



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

THIAGO ZANDONÁ CHAVES

**POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA PARA AS UNIVERSIDADES FEDERAIS
BRASILEIRAS NO CONTEXTO DE CRISE: MUDANÇAS
CONJUNTURAIS E PROJETO COMUM**

Campinas
2023

THIAGO ZANDONÁ CHAVES

**POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA PARA AS UNIVERSIDADES FEDERAIS
BRASILEIRAS NO CONTEXTO DE CRISE: MUDANÇAS
CONJUNTURAIS E PROJETO COMUM**

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade Estadual de Campinas como parte dos
requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestre em
Educação, na área de Educação.

Orientador: Lalo Watanabe Minto

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO
ALUNO THIAGO ZANDONÁ CHAVES E
ORIENTADA PELO PROF. DR. LALO
WATANABE MINTO

Campinas
2023

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Gustavo Lebre de Marco - CRB 8/7977

C398p Chaves, Thiago Zandoná, 1996-
Política orçamentária para as Universidades Federais brasileiras no contexto de crise : mudanças conjunturais e projeto comum / Thiago Zandoná Chaves. – Campinas, SP : [s.n.], 2023.

Orientador: Lalo Watanabe Minto.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Universidades e faculdades públicas. 2. Orçamento. 3. Emendas constitucionais. I. Minto, Lalo Watanabe. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: Budget policy for brazilian federal universities in the context of crisis : conjunctural changes and common project

Palavras-chave em inglês:

Public universities and colleges

Budget

Constitutional amendments

Área de concentração: Educação

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora:

Lalo Watanabe Minto [Orientador]

Plinio Soares de Arruda Sampaio Junior

Allan Kenji Seki

Data de defesa: 31-10-2023

Programa de Pós-Graduação: Educação

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0009-0001-2197-0888>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/6228862343688958>

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA PARA AS UNIVERSIDADES FEDERAIS
BRASILEIRAS NO CONTEXTO DE CRISE: MUDANÇAS
CONJUNTURAIS E PROJETO COMUM**

THIAGO ZANDONÁ CHAVES

COMISSÃO JULGADORA:

Lalo Watanabe Minto
Plinio Soares de Arruda Sampaio Junior
Allan Kenji Seki

A Ata da Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

2023

AGRADECIMENTOS

A realização desta pesquisa contou com o apoio valioso de diversas pessoas, às quais sou profundamente grato. Nomear individualmente todos os que contribuíram para este trabalho é uma tarefa desafiadora, dado o extenso percurso desde o meu curso de graduação em filosofia na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde as sementes das discussões presentes nesta pesquisa foram semeadas.

Minha trajetória na Universidade Pública me conduziu ao tema central desta dissertação. Ingressei na universidade no mesmo ano em que vivenciamos mais um golpe político em nossa história nacional, com a destituição de Dilma Rousseff da Presidência da República. O *impeachment*, docilmente aceito pelo Partido dos Trabalhadores, representou um duro golpe à classe trabalhadora. Sob a liderança de Temer no Poder Executivo, a onda de medidas austeras retornou violentamente: o corolário se deu com a instituição do teto de gastos. Inicialmente contra a Reforma do Ensino Médio, as ocupações dos estudantes secundaristas serviram de inspiração à luta nacional contra a agenda de reformas naquele ano. As mobilizações estudantis se espalharam pelas universidades, instigando-me a transformar meu percurso universitário em algo mais significativo do que simples experiências acadêmicas em sala de aula. Diante da intensa crise, a luta política se fez presente nas universidades ao longo de meus anos de formação. Dessas batalhas, mesmo nas derrotas, pude extrair formulações relevantes, análises aprofundadas e valiosos aprendizados.

As mobilizações contra a Proposta de Emenda Constitucional 241, apelidada em 2016 de “PEC da morte”, as greves e manifestações contra a Reforma Trabalhista de 2017, as resistências contra a Reforma Previdenciária de Temer, os eventos do movimento “Ele Não” no ano seguinte e a greve na UFSC contra o programa “Future-se” e os cortes orçamentários de 30% em 2019, entre tantos outros enfrentamentos, não apenas marcaram minha formação, mas também representaram parte dos desafios que busquei abordar ao longo da minha pesquisa de mestrado.

Por isso, é fundamental expressar minha gratidão, em primeiro lugar, àqueles que ousam lutar. Em especial, quero agradecer aos camaradas com os quais compartilhei o desafio de construir uma organização resistente aos impulsos liberais, às tentações conciliatórias e às práticas oportunistas. A severidade do atual tempo histórico, caracterizado pelo retrocesso nas condições organizativas da classe trabalhadora, revelou-se mais desafiadora do que nossos esforços. Apesar de permeada por erros e equívocos, expresso minha gratidão àqueles que

contribuíram para a construção da experiência do Coletivo Emancipação Socialista (CESO). Suas análises, debates e desafios foram indispensáveis para minha formação política e, especialmente, para refletir sobre a situação da universidade brasileira contemporânea em conexão com a luta pelo socialismo.

Também desejo expressar minha gratidão aos companheiros do Programa de Pós-Graduação (PPGE) em Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). O período do mestrado na Faculdade de Educação da Unicamp, durante a pandemia, foi repleto de aprendizados, apesar das frustrações presentes. A instituição, que abriga o legado de importantes teóricos brasileiros da educação, pareceu renunciar a essa herança ao se submeter tão passivamente às imposições do ensino remoto tido como emergencial. Mesmo diante dessa adversidade, encontrei pessoas notáveis que continuam a lutar incansavelmente por uma educação e sociedade diferentes. Expresso minha gratidão a todas as mentes críticas que enriquecem a pós-graduação da FE, aos professores da linha de pesquisa Trabalho e Educação, e, em especial, aos docentes Carolina Catini, Fabiana Rodrigues, Lalo Watanabe Minto e Lavínia Magiolino, do Grupo de Estudos e Pesquisas Educação e Crítica Social (GEPECS). Agradeço também a todos os colegas discentes pelas discussões realizadas tanto nas disciplinas regulares quanto na Associação de Pós-Graduação da FE. Minha gratidão se estende aos trabalhadores técnico-administrativos em educação do PPGE-Unicamp, cujo trabalho é indispensável para o funcionamento da universidade.

O presente projeto foi desenvolvido com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico através da concessão de bolsa de estudo de Mestrado. Expresso minha gratidão à sociedade brasileira, que, por meio dessa agência, financiou minha pesquisa.

Reitero meus agradecimentos ao professor Lalo Watanabe Minto pelos seus significativos trabalhos e pesquisas sobre a universidade brasileira, que contribuíram de maneira direta e indireta para esta pesquisa. Agradeço pela dedicação nas aulas, mesmo diante do trágico “ensino remoto”, pelas enriquecedoras discussões no âmbito do GEPECS e, principalmente, pela orientação constante ao longo de todo o processo de pesquisa e redação da dissertação.

Expresso minha gratidão a todos os professores que dedicaram seu tempo para ler e discutir meu trabalho nas bancas de qualificação e defesa. Quero agradecer aos professores Epitácio Macário Moura e Henrique Tahan Novaes por aceitarem participar da Comissão Examinadora como suplentes. Agradeço a Tatiana Brettas pelo enriquecedor debate sobre

capitalismo dependente e financeirização das políticas sociais no Brasil, além de seus comentários críticos durante a minha banca de qualificação.

Não posso deixar de expressar minha profunda gratidão a Plínio de Arruda Sampaio Junior, que, além de excelente professor, é um verdadeiro intelectual dedicado à nossa classe. Seus comentários na banca de defesa não apenas enriqueceram o texto final, mas também me estimularam a refletir sobre uma série de questões relacionadas à formação social brasileira dependente e à situação do Estado brasileiro na atual conjuntura histórica.

Agradeço também a Allan Kenji Seki pela leitura cuidadosa e pelos comentários rigorosos, tanto na minha banca de qualificação quanto na de defesa. No entanto, o meu agradecimento principal vai para sua exemplar e incansável militância, sendo um verdadeiro exemplo de comprometimento com a causa do nosso povo, desde os pés até a cabeça.

Por último, expresso meu profundo agradecimento aos meus amigos, camaradas e familiares que me apoiaram ao longo desta jornada. À minha mãe, Marisete Zandoná, agradeço por sua dedicação em me criar e educar, enfrentando as difíceis condições que assolam nosso povo. Especialmente, reconheço e agradeço pelo constante estímulo em trilhar o meu próprio caminho.

A meu amor, Caroline Cristine Custódio, dedico minha imensa gratidão pelo carinho e companheirismo. Agradeço especialmente pelas inúmeras conversas que contribuíram para resolver ou esclarecer questões desenvolvidas nesta pesquisa. Esta dissertação não seria a mesma sem suas revisões cuidadosas em todas as fases da escrita do texto, bem como seus comentários sempre pertinentes e instigantes.

A todos vocês, meu mais sincero obrigado.

RESUMO

A presente dissertação buscou compreender as determinações sociais na política orçamentária para as universidades federais no contexto do *Novo Regime Fiscal* (NRF), cuja expressão maior foi a implementação da Emenda Constitucional n. 95 (BRASIL, 2016c). O objetivo foi captar a racionalidade desta política neste contexto identificando os elementos de continuidade e descontinuidade com as políticas educacionais que vinham sendo engendradas no atual padrão de reprodução do capital no país, a partir da década de 1990. A política orçamentária no NRF é resultado do projeto de desenvolvimento brasileiro e de sua crise. Para compreender a política orçamentária na concretude da crise foi preciso captar as múltiplas determinações que perpassam este objeto. Para isso buscamos uma síntese de determinantes mais gerais, estruturais e econômicos com os determinantes mais específicos, conjunturais e políticos. No capítulo 1, buscou-se compreender o período mais amplo que engloba o NRF e que faz dele apenas uma “parte” deste “todo”. As mudanças nas relações materiais de produção no Brasil, no final do século XX, engendram mudanças políticas no âmbito do Estado brasileiro e, particularmente, no âmbito do Ensino Superior brasileiro. Há um projeto que tem sido construído para as universidades brasileiras, em especial para o papel destinado às universidades federais neste novo marco estrutural do país. No capítulo 2, buscou-se compreender a particularidade da crise de 2008 como uma conjuntura específica dentro de um marco maior na história brasileira. Há um sentido na crise brasileira e nas políticas derivadas neste período, como a promulgação da EC 95, desenvolvido neste capítulo. Caracterizado o lugar destinado às universidades federais no projeto para o Ensino Superior brasileiro das últimas décadas (capítulo 1) e as particularidades da crise brasileira na política fiscal do Estado brasileiro com a implementação da EC 95 (capítulo 2), foi possível, no capítulo 3, fazer uma síntese destas múltiplas determinações. O projeto para as universidades federais se particulariza no contexto específico da crise brasileira e do *Novo Regime Fiscal*. O orçamento das universidades federais, em suas partes constitutivas, é amplamente restringido durante a crise brasileira e, a partir do NRF, tal restrição alcança seu patamar mais amplo, com implicações de diversas ordens para o Ensino Superior federal. O sentido destas restrições orçamentárias, que convencionou-se chamar de “crise orçamentária”, deriva não apenas das condições particulares da crise no país, mas de um projeto hegemônico de Ensino Superior, desenvolvido nas últimas décadas e atrelado ao atual padrão de reprodução do capital no Brasil. Esta “crise orçamentária”

não é consequência arbitrária ou casual da política brasileira: há um sentido lógico para estas restrições, imbricado aos nexos históricos circunscritos às universidades federais.

