida pública por meio do controle da despesa primária leva à apropriação privada do fundo público, priorizando os interesses da burguesia, especialmente a financeira, tornando o regime fiscal sustentável para o capital e destrutivo para o trabalho (Alencar Júnior, 2024).

Para compreender como essa dinâmica traz consequências para o financiamento da política de educação, é importante investigar a execução orçamentária desta política social. No próximo capítulo, serão expostos os valores despendidos pelo Estado no financiamento da educação, bem como os montantes significativos que são repassados para pagamentos credores da dívida pública por meio do pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. O corte nos recursos impostos pela EC 95, via o congelamento do orçamento público, impediu a expansão da educação públicas, a partir de 2017. Ao iluminar esse movimento, busca-se evidenciar como as políticas fiscais e as escolhas orçamentárias influenciam o futuro da educação pública e, por extensão, o desenvolvimento social e econômico do país.

CAPÍTULO 3: ORÇAMENTO DO ENSINO SUPERIOR NO PERÍODO DE 2015 A 2023

Este capítulo se propõe a investigar o financiamento orçamentário da educação superior no Brasil no período de 2015 e 2023, que é marcado por profundas transformações políticas e econômicas. Esse recorte temporal abrange os últimos anos do governo da ex-presidente Dilma Rousseff, especificamente 2015 e 2016, que antecederam seu afastamento, passando por todo o período de vigência da Emenda Constitucional 95 (de 2017 a 2022), que compreende os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, até o primeiro ano do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023.

É fundamental considerar esse contexto histórico ao analisar o orçamento da política de educação pois as oscilações nos valores destinados ao setor refletem diretamente as mudanças ideológicas e políticas de cada uma dessas administrações. Os anos que antecederam o golpe parlamentar de 2016 foram caracterizados por esforços para manter os mínimos constitucionais garantidos à educação, ainda que com dificuldades e desafios fiscais. Entretanto, com a aprovação da Emenda Constitucional 95, houve uma significativa mudança de cenário: os recursos destinados ao ensino superior sofreram uma regressão acentuada, ficando abaixo inclusive da variação da inflação mensurada pelo IPCA.

Esse ponto de inflexão marca a transição de um período de subfinanciamento para uma era de desfinanciamento. No subfinanciamento, embora os recursos fossem limitados, havia ainda a manutenção de certos patamares mínimos de investimentos, ou seja, a garantia por parte da União da aplicação do 18% dos impostos arrecadados na manutenção e desenvolvimento do ensino, permitindo assim um crescimento sempre igual ou superior a inflação. Contudo, com o advento da EC 95, o país entrou em uma fase de desfinanciamento, caracterizada por uma queda dos valores alocados ao ensino superior. Isso resultou em dificuldades para a educação e impediu a expansão da educação superior, em especial das instituições de ensino superior (IES), que ainda enfrentaram os anos de pandemia com orçamento praticamente congelado.

Para Vieira et al (2018, p. 39):

Estas constatações reforçam o argumento de que, no Brasil, a austeridade está sendo utilizada para além da motivação neoliberal das políticas na Europa, mas para produzir uma reforma profunda do Estado instituído com a Constituição Federal de 1988.

Soma-se a este processo de redução do tamanho do Estado por meio do congelamento das despesas primárias do governo federal, a realização de

reformas estruturais como a reforma trabalhista, recentemente aprovada, e a reforma da previdência, que está em tramitação no Congresso Nacional.

Desse modo, esse movimento de transição de um subfinanciamento para o desfinanciamento será materializado a seguir em quatro vertentes, primeiramente será exposta a evolução de todas as funções orçamentárias do período, seguida pelo detalhamento da execução orçamentária e financeira da política de educação, em seguida será exposta a evolução das suas subfunções orçamentárias e, por fim, uma análise da execução do ensino superior e do seu principal programa previsto no PPA.

3.1 – Evolução orçamentária da educação

De acordo com a tabela 1, entre 2015 e 2023, o Orçamento-Geral da União (OGU) passou de R\$ 2.829,02 bilhões para R\$ 4.566,49 bilhões, representando um aumento de R\$ 1.737,47 bilhões, ajustado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Durante esse mesmo período, a educação apresentou uma trajetória inversa: o orçamento para o setor caiu de R\$ 147,82 bilhões em 2015, em valores reais, para R\$ 135,50 bilhões em 2023, resultando em uma perda acumulada de R\$ 12,37 bilhões. Essa redução é ainda mais expressiva quando se considera apenas o período de vigência da Emenda Constitucional 95, entre 2017 e 2022. Nesse intervalo, o orçamento destinado à educação encolheu em R\$ 23 bilhões, ao passo que o OGU registrou um aumento de R\$ 1.618,78 bilhões.

Esses dados indicam que, enquanto o orçamento geral crescia, o financiamento da política de educação não acompanhou o mesmo ritmo, sugerindo que outras despesas governamentais foram priorizadas em detrimento dos recursos destinados à promoção do acesso à educação.

Tabela 1 - Evolução do OGU, no período de 2015 a 2023.

Valores em bilhões de reais (R\$), deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

Função	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
01 - Legislativa	11,27	10,56	10,08	9,90	9,77	9,21	8,99	8,28	8,31
02 - Judiciária	48,43	47,08	47,47	48,30	48,57	46,18	44,48	43,94	43,64
03 - Essencial à Justiça	9,85	9,52	9,99	9,74	9,85	9,98	9,64	9,16	9,50
04 - Administração	34,30	34,23	36,22	37,40	31,69	30,23	29,23	27,41	26,47
05 - Defesa Nacional	55,63	86,33	90,02	92,88	99,97	93,21	91,05	86,34	82,64
06 - Segurança Pública	12,94	12,70	13,02	12,15	11,98	13,64	12,72	12,98	13,82
07 - Relações Exteriores	5,16	4,23	4,13	4,30	4,27	4,84	4,64	4,28	4,05
08 - Assistência Social	115,43	116,93	118,41	118,34	123,29	521,89	193,19	214,15	273,35
09 - Previdência Social	858,36	874,14	908,38	885,69	908,95	915,33	920,86	930,21	955,92
10 - Saúde	156,60	151,03	146,38	149,04	151,63	191,56	196,64	151,46	168,67
11 - Trabalho	108,98	105,59	98,77	96,84	96,24	96,60	80,19	102,49	99,92
12 - Educação	147,82	143,49	145,10	131,69	125,46	112,13	117,00	121,50	135,44
13 - Cultura	1,43	1,43	1,45	1,36	0,99	0,77	0,76	0,66	2,39
14 - Direitos Da Cidadania	1,19	2,77	2,02	1,37	1,18	1,20	0,80	0,80	0,88
15 - Urbanismo	1,89	2,30	2,63	2,21	1,80	1,59	1,37	1,52	1,25
16 - Habitação	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
17 - Saneamento	0,43	0,62	1,02	0,77	0,60	1,00	0,54	0,32	0,16
18 - Gestão Ambiental	5,03	5,14	4,42	4,78	4,34	4,50	3,65	3,26	4,09
19 - Ciência e Tecnologia	10,20	9,18	8,83	8,75	8,46	7,91	5,65	9,13	13,08
20 - Agricultura	30,10	29,76	21,82	21,85	19,56	16,61	20,31	24,38	22,52
21 - Organização Agrária	2,76	3,47	2,60	2,16	1,83	1,69	1,24	1,58	2,72
22 - Indústria	3,29	3,14	3,08	2,79	2,26	1,99	1,91	1,86	2,04

