



A POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: do Novo Regime Fiscal ao Novo Arcabouço Fiscal

Thiago Zandoná Chaves¹

Resumo

Este artigo analisa a política orçamentária das universidades federais brasileiras na última década a fim de comparar seu movimento durante a vigência do *Novo Regime Fiscal* e do *Novo Arcabouço Fiscal*. O objetivo é compreender para onde aponta o novo teto de gastos, instituído em 2023, no que tange ao orçamento destas instituições. Para isso, parte do entendimento de que as restrições orçamentárias não são fenômenos pontuais, mas refletem o projeto hegemônico de ensino superior e a posição subordinada do Brasil na divisão internacional do trabalho. A austeridade fiscal, intensificada no contexto da crise e arregimentada desde a Emenda Constitucional nº 95, resulta em cortes contínuos, comprometendo o funcionamento dessas instituições. Conclui que as medidas de austeridade e o *Novo Arcabouço Fiscal* representam uma continuação da política de restrição financeira, agravando o cenário de crise das universidades federais.

Palavras-chave: Política Orçamentária; universidades federais; novo regime fiscal; novo arcabouço fiscal.

Abstract

This article analyzes the budgetary policy of Brazilian federal universities over the past decade, aiming to compare its trajectory under the “New Fiscal Framework” (*Novo Regime Fiscal*) and the “New Fiscal Structure” (*Novo Arcabouço Fiscal*). The objective is to understand the direction indicated by the new spending cap introduced in 2023, particularly regarding the funding of these institutions. The analysis is based on the premise that budgetary constraints are not isolated phenomena but rather reflect the hegemonic project for higher education and Brazil’s subordinate position in the international division of labor. Fiscal austerity, intensified in the context of economic crisis and institutionalized since Constitutional Amendment nº 95, has resulted in continuous budget cuts that compromise the functioning of federal universities. The study concludes that both the austerity measures and the “New Fiscal Structure” represent a continuation of restrictive financial policies, further exacerbating the crisis scenario in federal higher education institutions.

Keywords: Budgetary Policy; federal universities; fiscal austerity regime; new fiscal framework.

Artigo recebido em: 09/06/2025 Aprovado em: 18/11/2025
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v29n2.2025.31>

¹ Graduado em Filosofia pela UFSC. Mestrado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Doutorando em Filosofia pela UFSC. Professor por tempo determinado no Departamento de Estudos Especializados em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: tzc.chaves@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar a política orçamentária das universidades federais brasileiras no contexto do atual teto de gastos, instituído pelo *Novo Arcabouço Fiscal*, situando tal análise no contexto mais amplo de um prolongado processo de subfinanciamento dessas instituições. As restrições orçamentárias não são fenômenos accidentais da política econômica brasileira, mas convergentes com o projeto de ensino superior hegemônico no Brasil no seu momento de crise e austeridade fiscal.

A austeridade orçamentária, intensificada há mais de uma década, compromete de forma exponencial a capacidade de funcionamento das universidades federais a ponto de colocar em risco a própria existência e continuidade destas instituições. Isso justifica analisar a política orçamentária sob o novo teto de gastos, a fim de compreender a direção dessa tendência e avaliar em que medida esta política, com o *Novo Arcabouço Fiscal*, representa uma inflexão qualitativa ou apenas a continuidade reformulada do regime de austeridade.

Com base nesse objetivo, o artigo busca reconstituir os principais determinantes da política orçamentária restritiva, articulando os aspectos estruturais da formação nacional dependente e do projeto hegemônico de Universidade Brasileira com os elementos mais recentes da crise e da intensificação do ajuste fiscal permanente. A partir dessa articulação, procura-se compreender como tais fatores incidem sobre o orçamento das universidades federais e contribuem para seu progressivo estrangulamento financeiro.

Além da introdução e da conclusão, o artigo está organizado em três partes. Na primeira, analisamos como o projeto hegemônico de universidade no Brasil se articula à nova posição subordinada do país na divisão internacional do trabalho, destacando algumas transformações no ensino superior nas últimas décadas, como a ampliação das instituições privadas com fins lucrativos e de caráter não universitário, acompanhada pela retração do papel científico e estratégico das universidades públicas. Na segunda parte, examinamos como esse projeto se manifesta no contexto específico da crise brasileira, por meio da análise do orçamento das universidades federais em contraste com o volume crescente de recursos públicos destinados às instituições privadas, em meio à austeridade fiscal. Por fim, na terceira parte, situamos essa conjuntura sob o *Novo Arcabouço Fiscal*, identificando suas principais alterações e discutindo seus impactos sobre o orçamento discricionário e o financiamento da pesquisa nas universidades federais. Para isso, analisamos o orçamento das universidades federais entre 2015 e 2025, em suas partes constituintes, além do orçamento total da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) no mesmo período.

2 O PROJETO HEGEMÔNICO DE ENSINO SUPERIOR

A política orçamentária restritiva para as universidades federais, tal como executadas no contexto da crise brasileira, como parte do bojo das políticas de austeridade fiscal, fazem parte de um arranjo historicamente mais amplo. Desde o final do século XX, um novo padrão de acumulação tem se consolidado no Brasil, substituindo o precedente, marcado por uma industrialização nacional vinculada ao capital internacional. O capitalismo brasileiro contemporâneo se caracteriza por uma intensificação da produção agrário-exportadora, com uma especialização produtiva em alguns poucos setores, marcado por uma centralização da acumulação financeira.

O projeto hegemônico de Ensino Superior se altera, tal como a própria forma do Estado e suas políticas econômicas, para responder à nova posição do Brasil na divisão internacional do trabalho. A reforma universitária levada a cabo pelo regime militar, no contexto de declínio do antigo padrão de reprodução industrial, se conecta com as reformas da virada do século XX ao XXI. Segundo Minto (2014), “com as reformas dos anos 1990 e 2000 começou a se fechar um ciclo iniciado nas reformas de 1968: o da subordinação do campo educacional como um todo a uma lógica mais densamente capitalista” (Minto, 2014, p. 375).

Essa nova posição do Brasil no cenário mundial é selada a partir de um novo compromisso entre as classes dominantes na década de 1990, consolidado com o “consenso macroeconômico”, cujas premissas centrais seguiram estruturando a direção do Estado Brasileiro desde então, sem nenhum indício de reversão substancial de seus três pilares de sustentação: câmbio flutuante, metas fiscais de superávit primário e metas de inflação zeladas através da política monetária do Banco Central.