ABSTRACT

This dissertation aimed to comprehend the social determinants within the budgetary policy for federal universities in the context of the New Fiscal Regime (NFR), whose greatest expression was the implementation of Constitutional Amendment no. 95 (BRASIL, 2016c). The objective was to capture the rationality of this policy in this context, identifying the elements of continuity and discontinuity with the educational policies that were being engendered in the current pattern of reproduction of capital in the country, from the 1990s onwards. The budgetary policy in the NRF is the result of the Brazilian development project and its crisis. To understand budgetary policy in the concrete context of the crisis, it was necessary to capture the multiple determinations that permeate this object. To do this, we seek a synthesis of more general, structural and economic determinants with more specific, cyclical and political determinants. Chapter 1 delves into understanding the broader period that encompasses the NRF, viewing it as merely a 'part' of a larger 'whole'. Changes in material relations of production in Brazil, at the end of the 20th century, engender political changes within the Brazilian State and, particularly, within Brazilian higher education. There is a project that has been built for Brazilian universities, in particular for the role destined for federal universities in this new structural framework for the country. In chapter 2, we sought to understand the particularity of the 2008 crisis as a specific situation within a larger milestone in Brazilian history. There is a meaning to the Brazilian crisis and the policies derived from this period, such as the promulgation of EC 95, developed in this chapter. Characterizing the position assigned to federal universities in the Brazilian higher education project over recent decades (Chapter 1) and examining the specifics of the Brazilian crisis in the fiscal policy of the Brazilian State with the implementation of EC 95 (Chapter 2), Chapter 3 enabled the synthesis of these multiple determinations. The plan for federal universities is tailored to the unique context of the Brazilian crisis and the New Fiscal Regime. The budget of federal universities, in its various components, faces significant constraints during the Brazilian crisis. Subsequently, under the NRF, these restrictions escalate to their utmost extent, carrying implications of various magnitudes for federal higher education. The meaning behind these budget restrictions, commonly referred to as the “budget crisis” stems not only from the particular conditions of the country's crisis but also from a hegemonic higher education project developed in recent decades, intricately linked to the current pattern of capital reproduction in Brazil. The “budget

crisis” is not an arbitrary or casual consequence of Brazilian politics; rather, it carries a logical significance deeply intertwined with historical connections specific to federal universities.

RESUMEN

Esta disertación tuvo como objetivo comprender las determinaciones sociales en la política presupuestaria de las universidades federales en el contexto del Nuevo Régimen Fiscal (NRF), cuya mayor expresión fue la implementación de la Enmienda Constitucional n. 95 (BRASIL, 2016c). El objetivo fue captar la racionalidad de esta política en este contexto, identificando los elementos de continuidad y discontinuidad con las políticas educativas que se fueron engendrando en el actual patrón de reproducción del capital en el país, a partir de los años 1990. La política presupuestaria en el NRF es el resultado del proyecto de desarrollo brasileño y de su crisis. Para comprender la política presupuestaria en el contexto concreto de la crisis, fue necesario captar las múltiples determinaciones que permean este objeto. Para ello, buscamos una síntesis de determinantes más generales, estructurales y económicos con determinantes más específicos, cíclicos y políticos. En el capítulo 1, intentamos comprender el período más amplio que engloba la NRF y que la sitúa como solo una “parte” de este “todo”. Los cambios en las relaciones materiales de producción en Brasil, a finales del siglo XX, engendran cambios políticos dentro del Estado brasileño y, particularmente, dentro de la educación superior brasileña. Hay un proyecto que se ha construido para las universidades brasileñas, en particular para el papel destinado a las universidades federales en este nuevo marco estructural para el país. En el capítulo 2, buscamos comprender la particularidad de la crisis de 2008 como una situación específica dentro de un hito más amplio en la historia de Brasil. Hay un significado para la crisis brasileña y las políticas derivadas de este período, como la promulgación del EC 95, desarrollada en este capítulo. Al caracterizar el lugar asignado a las universidades federales en el proyecto de educación superior brasileña en las últimas décadas (capítulo 1) y las particularidades de la crisis brasileña en la política fiscal del Estado brasileño con la implementación de la EC 95 (capítulo 2), fue posible, en el capítulo 3, realizar una síntesis de estas múltiples determinaciones. El proyecto de universidades federales es específico para el contexto específico de la crisis brasileña y el Nuevo Régimen Fiscal. El presupuesto de las universidades federales, en sus partes constituyentes, está en gran medida restringido durante la crisis brasileña y, después de la NRF, esta restricción alcanza su nivel más amplio, con implicaciones de varios órdenes para la educación superior federal en Brasil. La 'crisis presupuestaria' no es una consecuencia arbitraria o casual de la política brasileña; más bien, lleva consigo un significado lógico, entrelazado con los vínculos históricos específicos de las universidades federales.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1. Orçamento Discrecional das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)	114
Gráfico 2. Orçamento Discrecional das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 e projeção com base na taxa média de crescimento no período anterior (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)	118
Gráfico 3. Orçamento de Investimento das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)	120
Gráfico 4. Valor subtraído do Orçamento de Investimento das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) em relação ao ano anterior (em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA) e percentual do corte acumulado desde 2011 (2012 a 2020)	122
Gráfico 5. Relação percentual entre o Orçamento de Investimento e o Orçamento de Custeio das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) entre 2007 a 2020 (em %)	123
Gráfico 6. Orçamento de Custeio das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)	125
Gráfico 7. Orçamento de Custeio das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 e projeção com base na taxa média de crescimento de 2007-2010 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)	127
Gráfico 8. Orçamento de Pessoal das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)	130
Gráfico 9. Orçamento de Pessoal das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 e projeção com base na taxa média de crescimento de 2007-2010 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)	133
Gráfico 10. Recursos destinados ao Fies e gastos tributários com o Prouni de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)	142

Gráfico 11. Recursos destinados ao Fies e gastos tributários com o Prouni em comparação com a Despesa Discricionária das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA) 145

Gráfico 12. Relação percentual entre os gastos com Fies e Prouni e a Despesa Discricionária das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) entre 2007 e 2020 (em %) 146

Gráfico 13. Equivalência entre os gastos com FIES e Prouni com as Despesas Discricionárias e Despesas Totais das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) entre 2007 e 2020 (em %) 150

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Comparativo entre os incisos do artigo 109 da Emenda Constitucional nº 95 e os incisos do artigo 167-A da Emenda Constitucional nº 109	134
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Resultado Primário do Governo Central e relação percentual entre receita e despesa primária (1997-2021). Valores a preços de dezembro de 2021 (IPCA)	111
Tabela 2. Orçamento discricionário das Universidades Federais e a taxa de variação anual e média por período (2007-2020). Valores a preços de janeiro de 2021 (IPCA)	115
Tabela 3. Orçamento de investimento das Universidades Federais e a taxa de variação anual e média por período (2007-2020). Valores a preços de janeiro de 2021 (IPCA)	121
Tabela 4. Orçamento de custeio das Universidades Federais e taxa de variação anual e média por período (2007-2020). Valores a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA	126
Tabela 5. Orçamento de pessoal das Universidades Federais e taxa de variação anual e média por período (2007-2020). Valores a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA	132
Tabela 6. Taxas médias de crescimento anual das partes constitutivas do orçamento das universidades federais por período de 2007 a 2020 (em % a.a.)	140
Tabela 7. Recursos destinados ao FIES e gastos tributários com o Prouni por período de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)	143
Tabela 8. Comparação entre os recursos destinados ao orçamento discricionário das universidades federais em relação ao somatório dos recursos destinados ao FIES e gastos tributários com o Prouni por período de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)	147
Tabela 9. Comparação entre os recursos destinados ao orçamento total das universidades federais em relação ao somatório dos recursos destinados ao FIES e gastos tributários com o Prouni por período de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)	148

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANDES-SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANPG	Associação Nacional de Pós-Graduandos
BC	Banco Central
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Condsef	Confederação dos Trabalhadores do Serviço Público Federal
CUT	Central Única dos Trabalhadores
C&T	Ciência e Tecnologia
DAU	Dívida Ativa da União
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EaD	Ensino a Distância
Ebserh	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EC	Emenda Constitucional
ES	Ensino Superior
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Future-se	Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras
GND	Grupos de Natureza da Despesa
HU	Hospital Universitário
ICT	Tecnologias da Informação e Comunicação
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Aplicado
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OS	Organização Social
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Parceria público-privada
Proies	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior
Prouni	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
RFEPCT	Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
REHUF	Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais

Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Reuni Digital	Programa de Expansão da EaD nas Universidades Federais
SC	Santa Catarina
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SUS	Sistema Único de Saúde
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unifesp	Universidade Federal de São Paulo

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	5
RESUMO	8
ABSTRACT	10
RESUMEN.....	12
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	13
LISTA DE QUADROS	15
LISTA DE TABELAS	16
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	17
SUMÁRIO	20
INTRODUÇÃO.....	22
Novo Regime Fiscal como marco temporal.....	24
Apontamentos teóricos sobre o Estado	26
A relação dialética entre os determinantes “gerais” e “restritos”	31
Apontamentos teóricos sobre a crise.....	34
Percurso metodológico e estrutura dos capítulos.....	37
CAPÍTULO 1. A CRISE ANTES DA CRISE: O PROJETO DE UNIVERSIDADE BRASILEIRA NO NOVO PADRÃO DE REPRODUÇÃO	40
1.1 As mudanças no Estado brasileiro a partir do novo padrão de reprodução dependente	43
1.2 As fases conjunturais do novo padrão de reprodução brasileiro.....	51
1.3 A função do Ensino Superior brasileiro no novo padrão de reprodução	56
1.3.1 A mercantilização do Ensino Superior brasileiro	59
1.3.2 A refuncionalização das universidades públicas.....	69
CAPÍTULO 2. A CRISE EM SUA PARTICULARIDADE BRASILEIRA: DO AJUSTE FISCAL PERMANENTE AO NOVO REGIME FISCAL	81
2.1 A crise na particularidade brasileira: a efemeridade do crescimento econômico	83
2.2 A crise de 2011: desaceleração econômica e declínio do lulismo	90
2.3 A recessão econômica e a austeridade fiscal: a um passo do Novo Regime Fiscal.....	96

2.4 Da crise econômica à crise política: o golpe de 2016 e a implementação da EC 95 .	101
---	-----

CAPÍTULO 3. AS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS NA CRISE..... 105