23 - Comércio e Serviços	1,85	3,59	2,99	3,65	2,37	6,31	2,06	1,68	2,18
24 - Comunicações	2,01	2,01	1,65	1,61	1,57	2,01	2,63	3,48	2,58
25 - Energia	2,63	2,57	2,56	2,52	3,10	1,75	2,01	1,46	1,10
26 - Transporte	16,27	15,19	15,55	15,79	11,51	10,04	7,98	8,55	13,14
27 - Desporto e Lazer	1,10	0,72	0,45	0,37	0,21	0,13	0,26	0,32	0,36
28 - Encargos especiais	1.184,06	1.214,01	1.174,99	1.324,22	1.285,32	1.477,67	1.238,56	2.721,59	2.676,26
0905 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações) ¹	637,28	560,96	556,60	726,69	685,45	784,98	667,40	491,68	426,01
0906 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações) ¹	13,90	13,54	13,45	11,32	14,32	16,41	16,17	20,20	21,54
99 - Reserva de Contingência	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL²:	2.829,02	2.891,73	2.874,02	2.990,46	2.966,78	3.579,98	2.998,37	4.492,80	4.566,49

Fonte: SIGA Brasil

Elaboração Própria

Notas:

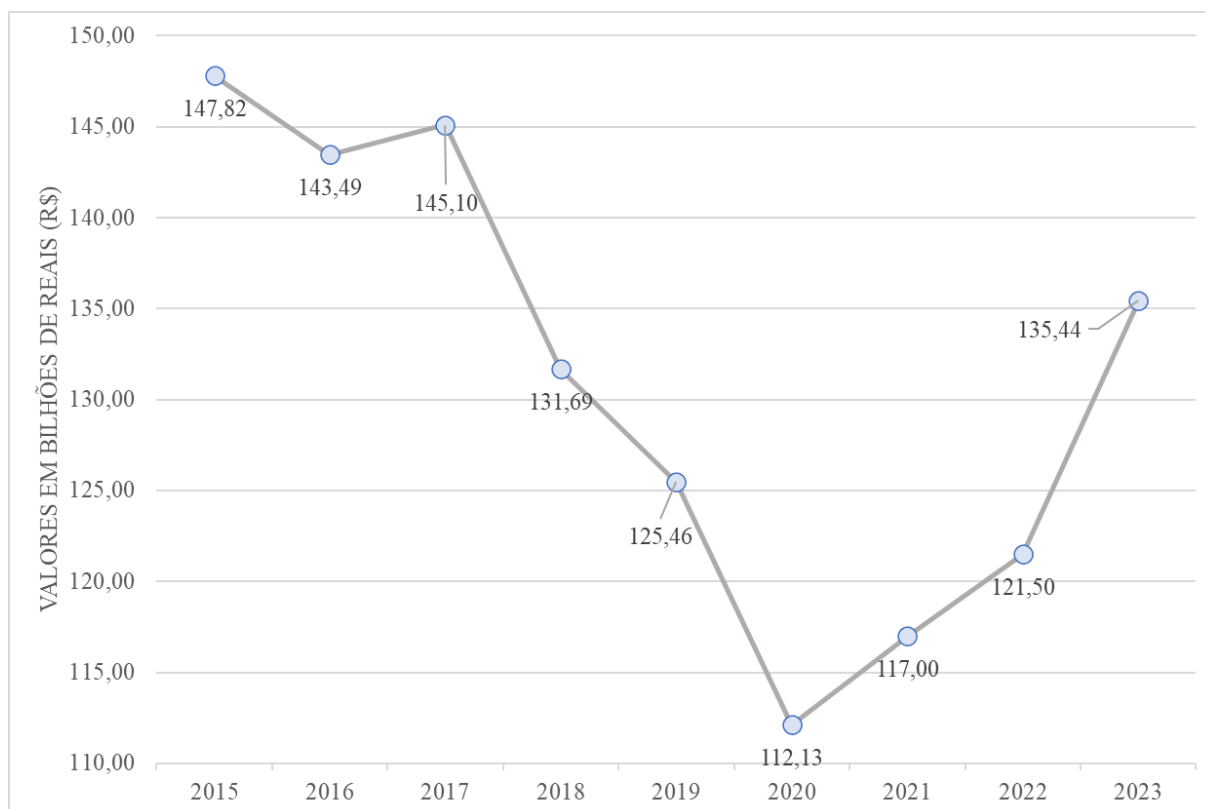
1) Exclui o refinanciamento da dívida pública

2) O total do orçamento refere-se ao montante pago no orçamento fiscal e da seguridade social.

Para ilustrar a tendência de queda observada durante a vigência da Emenda Constitucional 95, o gráfico 1 apresenta a taxa de retração dos valores alocados a essa política ao longo dos anos.

Gráfico 1 - Evolução dos valores pagos para a educação, no período de 2015 a 2023.

Valores em bilhões de reais (R\$), deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.



Fonte: SIGA Brasil

Elaboração Própria

Observa-se que, no período de 2015 a 2017, houve uma relativa estabilidade nos montantes destinados, com os valores permanecendo acima dos R\$ 140 bilhões. No entanto, a partir da entrada em vigor da referida Emenda, ocorreu uma queda acentuada nos recursos alocados, atingindo seu ponto mais baixo em 2020, quando os valores chegaram a R\$ 112,13 bilhões. Vale destacar que 2020 foi o primeiro ano a ser impactado pela pandemia de COVID-19, que alterou profundamente o cenário socioeconômico e político do país, influenciando diversas políticas públicas (Salvador, 2020). Nos dois anos seguintes, 2021 e 2022, houve um crescimento nos recursos alocados, que pode ser atribuído à aprovação da Lei 14.113/2020. Essa lei não apenas estabeleceu uma nova sistemática para o Fundo de Desenvolvimento e

Manutenção da Educação Básica (Fundeb), como também ampliou os recursos a ele destinados. Importante ressaltar que os recursos vinculados ao Fundeb foram mantidos fora do escopo da Emenda Constitucional 95, permitindo uma ampliação do financiamento da educação básica mesmo diante do contexto de austeridade fiscal.

A tabela 2 apresenta os valores pagos em termos percentuais, comparando a variação dos recursos destinados à educação com o crescimento do OGU, além de destacar a participação da educação no orçamento de 2015 a 2023.

Tabela 2 – Variação e participação da educação no OGU, no período de 2015 a 2023.

Valores em bilhões de reais (R\$), deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

Ano	Valores Pagos	Variação	Valores Pagos	Variação	Participação
2015	2.829,02	-	147,82	-	5,23%
2016	2.891,73	2,22%	143,49	-2,93%	4,96%
2017	2.874,02	-0,61%	145,10	1,12%	5,05%
2018	2.990,46	4,05%	131,69	-9,24%	4,40%
2019	2.966,78	-0,79%	125,46	-4,73%	4,23%
2020	3.579,98	20,67%	112,13	-10,62%	3,13%
2021	2.998,37	-16,25%	117,00	4,35%	3,90%
2022	4.492,80	49,84%	121,50	3,84%	2,70%
2023	4.566,49	1,64%	135,44	11,48%	2,97%
Variação do período		61,42%		-8,37%	-

Fonte: SIGA Brasil

Elaboração Própria

Durante este intervalo, a retração dos recursos destinados à educação foi de 8,37%, enquanto o OGU registrou um crescimento expressivo de 61,42%. Essa disparidade se torna ainda mais evidente quando se observa o período de vigência da Emenda Constitucional 95, de 2017 a 2022, em que a educação sofreu uma perda de 16,27% dos seus recursos, ao passo que o OGU experimentou uma expansão de 56%. Além disso, a participação da educação no orçamento anual apresenta uma queda ao longo do período, passando de 5,23% em 2015 para apenas 2,97% em 2023. Esses dados indicam que a educação foi progressivamente relegada a uma posição de menor prioridade pelas administrações vigentes. Mesmo considerando os impactos da crise sanitária trazida pela pandemia de COVID-19, nota-se que a redução na participação da educação no orçamento já era uma tendência presente nos anos anteriores, sugerindo uma falta de prioridade consistente em relação ao financiamento adequado dessa função.