O novo enquadramento do Brasil nas relações de dependência implicou uma reconfiguração profunda de sua estrutura produtiva, expressa, entre outros aspectos, na reprimarização de segmentos estratégicos da cadeia produtiva. Desde a primeira fase do Plano Real, intensificou-se um processo de privatização de grandes estatais e da infraestrutura urbana (Sguissardi, 2022). Todo esse processo de readequação produtiva no Brasil implicou, em alguma medida, uma transformação no papel atribuído ao Ensino Superior. Com o “fim da industrialização como projeto de maior autonomia” (Osorio, 2012, p. 106), desintegra-se a função que havia sido brevemente delineada para o Ensino Superior brasileiro a partir de meados do século XX: promover uma base científica capaz de enfrentar os desafios do desenvolvimento nacional e impulsionar a composição orgânica do capital, posicionando o país como um polo autônomo no sistema internacional. Embora esse papel não tenha se concretizado, ele esteve esboçado no projeto nacional desenvolvimentista da época.

Com o esgotamento desse projeto e a intensificação da dependência, reconfiguram-se as bases da produção e circulação de valor no país. A desindustrialização, a reprimarização da economia e a financeirização do capital subverteram as antigas finalidades do Ensino Superior, exigindo sua readequação. Nesse novo contexto, o Ensino Superior é reestruturado para atender às exigências do capital sob novas formas, que se intensificam especialmente a partir da década de 1990, em sintonia com o padrão de acumulação dependente atual.

A partir de então, a função de contribuir para o desenvolvimento nacional torna-se incongruente no contexto do Ensino Superior brasileiro. Em seu lugar, consolida-se um propósito mais imediatamente econômico, que se expressa em duas direções distintas, embora interligadas. Por um lado, uma parcela restrita do Ensino Superior — notadamente as universidades públicas que ainda preservam certa capacidade de produção científica — passa a se vincular aos interesses imediatos do mercado. Por meio de parcerias com empresas e fundações privadas, essas instituições tornam-se prestadoras de serviços de “inovação” e de adaptação tecnológica, promovendo apenas mudanças pontuais na composição técnica dos capitais envolvidos. Por outro lado, com o esvaziamento do papel estratégico das universidades no desenvolvimento nacional, uma fatia crescente do Ensino Superior é convertida em mercadoria, estruturando um fértil mercado de valorização para o capital nacional e estrangeiro. Essa é a marca dual do novo projeto para o Ensino Superior brasileiro: de um lado, um segmento reduzido de instituições transformadas em prestadoras de serviços científico-tecnológicos restrito; de outro, a expansão de um setor voltado majoritariamente ao comércio de matrículas.

As universidades federais estão inseridas na tendência de estímulo à expansão privada do Ensino Superior, iniciada ainda durante a ditadura empresarial-militar. Se em 1968 as instituições públicas respondiam por 75% das matrículas no Ensino Superior, esse número caiu para apenas 21% em 2023 (Oliveira, 2022; Brasil, 2024). O Estado desempenhou papel central nesse processo, financiando diretamente o setor privado e contribuindo para a formação de grandes conglomerados educacionais que passaram a disputar recursos públicos com as universidades federais, antagonismo esse intensificado no contexto de crise.

A centralidade do Fundo Público nesse processo de acumulação impõe um desafio estrutural às universidades públicas: a disputa por recursos com grupos empresariais monopolizados, de atuação internacional e com vasta capacidade de influência, em razão de seu domínio sobre diversos aparelhos privados de hegemonia¹. Durante o ciclo de crescimento econômico, a maior disponibilidade fiscal permitia mascarar esse conflito sob uma aparência de equilíbrio. No entanto, com a reversão do ciclo e a consequente retração do Fundo Público, esgota-se a capacidade conciliatória do Estado, tornando o confronto mais direto e explícito.

Desde a década de 1990, uma série de mecanismos foi mobilizada para expandir a mercantilização do Ensino Superior no Brasil, favorecendo a consolidação do setor privado. Entre as principais medidas, destacam-se: a segmentação do sistema em instituições não universitárias, a ampliação do ensino a distância, a flexibilização de normas regulatórias e a criação e expansão de programas de financiamento público voltados ao setor privado.

Dentre todas as medidas, o que definitivamente tornou o setor altamente rentável e seguro à aplicação de capitais foi o patrocínio direto do Estado. Desde a ditadura empresarial-militar, o Estado brasileiro tem patrocinado o Ensino Superior privado por meio de políticas de crédito educativo. A revisão do Plano Nacional de Educação de 1962 abriu caminho para repasses orçamentários às instituições privadas alinhadas ao regime. Em 1999 surge o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), aprofundando a lógica privatista ao introduzir mecanismos financeiros mais rentáveis às mantenedoras, como o pagamento via títulos da dívida pública (Seki, 2020).

Essa política se complementa com o Programa Universidade para Todos (Prouni), criado em 2004, que oferece isenções fiscais às IES em troca de bolsas integrais ou parciais. Enquanto o FIES viabiliza a emissão de títulos da dívida pública para o pagamento de tributos, o Prouni, por sua vez, promove a isenção dessas obrigações fiscais. Em articulação, ambos os programas possibilitam que as instituições privadas de ensino superior acumulem “a posse de certificados da dívida pública que asseguravam garantias de sustentabilidade financeira de médio e longo prazo no caixa das instituições e, ademais, juros elevados” (Seki, 2020, p. 147).

Com isso, o processo de mercantilização do ensino superior brasileiro alcançou um grau de concentração expressivo. Em 2022, apenas quatro Instituições de Ensino Superior (IES), correspondentes a apenas 0,15% do total, concentravam 23% de todos os estudantes de graduação do país. Por outro lado, 41% das IES — em sua maioria de pequeno porte, com até 300 alunos — respondiam por apenas 1% das matrículas (Brasil, 2023). Esses quatro grandes grupos privados somavam mais de 2,1 milhões de estudantes matriculados, ultrapassando, inclusive, o total de matrículas das 312 IES públicas brasileiras, que reuniam 22% dos estudantes.