3.1 O Fundo Público na crise: receita, despesa e resultado primário	107
---	-----

3.2 A política orçamentária das universidades federais a partir da crise	114
--	-----

3.2.1 O orçamento discricionário das universidades federais de 2007 a 2020	115
--	-----

3.2.2 O orçamento de investimento das universidades federais de 2007 a 2020.....	119
--	-----

3.2.3 O orçamento de custeio das universidades federais de 2007 a 2020	125
--	-----

3.2.4 O orçamento de pessoal das universidades federais de 2007 a 2020.....	130
---	-----

3.2.5 A tendência comum declinante nas partes constitutivas do orçamento das universidades federais	140
---	-----

3.3 Recursos ao FIES e gastos tributários com o Prouni de 2007 a 2020.....	141
--	-----

3.3.1 Comparação entre os gastos com FIES e Prouni e o orçamento das universidades federais de 2007 a 2020	145
--	-----

CONCLUSÃO 153

REFERÊNCIAS 160

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca compreender as determinações sociais nas políticas orçamentárias para as universidades federais brasileiras no contexto do *Novo Regime Fiscal* (NRF), cuja expressão maior foi a implementação da Emenda Constitucional n. 95 (BRASIL, 2016c), a fim de identificar os elementos de continuidade e descontinuidade com as políticas educacionais que já vinham sendo engendradas no padrão contemporâneo de acumulação da economia brasileira. A EC 95, em vigor desde dezembro de 2016¹, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) através da inserção de dispositivos que consolidam o *Novo Regime Fiscal*, atingindo uma parcela do orçamento federal: as despesas primárias². Fica estabelecido, a partir da EC 95, um teto nos gastos não financeiros do governo federal, válido até 2036, que limita a despesa primária total ao patamar do ano de 2017, com correção pela variação anual do Índice de Preços ao Consumidor Aplicado (IPCA). Ao limitar o gasto primário total à simples correção inflacionária, a medida condiciona o aumento orçamentário em termos reais, acima da inflação, em qualquer área, à redução, na mesma proporção, do gasto em outros setores. Pressupondo um crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) ou da Arrecadação Federal, a medida reduz, em relação a esses indicadores, a dotação de despesa primária. Para as universidades federais, a implicação mais direta dessa política é a possibilidade concreta, e efetivada ao menos até 2023, de redução orçamentária e consequente perda na capacidade de investir, desenvolver ou mesmo manter a estrutura de funcionamento dessas instituições.

É no contexto deste *Novo Regime Fiscal* que o governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), no quarto mês de seu mandato, anunciou um corte de 30% no orçamento discricionário³ das universidades federais (SALDAÑA, 2019), ebulindo um cenário de crise orçamentária que tem colocado essas instituições sob o constante risco de paralisar o seu funcionamento. Em 2022, ao menos 17 universidades federais declararam risco de interromper

¹ No dia 15 de dezembro de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 95 sob massivo repúdio e manifestação de diversos setores da sociedade, expressos sobretudo no levante do movimento estudantil, que ocupou escolas e universidades em todo o país durante meses; e nas grandes manifestações de rua, em especial a marcha em Brasília, três semanas antes da aprovação da EC 95, que foi duramente reprimida.

² As despesas primárias, consideradas como não financeiras, são todas aquelas que antecedem o pagamento de juros e outros encargos de dívida.

³ Referente às despesas com subfunção do Ensino Superior, ou seja, o orçamento total da universidade subtraídos os gastos obrigatórios (salário, aposentadoria, encargos sociais).

suas atividades por falta de verba (ALFANO, 2022). Parte das restrições financeiras ao Ensino Superior, contudo, antecede a promulgação da EC 95 como é o caso da oferta de bolsas de pesquisa para mestrandos e doutorandos, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), não reajustadas pelo período de dez anos — entre 2013 e 2023. Para exemplificar a corrosão do poder de compra que esta medida implica aos pesquisadores, em um país dependente marcado por altas taxas de inflação, os valores reais pagos em 2022 foram 67% inferiores aos pagos em 2013 (ZANLORENSSI; GOMES, 2022), ou seja, em nove anos a mesma bolsa foi atrofiada em $\frac{1}{3}$ de seu antigo valor. Em 2023, as bolsas federais foram reajustadas em 40%, compensando parte da perda inflacionária acumulada durante os últimos anos. Além disso, a redução no valor real das bolsas foi acompanhada pela diminuição no número de bolsas CNPq ofertadas. A média anual de bolsistas desta agência foi de 91,5 mil, entre 2011 a 2014, para 73,4 mil, entre 2019 a 2021, uma queda de 20% (PREITE SOBRINHO, 2022).

Concomitante às restrições orçamentárias, uma série de outras medidas têm redefinido ou almejado redefinir aspectos das universidades federais neste período. Em 2019, o Ministério da Educação (MEC) publicou a Portaria nº 2.117/2019, que amplia a carga horária da modalidade de ensino a distância (EaD) permitida em cursos de graduação presenciais, de 20% para 40% (BRASIL, 2019). Em 2020, o governo apresentou o Projeto de Lei nº 3.076/2020, a fim de instituir o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se⁴ (BRASIL, 2020a). Em 2022, o MEC lançou o Programa para Expansão da EaD nas Universidades Públicas Federais – Reuni Digital⁵ (MELO, 2022).

Para compreender o sentido histórico das políticas orçamentárias adotadas no contexto da EC 95 e identificar em que medida elas indicam, ou não, uma refuncionalização das universidades federais, a presente pesquisa busca analisar as determinações sociais que fundamentam a implementação de tais políticas no Brasil. Para isso, partimos da hipótese de

⁴ Programa do Ministério da Educação lançado em 17 de julho de 2019 durante a gestão do ministro Abraham Weintraub (2019-2020) que busca ampliar as reformas efetuadas nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) nas últimas décadas. Em especial, o programa almeja alargar a captação de recursos próprios das IFES visando desmontar o princípio constitucional de autonomia de gestão financeira e intensificar o vínculo privado na produção científica destas instituições via empreendedorismo e inovação.

⁵ O Reuni Digital é um programa federal que visa expandir a modalidade de ensino à distância nas universidades federais. O programa visa cumprir este objetivo expandindo as matrículas EaD nas IFES além de criar uma Universidade Federal Digital. A ampliação desta modalidade de ensino no interior das universidades públicas rompe com o modelo de universidade associado à indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão.

que o *Novo Regime Fiscal* marca um novo momento do atual padrão de acumulação capitalista brasileiro, no qual a relação entre Estado e capital precisa ser reajustada e, com ela, as políticas orçamentárias para as universidades federais. Assim, busca-se compreender essas mudanças em relação à noção de totalidade, que conjuga as políticas educacionais ao contexto maior dos movimentos históricos em curso, regidas pelas relações capitalistas de produção e suas crises.

***Novo Regime Fiscal* como marco temporal**

Pesquisas que se debruçam sobre a educação, em geral, ou sobre as universidades federais, em particular, a partir da segunda década do século XXI destacam o *Novo Regime Fiscal*, consolidado com a EC 95, como importante marco temporal no orçamento dessas políticas públicas, dadas as volumosas restrições orçamentárias às despesas primárias e das partes que as constituem. Por isso, Amaral (2017), Chaves, Reis e Guimarães (2018), Lima (2019a; 2019b), Santos, Musse e Catani (2020), Mancebo (2020), Leher e Santos (2020), Leher (2021b) e Costa (2021) destacam a EC 95 como importante marcador seja no sentido geral das políticas públicas, seja no sentido específico das políticas para as universidades federais. Santos, Musse e Catani (2020, p. 10) consideram que “com a EC 95/16 não há espaço para a expansão ou sequer para a própria manutenção das IFES” (Instituições Federais de Ensino Superior), ampliando “sobremaneira a crise do financiamento da educação e da ciência & tecnologia” (SANTOS; MUSSE; CATANI, 2020, p. 4). Segundo Leher (2021b, p. 13), a EC 95 “é a matriz da desconstrução de todas as políticas sociais da Constituição de 1988”.

Se no âmbito fenomênico é consenso a importância desta alteração constitucional na gestão orçamentária do Estado brasileiro e das universidades federais, não há convergência, porém, nas análises dos nexos essenciais que as explicam. Dentre os pontos teóricos divergentes que perpassam, em algum grau, o conjunto de pesquisas sobre o tema e explicitam as diferentes análises, evidenciamos aqui três posições teóricas adotadas na presente pesquisa.

Ressaltamos, contudo, que buscamos partir da realidade concreta em direção aos conceitos abstratos e, somente a partir deste movimento, confirmar ou não a validade teórica ou conceitual aderida. Esse foi o caminho metodológico assumido na presente pesquisa. No movimento da pesquisa, os pontos teóricos que agora apresentamos se confirmaram como mais adequados na explicação do nosso objeto. O modo de exposição — do abstrato ao concreto — é apenas o segundo momento desta pesquisa, que buscou partir do concreto, enquanto todo caótico, aos conceitos mais abstratos e, então, fazer o caminho inverso para chegar no concreto como todo harmônico (Cf. MARX, 2011b [1857-1858]). Ou seja, as concepções teóricas não

foram adotadas de forma arbitrária e alheia à análise do objeto, embora não se caia na ilusão contrária da “neutralidade” científica. Mesmo que parta-se de pressupostos teóricos e conceituais, há um vício dogmático caso o movimento da pesquisa siga da teoria em direção ao objeto e não o seu inverso. Como o objeto real é rico em determinações, partir da teoria para o concreto abre margem à explicação deste último apenas com base em conceitos mais abstratos, desprezando suas particularidades e a forma histórica da concretização do abstrato, que poderia exigir conceitos intermediários no grau de abstração⁶. Portanto, as concepções teóricas que circunscrevem a presente pesquisa e aqui são explicitadas se mostraram mais adequadas na análise científica de nosso objeto.

Dentre os fundamentos teóricos que merecem destaque, (1) o primeiro é em relação ao conceito de Estado (no sentido estrito). Em um determinado conjunto de pesquisas, parte-se do pressuposto teórico do Estado enquanto protagonista e fundamento das políticas econômicas, e não como síntese das correlações que se estabelecem na própria sociedade, como adotado nesta pesquisa. Como desdobramento dessa diferença teórica, (2) em segundo lugar, há divergências também na análise dos determinantes por trás dos fenômenos sociais. Ao identificar o Estado como principal agente destes fenômenos, tais pesquisas buscam compreendê-los sobrevalorizando os determinantes conjunturais, em detrimento dos determinantes estruturais, ou seja, explicam o fenômeno social muito mais pelos elementos recentes e imediatos do que pelos elementos gerais e temporalmente mais amplos. (3) Por fim, de maneira também conectada aos pontos anteriores, diverge-se na conceituação da crise e de seus desdobramentos correlatos. Ao destacarem os determinantes recentes, algumas pesquisas veem a crise não como fruto das leis gerais da acumulação do capital, mas como fenômeno de uma causa esotérica. Marx, em suas contribuições, descobre que a crise não é uma anomalia do sistema capitalista, mas, ao contrário, uma das formas deste desenvolvimento, um dos momentos constitutivos do movimento do capital. Assim como não é possível investigar o momento de crise e declínio da economia sem relacionar ao período precedente de ascensão, também não é possível examinar a “crise” do financiamento das universidades federais sem associar com o período precedente de “não crise”.

⁶ Essa pesquisa se coloca ao lado dos esforços em compreender a condição de dependência dos países latino-americanos, seja em seu aspecto geral, seja em uma fração desta realidade, como é o caso do presente objeto de pesquisa. Para compreender a peculiaridade deste capitalismo *sui generis*, é preciso particularizar os conceitos mais abstratos observando suas formas históricas específicas. Marini (1973 [2011], p.133) afirma corretamente que “essas categorias não podem substituir ou mistificar os fenômenos a que se aplicam; é por isso que a análise tem de pondera-las”. Ao evitar o dogmatismo, não podemos, porém, cair no seu inverso — o ecletismo — “enxertando-lhe corpos que lhe são estranhos e que não podem, portanto, ser assimilados por ela [a teoria]” (MARINI, 1973 [2011], p. 133).