Os dados da execução orçamentária e financeira, constantes na tabela 3, auxiliam a identificar quais áreas e políticas públicas estão sendo priorizadas na prática. Conforme Teixeira (2016, p. 30):

Pode-se definir Execução Orçamentária como sendo a utilização dos CRÉDITOS consignados no orçamento. A Execução Financeira, por outro lado, representa a utilização dos RECURSOS financeiros, visando atender à realização dos projetos e atividades atribuídos a cada unidade.

Na técnica orçamentária, normalmente, distinguem-se as palavras crédito e recurso. Reserva-se o termo crédito para designar o lado orçamentário, representando a dotação ou autorização de gasto ou sua descentralização. O termo recurso é usado no lado financeiro, indicando dinheiro ou saldo de disponibilidade financeira. Logo, crédito e recurso são duas faces da mesma moeda.

Assim, execução orçamentária refere-se ao processo de utilizar os recursos previstos no orçamento público, autorizando despesas e compromissos financeiros com base no orçamento aprovado. Envolve a distribuição dos créditos orçamentários, o empenho das despesas, a liquidação dos serviços ou produtos adquiridos e a autorização de pagamento. É obtida pela razão simples entre os valores pagos e autorizados.

Já a execução financeira, por sua vez, é o ato de efetuar os pagamentos das despesas que já foram empenhadas e liquidadas. Trata-se do fluxo financeiro propriamente dito, ou seja, da movimentação de dinheiro para pagar os compromissos assumidos durante a execução orçamentária. Resulta da razão entre os valores pagos no orçamento e o parcelamento de antigos valores empenhados (restos a pagar) pelo autorizado no respectivo exercício. Portanto, envolve o pagamento de recursos dos anos anteriores, definidos como restos a pagar, que são despesas orçamentárias que foram empenhadas (reservadas) em um determinado exercício financeiro, mas que não foram pagas até o final desse período. Ou seja, são compromissos assumidos pelo governo durante o ano, mas cujo pagamento ou liquidação ocorrerá no ano seguinte.

Como tanto a execução orçamentária quanto a financeira estão diretamente vinculadas aos valores autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA), observa-se, na tabela 3, que o exercício financeiro de 2015 apresenta o maior montante de verbas autorizadas para a educação, totalizando R\$ 192,70 bilhões. No entanto, esse ano também registrou a menor taxa de execução orçamentária, com apenas 76,71% dos recursos sendo efetivamente utilizados. Esse baixo nível de execução pode ser amplamente atribuído à conturbada conjuntura política e econômica que marcou o início do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff. Foi um período em que se

iniciaram medidas de ajuste fiscal, que acabariam sendo intensificadas a partir de 2016, após o golpe e a ascensão de Michel Temer ao poder.

Tabela 3 – Execução orçamentária e financeira da educação, de 2015 a 2023.

Valores em bilhões de reais (R\$), deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

Ano	Autorizado	Pago	RP Pago	Execução Orçamentária	Execução Financeira
2015	192,70	147,82	15,74	76,71%	84,88%
2016	165,67	143,49	20,97	86,61%	99,27%
2017	164,04	145,10	13,47	88,45%	96,66%
2018	157,48	131,69	10,91	83,62%	90,55%
2019	157,23	125,46	13,52	79,79%	88,39%
2020	140,87	112,13	16,59	79,60%	91,37%
2021	146,22	117,00	16,41	80,02%	91,24%
2022	143,58	121,50	15,60	84,62%	95,48%
2023	159,13	135,44	17,21	85,12%	95,93%
Variação	-17,42%	-8,37%	9,32%	-	-

Fonte: SIGA Brasil

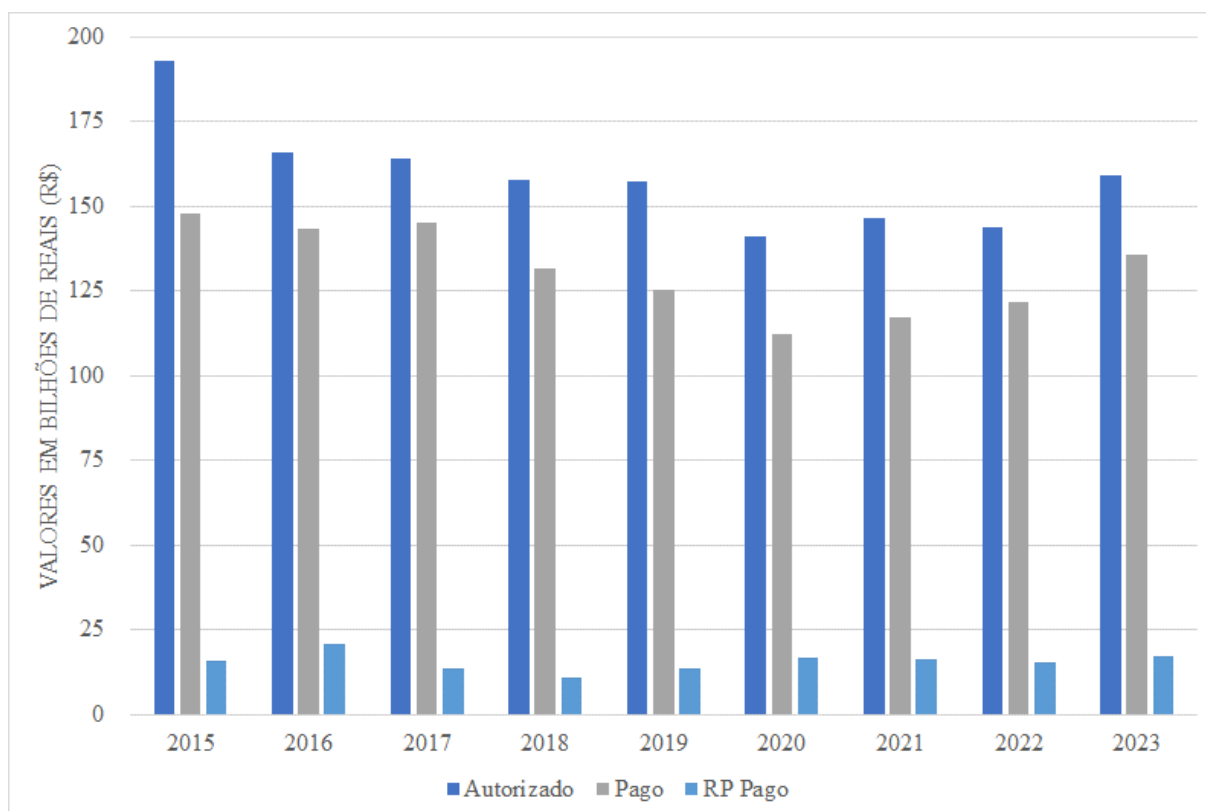
Elaboração Própria

Nos anos subsequentes, de 2016 a 2023, o panorama é caracterizado por uma média de execução orçamentária de 82,73% e uma execução financeira média de 92,46%. Esse cenário reflete o impacto das restrições impostas ao orçamento público, marcadas por congelamentos e cortes, em grande parte decorrentes da política de austeridade fiscal instituída após a Emenda Constitucional 95. Essas medidas reduziram a capacidade de investimento imediato e contribuíram para o acúmulo de restos a pagar, que precisaram ser quitados nos exercícios subsequentes, afetando a continuidade e eficácia das políticas educacionais ao longo do tempo.