O novo projeto hegemônico para o ensino superior também opera no sentido de refuncionalizar as universidades públicas. O financiamento estatal a essas instituições se transforma, pelo menos, por dois motivos centrais. Primeiro, com o esvaziamento de qualquer horizonte de desenvolvimento nacional autônomo, a produção científica e tecnológica passa a ser subordinada aos interesses imediatos do capital no novo patamar de dependência, tornando o investimento público nas universidades menos estratégico e central para os objetivos da acumulação. Segundo, a intensificação do papel do Fundo Público na sustentação das taxas de lucro, sobretudo por meio da expansão do

capital fictício e do endividamento interno, impõe limites às despesas não financeiras. Com isso, os gastos com educação superior tendem a ser comprimidos para viabilizar *superávits* primários, restringindo, em maior ou menor grau, os orçamentos das universidades públicas.

A autonomia de gestão financeira das universidades públicas, garantida pela Constituição de 1988, vem sendo progressivamente combatida como parte do processo de refuncionalização dessas instituições. As restrições orçamentárias e os critérios seletivos de financiamento orientados por avaliações de produtividade têm direcionado a estrutura científica das universidades às demandas imediatas do setor privado. Nesse contexto, desde a Lei nº 8.958/1994 (Brasil, 1994), que legalizou as fundações de apoio, tais aparelhos passaram a intermediar contratos e convênios nas universidades federais, favorecendo a lógica da inovação subordinada ao mercado. Como apontam Leher e Santos (2020), o financiamento condicionado a projetos e convênios externos compromete a capacidade institucional das universidades públicas de planejar a produção de conhecimento de maneira autônoma.

Com a institucionalização das fundações de apoio e a regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPPs) pela Lei nº 11.079/2004 (Brasil, 2004), esse modelo se aprofunda. As PPPs, ao permitirem contratos administrativos de concessão, complementam o marco jurídico que orienta as universidades à busca por autofinanciamento via mercado. No contexto de restrição orçamentária, a captação de recursos próprios amplia-se. Os efeitos dessa reorganização são visíveis no papel desempenhado pelos laboratórios e departamentos universitários envolvidos nessas parcerias. Em geral, sua atuação tem se limitado à produção de inovações tecnológicas de baixa complexidade, voltadas para ajustes incrementais em processos produtivos.

Dado o papel restrito que as universidades públicas vêm sendo chamadas a desempenhar, em consonância com as políticas de “ajuste” fiscal e com o favorecimento do setor privado de ensino superior, a expansão das matrículas públicas apresentou crescimento tímido entre a década de 1970 e o final dos anos 1990. No mesmo intervalo, as matrículas no setor privado ampliaram significativamente sua vantagem sobre as instituições públicas (Seki; Souza; Evangelista, 2019). A partir de então, essa tendência não apenas se intensifica, como assume proporções ainda mais expressivas em duas frentes: um aumento absoluto no número de matrículas no setor privado — que beira os 8 milhões de estudantes — e, simultaneamente, um crescimento relativo, com o setor privado passando a concentrar praticamente quatro quintos do total de matrículas no ensino superior brasileiro (Brasil, 2024).

É sob essas condições que as universidades federais ingressam no período da crise e da austeridade fiscal. A drenagem contínua do fundo público em favor do setor privado de ensino superior,

do serviço da dívida pública e de outros interesses, somada à redefinição do papel das universidades e da ciência nacional, consolida um modelo de universidade “modernizada”, caracterizado por ampla racionalização de recursos sob uma lógica gerencial. Entre as consequências mais evidentes, destacam-se a intensificação e a precarização do trabalho docente, a obstacularização da autonomia de gestão financeira e patrimonial, e o crescente enfraquecimento da autonomia universitária, minada pela ingerência direta do Estado sobre os programas de pesquisa e sobre a vida universitária como um todo. Além disso, a destinação de recursos públicos com base em avaliações, ranqueamentos e indicadores de desempenho rompe com o princípio da cooperação acadêmica e instala uma lógica de concorrência generalizada entre docentes, departamentos e programas.

As políticas estatais de estímulo à inovação instauram um novo modo operante da pesquisa, orientado por adaptações tecnológicas de baixa complexidade. Como reflexo, a formação de pesquisadores e profissionais também se reduz a essas mesmas demandas imediatistas. Esse processo de refuncionalização das universidades ocorre paralelamente à perda contínua de espaço do setor público no conjunto do ensino superior brasileiro. Diante do uso do fundo público para fomentar a mercantilização e a oligopolização do setor privado, as universidades federais são lançadas em uma disputa desigual contra conglomerados educacionais nacionalmente fortalecidos e internacionalmente articulados. É sob estes desígnios que a universidade pública ingressa no período de crise econômica e austeridade fiscal.

3 O ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO NOVO REGIME FISCAL

As medidas econômicas de ajuste fiscal, comumente apresentadas como políticas conjunturais e transitórias, assumem caráter permanente na política fiscal brasileira a partir das reformulações macroeconômicas implementadas com o Plano Real. Isso não implica uma aplicação homogênea ao longo do tempo, mas o contrário: esse ajuste fiscal permanente adquire contornos específicos em momentos de crise, intensificando-se sob a forma de “austeridade fiscal”. Três momentos distintos podem ser destacados nesse processo. O primeiro ocorre no início da crise econômica brasileira, no alvorecer da década de 2010, marcado pela retomada dos cortes orçamentários, por uma nova onda de privatizações e por reformas estruturais. O segundo momento tem início com o golpe político de 2016, quando se institui juridicamente o chamado *Novo Regime Fiscal*, a primeira versão do teto de gastos, configurando o período mais profundo de austeridade. O terceiro momento se estabelece na transição governamental entre 2022 e 2023, com a formulação e

implementação de uma nova versão do teto de gastos com o *Novo Arcabouço Fiscal*, dando continuidade ao regime de contenção fiscal sob diretrizes mais flexíveis.

O movimento da política orçamentária das universidades federais brasileiras, neste período, se desenvolve em consonância com os rumos da política fiscal austera adotada pelo governo federal. A relação entre ambas, porém, não é direta ou automática: os cortes orçamentários nas universidades resultam de uma convergência entre a austeridade fiscal e o projeto hegemônico para o ensino superior, que redefine o papel das universidades federais dentro desse arranjo.