Apontamentos teóricos sobre o Estado

Ao alterar o artigo 106 da Constituição Federal de 1988, a EC 95 deixa “instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União” (BRASIL, 2016c). Cabe, porém, investigar o que explica essa ação jurídica e onde estão localizadas as causas para este fenômeno. Os desenlaces desta pesquisa corroboram com a concepção teórica do Estado enquanto síntese das relações sociais de determinado modo de produção. Embora no âmbito mais fenomênico o Estado apareça como principal agente das políticas econômicas e demais ações jurídicas, a gênese de tais políticas não se explica pelo Estado, como causa final. Segundo Gramsci (2015), “o Estado não produz *ut sic* a situação econômica, mas é a expressão da situação econômica; todavia pode-se falar do Estado como agente econômico precisamente enquanto o Estado é sinônimo de tal situação” (GRAMSCI, 2015, p. 379). A leitura gramsciana segue as conclusões de Marx que, em contraposição à teorização de Hegel, defende que as relações jurídicas não podem ser compreendidas em si mesmas, mas somente em suas conexões com as relações materiais da sociedade civil, seu real fundamento:

Relações jurídicas tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de ‘sociedade civil’ (bürgerliche Gesellschaft), segundo os ingleses e franceses do século XVIII; mas que a anatomia da sociedade burguesa (bürgerliche Gesellschaft) deve ser procurada na Economia Política” (MARX, 1982 [1857], p. 25).

Em Hegel (2010 [1820]), o Estado é o sujeito e substância, enquanto a família e a sociedade civil são predicados e acidentes. Em suas palavras, “o ético objetivo” — o Estado enquanto conjunto de instituições — “que entra em lugar do Bem abstrato pela subjetividade *enquanto forma infinita*, é a substância *concreta*” (HEGEL, 2010 [1820], p. 167). Desta forma, para Hegel (2010 [1820], p. 229), “o Estado é a efetividade da ideia ética, — o espírito ético enquanto vontade substancial manifesta, nítida a si mesma, que se pensa e se sabe e realiza o que sabe na medida em que sabe”.

Se o Estado é confundido com a sociedade civil-burguesa e se sua determinação é posta na segurança e na proteção da propriedade e da liberdade pessoal, então *o interesse dos singulares enquanto tais* é o fim último, em vista do qual eles estão unidos, e disso se segue, igualmente, que é algo do bel-prazer ser membro do Estado. — Mas ele tem uma relação inteiramente outra com o indivíduo; visto que ele é o espírito objetivo, assim o indivíduo mesmo tem apenas objetividade, verdade e eticidade enquanto é um membro dele. A *união* enquanto tal é, ela mesma, conteúdo verdadeiro e o fim, e a determinação dos indivíduos é levar uma vida universal (...) (HEGEL, 2010, p. 230).

Em outras palavras, Hegel (2010 [1820]) argumenta que como a substância não se realiza de maneira pura, mas apenas por meio dos acidentes, a substância ética (Estado, instituições) se realiza nos indivíduos enquanto acidentes. Averso ao conceito de liberdade em sua forma negativa, como ausência de obstáculos à ação do indivíduo, Hegel (2010 [1820]) define liberdade em sua forma positiva, enquanto os recursos e meios necessários à ação do indivíduo. Liberdade, para Hegel (2010 [1820]) não é indeterminada, mas determinada. “A obrigação que nos liga apenas pode aparecer enquanto *delimitação* contra a subjetividade indeterminada ou contra a liberdade abstrata (...)” (HEGEL, 2010 [1820], p. 169). Assim, Hegel (2010 [1820]) concilia o indivíduo com a sociedade, pois, em sua especulação, as forças éticas “não são para o sujeito algo *estranho*, porém esse dá o *testemunho do espírito* delas, enquanto são *sua essência própria*” (HEGEL, 2010 [1820], p. 168). Em linhas gerais, para Hegel, o verdadeiro ser é a Ideia, o Espírito, o conceito, enquanto os seres particulares existentes são apenas manifestações fenomênicas do Espírito. Para Marx (2011a [1844]; 2013 [1843]), essa lógica é especulativa, pois autonomiza o conceito abstrato da realidade concreta e o coloca na condição de sujeito, ou seja, inverte a relação sujeito e predicado: “a condição torna-se condicionante, o determinante torna-se determinado, o produtor é posto como o produto de seu produto” (MARX, 2013 [1843], p. 36-37). Em Marx, a chave do especulativismo hegeliano está em colocar na Ideia o movimento vital, como se o conceito abstrato se movesse por si próprio, por condições inerentes ao conceito e apartado da realidade (MARX, 2011a [1844]; 2013 [1843]). Assim, “Hegel, por toda parte, faz da Ideia o sujeito e do sujeito propriamente dito (...) faz o predicado” (MARX, 2013 [1843], p. 38).

Quando, partindo das maçãs, das peras, dos morangos, das amêndoas reais eu formo para mim mesmo a representação geral “*fruta*”, quando, seguindo adiante, *imagino* comigo mesmo que a minha representação abstrata “*a fruta*”, obtida das frutas reais, é algo existente fora de mim e inclusive o *verdadeiro* ser da pera, da maçã etc., acabo esclarecendo — em termos *especulativos* — “*a fruta*” como a “*a substância*” da pera, da maçã, da amêndoa, etc. Digo, portanto, que o essencial da pera não é o ser da pera, nem o essencial da maçã é o ser da maçã. Que o essencial dessas coisas não é sua existência real, passível de ser apreciada através dos sentidos, mas sim o ser abstraído por mim delas e a elas atribuído, o ser da minha representação, ou seja, “*a fruta*” (MARX, 2011a [1844], p. 72).

No caso concreto da filosofia do direito de Hegel (2011 [1820]), Marx (2013 [1843]) aponta à inversão em ver na família e na sociedade civil como “esferas conceituais” do Estado. “A assim denominada ‘Ideia real’ (o Espírito como infinito, real) é, portanto, apresentada como se ela agisse segundo um princípio determinado, mediante um desígnio determinado” e, dessa forma, a “*relação real* é expressa, pela especulação, como manifestação, fenômeno” (MARX, 2013 [1843], p. 35).

A ideia é subjetivada e a relação *real* da família e da sociedade civil com o Estado é apreendida como sua atividade *interna imaginária*. Família e sociedade civil são os pressupostos do Estado; elas são os elementos propriamente ativos; mas, na especulação, isso se inverte. (...) família e sociedade civil são partes reais do Estado, existências espirituais reais da vontade; elas são modos de existência do Estado; família e sociedade civil se fazem, *a si mesmas*, Estado. Elas são a força motriz. Segundo Hegel, ao contrário, elas são *produzidas* pela Ideia real. (...) o Estado político não pode ser sem a base natural da família e a base artificial da sociedade civil; elas são, para ele, *conditio sine qua non*” (MARX, 2013 [1843], p. 36).

Segundo a tese marxiana, não apenas a sociedade burguesa é a base do Estado moderno, mas toda a forma de Estado já existente deriva da organização social em seu particular modo de produção. É conhecida a tese de Marx e Engels (2007 [1845-1846]) de que, com a divisão do trabalho⁷, os indivíduos se diferem entre si nas atividades materiais e intelectuais, na produção e no consumo, no trabalho e no usufruto de seus produtos. Assim, os momentos da “força de produção, [d]o estado social e [d]a consciência, podem e devem entrar em contradição entre si” (MARX; ENGELS, 2007 [1845-1846], p. 36). Com a divisão do trabalho, a distribuição do trabalho e seus produtos torna-se desigual e, da mesma forma, o interesse particular e coletivo entram em contradição. Sem que haja uma divisão voluntária (e consciente) do trabalho, a divisão involuntária torna a ação do ser humano “um poder que lhe é estranho e que a ele é contraposto, um poder que subjuga o homem em vez de por este ser dominado” (MARX; ENGELS, 2007 [1845-1846], p. 37). Para os autores, a gênese do Estado se explica a partir desta contradição., afinal,

é precisamente dessa contradição do interesse particular com o interesse coletivo que o interesse coletivo assume, como *Estado*, uma forma autônoma, separada dos reais interesses singulares e gerais e, ao mesmo tempo, como comunidade ilusória, mas sempre fundada sobre a base real dos laços existentes em cada conglomerado familiar e tribal (...) em especial (...) fundada sobre as classes já condicionadas pela divisão do trabalho” (MARX; ENGELS, 2007 [1845-1846], p. 37)

Inversamente a Hegel, a determinação histórica encontra-se, em última instância, nas relações materiais de produção — na relação entre forma de intercâmbio e as forças de produção — que convencionou-se a nomear como sociedade civil⁸ e não, como propugna o idealismo hegeliano, no Estado. Assim, as contradições da organização social dividida em

⁷ “A divisão do trabalho só se torna realmente divisão a partir do momento em que surge uma divisão entre trabalho material e [trabalho] espiritual. A partir desse momento, a consciência *pode* realmente imaginar ser outra coisa diferente da consciência da práxis existente, representar algo realmente sem representar algo real (...)” (MARX; ENGELS, 2007, p. 35).

⁸ “Aqui já se mostra que essa sociedade civil é o verdadeiro foco e cenário de toda a história, e quão absurda é a concepção histórica anterior que descuidou das relações reais, limitando-se às pomposas ações dos príncipes e dos Estados” (MARX; ENGELS, 2007, p. 39).

classes aparecem como suprimidas no Estado e, desta forma, a lei aparece como desvinculada da base real.

Como o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época, segue-se que todas as instituições coletivas são mediadas pelo Estado, adquirem por meio dele uma forma política. Daí a ilusão, como se a lei se baseasse na vontade e, mais ainda, na vontade separada de sua base real [*realen*], na vontade livre. Do mesmo modo, o direito é reduzido novamente à lei (MARX; ENGELS, 2007 [1845-1846], p.76).

O fundamento de toda a história, portanto, é a sociedade civil, seja “a apresentando em sua ação como Estado como explicando a partir dela o conjunto das diferentes criações teóricas e formas da consciência — religião, filosofia, moral etc. etc.” (MARX; ENGELS, 2007 [1845-1846], p. 42). Ou seja, mais do que uma separação ontológica entre sociedade civil e Estado, a sociedade civil se apresenta como Estado, se faz Estado. Por isso, Gramsci (1977, p. 460) defende que, “na realidade, esta distinção é puramente metódica, não orgânica e na vida histórica concreta sociedade política e sociedade civil são uma e a mesma coisa”. Segundo Gramsci (1975), portanto, não é possível tratar da política e da economia como se fossem campos separados na realidade: “político e econômico, meio e organismo social formam sempre uma coisa só e um dos maiores méritos do marxismo consiste em haver afirmado essa unidade” (GRAMSCI, 1975, p. 143 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 174).