O gráfico 2 tem como objetivo proporcionar uma visualização prática da dinâmica imposta pelo limite máximo de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95, popularmente conhecida como “Teto de Gastos”. Por meio deste gráfico, é possível observar que, a partir de 2018, os valores autorizados e pagos para a educação não excedem o teto estabelecido com base no orçamento de 2017.

O único exercício financeiro que apresenta valores próximos ao limite é o de 2023, ano em que a Emenda já havia sido revogada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Isso ilustra como a política de teto de gastos influenciou a alocação de recursos para a educação ao longo dos anos, refletindo a restrição orçamentária imposta antes da revogação da medida.

Gráfico 2 – Evolução dos valores autorizados, pagos e restos a pagar pagos de 2015 a 2023. Valores em bilhões de reais (R\$), deflacionados pelo IPCA a valores de dezembro de 2023.



Fonte: SIGA Brasil

Elaboração Própria

3.2 – Evolução orçamentária do ensino superior

Partindo para a análise das subfunções da educação, entendidas também como os níveis e modalidades da educação formal, o Manual Técnico do Orçamento define subfunção enquanto aquela que “representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental.” (Brasil, 2024, p. 46).

Em relação às subfunções da educação, é importante destacar que, a nível federal, o Estado brasileiro financia exclusivamente o ensino superior. Nos demais níveis educacionais, a participação federal ocorre predominantemente por meio do Fundeb. Este fundo é uma ferramenta crucial para a redistribuição de recursos, captando verbas das três esferas

administrativas — União, estados, Distrito Federal e municípios — e redistribuindo-as com base em uma série de critérios e pré-requisitos estabelecidos para garantir equidade e justiça na oferta educacional em todo o país.

Vale ressaltar que, mesmo diante do cenário de contenção fiscal imposto pelo teto de gastos, o Fundeb permaneceu fora dessa limitação, o que permitiu um crescimento significativo nas subfunções ligadas à educação básica, como a “301 – Educação Básica”, “365 – Educação Infantil” e “847 – Transferência para a Educação Básica”. Esse fato é detalhado por Dourado e Araújo (2022, p. 11):

O Fundeb tornado política permanente no texto da Constituição Federal retira a tensão acerca da possibilidade periódica (14 anos) de sua renovação ou extinção, além do que, importante destacar, que dentre as despesas da União a complementação de recursos do Fundeb possui valor mínimo e, assim, pode ser acrescida, progressivamente, sem que seja constrangida e impactada pelos efeitos do teto de gastos. Ou seja: em um contexto de restrição, austeridade e ataques ao financiamento público da educação pública, os recursos alocados progressivamente e de forma perene ao Fundeb, fora do Teto, representam um importante alento e impulsionador do financiamento educacional no seu conjunto. Ademais, reforçam a ideia de certa estabilidade no fluxo de recursos e um planejamento mais estável, necessidades fundantes para uma política efetivamente de Estado.

O ensino superior, por sua vez, enfrentou um cenário de severos cortes orçamentários que comprometeram drasticamente sua capacidade de operação, manutenção e expansão. Conforme evidenciado na tabela 4, essa subfunção sofreu uma perda significativa de recursos, acumulando uma redução de R\$ 14 bilhões no período analisado, passando de R\$ 49,45 bilhões em 2015 para R\$ 35,45 bilhões em 2023. Diferentemente do orçamento geral da função educação, os valores pagos especificamente para a subfunção ensino superior seguiram uma trajetória de contínua queda ao longo de todo o período de vigência da Emenda Constitucional 95, que instituiu o teto de gastos. Apenas em 2023, após a revogação da Emenda, observou-se um tímido aumento nos valores destinados, mas ainda aquém do efetivado no período anterior à Emenda.

Tabela 4 – Evolução do orçamento da educação pelas suas subfunções de 2015 a 2023.

Valores em milhões de reais (R\$), deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

Subfunção	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
122 - Administração Geral	9.977,70	9.692,47	1.294,02	1.230,68	977,38	1.216,04	1.114,99	1.090,81	1.126,16
123 - Administração Financeira	943,81	1.010,66	901,46	582,17	598,98	609,19	543,93	507,55	436,99
128 - Formação de Recursos Humanos	96,08	90,58	77,17	79,44	59,44	25,88	21,81	33,01	33,75
131 - Comunicação Social	26,59	37,04	35,35	23,76	11,16	6,33	13,91	6,07	15,70
301 - Atenção Básica	872,26	980,18	963,92	875,92	855,71	802,57	3.115,78	2.946,32	0,00
302 - Assistência Hospitalar e ambulatorial	9.489,40	9.851,02	10.670,53	10.685,49	10.707,99	11.250,08	11.681,96	10.561,23	11.333,04
306 - Alimentação e Nutrição	6.278,95	5.166,52	5.548,59	5.545,36	5.257,55	5.495,16	5.087,69	3.963,49	5.541,14
331 - Proteção E Benefícios ao Trabalhador	2.487,74	3.072,30	2.994,14	2.788,45	2.705,89	2.482,40	0,00	0,00	3.400,82
362 - Ensino Médio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.381,89
363 - Ensino Profissional	16.878,12	15.420,08	15.061,52	14.142,91	14.330,63	13.596,57	13.247,10	12.971,64	13.437,24
364 - Ensino Superior	49.453,06	44.522,36	43.717,30	40.842,61	40.383,61	37.056,95	35.098,77	33.678,63	35.450,32
365 - Educação Infantil	82,78	105,94	148,99	108,59	110,79	87,57	98,66	197,49	489,84
366 - Educação de Jovens e Adultos	230,09	491,61	113,92	73,03	0,09	0,00	0,32	7,21	17,27
367 - Educação Especial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26,01	28,88	30,30
368 - Educação Básica	6.724,65	6.408,09	5.634,12	6.256,59	5.357,91	3.834,40	4.460,52	6.855,98	7.317,71
571 - Desenvolvimento Científico	249,11	275,87	386,93	393,16	434,59	307,51	348,26	248,77	123,98

Subfunção	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	559,02	493,29	430,28	480,38	483,24	497,33	538,18	544,80	502,40
694 - Serviços Financeiros	23.245,75	25.707,04	27.769,08	15.820,25	11.884,63	6.477,16	5.351,40	4.419,52	4.228,67
846 - Outros Encargos Especiais	0,00	246,98	9.080,29	9.837,58	9.637,14	10.461,17	10.427,53	9.454,53	9.476,12
847 - Transferências para a Educação Básica	20.221,97	19.914,72	20.269,30	21.098,02	21.658,79	17.149,31	25.827,43	33.979,09	36.101,14
845 - Outras Transferências	0,00	0,00	0,00	826,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL:	147.817,10	143.486,76	145.096,91	131.690,98	125.455,52	111.355,62	117.004,24	121.495,03	135.444,47