Em termos gerais, costuma-se situar a gênese do atual período de austeridade entre 2015, com a nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, e 2016, com a aprovação da Emenda Constitucional 95, que instituiu o *Novo Regime Fiscal*. Salvador (2024) argumenta que, durante o período de ajuste fiscal permanente, observa-se um subfinanciamento das políticas sociais com vinculações constitucionais, ou seja, os recursos destinados são insuficientes para sua plena execução orçamentária, em razão de diversos mecanismos institucionais voltados à produção de superávit primário, como a DRU, a LRF, entre outros. Com a instituição do teto de gastos, no entanto, “passa a ocorrer efetivamente um desfinanciamento do orçamento das políticas sociais (...) levando a uma execução orçamentária, inclusive, abaixo da inflação” (Salvador, 2024, p. 9). No caso específico da política orçamentária das universidades federais, o quadro se mostra ainda mais severo: o desfinanciamento (com recursos abaixo da inflação) se inicia já nos primeiros anos da crise brasileira, de modo que as universidades ingressam no período do teto com um orçamento já profundamente corroído, o que apenas agrava, de forma acumulativa, sua situação orçamentária a partir de então.

A austeridade fiscal teve impacto acentuado no orçamento discricionário² das universidades federais, com dois cortes significativos em 2014 e 2015, intensificando uma trajetória de declínio iniciada ao menos desde 2011. Em contraste, no mesmo período, os repasses ao setor privado do Ensino Superior seguiram em alta acentuada.

Com o aprofundamento das políticas de austeridade a partir de 2014, iniciou-se um ciclo de cortes sucessivos, tendo como marco o biênio 2014–2015, quando o orçamento caiu de R\$ 14,2 bilhões para R\$ 9,2 bilhões, uma queda acumulada de R\$ 5 bilhões, equivalente a -19,0% ao ano. Nesse biênio, os cortes foram de R\$ 1,4 bilhão em 2014 (-10,2%) e R\$ 3,5 bilhões em 2015 (-27,8%) (Reis; Macário, 2022; Chaves, 2024). A tendência declinante do orçamento discricionário, sobretudo a partir de 2011, torna-se ainda mais grave diante da expansão institucional das universidades federais. Entre 2007 e 2020, as matrículas cresceram 95,6%, enquanto o orçamento discricionário aumentou apenas 23,3%. De 2010 a 2020, o número de alunos subiu 33,6%, ao passo que os recursos discricionários caíram 34,5% (Chaves, 2024). Trata-se, portanto, de um duplo movimento: ampliação

da demanda e da complexidade institucional — com mais cursos, *campi*, centros e laboratórios — acompanhada de retração orçamentária.

Entre 2007 e 2011, o orçamento de capital das universidades federais cresceu de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 4,1 bilhões, um aumento real de 237,9%. Esse crescimento coincidiu com a expansão do Reuni. A partir de 2012, contudo, inicia-se um ciclo de cortes na cifra de investimento. A média anual de variação entre 2011 e 2016 foi de -12,2%, agravada entre 2017 e 2020 com a EC 95, quando a queda média foi de -19% a.a. (Chaves, 2024). Os cortes ocorreram em paralelo a conclusão formal do Reuni (2012), comprometendo obras em andamento e a manutenção da infraestrutura existente. Estimativas do MEC em 2018 indicam que seriam necessários entre R\$ 3 e R\$ 5 bilhões, em valores da época, para concluir as obras paralisadas (Salles et al., 2020).

Diferentemente, a despesa com pessoal nas universidades federais (que inclui ativos, inativos e pensionistas) tende a crescer mesmo com restrições à criação de cargos e ao reajuste salarial, devido ao aumento do número de aposentadorias decorrente da expansão anterior no quadro de funcionários. Entre 2017 e 2023, os salários dos docentes ficaram congelados, sendo parcialmente reajustados apenas em 2023 (9%), apesar de perdas inflacionárias acumuladas de cerca de 40%. Se, durante 2007-2010, a despesa de pessoal oscilou em média 9,5% a.a., com a fase aguda da crise e o recrudescimento das políticas de ajuste fiscal o orçamento deste setor passou por volumosas restrições: entre 2011 e 2016, a despesa oscilou apenas 3,4% a.a.; entre 2017 e 2020, 2,4% a.a. (Chaves, 2024).

A partir de 2011, o orçamento das universidades federais passa por uma inflexão, com cortes nas despesas de investimento (desde 2012), custeio (a partir de 2014), refletindo a vulnerabilidade das despesas discricionárias às crises econômicas e às opções políticas de ajuste. A crise econômica se reflete imediatamente no orçamento universitário, mas sua contenção contrasta com o crescimento do repasse de recursos ao setor privado de ensino superior, revelando a opção política do Estado brasileiro diante da crise e a disputa pelo fundo público.

O contraste entre o financiamento ao setor privado de Ensino Superior e o orçamento das universidades federais revela o projeto hegemônico para a educação superior no Brasil. Enquanto o orçamento discricionário das universidades cresceu 55% entre 2007 e 2017, os repasses via FIES e Prouni saltaram 840,7% (Chaves, 2024). O montante total transferido ao setor privado foi de R\$ 13,6 bilhões entre 2007 e 2010; R\$ 91,7 bilhões entre 2011 e 2016; e R\$ 64,9 bilhões entre 2017 e 2020, ou seja, uma média anual de R\$ 16,2 bilhões no último período (Reis; Macário, 2022). O ápice dos repasses ocorreu justamente no auge da crise econômica: entre 2014 e 2017, a média anual foi de R\$ 22,5 bilhões. A taxa média de crescimento das transferências foi de 14% a.a. (2007–2010), 36,4% a.a.

(2011–2016) e -19,7% a.a. (2017–2020), com o maior salto no ano de 2012 (91,4%) (Reis; Macário, 2022; Chaves, 2024). Esses dados evidenciam a centralidade do Fundo Público na expansão do setor privado, especialmente em contextos de crise. Nos anos 2000 e, sobretudo, no contexto da crise do século XXI, as transferências ao setor privado atingiram níveis inéditos, enquanto as universidades federais enfrentaram sucessivas restrições, revelando com clareza o rebaixamento de seu papel no projeto de ensino superior do Estado brasileiro. Desde 2014, mais da metade dos recursos ao ensino superior é destinado ao setor privado, chegando ao auge de 75% em 2017 (Chaves, 2024).