Para os fins desta pesquisa, este desenvolvimento teórico e conceitual do Estado permite compreender porque a *causa* do *Novo Regime Fiscal* não se finda na promulgação legal da EC 95, mas, antes, remonta às relações de produção que a precedem. Em contraste, parte das pesquisas consultadas, ao focar nas políticas do Estado, sugerem uma concepção teórica de Estado autonomizado das “relações materiais de vida”. Segundo Amaral (2016; 2017), por exemplo, a EC 95 determina a “morte” do PNE (Plano Nacional de Educação) 2014-2024. O que determina, contudo, a EC 95 e esta ação concreta do Estado brasileiro? Dweck⁹, Silveira e Rossi (2018), ao analisar a austeridade no Brasil e as consequências sociais da EC 95, de igual forma, destacam o Estado como determinante. Segundo os autores, “a Europa é muito menos desigual do que a América Latina e isso é fruto, não apenas de um mercado de trabalho diferenciado, mas principalmente, do papel do Estado” (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2020, p. 38). Por isso, concluem, “cabe ao Estado, adotar uma política que minimize os efeitos concentradores do sistema produtivo e de geração e concentração de riqueza” (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018, p. 37). Nesta leitura, o Estado teria autonomia para tornar um país

⁹ Esther Dweck foi chefe da assessoria econômica do Ministério do Planejamento, entre julho de 2011 e dezembro de 2014, e secretária de Orçamento Federal, entre janeiro de 2015 a março de 2016. É ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos desde janeiro de 2023.

“menos desigual” — quiçá rompendo a dependência — ao combater os efeitos da “concentração de riqueza”. Veremos, a frente, como a concepção teórica subjacente a tais pesquisas levam a outra análise dos fatores determinantes por trás das políticas do Estado brasileiro no contexto da EC 95, sobretudo no que diz respeito às políticas orçamentárias para as universidades federais neste período.

Devido à grandeza na capacidade de restrição do orçamento primário da União, é patente a relevância da promulgação da EC 95. Contudo, algumas pesquisas indicam certas inflexões na política orçamentária do Estado brasileiro, que precedem a EC 95 e indicam possíveis mudanças nas relações materiais de produção no Brasil. Leher e Santos (2020), por exemplo, consideram a EC 95 como um demarcador que consolida uma mudança anterior: “a inflexão em 2013 é muito acentuada e, em virtude da EC 95, o viés de baixa passou a ser estrutural” (LEHER; SANTOS, 2020, p. 226). Por isso, segundo os autores, “a Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95/2016) é o principal marcador temporal que anuncia um novo momento do sistema de acumulação neoliberal” (LEHER; SANTOS, 2020, p. 221). Mancebo (2020) e Reis e Macário (2022) também destacam a EC 95 como a consolidação de uma modificação precedente, mas localizam 2015 como o ano central de inflexão. Para Reis e Macário (2022, p. 26), o atual momento da acumulação brasileira tem se efetivado com a “conformação de várias inflexões extremamente regressivas que estão sendo implementadas pelo menos desde 2015, mas que se afirmam mesmo com a destituição de Dilma Rousseff”. Tais inflexões, referentes às políticas orçamentárias do Estado brasileiro, expressam quais mudanças na economia brasileira? Para Lima (2019b, p. 516), “em meados do ano de 2016, o esgotamento de uma fase da contrarrevolução neoliberal estava anunciado” e sua consumação se deu com o *impeachment*, apesar de sua raiz remontar à crise capitalista de 2008 e seus desdobramentos (LIMA, 2019b).

No contexto interno de crise econômica e política, como expressão da crise mais ampla do capitalismo acirrada na segunda metade de 2008, o Governo Federal, apesar de manter a política de concessão ao capital, tendo como pauta central o ajuste fiscal e operando um misto de criminalização das lutas sociais, encontrou-se pressionado por novas disputas, marcado, também, pelo aumento da efervescência social ocorrida no ano de 2013 (LIMA, 2019b, p. 516).

Levando isso em conta, a razão de ser do *Novo Regime Fiscal* deve ser encontrada nos desdobramentos da crise econômica mundial no contexto específico da economia dependente brasileira e da correlação resultante entre as forças sociais. Se a EC 95 consolida e melhor expressa o *Novo Regime Fiscal*, sua raiz, todavia, remonta a estrutura econômica brasileira em sua particular conjuntura de crise. Caberá analisar como a crise mundial de 2008 se

particulariza na economia brasileira e se traduz, no âmbito do Estado, em suas inflexões subsequentes até a promulgação da EC 95. Isso nos leva à segunda observação teórica, acerca da relação entre os determinantes mais universais e os determinantes mais particulares.

A relação dialética entre os determinantes “gerais” e “restritos”

Ao identificar o Estado como sujeito e causa central dos fenômenos políticos — como a instauração da EC 95 — a análise dos determinantes, nesta vertente, enfatiza e sobrevaloriza os determinantes “restritos” e “particulares” em detrimento dos determinantes “gerais” e “universais”. Ou seja, explica-se o fenômeno enfatizando os elementos temporalmente recentes e obliterando, em alguma medida, os elementos temporalmente distantes. Esse movimento se traduz em um destaque ao âmbito político em prol do âmbito econômico. Embora todas as análises consultadas levem em conta tanto os fatores de ordem maior do desenvolvimento da acumulação brasileira contemporânea, quanto os fatores relativos a processos políticos recentes, sobretudo pelo impedimento, no dia 31 de agosto de 2016, da presidente Dilma Vana Rousseff (2011-2016), o grau de importância atribuído a estes fatores varia em diferentes pesquisas. A diferença é de ordem teórica e, devido às consequências, também de ordem política. Amaral (2017, p. 6), por exemplo, compreende a EC 95 como fruto especialmente de uma alteração política:

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff, assumiu a Presidência da República o grupo que dirigiu o país no período do governo FHC, e uma de suas primeiras medidas foi retornar à implementação, com intensidade, das reformas preconizadas pelo Consenso de Washington. Recomeçaram as privatizações, a abertura do mercado às empresas estrangeiras, as reformas da previdência e trabalhista etc. É emblemática nessa nova fase a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição de número 241 na Câmara dos Deputados e 55 no Senado Federal, que se tornou a EC 95, de 15 de dezembro de 2016 (AMARAL, 2017, p. 6).

Nesta leitura, o golpe cumpre o papel de retomar um conjunto de políticas que, por dedução, havia sido suprimido no período precedente. Além da instauração do ajuste fiscal pela EC 95, retomou-se “as privatizações, a abertura do mercado às empresas estrangeiras, as reformas da previdência e trabalhista etc” (AMARAL, 2017, p. 6), antes suspensas, segundo o autor. Como consequência, tal concepção teórica aponta para diferenças *substanciais* entre os governos da Nova República. Ainda segundo Amaral (2017, p. 5), “no período 2003-2015, em que o PT assumiu a presidência, houve uma reorientação parcial nas medidas implementadas a partir de 1990”. A despeito das “continuidades” no modo de acumulação de capitais no Brasil, essa vertente destaca as “descontinuidades”, como explicita Singer (2017).

O fato é que o lulismo deu uma direção ao Brasil de 2003 a 2014. Foi uma direção diferente da que vinha antes, neoliberal, e diferente da que veio depois, neoliberal novamente. Isso significa que o lulismo representou uma mudança em relação aos governos do PSDB e Temer. Não foi uma mudança radical, é verdade, pois absorveu aspectos do neoliberalismo. Apesar de conciliatória, contudo, foi diferente da anterior e da posterior (SINGER, 2017, p. 48).

Esse conjunto de autores incorre num desvio similar ao economicismo mecanicista do começo do século XX, mas com o vetor invertido em direção à política. Ao criticar a tipologia de Cardoso e Faletto (1969), Bambirra (2019) destaca a necessidade da análise econômica acompanhar a análise sociológica, sem que a segunda despreze a primeira. Segundo a autora,

o âmbito econômico, ao ser considerado apenas como um marco estrutural em sentido genérico, não permite revelar, em toda sua complexidade, a gama intrincada da ação dos diversos grupos e classes sociais que atuam em função de interesses econômicos objetivos, cuja imposição exige a luta pela hegemonia política. Somente a existência desses interesses pode revelar o sentido da ação política e sociológica dos atores, que se manifesta muitas vezes em movimentos sociais aparentemente difusos e incoerentes. (...) Desta forma, é como se estivéssemos vendo um conjunto de dança e percebendo seus movimentos, mas sem poder escutar o som que dá sentido e nexos a suas evoluções (BAMBIRRA, 2019, p. 49-50)

No mesmo sentido, Gramsci (1977) aponta para a necessidade de analisar a relação dialética entre as “causas remotas” e as “causas imediatas”, evitando os dois desvios da análise histórica: mecanicismo, de um lado, ideologismo, de outro.

O erro em que se incorre, frequentemente, na análise histórica, consiste em não saber encontrar a relação entre o ‘permanente’ e o ‘ocasional’, caindo, assim, ou na exposição de causas remotas como se elas fossem imediatas, ou na afirmação de que as causas imediatas são as únicas causas eficientes. De um lado tem-se excesso de ‘economismo’, do outro, excesso de ‘ideologismo’; de um lado superestimam-se as causas mecânicas, do outro, o elemento ‘voluntarista’ e individual. O nexos dialético entre as duas ordens de pesquisas não é estabelecido de forma correta” (GRAMSCI, 1977, p. 456).

Ao analisar o golpe de Estado de Napoleão III, na França, Marx (2011c [1852]) sinaliza uma preocupação metodológica similar. A análise histórica, segundo o autor, não pode se restringir às ações e articulações políticas particulares desprendidas dos desdobramentos históricos precedentes — como se não houvesse nenhuma previsibilidade — e nem, em seu contrário, compreendê-la como um desenvolvimento predeterminado da história precedente — como se tudo já estivesse determinado. Marx (2011c [1852]) encontra a mediação entre o determinismo e o casualismo histórico: o sujeito faz sua própria história, mas sempre em condições determinadas.

Victor Hugo se limita a invectivas amargas e espirituosas contra o responsável pela deflagração do golpe de Estado. O acontecimento propriamente dito parece ser, para ele, como um raio vindo do céu sem nuvens. Ele vê no golpe apenas um ato de poder de um indivíduo isolado. Não se dá conta de que engrandece esse indivíduo, em vez de diminuí-lo, atribuindo-lhe uma capacidade de iniciativa pessoal que seria ímpar na

história mundial. Proudhon, por sua vez, procura apresentar o golpe de Estado como resultado de uma evolução histórica precedente. Sorrateiramente, no entanto, a sua construção histórica do golpe de Estado se transforma numa apologia do herói do golpe de Estado. Desse modo, ele incorre no erro dos nossos assim chamados historiadores *objetivos*. Em contrapartida, eu demonstro como a *luta de classes* na França criou circunstâncias e condições que permitiram a um personagem medíocre e grotesco desempenhar o papel do herói (MARX, 2011 [1852], p. 18).

Segundo Engels (2011 [1885]), Marx teve o mérito de descobrir a “lei do movimento da história”,

a lei segundo qual todas as lutas históricas travadas no âmbito político, religioso, filosófico ou em qualquer outro campo ideológico são de fato apenas a expressão mais ou menos nítida de lutas entre classes sociais, a lei segundo a qual a existência e, portanto, também as colisões entre essas classes são condicionadas, por sua vez, pelo grau de desenvolvimento da sua condição econômica, pelo modo da sua produção e pelo modo do seu intercâmbio condicionado pelo modo de produção (ENGELS, 2011 [1885], p. 22).