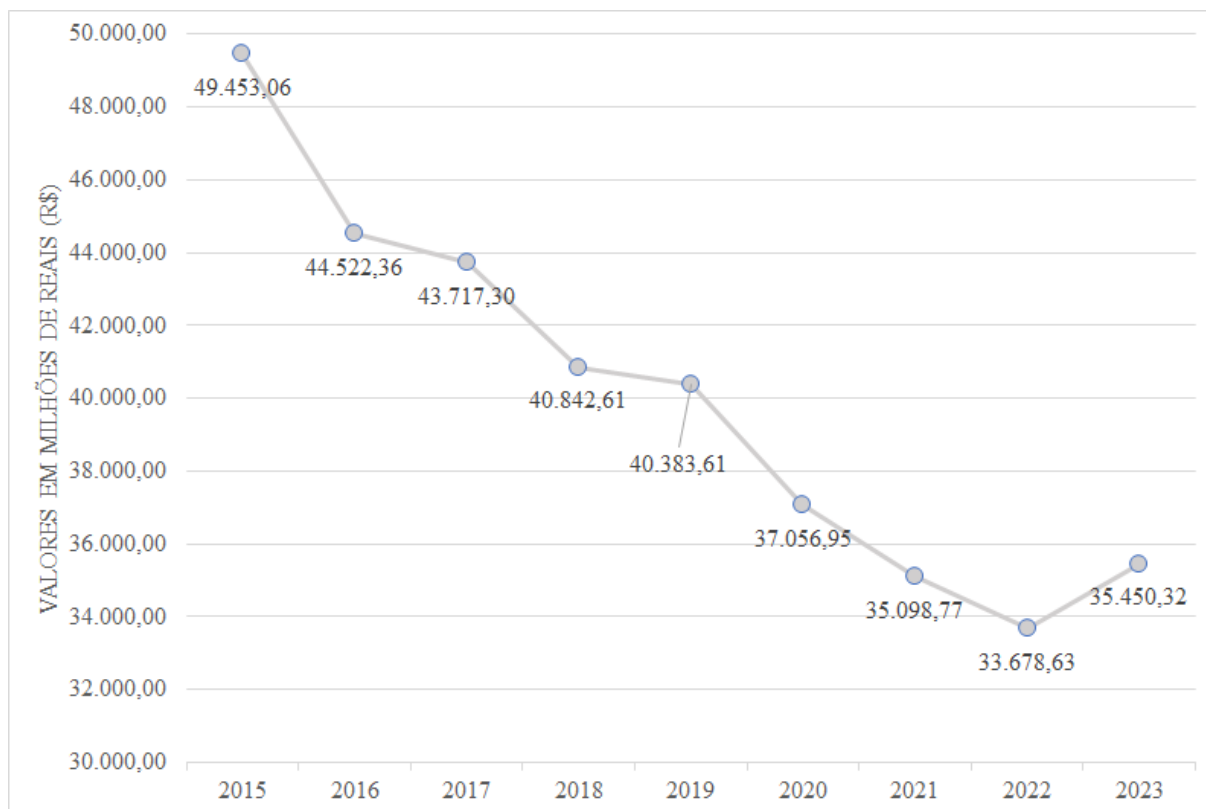
Fonte: SIGA Brasil

Elaboração Própria

O gráfico 3 traz uma representação do desfinanciamento empregado pela Emenda Constitucional 95 no ensino superior.

Gráfico 3 – Evolução dos valores pagos para o ensino superior de 2015 a 2023.

Valores em milhões de reais (R\$), deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.



Fonte: SIGA Brasil

Elaboração Própria

Observa-se uma contração concreta dos valores, responsável por trazer à tona implicações diretas no funcionamento das universidades públicas e dos seus programas de pesquisa, ensino e extensão, além de outras iniciativas essenciais para o desenvolvimento acadêmico e científico do país. A retração nos investimentos e no custeio orçamentário não apenas compromete a manutenção da qualidade das instituições, mas também limita a acessibilidade e inclusão de novos estudantes, agravando desigualdades e ameaçando o progresso das pesquisas que dependem de financiamento público.

A tabela 5 evidencia a variação e participação do ensino superior no orçamento da educação ao longo dos anos analisados, confirmando a tendência de queda nos recursos destinados a essa subfunção.

Tabela 5 – Variação e participação do ensino superior na educação de 2015 a 2023.

Valores em milhões de reais (R\$), deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

Ano	Valores Pagos	Variação	Participação
2015	49.453,06	-	33,46%
2016	44.522,36	-9,97%	31,03%
2017	43.717,30	-1,81%	30,13%
2018	40.842,61	-6,58%	31,01%
2019	40.383,61	-1,12%	32,19%
2020	37.056,95	-8,24%	33,28%
2021	35.098,77	-5,28%	30,00%
2022	33.678,63	-4,05%	27,72%
2023	35.450,32	5,26%	26,17%
Variação do período		-28,32%	

Fonte: SIGA Brasil
Elaboração Própria

Dos nove anos observados, apenas em 2023 registrou-se uma taxa de crescimento, ainda que modesta, de 5,26%. Esse aumento, embora positivo, é insuficiente para compensar o impacto dos cortes anteriores, sobretudo quando comparado com a taxa acumulada de retração de 31,90% ao longo dos outros oito anos. Esses números deixam claro que, para que o ensino superior retome o nível de investimento anterior ao período de vigência do Teto de Gastos, será necessário um esforço mais robusto, consistente e prolongado por parte do governo federal. A recuperação dessa subfunção dependerá de uma política orçamentária que priorize investimentos substanciais e contínuos, de modo a reverter os efeitos do desfinanciamento e garantir a ampliação e qualidade do ensino superior público.

Outros dados que reforçam o carácter regressivo do orçamento do ensino superior são as suas execuções orçamentárias e financeiras de 2015 a 2023, constantes na tabela 6. Enquanto a execução orçamentária manteve-se em um patamar médio de 86,20%, a execução financeira esteve alicerçada em 95,70%. Essa diferença repousa sobre o fato de que os restos a pagar efetivados no período subiram 45,32%, saindo de R\$ 3,13 bilhões em 2015 para R\$ 4,46 bilhões em 2023. Uma vez que a execução financeira está intrinsecamente atrelada aos restos a pagar, essa elevada taxa de execução financeira prejudica as ações autorizadas no atual exercício financeiro ao passo que cumpre as obrigações de exercícios financeiros passados. Além disso, observa-se que os valores autorizados e pagos dessa subfunção regrediram 27,24% e 28,32%, respectivamente.