4 O ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO NOVO AR CABOUÇO FISCAL

Eleito em outubro de 2022 com a promessa de pôr fim ao teto de gastos, o governo Lula iniciou, já em novembro, a articulação da chamada PEC da Transição, cuja versão aprovada (EC 126/2022) previa o envio de um Projeto de Lei Complementar ao Congresso Nacional para instituir um regime fiscal sustentável, isto é, um novo teto de gastos (Brasil, 2022). Em abril de 2023, o governo encaminhou o PLP 93/2023, que deu origem ao *Novo Arcabouço Fiscal*, aprovado e transformado na Lei Complementar 200/2023 (Brasil, 2023). Embora apresentado como alternativa ao antigo teto, o *Novo Arcabouço Fiscal* “traz, na sua essência, mecanismos limitadores para a expansão do orçamento público da União destinado aos gastos sociais” (Salvador, 2024, p. 7).

O teto de gastos instituído pela EC 95 cumpriu seu papel repressivo ao reduzir despesas sociais, garantias e direitos. No entanto, seu rigor acabou por limitar a margem de manobra do governo na aplicação de medidas de austeridade de forma mais estratégica. O novo teto, por sua vez, busca “atender aos interesses econômicos do capital, diante de um teto de gastos pouco exequível de cumprimento” (Salvador, 2024, p. 6). O *Novo Arcabouço Fiscal* mantém-se alinhado aos marcos da política fiscal adotada pelo Estado brasileiro nas últimas três décadas, ao preservar a lógica de priorização do fundo público para o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública, em detrimento dos investimentos em políticas sociais. O imperativo do resultado primário positivo se mantém com o novo teto (Alencar Júnior, 2024; Salvador, 2024).

Sem limitar o gasto financeiro, o *Novo Arcabouço Fiscal* se especializa em desenvolver “uma criativa engenharia financeira para garantir a captura do fundo público para o pagamento de juros e encargos da dívida pública [...] e para limitar o crescimento das despesas sociais no orçamento público” (Salvador, 2024, p. 10). O *Novo Arcabouço Fiscal*, portanto, não representa uma ruptura com a lógica de contenção do gasto público, tampouco aponta para a reconstrução das políticas sociais. Ao contrário, mantém uma política fiscal inibidora da expansão do orçamento, sobretudo dos gastos

discricionários (Salvador, 2024). Mesmo em um cenário de elevação das receitas, normalmente associada ao crescimento do PIB, não se projeta aumento proporcional dos gastos públicos, mas sim a geração de *superávit* primário com vistas à suposta estabilização da relação dívida/PIB.

A análise dos dados orçamentários recentes das universidades federais indica que não houve mudança significativa de rumo na política orçamentária voltada a essas instituições, mesmo após a adoção do *Novo Arcabouço Fiscal*. Ao contrário, observa-se a manutenção da tendência de compressão orçamentária, iniciada no começo da década passada e intensificada sob o teto de gastos da EC 95.

Tabela 1 – Orçamento Total empenhado em todas as universidades federais brasileiras (2015–2025).
Valores deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2024.

Ano	Valor (R\$ bilhões)	Média por governo	Média por regime fiscal
2015	61,4		
2016 ¹	63,4	62,4	
2017	65,3		
2018	66,6	65,9	
2019	67,9		
2020	66,8		65,3
2021	64,5	65,0	
2022	60,7		
2023	63,2		
2024	63,7	63,4	
LOA 2025 ²	61,5	62,8	
Dotação Atual 2025 ³	64,9	63,9	

Fonte: Dados extraídos do SIOP/MPO (2025). Valores deflacionados pelo IPCA (IBGE, 2025). Elaboração do autor (2025).

¹ Em agosto de 2016 ocorreu o golpe que destituiu Dilma Rousseff, por isso apenas parte do orçamento daquele ano foi executado sob sua gestão.

² A média leva em conta os valores de 2023, 2024 e o previsto pela LOA 2025.

³ A média leva em conta os valores de 2023, 2024 e o previsto pela Dotação Atual 2025, registrada no momento da consulta pelo autor (15 de maio de 2025).

A Tabela 1 mostra a trajetória das despesas totais, as partes constituídas do orçamento das universidades federais, ou seja, os diferentes Grupo de Natureza de Despesa (GND): pessoal e encargos sociais, despesas correntes e investimentos. Até 2019, observa-se um crescimento absoluto do orçamento total, porém com uma taxa média anual de apenas 2,6%, o que representa um crescimento restrito diante das demandas acumuladas do sistema universitário, em especial, em face da ampliação do corpo discente, que praticamente dobrou entre 2007 e 2020. A média do orçamento total empenhado durante a vigência da EC 95 (2017–2022) foi de R\$ 65,3 bilhões. No governo Bolsonaro, essa média caiu ligeiramente para R\$ 65,0 bilhões. Já nos dois primeiros anos do governo

Lula, com o *Novo Arcabouço Fiscal* em vigor, a média caiu ainda mais, para R\$ 63,4 bilhões, um valor inferior ao patamar médio do período analisado (2015-2024). O patamar atual do orçamento total (2023–2024) é praticamente o mesmo de 2016, indicando um congelamento real que atravessa quase uma década. Embora a LOA aprovada para 2025 preveja um montante inferior ao executado em 2024, a dotação atualizada apresenta um crescimento real de 2,0%. Essa diferença entre a LOA 2025 e a Dotação Atual é puxada unicamente pelo incremento na dotação para a fatia com pessoal (a única que destoa em relação a LOA aprovada), e que guarda relação com o movimento de greve das Instituições Federais de Ensino Superior em 2024.

Com base nos dados disponíveis, observa-se que a trajetória orçamentária das universidades federais revela não apenas estagnação, mas também queda real ao longo dos últimos anos. O valor empenhado em 2019, ano de pico da série, foi de R\$ 67,9 bilhões, enquanto a média no governo Lula no cenário mais positivo³ é R\$ 63,9 bilhões, o que representa um valor inferior a 5,9%. Essa retração reforça o diagnóstico de compressão orçamentária contínua. Longe de inaugurar uma inflexão na política fiscal para as universidades, o *Novo Arcabouço Fiscal* reafirma os limites herdados da EC 95, aprofundando a lógica de restrição orçamentária que tem marcado o financiamento do ensino superior público federal há mais de uma década.

A tendência de compressão orçamentária também se verifica quando analisamos as rubricas constitutivas do orçamento universitário.

Tabela 2 – Orçamento de Pessoal empenhado em todas as universidades federais brasileiras (2015–2025). Valores deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2024.