Em nossa pesquisa, tal viés se mostrou adequado na investigação dos determinantes sociais para as universidades federais no contexto do *Novo Regime Fiscal*. No decorrer dos capítulos, busca-se articular dialeticamente as “causas imediatas” da conjuntura política brasileira às “causas remotas” da estrutura produtiva que se desenvolveu no país nas últimas décadas. Desta forma, embora o golpe de 2016 e o governo derivado de Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018) tenham sido peças-chave na instauração da EC 95, a racionalidade das políticas orçamentárias adotadas neste contexto só se explica adequadamente ao relacionar o projeto de universidade brasileira que vinha sendo construído desde o final do século XX (capítulo 1) com os desdobramentos particulares da crise brasileira e seus reflexos no âmbito político (capítulo 2).

Por fim, é preciso afinar a concepção teórica de crise para clarear qual será o caminho que esta pesquisa assume na investigação e exposição de suas causas. Há uma relação direta e imediata entre a crise de 2008 e a implementação do teto de gastos em 2016, ou trata-se, antes, de uma relação mediada?

Apontamentos teóricos sobre a crise

Neste ponto, dois elementos de análise merecem destaque. Primeiro, define-se a crise como algo externo e estranho ao movimento do capital ou como uma parte que constitui seu movimento? Se compreendemos como parte constitutiva, estudar seu momento de declínio exige relacioná-lo ao seu momento precedente de ascensão, tratando ambos os momentos como parte de um todo complexo. Isso implica na impossibilidade de compreender a crise da

economia dependente brasileira sem relacioná-la ao momento precedente de crescimento desta economia. Em igual medida, é possível estudar a EC 95 sem relacioná-la com a política fiscal que a precede? É possível estudar a “crise” orçamentária das universidades federais sem concatenar com o projeto de universidade em marcha no país? É possível estudar o fim do pacto de conciliação sem estudar o que lhe forma e dá sentido de existência?

A lei geral da acumulação capitalista, de acordo com Marx (2017a [1894], p. 704), diz que “a acumulação de capital, que originalmente aparecia tão somente como sua ampliação quantitativa, realiza-se (...) numa contínua alteração qualitativa de sua composição, num acréscimo constante de seu componente constante à custa de seu componente variável”. Ou seja, se de um lado a acumulação (reprodução ampliada) aumenta seu componente variável, de outro o faz em proporção cada vez menor. Em nível mais concreto, o “crescimento gradual do capital constante em proporção ao variável tem necessariamente como resultado *uma queda gradual na taxa geral de lucro*, mantendo-se constante a taxa do mais-valor” (MARX, 2017b [1890], p. 250). A tendência à queda da taxa de lucros deriva das leis gerais do movimento do capital, é “*uma expressão, peculiar ao modo de produção capitalista*, do desenvolvimento progressivo da força produtiva social do trabalho” (MARX, 2017b [1890], p. 251). De um lado, é uma lei que constitui o movimento do capital, portanto de caráter necessário. De outro lado, é uma lei de caráter tendencial, pois está imersa em fatores capazes de contrarrestá-la, interferindo na concretização da lei geral, portanto de caráter relativo. Para Grespan (2012, p. 242), as leis do capitalismo têm “o estatuto de necessidade relativa”, pois “enquanto necessidade, elas se apresentam como *leis férreas*, seja da expansão do capital, seja de sua crise inevitável; mas em sua relatividade, elas parecem adquirir o caráter de simples possibilidades ou de tendências de longo prazo”.

Em linhas gerais, a crise é parte constitutiva do movimento do capital, das leis que o regem. A crise, para Marx, deriva da contradição fundante da autovalorização do valor desde sua célula constitutiva: a mercadoria. A contradição entre valor e valor de uso desdobra-se na contradição entre trabalho morto e trabalho vivo, capital constante e capital variável, produção e realização do valor.

As condições da exploração direta e as de sua realização não são idênticas. Elas divergem não só quanto ao tempo e ao lugar, mas também conceitualmente. Uma são limitadas pela força produtiva da sociedade; outras, pela proporcionalidade entre os diversos ramos de produção e pela capacidade de consumo da sociedade. (...) Essa é uma lei da produção capitalista, lei dada pelas constantes revoluções nos próprios métodos de produção, pela constante desvalorização do capital existente acarretada por essas revoluções, pela luta concorrencial generalizada e a necessidade de melhorar a produção e ampliar sua escola, apenas como meio de autoconservação e sob pena de sucumbir” (MARX, 2017b [1890], p. 284).

A crise não é causada por fatores externos e estranhos ao movimento do capital, mas deriva do pleno funcionamento da reprodução ampliada do capital. Ainda que não de maneira totalmente predeterminada — pois trata-se de uma tendência — “o conflito entre as forças antagônicas desemboca periodicamente em crises” que, como descreve Marx (2017b [1890], p. 288), “são sempre apenas violentas soluções momentâneas das contradições existentes”.

Se de um lado, o capital tende a se autovalorizar, produzindo e realizando mais-valor em escala ampliada, de outro, ele tende a se autovalorizar a uma taxa cada vez menor. A crise do capital nada mais é do que sua superprodução e superacumulação. Por sua vez, a superprodução de capital nada mais é do que a produção e realização do capital a uma taxa de lucro menor, pois “tão logo o capital acrescido produzisse uma massa de mais-valor igual ou menor do que antes de seu crescimento, teríamos uma superprodução absoluta de capital” (MARX, 2017b [1890], p. 291). Embora a crise se apresente como queda da taxa de lucro, é ela também uma das principais responsáveis por contrarrestar a queda da taxa de lucro. Na crise, a tendência é “que a massa dos pequenos capitais fragmentários seja lançada ao acaso” (MARX, 2017b [1890], p. 290), todavia, a despeito da queda da taxa de lucro, o capital de maior massa gera maiores taxas de acumulação, seu fluxo, portanto, “avança em proporção ao peso que ele já possui, e não em proporção ao nível da taxa de lucro” (MARX, 2017b [1890], p. 285). Como “a massa de lucro aumenta com a grandeza do capital desembolsado”, isso condiciona a concentração de capital e “sua centralização — isto é, que os pequenos capitalistas sejam engolidos pelos grandes — e a descapitalização dos primeiros” (MARX, 2017b [1890], p. 286). Essa tendência à oligopolização e à monopolização do capital se concretizará, de maneira cristalina, entre os capitais aplicados no mercado de Ensino Superior brasileiro especialmente a partir da crise.

De modo geral, esses apontamentos sobre o conceito de crise são preciosos na presente pesquisa. Compreender a crise como uma forma de “descontinuidade” no interior de uma “continuidade” permite, igualmente, compreender a crise brasileira e as políticas orçamentárias para as universidades federais no contexto da EC 95 como descontinuidades dentro de uma mesma continuidade: no primeiro caso, referente ao padrão de acumulação dependente; no segundo, referente ao projeto que se desenvolve às universidades brasileiras a partir desta estrutura econômica.

Neste sentido, a despeito do caráter de novidade e descontinuidade da EC 95, tal política representa uma continuidade — particularizada na conjuntura de crise — com a política econômica brasileira das últimas décadas. Segundo Chaves, Reis e Guimarães (2018),

a política de ampliação do orçamento público para atendimento direto do capital tende a ser *ampliada* com as medidas econômicas adotadas pelo governo Michel Temer. Neste sentido, merece destaque a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, como marco central da *continuidade* e *aprofundamento* da política econômica em curso no País desde os anos 1990 (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018, p. 10, destaques meus).

Ou seja, a despeito dos aspectos disruptivos da política nacional, Chaves, Reis e Guimarães (2018) apontam para elementos de *continuidade* sem os quais não se compreende totalmente o sentido da EC 95 e da própria ruptura que representa o golpe de 2016 na política brasileira. Se de um lado, a EC 95 aparece como um agravamento do ajuste fiscal, de outro lado, tal ajuste é sistemático e estrutural na política macroeconômica das últimas três décadas.

Apesar de ser denominado Novo, o Regime Fiscal imposto pela EC nº 95/2016 aprofunda o contingenciamento dos gastos sociais, razão pela qual o consideramos como parte do ajuste fiscal permanente conforme formulado por autores como Elaine Behring (2019) e Evilásio Salvador (2017) (COSTA, 2021, p. 115).

Ao enfatizar as semelhanças com as políticas precedentes não se perde de vista o que há de “dessemelhante”, novo. De acordo com Leher e Santos (2020),

embora os contingenciamentos e a criação de mecanismos indutores para a diversificação da captação de recursos sejam anteriores ao golpe de 2016 (MIGUEL, 2019), a efetivação da ruptura institucional deflagrou contrarreformas estruturais que precisam ser interpretadas sistematicamente (LEHER; SANTOS, 2020, p. 220).

Há, portanto, “fraturas no aparente *continuum* do tempo no sistema de acumulação neoliberal” e “a partir de 2016, o contexto econômico, político e, mesmo civilizatório, possui fortes particularidades no financiamento das universidades que precisam ser interpretadas, compreendidas e explicadas” (LEHER; SANTOS, 2020, p. 220). Em outras palavras, “a contrarreforma do Estado induzida pela EC 95/16 não é uma iniciativa pioneira, mas é certo que sua radicalidade é inédita” (LEHER; SANTOS, 2020, p. 230).

A mesma preocupação entre os elementos gerais e particulares aparece em Reis e Macário (2022), segundo os quais “os contínuos cortes de verbas expressam, de um lado, a *crise* em que se encontra o padrão neoliberal de acumulação e, de outro, o *projeto* orientado à valorização do grande capital com destaque para o capital financeiro” (REIS; MACÁRIO, 2022, p. 3, meus destaques).

Nesta pesquisa busca-se compreender as raízes para as políticas orçamentárias das universidades federais no contexto do *Novo Regime Fiscal* levando em conta as relações de produção em sua particularidade brasileira e seus desdobramentos no âmbito do Estado. Assim, buscar-se-á articular os determinantes econômicos e políticos e como as políticas orçamentárias

expressam de um lado a particularidade da crise mas, de outro, a universalidade do projeto para as universidades que se construiu nas últimas décadas.

Percurso metodológico e estrutura dos capítulos

Em síntese, se há acordo entre as referências de que a EC 95 demarca um período específico para as políticas públicas, por outro, há discordâncias sobre quais fatores e em qual medida explicam sua racionalidade. Como o concreto é a síntese de múltiplas determinações, das mais abstratas e amplas às mais concretas e específicas (MARX, 1857 [2011]), a razão de ser do *Novo Regime Fiscal* e das políticas orçamentárias para as universidades neste regime precisa ser encontrada na mediação entre os determinantes mais gerais, que representam este contínuo, e entre os determinantes mais concretos, que representam a particularidade, novidade e “descontinuidade”.