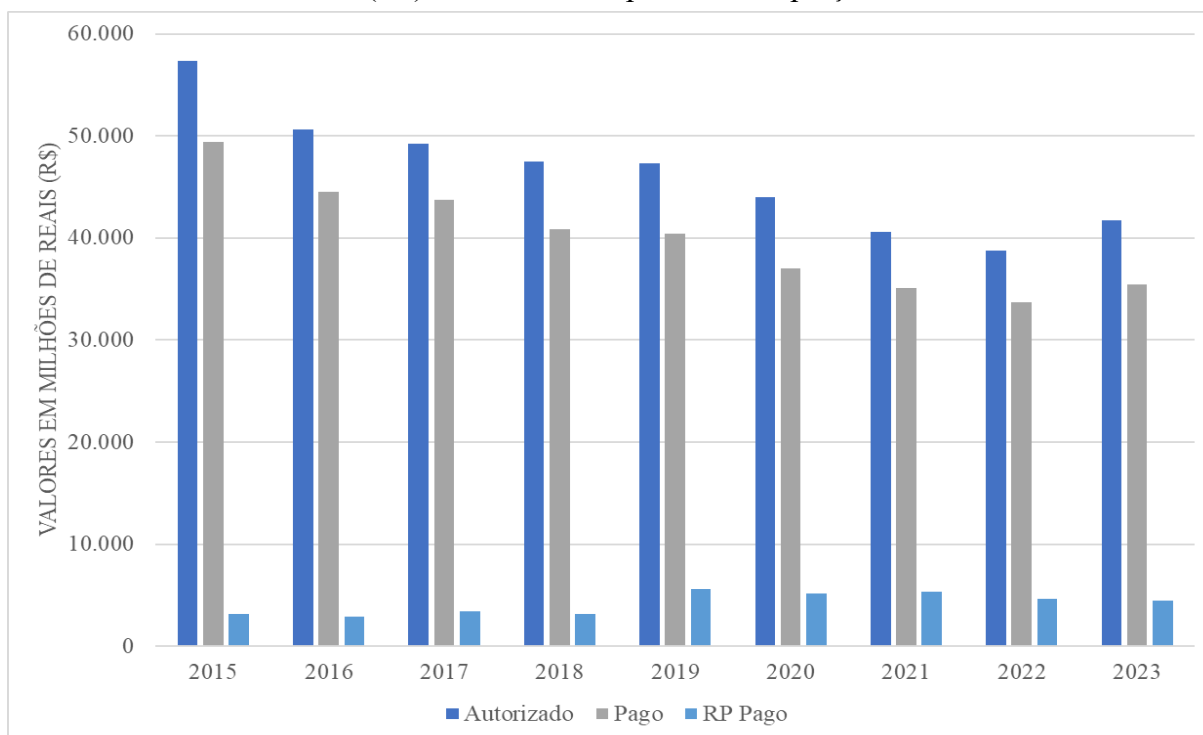
Tabela 6 - Execução orçamentária e financeira do ensino superior de 2015 a 2023. Valores em milhões de reais (R\$), deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

Ano	Autorizado	Pago	RP Pago	Execução Orçamentária	Execução Financeira
2015	57.369,60	49.453,06	3.136,45	86,20%	91,67%
2016	50.596,87	44.522,36	2.900,34	87,99%	93,73%
2017	49.238,12	43.717,30	3.401,32	88,79%	95,70%
2018	47.455,16	40.842,61	3.170,72	86,07%	92,75%
2019	47.347,40	40.383,61	5.629,96	85,29%	97,18%
2020	43.979,08	37.056,95	5.132,71	84,26%	95,93%
2021	40.621,92	35.098,77	5.350,63	86,40%	99,58%
2022	38.793,15	33.678,63	4.603,87	86,82%	98,68%
2023	41.744,56	35.450,32	4.463,73	84,92%	95,61%
Varição	-27,24%	-28,32%	42,32%	-	-

Fonte: SIGA Brasil
Elaboração Própria

O gráfico 4 representa como a lógica do “Teto de Gastos” se reproduziu intimamente no orçamento do ensino superior.

Gráfico 4 – Evolução da execução orçamentária e financeira do ensino superior de 2015 a 2023. Valores em milhões de reais (R\$), deflacionados pelo IPCA a preços de dez. de 2023.



Fonte: SIGA Brasil
Elaboração Própria

Pode-se observar, dessa forma, que o limite imposto pelo Teto, ancorado nos gastos de 2017 corrigidos pela inflação, não foi alcançado em nenhum dos exercícios financeiros que se seguiram. Ao adotar um limite baixo e ainda assim alocar recursos que não chegam a atingir esse limite, instaurou-se um cenário de efetivo desfinanciamento dessa política social.

Abaixo das subfunções orçamentárias estão alocados os programas que “representam o conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários visando à concretização do objetivo” (Brasil, 2024). A tabela 7 apresenta os dois programas diretamente relacionados ao ensino superior. É importante destacar que, no Plano Plurianual (PPA) de 2016 a 2019, não havia um programa com valores pagos destinados exclusivamente ao ensino superior. Isso ocorreu porque o programa do PPA de 2012 a 2015, identificado como 2032 (Educação superior - graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão), foi descontinuado, restando apenas restos a pagar que foram executados durante o período. No entanto, no PPA de 2020 a 2023, o programa foi retomado sob o número 5013, mantendo a mesma descrição do programa 2032 do PPA anterior (2012-2015). Este fato não infere a suspensão do repasse para esse setor, porém indica que ele foi inserido em outros programas, o que impede uma avaliação direta da sua variação entre os anos de 2016 a 2019.

Os dados apresentados na tabela 7 evidenciam uma redução significativa de 50,60% nos valores autorizados para os programas diretamente relacionados ao ensino, pesquisa e extensão.

Tabela 7 – Execução orçamentária e financeira dos programas 2032¹ e 5013¹, no período de 2015 a 2023.

Valores em milhões de reais (R\$) deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2023.

Ano	Autorizado	Pago	RP Pago	Execução Orçamentária	Execução Financeira
2015	27.487,25	19.837,26	3.067,90	72%	83%
2016	0,00	0,00	2.868,54	0%	0%
2017	0,00	0,00	323,21	0%	0%
2018	0,00	0,00	111,21	0%	0%
2019	0,00	0,00	56,91	0%	0%
2020	13.249,13	9.232,23	3,66	70%	70%
2021	10.746,54	7.937,31	2.647,06	74%	98%
2022	11.131,87	8.496,41	2.233,40	76%	96%
2023	13.579,85	10.738,22	2.296,39	79%	96%
Variação	-50,60%	-45,87%	-25,15%	-	-

Fonte: SIGA Brasil

Elaboração Própria

Nota 1: Ambos os programas são “Educação superior - graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão”.

Essa queda impacta não apenas os valores autorizados, mas também os valores efetivamente pagos, que seguiram a mesma tendência, com uma retração de 45,87% ao longo do período analisado, o que corresponde a uma diminuição de R\$ 9 bilhões em termos ajustados pelo IPCA.

A execução orçamentária desses programas foi, em média, de 74%, um patamar consideravelmente inferior à já limitada execução observada no ensino superior como um todo. Esse dado reforça a percepção de que os constantes contingenciamentos de recursos têm gerado um impacto negativo na capacidade de implementação dos programas, resultando em uma execução orçamentária mais baixa. Por outro lado, a execução financeira, que se refere ao pagamento efetivo dos recursos comprometidos, manteve-se em um nível mais elevado, alcançando uma média de 89% entre 2015 e 2023.

3.3 – Perspectivas futuras

A alternativa apresentada pelo terceiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Teto de Gastos materializou-se no Novo Regime Fiscal Sustentável (RSF), conhecido como Novo Arcabouço Fiscal, ou NAF (PLP 93/2023). Essa nova abordagem estabelece um limite máximo móvel das despesas federais, a depender do alcance de metas pré-estabelecidas de resultado primário. O objetivo radical desse movimento segue o mesmo ideário do Teto, que é diminuir a participação estatal no PIB por meio do contingenciamento dos gastos públicos.

Para isso, o RFS prevê que o crescimento do gasto primário ocorra a taxas menores do que o crescimento das receitas primárias, exceto que as receitas cresçam a uma taxa inferior a 0,6% ao ano, de modo a gerar superávits fiscais primários crescentes a partir de 2024. Caso as receitas cresçam a uma taxa igual ou superior a 0,86% ao ano até o limite de 3,57% ao ano, as despesas devem crescer no máximo a 70% da variação das receitas, e menos que isso caso as receitas crescerem acima de 3,57% ao ano – já que o crescimento anual da despesa primária é limitado a 2,5% ao ano. (Bastos, Deccache, Alves Júnior, 2023, p. 07).