Ano	Valor (R\$ bilhões)	Média por governo	Média por regime fiscal
2015	48,7		49,2
2016	49,6		
2017	53,5		
2018	55,0	54,2	
2019	56,6		
2020	56,1		54,8
2021	55,8	55,1	
2022	51,9		
2023	52,7		
2024	52,6	52,6	
LOA 2025	50,7	52,0	
Dotação Atual 2025	54,1	53,1	

Fonte: Dados extraídos do SIOP/MPO (2025). Valores deflacionados pelo IPCA (IBGE, 2025). Elaboração do autor (2025).

A Tabela 2 mostra a trajetória das despesas com pessoal, que constituem a principal fatia do orçamento das universidades e têm caráter obrigatório. No entanto, mesmo sendo despesas mandatárias, observa-se um esforço sistemático de contenção, com queda real acumulada desde 2019, interrompida apenas por uma leve recuperação em 2023 (1,6%), insuficiente para reverter a tendência geral de retração. Essa despesa inclui servidores ativos, aposentados e pensionistas, e sua estagnação ou queda real revela um movimento ativo de compressão, viabilizado por medidas como a não reposição de quadros permanentes com novos concursos, flexibilização do Regime Jurídico Único e ampliação de vínculos mais precários (temporários, celetistas e terceirizados), além de reformas institucionais, como a reforma previdenciária.

Mesmo com baixas taxas de crescimento, o orçamento empenhado com pessoal cresceu em termos reais até 2019. O gasto anual médio durante o período de vigência da EC 95 foi de R\$ 54,8 bilhões, já no contexto do *Novo Arcabouço Fiscal*, a média caiu para R\$ 52,6 bilhões. Quando comparamos os governos, a média do governo Lula (R\$ 52,6 bilhões) é inferior à do governo Temer⁴ (R\$ 54,2 bilhões) e do governo Bolsonaro (R\$ 55,1 bilhões).

A LOA aprovada para 2025 previa um montante ainda menor que o executado em 2024, mas a dotação atualizada apresenta crescimento real de 2,0%. Esse aumento, contudo, ocorreu em um contexto de forte mobilização, com uma greve nacional das instituições federais de ensino superior em 2024, que lutou pela recomposição orçamentária e a recuperação salarial dos servidores após anos de congelamento e perdas inflacionárias.

Em síntese, a trajetória orçamentária das universidades federais no que diz respeito à despesa com pessoal revela não apenas estagnação, mas retração contínua. A média do atual governo, mesmo no cenário mais positivo⁵ (R\$ 53,1 bilhões), é 6,2% inferior ao valor empenhado em 2019 (56,6 bilhões). Essa retração reforça o diagnóstico de compressão orçamentária contínua, mesmo em uma rubrica obrigatória.

A análise do orçamento discricionário, que abrange as despesas não obrigatórias destinadas ao funcionamento cotidiano (custeio) e aos investimentos em infraestrutura e equipamentos (capital), revela um cenário de deterioração crônica. Estudos anteriores (Reis; Macário, 2022; Chaves, 2024) já indicavam retrações reais desde 2012 (capital) e 2014 (custeio), com o maior corte em 2015.

Tabela 3 – Orçamento Discricionário empenhado em todas as universidades federais brasileiras (2015–2025). Valores deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2024.

Ano	Valor (R\$ bilhões)	Média por governo	Média por regime fiscal
2015	12,7	13,1	
2016	13,6		
2017	11,8	11,7	
2018	11,6		
2019	11,3	9,9	10,5
2020	10,7		
2021	8,7		
2022	8,8	10,8	
2023	10,5		
2024	11,1		
LOA 2025	10,8		10,8

Fonte: Dados extraídos do SIOP/MPO (2025). Valores deflacionados pelo IPCA (IBGE, 2025). Elaboração do autor (2025).

Desde então, a tendência não apenas se manteve como se agravou. O orçamento discricionário total passou de R\$ 12,7 bilhões (2015) para R\$ 11,1 bilhões (2024), com previsão de R\$ 10,8 bilhões para 2025 (Tabela 3). Durante a vigência da EC 95, a média anual foi de R\$ 10,5 bilhões, praticamente a mesma registrada sob o *Novo Arcabouço Fiscal* (R\$ 10,8 bilhões). Comparativamente, o pior desempenho foi observado no governo Bolsonaro (R\$ 9,9 bilhões/ano), seguido pelo atual governo, cuja média (R\$ 10,8 bilhões) é inferior inclusive à dos dois primeiros anos de Bolsonaro (R\$ 11,0 bilhões).

Ao desagregar os dados, observa-se que o orçamento de custeio, já reduzido em 2015, apresentou desempenho ainda pior nos anos seguintes, exceto por um leve acréscimo de R\$ 730,9 milhões em 2016 (Tabela 4). O pior patamar foi registrado durante o governo Bolsonaro, cuja média anual foi de R\$ 9,0 bilhões. No governo atual, a média anual tem se mantido em torno de R\$ 10,1 bilhões (com ou sem a inclusão da previsão para 2025). Esse valor permanece ligeiramente abaixo da média observada durante o governo Temer, que foi de R\$ 10,9 bilhões por ano. Quando se compara o desempenho sob os dois regimes fiscais, observa-se que o orçamento de custeio variou de R\$ 9,5 bilhões anuais durante a vigência da EC 95 para R\$ 10,1 bilhões sob o atual arcabouço fiscal.

Tabela 4 – Orçamento de Custeio empenhado em todas as universidades federais brasileiras (2015–2025). Valores deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2024.

Ano	Valor (R\$ bilhões)	Média por governo	Média por regime fiscal
2015	10,5		
2016	11,3	10,9	
2017	10,4		
2018	10,5	10,4	
2019	10,3		
2020	9,7		9,5
2021	7,9	9,0	
2022	8,0		
2023	9,7		
2024	10,4	10,1	
LOA 2025	10,1	10,1	

Fonte: Dados extraídos do SIOP/MPO (2025). Valores deflacionados pelo IPCA (IBGE, 2025). Elaboração do autor (2025).

Já o orçamento de capital foi o que mais sofreu cortes ao longo do período analisado, encolhendo de R\$ 2,1 bilhões em 2015 para apenas R\$ 620,9 milhões em 2024, ou seja, menos de um terço do valor registrado no início da série (Tabela 5).

Tabela 5 – Orçamento de Capital empenhado em todas as universidades federais brasileiras (2015–2025). Valores deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2024.