A questão central da presente pesquisa é: o que determina as políticas orçamentárias para as universidades federais no contexto do *Novo Regime Fiscal*? Para desvendar a racionalidade de tais políticas não basta analisá-las em si mesmas, pois as mudanças legais, orçamentárias e todas as séries de documentos que propugnam ou consolidam alterações nas políticas públicas não revelam de imediato sua essencialidade. Tais “documentos derivam de determinações históricas que devem ser apreendidas no movimento da pesquisa, posto que não estão imediatamente dadas na documentação” (EVANGELISTA, 2009, p. 8). No percurso da pesquisa, buscou-se: 1. analisar o orçamento das universidades federais em suas partes constitutivas no período estipulado e, assim, 2. compreender o sentido dessas mudanças orçamentárias a partir do projeto de universidade brasileira em estruturação nas últimas décadas e no período particular de crise.

Nos trabalhos iniciais da pesquisa, revisamos a literatura sobre o tema para captar as convergências e divergências nos trabalhos precedentes sobre os nexos que explicam as políticas orçamentárias neste período. No entanto, optamos por não fazer uma revisão separadamente na exposição da pesquisa por duas razões. Notou-se, em primeiro lugar, uma carência de estudos de maior fôlego sobre o tema e, em segundo lugar, escassez de trabalhos que tratassem diretamente da relação entre as políticas orçamentárias das universidades federais com o contexto específico do *Novo Regime Fiscal*. Do conjunto de pesquisas levantadas, menos da metade tratam diretamente do objeto, enquanto a maior parte o trata de maneira inserida em um contexto mais amplo (para além da EC 95) ou como parte de um objeto mais abrangente (para além das universidades federais). Em linhas gerais, notou-se uma

exiguidade na explicação dos nexos essenciais das políticas orçamentárias no que tange às particularidades da crise. Embora parte das pesquisas vinculem adequadamente a conjuntura particular com o que se desenhava como projeto no período precedente, carece de estudos acerca das particularidades desencadeadas a partir da crise e da inflexão nas políticas econômicas com ênfase para as universidades federais. A razão de ser destas políticas no recorte de tempo da EC 95, portanto, é um campo em aberto e escassamente investigado na área, possivelmente devido à proximidade temporal e a falta de um desfecho histórico¹⁰ — o que reforça a pertinência e as dificuldades da presente pesquisa.

A exposição da pesquisa segue a seguinte ordem. No capítulo 1, busca-se compreender o período mais amplo que engloba o *Novo Regime Fiscal* e que faz dele apenas uma “parte” deste “todo”. Busca-se responder qual caminho estava sendo trilhado para as universidades federais no período precedente à crise. Assim, busca-se compreender como as mudanças nas relações materiais de produção no Brasil, no final do século XX, engendram mudanças políticas no âmbito do Estado brasileiro e, particularmente, no âmbito do Ensino Superior brasileiro. Desta forma, no capítulo 1 buscar-se-á reconstituir os elementos maiores de determinação, que expressam o sentido do projeto que tem sido construído para as universidades brasileiras, em especial para o papel destinado às universidades federais neste novo marco estrutural do país, que convencionou-se chamar de “neoliberalismo”.

No capítulo 2, busca-se compreender a particularidade da crise de 2008 como uma conjuntura específica dentro de um marco maior na história brasileira. Busca-se responder quais as mudanças que a crise engendra na economia e na política brasileira. Assim, será possível compreender o que há de específico na conjuntura de crise e qual a relação desta particularidade com o padrão econômico e político desenvolvido nas décadas precedentes. Deste modo, no capítulo 2 buscar-se-á reconstituir os elementos particulares de determinação, que expressam o sentido da crise brasileira e das políticas derivadas, como a promulgação da EC 95. Quais os desdobramentos que explicam a passagem da crise econômica mundial a implementação, oito anos depois, do *Novo Regime Fiscal*?

¹⁰ No período final de redação da presente dissertação foi aprovado e promulgado a Lei Complementar nº 200/2023, que institui o Novo Arcabouço Fiscal no Brasil (BRASIL, 2023). A lei altera o regime fiscal baseado na EC 95. Embora propagado pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT) como a superação completa do teto de gastos, a nova regra fiscal mantém a lógica de austeridade fiscal de limite de gastos, ainda que com particularidades e diferente grau de rigidez fiscal. Segundo o artigo 5º da lei citada, a variação real dos limites de despesa primária será limitada à variação real da receita primária; além disso, o artigo prevê que o novo teto para o crescimento real da despesa primária não será inferior a 0,6% a.a. nem superior a 2,5% a.a. (BRASIL, 2023).

Caracterizado o lugar destinado às universidades federais no projeto para o Ensino Superior brasileiro das últimas décadas (capítulo 1) e as particularidades da crise brasileira na política fiscal do Estado brasileiro com a implementação da EC 95 (capítulo 2), desenvolveremos, no capítulo 3, uma síntese destas múltiplas determinações. Buscar-se-á, então, analisar como o projeto para as universidades federais se particulariza no contexto específico da crise brasileira e do *Novo Regime Fiscal*. Para isso, buscamos analisar o orçamento das universidades federais neste contexto e compreender suas alterações com os determinantes previamente investigados. Optou-se por analisar os dados orçamentários durante todo o período de crise, de 2007 a 2020. Embora 2008 seja marcado como ano central da crise econômica mundial devido a seus efeitos — como a quebra dos bancos de investimento Bear Stearn e Lehman Brothers — sua ruptura data em 2007¹¹. Além disso, cogitou-se restringir a análise dos dados até 2019 e não, como efetivado, até 2020, pois este ano é marcado por uma nova particularidade: uma nova onda da crise, em finais de 2019, e o início da pandemia da Covid-19, no começo de 2020. Neste último ano, o orçamento indica algumas novas mudanças e sutilezas que fogem do escopo desta pesquisa. Optou-se, porém, por manter também os dados de 2020 por compreender que, a despeito da particularidade, os dados não ofuscam as tendências do período precedente, em foco nesta pesquisa. Assim, com os dados de 2007 a 2020 foi possível analisar as variações orçamentárias nos dez anos de crise que antecedem o teto de gastos (em vigor a partir do ano fiscal de 2017) e nos quatro primeiros anos após sua implementação.

Por fim, após a exposição dos três capítulos centrais, o último espaço desta dissertação é destinado às considerações finais e às conclusões derivadas do processo investigativo.

¹¹ “A crise eclode em 2007 e rapidamente se aprofunda e alastra por todo o mundo capitalista, sobretudo a partir de setembro de 2008” (MIRANDA; CARCANHOLO, 2022, p. 17).

CAPÍTULO 1. A CRISE ANTES DA CRISE: O PROJETO DE UNIVERSIDADE BRASILEIRA NO NOVO PADRÃO DE REPRODUÇÃO

As políticas orçamentárias para as universidades federais adotadas no enquadramento do *Novo Regime Fiscal* fazem parte de um arranjo historicamente mais amplo: o padrão exportador de especialização produtiva dominante no Brasil desde o final do século XX (OSORIO, 2012b). Estudar a forma particular em que a reprodução do capital se concretiza no tempo e no espaço implica articular as leis gerais do movimento do capital a seus determinantes particulares. Embora em nível máximo de abstração o capital se define como a autovalorização do valor, em níveis concretos, há particularidades na forma de realizar esse movimento. Nas primeiras décadas do século XIX, com os desdobramentos da revolução industrial, os países latino-americanos foram inseridos na divisão internacional do trabalho em uma forma particular de reprodução do capital: o capitalismo dependente (MARINI, 1973). As leis gerais do movimento do capital ganham novos determinantes nesta particularidade: devido a menor composição orgânica do capital, os países de menor produtividade transferem valor ao centro do capitalismo, aos países de maior produtividade¹², por diferentes mecanismos que se explicam, em geral, pela transformação de valor em preço¹³ e, para compensar tal transferência, tais países encetam, na produção interna, a superexploração da força de trabalho (MARINI, 1973). Mas a própria dependência assume formas historicamente particulares e com diferenças

¹² A formação da taxa geral de lucro (taxa média de lucro) permite compreender como os valores das mercadorias se convertem em preços de produção através da transferência de mais-valor entre setores do capital. A não-identidade entre valor produzido e valor apropriado permite a Marx, ainda nos manuscritos econômicos de 1857 e 1858, antever a possibilidade de países com diferentes composições orgânicas médias do capital estabelecerem relação de troca em que o mais produtivo apropria-se constantemente de uma parte do mais-valor produzido pelo menos produtivo, tal como ocorre entre capitalistas individuais. Em suas anotações, Marx observa que “tendo em vista que o lucro pode ser *inferior* ao mais-valor, ou seja, que o capital [pode] trocar-se lucrativamente sem se valorizar no sentido estrito, segue-se que não só os capitalistas individuais, mas também as nações podem trocar continuamente entre si, e repetir continuamente a troca em escala sempre crescente, sem que por isso precisem ganhar de modo uniforme. Uma pode apropriar-se continuamente de uma parte do trabalho excedente da outra, pela qual nada dá em troca, só que nesse caso a medida não é como na troca entre capitalista e trabalhador” (MARX, 2011, p. 747). Esta relação desigual na divisão internacional do trabalho se ampliou nas décadas seguintes a Marx. Um dos elos de menor produtividade na divisão internacional do trabalho, a América Latina, deu origem a uma fértil teoria marxista capaz de se debruçar sobre as leis específicas da dependência — dentre os formuladores, estão André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos e Vânia Bambirra.

¹³ A equalização da taxa média de lucro e formação dos preços de produção explicam os mecanismos pelos quais os capitais (e as nações) realizam suas mercadorias lucrativamente, ainda que transferindo entre si parte do mais-valor produzido. Concretamente, porém, há diversas formas de transferência de valor. Luce (2018) sublinha quatro formas de transferência de valor: deterioração dos termos de intercâmbio, remessas de juros, remessas de lucros, *royalties* e dividendos, e apropriação de renda diferencial e de renda absoluta de monopólios sobre os recursos naturais.

entre si, engendrando novos determinantes. Ou seja, conforme aumenta-se o *zoom* sobre o objeto, acrescentam-se, igualmente, determinantes que explicam seu movimento. Ao historicizar a reprodução do capital na condição dependente vemos que há diferentes padrões. Por isso, “a noção de padrão de reprodução do capital surge para dar conta das *formas como o capital se reproduz em períodos históricos específicos e em espaços geoterritoriais determinados*” (OSORIO, 2012, p. 40).

Como visto na introdução, a crise é parte do movimento do capital. Mas, se de um lado, as contradições deste movimento tendem a gerar a superacumulação de capital, de outro, o próprio movimento se encarrega de recolocar as condições para seu funcionamento através dos mecanismos de contra-tendência. Essa conceituação de crise é avessa à teoria teleológica de “colapso” do capitalismo¹⁴, uma vez que a própria crise, ao quebrar capitais menores e, assim, aumentar a centralização do capital, entre outros fatores, supera momentaneamente as barreiras à acumulação e recoloca as condições de reprodução em outro patamar. Ao invés de colapsar, o movimento do capital apenas se transforma a partir de determinadas crises e isso explica, segundo Osorio (2012a), as mudanças no padrão de reprodução do capital. Para o autor, as crises podem engendrar “o esgotamento de um padrão de reprodução¹⁵, com o que se criam as condições para o surgimento de um novo período que pode ser precedido por uma etapa de transição” (OSORIO, 2012a, p. 70). Entre as décadas de 1970 e 1980, o padrão de reprodução industrial dependente, dominante desde as décadas de 1930 e 1940 na América Latina, começa a entrar em fase de declínio (etapa de transição) e abre espaço ao padrão exportador de especialização produtiva para se tornar dominante desde meados dos anos 1980 até os dias atuais (OSORIO, 2012a). Esse padrão é definido

pelo regresso a produções seletivas, seja de bens secundários e/ou primários, seja de realocação de segmentos produtivos, novas organizações da produção, em geral qualificadas como “toyotismo”, flexibilidade laboral e precariedade, economias voltadas à exportação, drásticas reduções e segmentação do mercado interno, fortes polarizações sociais, aumento da exploração e da superexploração e níveis elevados de pobreza e indigência (OSORIO, 2012a, p. 85).