Essa regra fiscal fundamenta-se na crença de que os ajustes orçamentários impulsionarão uma expansão sem precedentes das despesas privadas, sob a premissa de que a contenção das despesas públicas permitirá maior espaço para o investimento privado. No entanto, essa lógica ignora os efeitos potenciais de uma política fiscal restritiva sobre a dinâmica econômica geral. A expectativa é de que, ao manter a evolução das despesas públicas em um patamar inferior ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), o setor privado responderá

com um aumento substancial de seus investimentos, compensando, assim, a retração do gasto público.

Entretanto, tal abordagem carrega consigo o risco de provocar uma desaceleração econômica. Quando as despesas públicas são limitadas a crescerem menos que o PIB, a demanda agregada pode sofrer um impacto negativo, resultando em uma diminuição do ritmo de crescimento econômico. Em vez de estimular a economia, a contenção das despesas públicas pode acabar exacerbando a desaceleração econômica, criando um ciclo vicioso de retração do crescimento e redução dos investimentos, tanto públicos quanto privados. (Bastos, Deccache, Alves Júnior, 2023). A crença na capacidade do setor privado de preencher o vácuo deixado pela redução dos gastos públicos desconsidera a complexidade das interações econômicas e o papel do investimento público em estimular a atividade econômica.

Nesse contexto pode-se elencar outra característica da austeridade imbrincada no movimento ajuste fiscal, entendida como a fada da confiança. “O pressuposto teórico para o sucesso das políticas de austeridade é o aumento da confiança dos agentes privados. A austeridade é o instrumento e a solução para restaurar a confiança do mercado o que, por sua vez, seria causadora de crescimento econômico.” (Rossi et al. 2019, p.6).

A lógica subjacente às políticas de austeridade, frequentemente promovidas como soluções para restaurar a confiança do mercado e, conseqüentemente, estimular o crescimento econômico, revela-se falha. Em vez de produzir os efeitos esperados, a austeridade tende a agravar as crises econômicas, intensificando os problemas que pretende solucionar.

Figuras consagradas do movimento golpista, como Henrique Meirelles e Joaquim Levy, em momentos distintos, evocaram a necessidade de confiança como justificativa para a implementação de medidas de ajuste fiscal, movimento acompanhado pelo presidente Lula (Gov.br, 2024) ao afirmar que “as indústrias voltaram a confiar no Brasil. Isso é o que nos permite acreditar que o futuro será de mais crescimento e mais oportunidades”.

No entanto, a crença na fada da confiança, é uma fantasia sem base material. Krugman e outros estudiosos, como Skidelsky e Fraccaroli, argumentam que a confiança não é um antecedente do crescimento, mas uma consequência do desempenho econômico. (Rossi et al. 2019).

Dessa forma, observa-se um movimento contraditório no interior do novo governo petista. Embora ele tenha assumido um papel decisivo na interrupção do movimento de desfinanciamento da educação, particularmente no âmbito do ensino superior, ele simultaneamente impôs um regime fiscal que compromete a retomada dos investimentos

públicos em áreas essenciais, como a educação. Essa dualidade revela um dilema estratégico: ao mesmo tempo em que tenta recuperar o financiamento do setor educacional, o governo adota medidas que perpetuam a lógica de contenção de gastos, minando a possibilidade de expansão e fortalecimento do investimento público.

No segundo semestre de 2024, essa contradição já se materializou de forma concreta com o congelamento de 15 bilhões de reais do orçamento federal, sendo R\$ 11,2 bilhões em bloqueios diretos e R\$ 3,8 bilhões em contingenciamento, valores expressivos que limitam a capacidade do Estado em promover políticas expansivas e investimentos em setores prioritários, como a educação. Esse congelamento não apenas sinaliza uma contenção fiscal imediata, mas também aponta para os desafios futuros em equilibrar a necessidade de sustentar o financiamento público com as exigências de um regime fiscal restritivo. O cenário que se desenha, portanto, é o de um governo que, apesar de seus esforços para reverter o desfinanciamento educacional, continua preso às amarras de uma política econômica que restringe o alcance de suas ações.

Ainda que as receitas cresçam mais proximamente do final de 2024 sob impacto do sucesso eventual da reforma tributária progressista, o descontingenciamento pode ocorrer tarde demais para assegurar que as despesas reais cresçam pelo menos 0,6%. Logo, se o governo cumprir a LRF e decretar contingenciamentos bimestrais de gasto caso as receitas não crescerem no ritmo desejado, é provável que, no final de 2024, sequer o crescimento mínimo real de 0,6% das despesas seja alcançado, violando o RFS. Assim, a meta de resultado fiscal de déficit primário zero em 2024 não implica apenas em um “cavalo de pau” abrupto na gestão fiscal, mas torna o governo vulnerável à criminalização da política fiscal que, formalmente, foi usada como pretexto para afastar a presidente Dilma Rousseff. (Bastos, Deccache, Alves Júnior, 2023, p. 07).

Esse desanimador cenário apresentado dificilmente será descontinuado se mantidas as bases estruturais de uma economia austera, que o terceiro mandato do presidente Lula pouco alterou, até mesmo a proposta em tramitação de um novo regime tributário traz poucos avanços na direção de um regime progressivo.

Pesquisas futuras poderão explorar o impacto do novo arcabouço fiscal no financiamento da educação e sua capacidade de garantir a oferta adequada e sustentável desse direito fundamental. Análises sob os valores alocados poderão evidenciar como as mudanças nas regras fiscais afetam diretamente os recursos destinados ao setor educacional, além de investigar se as novas políticas são capazes de assegurar o investimento necessário para a expansão e melhoria da qualidade da educação no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados, analisados no contexto da Emenda Constitucional 95, evidenciam o efeito direto das políticas de austeridade fiscal sobre os investimentos públicos. A queda acentuada desde 2017 reflete os cortes drásticos necessários para cumprir as regras do Teto de Gastos, enquanto a recuperação subsequente destaca as tentativas de mitigar esses efeitos e adaptar-se às novas realidades fiscais. Contudo, mesmo com essa recuperação, os valores não atingem os níveis anteriores à implementação da emenda, sugerindo que os efeitos da EC 95 continuam a restringir o crescimento dos investimentos públicos.

Constatou-se nesse estudo que o financiamento do ensino superior no Brasil tem sido historicamente marcado por uma diversidade de modelos. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação passou a ser reconhecida como um direito fundamental e universal, impondo ao Estado a responsabilidade de garantir os meios necessários para o acesso e a concretização dessa política social. Nesse sentido, a Constituição estabeleceu a obrigatoriedade de um repasse mínimo de recursos para a sua efetivação, visando assegurar a continuidade do financiamento da educação pública.

Observou-se, entretanto, que o fundo público está em constante disputa política, já que diferentes grupos sociais e econômicos buscam influenciar a alocação de recursos de acordo com seus próprios interesses. Nesse contexto, o papel do Poder Executivo é decisivo na orientação e no uso dos recursos públicos. A administração de Michel Temer (2016-2018), por exemplo, adotou políticas que resultaram em retrações significativas no financiamento de diversas áreas sociais, como a educação, especialmente durante a vigência da Emenda Constitucional 95 (2017-2022). Essas políticas, ao restringirem os gastos públicos, reforçaram o desmonte do financiamento educacional, com efeitos profundos e prolongados, especialmente no ensino superior.