Ano	Valor (R\$ bilhões)	Média por governo	Média por regime fiscal
2015	2,13		
2016	2,31	2,2	
2017	1,46		
2018	1,09	1,3	
2019	0,99		
2020	1,04		1,0
2021	0,77	0,9	
2022	0,82		
2023	0,80		0,7
2024	0,62		
LOA 2025	0,71	0,7	
Dotação Atual 2025	0,71	0,7	

Fonte: Dados extraídos do SIOP/MPO (2025). Valores deflacionados pelo IPCA (IBGE, 2025). Elaboração do autor (2025).

A média anual do período foi de R\$ 1,2 bilhão, sendo de R\$ 1,0 bilhão sob a EC 95 e de R\$ 710,7 milhões no atual teto fiscal (incluindo o valor previsto pela LOA 2025). Quando observado por governo, a média foi de R\$ 1,3 bilhão durante o governo Temer, caindo para R\$ 904,4 milhões sob Bolsonaro e para R\$ 708,9 milhões nos dois primeiros anos do governo Lula. O menor patamar da série foi registrado em 2024, com apenas R\$ 620,9 milhões empenhados.

Por fim, é importante considerar a trajetória orçamentária da CAPES e do CNPq, as duas principais agências federais de fomento à pesquisa no Brasil. De modo geral, o orçamento conjunto dessas instituições passou de R\$ 15,4 bilhões em 2015 para R\$ 7,2 bilhões em 2024, representando uma redução de 53,3% ao longo da série. A tendência é de queda contínua, com exceção de pequenos aumentos em 2019 e 2023. Analisando por governo, o menor patamar médio foi registrado durante a gestão Bolsonaro, com uma média anual de R\$ 6,3 bilhões, sendo os menores valores observados em 2021 (R\$ 5,8 bilhões) e 2022 (R\$ 5,7 bilhões). Sob o governo Lula, a média anual subiu para R\$ 7,6 bilhões (considerando 2023, 2024 e a LOA 2025), mas ainda inferior ao governo Temer, cuja média foi de R\$ 8,0 bilhões.

Tabela 6 – Orçamentos Totais da CAPES e CNPq empenhados (2015–2025). Valores deflacionados pelo IPCA a preços de dezembro de 2024.

Ano	Valor (R\$ bilhões)	Média por governo	Média por regime fiscal
2015	15,4		
2016	10,7		13,1
2017	8,8		
2018	7,1	8,0	
2019	7,6		
2020	6,3		6,9
2021	5,8	6,3	
2022	5,7		
2023	8,0		
2024	7,2	7,6	
LOA 2025	7,0	7,4	
Dotação Atual 2025	7,0	7,4	

Fonte: Dados extraídos do SIOP/MPO (2025). Valores deflacionados pelo IPCA (IBGE, 2025). Elaboração do autor (2025).

Do ponto de vista dos regimes fiscais, a média anual sob a vigência da EC 95 foi de R\$ 6,9 bilhões, ao passo que, no atual regime fiscal, a média se elevou para R\$ 7,4 bilhões, um aumento de 7,2%, mas ainda inferior ao período (2015-2024), cuja média anual foi de R\$ 8,3 bilhões. É importante destacar que, após mais de uma década sem reajustes⁶, as bolsas de pesquisa sofreram uma

desvalorização de cerca de 67% do poder de compra. Em 2023 houve um reajuste parcial de aproximadamente 40%, o que recuperou apenas parte dessa defasagem⁷.

5 CONCLUSÃO

A política orçamentária restritiva aplicada às universidades federais, especialmente no contexto da crise brasileira, integra o conjunto mais amplo das políticas de austeridade fiscal. Tal diretriz orçamentária não é um desvio pontual, mas reflete a lógica predominante do projeto de ensino superior hegemônico no país nas últimas décadas, que atribui às universidades federais um papel rebaixado na formação e na produção de conhecimento. Essa diretriz torna-se ainda mais evidente na atual crise, quando a reconfiguração do Fundo Público aprofunda a austeridade imposta a essas instituições colocando em risco sua existência. A análise dos dados orçamentários recentes revela que não houve inflexão significativa na política fiscal voltada às universidades após a adoção do *Novo Arcabouço Fiscal*. Ao contrário, observa-se a continuidade da tendência de compressão orçamentária, iniciada no início da década passada e acentuada com a vigência do teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95⁸.

A imagem da universidade pública como instituição valiosa e socialmente relevante tem se desgastado progressivamente. A perspectiva de transformação futura parece cada vez mais distante. Com o colapso literal de sua infraestrutura, marcada por salas de aula deterioradas, laboratórios sucateados, moradias estudantis precárias, somado à redução das bolsas e das políticas de permanência, instala-se um sentimento generalizado de desalento na comunidade universitária, especialmente entre os estudantes. A queda no número de matrículas nas universidades federais, após anos de crescimento, e as altas taxas de evasão são expressões concretas desse cenário.

Em síntese, este artigo demonstrou que a política orçamentária restritiva imposta às universidades federais é determinada por múltiplos fatores, que vão desde o projeto hegemônico de ensino superior, no qual às universidades públicas é atribuído um papel secundário na formação e na produção de conhecimento, até a crescente oligopolização do setor privado, que disputa ferozmente os fundos públicos. Soma-se a isso uma diretriz estatal baseada no ajuste fiscal permanente, recentemente ampliada pelo *Novo Regime Fiscal* e mantida pelo *Novo Arcabouço Fiscal*, que comprime o conjunto dos gastos primários. Nesse contexto, a disputa pela divisão do orçamento federal, sob a lógica de teto, opera como um jogo de soma zero: o avanço de um setor significa o retrocesso de outro.

O atual teto de gastos consolida um quadro em que não há margem para expansão significativa das despesas discricionárias. No caso específico das universidades federais, observa-se a continuidade, e, em alguns aspectos, a intensificação da política de austeridade. O projeto hegemônico para o ensino superior não se modificou durante a crise fiscal: ao contrário, foi aprofundado, acelerando as tendências de precarização que já vinham sendo impostas a essas instituições.

Trata-se, portanto, de uma política de privação orçamentária destrutiva. Sem recursos para investimento, obras inacabadas tornam-se capital morto. Infraestruturas envelhecidas, sem a devida manutenção, correm risco de perda total, como demonstram os recentes incêndios em universidades, com destaque para o caso emblemático do Museu Nacional. Salas de aula, bibliotecas e laboratórios frequentemente se encontram fechados, em ruínas ou sob risco estrutural: infiltrações severas, risco de curtos elétricos, pisos e tetos comprometidos, iluminação inadequada, mofo, entre outros. Nessa esteira, o corte de serviços fundamentais, como limpeza, segurança, manutenção, alimentação e até atendimento hospitalar nos Hospitais Universitários, tem se intensificado. O desmonte das universidades federais já não é mais uma mera metáfora.

Dessa forma, a continuidade do *Novo Arcabouço Fiscal* e da política orçamentária aplicada às universidades indica que ambas operam como expressões de uma lógica de Estado, mais estrutural que conjuntural. Não se trata apenas de uma política de governo, mas de uma política de Estado consolidada ao longo de diferentes gestões. Sem eximir a responsabilidade dos governos recentes, é preciso reconhecer que essa orientação ultrapassa alternâncias eleitorais. Por isso, qualquer empenho em reverter a situação precisa ser tratado no âmbito da disputa de Estado.

REFERÊNCIAS

ALENCAR JÚNIOR, O. G. de. Novo Arcabouço Fiscal: regime fiscal sustentável para o capital e destrutivo para o trabalho. *Argumentum*, [S. I.], v. 16, n. 1, p. 20–29, 2024.

BRASIL. CAPES. **Capes e CNPq aumentam bolsas de pós-graduação em 40%**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/capes-e-cnpq-aumentam-bolsas-de-pos-graduacao-em-40>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 12.448, de 30 de abril de 2025**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira para o exercício de 2025 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12448.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera dispositivos da Constituição Federal e do ADCT relativos à política fiscal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2022**: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2023**: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de Ensino Superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8958.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável e altera a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. **Dados sobre despesas empenhadas, PLOA, LOA e dotação de 2015 a 2025**. Brasília, DF: MPO, 2025. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2025.

CHAVES, T. Z. **A crise das universidades federais brasileiras**: Estudo sobre a política orçamentária do ensino superior de 2007 a 2020. Marília: Lutas Anticapital, 2024.

LEHER, R.; SANTOS, M. R. S. dos. Financiamento das Universidades Federais - Determinantes econômicos e políticos. **Revista Inter Ação**, Goiânia, v. 45, n. 2, p. 220–239, 2020. DOI: 10.5216/ia.v45i2.62189. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/62189>. Acesso em: 26 set. 2022.

MINTO, L. W. **A educação da miséria**: particularidade capitalista e educação superior no Brasil. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

OLIVEIRA, A. L. M. de. Educação Superior no Brasil e desigualdades (1964 – 2019): entre construções e reformas. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 1–25, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e35110>. Acesso em: 26 set. 2022.

OSORIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva - estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, C.; OSORIO, J.; LUCE, M. (orgs.). **Padrão de reprodução do capital**: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 103-134.

REIS, L. F.; MACÁRIO, E. Fundo Público em Disputa: Gastos Orçamentários do Governo Central com a Dívida Pública, as Universidades Federais e a Ciência e Tecnologia no Brasil (2003-2020). **Analíticos de Políticas Educativas**, [S. l.], v. 30, n. 33, 2022. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8404442>. Acesso em: 26 set. 2022.

SALVADOR, E. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. **Argumentum**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 6–19, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/44218>. Acesso em: 21 maio 2025.

SEKI, A. K. **Determinações do capital financeiro no Ensino Superior: Fundo Público, regulamentações e formação de oligopólios no Brasil (1990-2018).** 2020. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2020.

SEKI, A. K.; SOUZA, A. de G.; EVANGELISTA, O. O crescimento perverso das licenciaturas privadas. In: EVANGELISTA, O. et al. **Desventuras dos professores na formação para o capital.** Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019.

SGUSSARDI, V. O neoliberalismo na educação superior: um programa chamado Future-se. In: ALENCAR JÚNIOR, O. G. de; CRESPO, M. F. V.; GONÇALVES, W. M. C. M. (orgs.). **Economia na pandemia: crise global e o impacto na economia, na política, na sociedade e no meio ambiente.** São Carlos: Diagrama Acadêmico, 2022.

Notas

¹ Até 2016, ao menos 27 entidades representativas dos interesses do capital no Ensino Superior privado foram criadas, evidenciando “o elevado grau de organização dos capitais de Ensino Superior em sua face pública, isto é, aquela assentada para as articulações com o Estado ampliado sob a forma de aparelhos privados de hegemonia” (SEKI; SOUZA; EVANGELISTA, 2019, p. 126).

² O orçamento das universidades federais está estruturado principalmente em três Grupos de Natureza da Despesa (GND): pessoal, custeio e investimento. As despesas com pessoal são classificadas como obrigatorias, enquanto os gastos com custeio e investimento são considerados discricionários, ou seja, sua execução depende da decisão do gestor (neste caso, do Governo Federal). Por essa razão, os recursos discricionários são mais vulneráveis às oscilações orçamentárias e, em contextos de restrição fiscal, costumam ser os primeiros a sofrer cortes, como efetivamente ocorreu.

³ Considerando a média empenhada em 2023, 2024 e a Dotação Atual para 2025.

⁴ Considerando o período 2017-2018, embora Temer tenha assumido o governo durante o ano fiscal de 2016.

⁵ Considerando a média empenhada em 2023, 2024 e a Dotação Atual para 2025.

⁶ O último reajuste havia sido em 2013, em cerca de 10%.

⁷ Além disso, aproximadamente um quarto do orçamento da CAPES é destinado à formação de professores da educação básica. Em 2023, a previsão era ampliar em 50% o número de bolsas concedidas aos programas Pibid (Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência) e Residência Pedagógica, passando de 60 mil para 90 mil auxílios (CAPES, 2023).

⁸ Além da continuidade das restrições orçamentárias, chama atenção o fato de que, em abril de 2025, o governo editou o Decreto nº 12.448, impondo um cronograma rígido para a liberação das verbas discricionárias destinadas às universidades federais (Brasil, 2025). Tal medida agravou ainda mais a já frágil capacidade de planejamento anual dessas instituições, intensificando o cenário de incerteza orçamentária. Ao condicionar a liberação de parcela significativa dos recursos (já limitados) apenas para o final do exercício fiscal, o decreto induz à redução de despesas operacionais e correntes e impõe entraves concretos à execução efetiva do orçamento, inclusive do ponto de vista administrativo. Essa prática se insere em uma dinâmica recorrente na política fiscal brasileira, que combina restrições orçamentárias com mecanismos de bloqueio e contingenciamento, dificultando ainda mais a efetivação das despesas e comprometendo a autonomia de gestão das universidades federais.