A adoção dessas práticas de austeridade fiscal, materializadas pela Emenda Constitucional 95, foi determinante na criação de um cenário de desfinanciamento da política educacional brasileira. Entre os anos de 2015 e 2023, essas medidas resultaram em uma redução acumulada de R\$ 12,37 bilhões no financiamento da educação, representando uma queda de 8,37%. No ensino superior os impactos foram ainda mais expressivos, com uma retração de 28,32% no mesmo período, o que corresponde a uma perda de R\$ 14 bilhões, considerando valores corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Com base nos objetivos traçados e na análise das políticas de austeridade fiscal implementadas no país a partir de 2015, pode-se concluir que houve um movimento claro e

consistente de desfinanciamento da educação superior federal. O estudo evidencia que essas políticas promoveram cortes significativos nos recursos destinados ao setor, resultando em um cenário de retração orçamentária que comprometeu o funcionamento das instituições de ensino superior.

A análise comparativa dos financiamentos realizados antes e após a adoção das medidas de austeridade revelou discrepâncias substanciais, com uma queda na disponibilidade de recursos. Essas políticas não só reduziram o financiamento público, mas também forçaram uma maior dependência do setor privado, ampliando a desigualdade no acesso à educação superior.

Em suma, o estudo conclui que as medidas de austeridade adotadas contribuíram para um processo de desfinanciamento da educação, em especial do ensino superior no Brasil, evidenciado pela diminuição dos recursos alocados, pela retração gradativa dos valores autorizados e pagos na função e subfunção, e pelo impacto adverso nas instituições públicas de ensino, o que coloca em risco o desenvolvimento educacional e científico do país a longo prazo, uma vez que as instituições federais são as grandes responsáveis pelo avanço científico do país.

O novo Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pelo terceiro governo Lula, ao implementar um teto móvel para as despesas que varia conforme o crescimento das receitas, traz a promessa de amenizar o cenário de desfinanciamento vivenciado de 2015 a 2023. No entanto, embora o RFS apresente uma flexibilidade maior em comparação ao rígido limite imposto pela Emenda Constitucional 95, ele carrega consigo uma similar intenção: restringir a participação do fundo público na garantia dos direitos sociais. Assim como a EC 95, o novo regime fiscal mantém o foco em limitar o aumento das despesas públicas, o que pode continuar a afetar áreas estratégicas como a educação e o ensino superior. Dada essa conjuntura, estudos futuros terão papel essencial em analisar mais profundamente o impacto do Regime Fiscal Sustentável no financiamento das políticas públicas, especialmente no que tange à educação, avaliando se de fato haverá uma retomada significativa dos investimentos ou se as limitações persistirão, colocando em risco a efetivação dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes de. Novo arcabouço fiscal: regime fiscal sustentável para o capital e destrutivo para o trabalho. **Argumentum**, Vitória, v. 16, n. 1, p. 20-29, jan.-abr. 2024.

AMÂNCIO, Márcia Helena; CASTIONI, Remi. Anísio Teixeira e o Plano Nacional de Educação de 1962 – qualidade social na construção da pessoa humana e da sociedade. **Revista brasileira de Estudos pedagógicos**, Brasília, v. 102, n. 262, p. 723-741, set. Dez. 2021.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; DECCACHE, David; ALVES JÚNIOR, Antonio. O novo regime fiscal restringirá a retomada do desenvolvimento em 2024? **Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON)**, Campinas, n. 22, outubro, 2023.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. Cortez Editora: São Paulo, 1 ed., 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2016a.

BRASIL. **Censo da educação superior 2022: divulgação dos resultados**. Ministério da Educação. Brasília, outubro, 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 dez. 2016b.

BRASIL. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do ensino superior e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos – ProUni, regulamenta a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 14 jan. 2005.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Manual técnico do orçamento 2024**. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília, 8 ed., 2024.

BRASIL. **Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Governo, 2011.

BRASIL. **Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Governo, 2015.

BRASIL. **Plano Plurianual 2020-2023**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Governo, 2019.

CEZARINI, Victor. O programa nacional de desestatização na década de 90. **Informações FIPE**, [S.l.], n. 476, maio, 2020.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade, Campinas**, v. 24, n. 82, pp. 37-61, abril, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes; ARAÚJO, Walisson Maurício Pinho de. Financiamento da educação, FUNDEB e direito à educação: educação pública de qualidade social e com gestão pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 38, n. 01, 2022.

FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. **Revista de Economia Política**, v. 39, n. 2, pp. 306-327, abril-junho, 2019.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. A autonomia universitária na Constituição de 05.10.1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 2015:117-142, jan./mar 1999.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

FLORES, Sharon Rigazzo. A democratização do ensino superior no Brasil, uma breve história: da colônia à república. **Revista Internacional de Educação Superior**. Campinas, São Paulo, v. 3, n. 2, pp. 401-416, maio-ago., 2017.

G1. **Veja a íntegra do primeiro discurso de Temer como presidente em exercício**. Brasília: G1 Política, 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/veja-integra-do-primeiro-discurso-de-temer-como-presidente-em-exercicio.html>>. Acesso em: 24 jun. 2024.

GOV.BR. **Lula: a indústria voltou a confiar no Brasil**. [S.l.], Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/lula-a-industria-voltou-a-confiar-no-brasil>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 141, pp. 875-892, out.-dez., 2017.

MARCONDES, Renato Leite. Padrão-ouro e estabilidade. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, São Paulo, Brasil, v. 28, n. 3, p. 533-559, 1998.

MATTEI, Clara Eliza. **A ordem do capital**: como os economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo. University of Chicago Press: Chicago, 2022.

MILANESI, Irton. A construção curricular do ensino superior no Brasil numa perspectiva histórico-sociológica da educação: da colônia à república. **Revista de Educação**. PUC-Campinas, [S. l.], v. 3, n. 5, 1998.

MIRANDA, Paula Roberta; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. FIES e PROUNI na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado-mercantil? **Educação & Formação**. Fortaleza, v. 5, n. 3, set.-dez., 2020.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. Cortez Editora: São Paulo, 1 ed., 2017.

OLIVEIRA, Marly Job de. **A política geral do regime militar para a construção de suas políticas econômicas (1964 – 1985)**. 2007, 363 p. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

PADILHA, Mônica Soares Botelho. A ideologia da equipe econômica do governo Fernando Henrique Cardoso. **Kínesis**, v. 3, n. 05, pp. 225-239. julho, 2011.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, pp. 171-187, abr.-jun., 2010.

RIBEIRO, Adelia Miglievich. Darcy Ribeiro e Unb: intelectuais, projeto e missão. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.25, n. 96, p. 585-608, jul.-set. 2017.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 2 (66), p. 393-420, maio-agosto, 2019.

ROSSI, Pedro et al. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, 2019.

ROSSI, Pedro; DWECK, Ester (Orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04 - 22, jan./jun., 2012.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e financiamento da política de saúde em tempos de ajuste fiscal. In: Roberta Ferreira Coelho de Andrade; Hamida Assunção Pinheiro; Kátia de Araújo Lima Vallina. (Org.). **Campo minado: as investidas do capital contra a Seguridade Social Brasileira**. São Paulo; Manaus: Alexa Cultural; EDUA, 2020, v. , p. 29-50.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out/dez. 2010a.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010b.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Gestão orçamentária e financeira**. Brasília, ENAP, 2016.

VERAS, Dimas Brasileiro. O ensino superior brasileiro nos anos de ditadura: a reforma universitária e a revista de cultura da UFPE (1964-1968). **Revista Principia - Divulgação Científica e Tecnológica do IFPB**. João Pessoa, n. 25, pp. 94-106, dez. 2014.

VIDAL, Diana Gonçalves. 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 577-588, jul.-set. 2013.

VIEIRA, Fabiola Sulpino et al. **Políticas sociais e austeridade fiscal: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo**. CEBES: Rio de Janeiro, 2018.