As mudanças no padrão de reprodução refletem e são acompanhadas de mudanças, no âmbito do Estado, nas políticas econômicas (política monetária, fiscal, cambial etc.). Se o padrão precedente de industrialização requisitava, em alguma medida, políticas protecionistas,

¹⁴ Para Marx (2011, p. 627), as contradições do capitalismo “levam a explosões, cataclismos, crises, nas quais, pela suspensão momentânea do trabalho e a destruição de grande parte do capital, este último é violentamente reduzido até o ponto em que pode seguir empregando plenamente suas capacidades produtivas sem cometer suicídio”.

¹⁵ A crise das décadas de 1960 e 1970 está para o novo padrão de reprodução assim como a crise de 1929 está para o padrão industrial dependente. Sobre este último, ver Marini (2017).

políticas de investimento, bancos de desenvolvimento, políticas de fomento ao consumo interno etc., com o novo padrão as políticas “são diametralmente distintas” (OSORIO, 2012a, p. 73). A forma específica que este padrão assume depende das particularidades de cada país. No Brasil, os atritos entre as frações internas do capital e o grande capital estrangeiro durante o padrão de reprodução industrial levou ao fracasso do caminho de desenvolvimento autônomo e ao êxito do desenvolvimento dependente atrelado ao capital externo — consolidado politicamente com o golpe de 1964 (MARINI, 2017) — marcando os momentos finais do padrão de reprodução precedente.

Com o declínio do padrão industrial dependente brasileiro, alteram-se as políticas econômicas do Estado e, neste conjunto, o projeto destinado ao Ensino Superior. Não à toa a reforma universitária engendrada no contexto da ditadura militar, enquanto declínio do antigo padrão de reprodução, se amarra com as reformas do final do século XX, já sob o vigor do novo padrão de reprodução. Se “o privatismo tornou-se, assim, a principal política oficial do regime [militar] para o Ensino Superior” é “com as reformas dos anos 1990 e 2000 [que] 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. 371; p. 375).

Há, todavia, divergências nas conceitualizações do período histórico atual. Parte importante das pesquisas consultadas consideram o *Novo Regime Fiscal* como um momento do que convencionou-se chamar de “neoliberalismo” (Leher e Santos, 2020; Reis e Macário, 2022; Silva Júnior e Fargoni, 2020; Sguissardi, 2020; 2022). Como esta noção é empregada especialmente para tratar das mudanças no âmbito do Estado — as “reformas neoliberais” —, ao nomear este período histórico como “neoliberal” abre-se margem, do nosso ponto de vista, para imputar ao Estado o papel determinante de sujeito de tais mudanças obliterando, assim, o fato de que tais transformações acompanham alterações no próprio movimento de acumulação do capital e na correlação de forças entre as classes e frações de classes. Por isso, mostrou-se mais conveniente nesta pesquisa caracterizar o período histórico pelo que há de mais central: as mudanças no padrão de reprodução do capital. Assim, é possível apreender as dinâmicas de mudança do Estado brasileiro em seu enraizamento com as “relações materiais de vida” em sua particularidade histórica.

O novo padrão de reprodução na América Latina, contudo, é apenas a face dependente de uma mudança perpetrada em nível mundial como consequência da crise do final dos anos 1960 e início dos anos 1970. Abstraindo, portanto, as particularidades dos países centrais e periféricos, essa nova fase do capitalismo imperialista se caracteriza pela reestruturação

produtiva, que reduz o tempo de rotação do capital, aumento na taxa de mais-valor (taxa de exploração), aumento das transferências de valor periferia-centro, expansão dos mercados e pela lógica de apropriação de capital centrado na forma de capital fictício (CARCANHOLO, 2018). Devido à centralidade do capital fictício sobre as demais formas de autonomização do capital, convencionou-se a nomear esta fase como “financeirização”, embora não haja convergências na definição deste conceito (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999). “Todo esse processo foi impulsionado, respaldado e referenciado por uma ideologia neoliberal que, não por casualidade histórica, se torna hegemônica neste período, e pelas práticas políticas impulsionadas a partir dessa ideologia” (CARCANHOLO, 2017, p. 30, tradução nossa).

No âmbito dessa lógica é que a liberalização (desregulamentação e abertura) dos mercados financeiros se constitui. Todas as inovações financeiras (criação e expansão de instrumentos financeiros que, em sua maioria, nada mais significam do que títulos de crédito que garantem ao proprietário a apropriação de um valor que ainda não foi produzido), incluindo aqui o famoso mercado de derivativos, se desenvolve desde os anos de 1970, e se acelera desde então, como uma maneira do capitalismo criar/encontrar/aprofundar espaços de valorização para uma massa de capital que estava, naquele momento, superacumulada (CARCANHOLO, 2018, p. 27).

Cabe compreender como esta nova fase do capitalismo, em sua particularidade dependente (como padrão exportador de especialização produtiva), ganha contornos próprios no Brasil. Embora essa lógica de liberalização e regularização financeira entre na cena mundial nas décadas de 1970 e 1980, imediatamente a partir da crise internacional de finais dos anos 1960, no Brasil, tais políticas se concretizam definitivamente apenas na década de 1990.

1.1 As mudanças no Estado brasileiro a partir do novo padrão de reprodução dependente

A década de 1980 é tumultuada em boa parte das economias da América Latina. De um lado, devido às tensões e rearranjos em torno das aberturas democráticas com o fim dos regimes ditatoriais — Peru (1980), Bolívia (1982), Argentina (1983), Brasil (1985), Uruguai (1985), Paraguai (1989). De outro lado, devido à Crise da Dívida Externa Latino-Americana, que levou ao pedido de moratória da dívida em países como México (1982), Argentina (1983), Uruguai (1983), Chile (1983/84), Venezuela (1983/85), Bolívia (1984) e Brasil (1987). No contexto brasileiro, a década de 1980 foi perpassada por agitações políticas e econômicas do começo ao fim. Basta lembrar o movimento das Diretas Já, em 1983 e 1984, a conturbada eleição indireta de 1985, a inflação explosiva que levou ao Plano Cruzado em 1986, as eleições gerais e diretas no mesmo ano, as disputadas em torno da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, e as

eleições diretas para Presidente da República, em 1989. A partir da década seguinte, todavia, as reformas liberais se tornaram imperativas.

Com a recessão dos Estados Unidos, em 1991, o Brasil é chamado — ao lado das demais economias dependentes — a contra-arrestar a crise de superprodução eclodida no centro do imperialismo¹⁶. Para fornecer espaço de valorização ao capital estrangeiro, era preciso criar novas e estáveis bases para a alocação de capital. Não à toa, as primeiras políticas da década de 1990 buscaram controlar o processo inflacionário explosivo e, em seu papel submisso ao capital estrangeiro, efetivou medidas de abertura comercial e financeira (OLIVEIRA, 2022) e de “desregulamentação” da conta de capitais, permitindo maior liberdade de saída desses capitais. Por isso, parte da literatura destaca a centralidade da “financeirização” nesta quadra histórica. No caso concreto brasileiro, ao flexibilizar a entrada de capitais externos, o país se colocou como importante terreno de valorização financeira¹⁷.

De modo geral, as assim chamadas políticas neoliberais são caracterizadas, segundo Carcanholo (2015), por dois objetivos gerais — que podem ser alcançados ora com políticas mais “ortodoxas”, ora mais “heterodoxas” (como veremos no capítulo 2). Em primeiro lugar, busca-se, como pré-condição, a *estabilização macroeconômica* para “manter a estabilidade dos principais indicadores (fundamentos) macroeconômicos, para que os capitais possam formular melhores expectativas de médio e longo prazo e, portanto, investir em prazos mais longos” (CARCANHOLO, 2015, p. 1). Obtida a estabilização, o neoliberalismo se caracteriza essencialmente pela “implementação de *reformas estruturais* de privatização, liberalização, desregulamentação e abertura dos mercados, em especial os mais importantes para uma economia capitalista, o de trabalho e o financeiro” (CARCANHOLO, 2015, p. 2). Vejamos como esses dois aspectos se concretizam na realidade brasileira.

Há acordo, em diversos estudos, de que as “reformas neoliberais” começam no Brasil, de forma conturbada, com Fernando Collor de Mello e, substancialmente, com Fernando

¹⁶ A crise, contudo, não é superada e retornará em 2000 e, sobretudo, em 2007 e 2008. “A renegociação da dívida externa via Plano Brady visava equacionar a crise das dívidas desde a moratória mexicana e argentina amplificando o mercado de títulos. Esta política imperialista proposta pelos EUA via BIRD e FMI, no entanto, apesar de ter contribuído para amenizar os efeitos da recessão nos EUA não evitou a crise da economia.com de 2000, muito menos a ocorrência da grande crise mundial de 2008” (GOMES, 2015, p. 6).

¹⁷ Para Reis e Macário (2022), com base em Freitas e Prates (2001), a inserção do Brasil na fase financeirizada do capitalismo tem dois eixos basilares: “a flexibilização da entrada de investidores estrangeiros e a adequação do marco regulatório doméstico ao novo modelo de financiamento internacional ancorado na emissão de *securities* (títulos de renda fixa e ações). A partir de então, de acordo com Paulani (2008, pp. 102-103), o Brasil transformou-se em ‘plataforma internacional de valorização financeira’, um mercado no qual se tornaram possíveis ‘substanciais ganhos reais em moeda forte, em detrimento de nossa capacidade de aumentar o estoque de riqueza, de crescer e de conter o aumento da miséria e da barbárie social’” (MACÁRIO; REIS, 2022, p. 5).

Henrique Cardoso (SILVA JÚNIOR; FARGONI, 2020; REIS; MACÁRIO, 2020, 2022; FARAGE, 2021; SGUISSARDI, 2022). Há dois eixos que, articuladamente, são centrais para compreender as alterações neoliberais do Estado brasileiro a partir deste período: o Plano Real e a Reforma Gerencial do Estado.

O Plano Real, adotado entre 1993 e 1994, visa estabilizar a economia brasileira, em especial através da estabilidade monetária (GOMES, 2015). Adotado para superar o período precedente de hiperinflação¹⁸, o Plano Real almejava atender aos interesses do capital estrangeiro com as políticas cambiais de apreciação da moeda nacional e com elevadas taxas de juros — em 1999, por exemplo, a taxa básica de juros chegou a 45% (FOLHA DE S. PAULO, 1999). As altas taxas de juros serão constituídas como ferramenta central neste modelo macroeconômico (DELGADO, 2015; GOMES, 2015).

Esse consenso macroeconômico foi parcialmente alterado a partir da crise brasileira de 1998 e 1999. Com a Crise do México (1994) e, especialmente, a Crise Asiática (1997) e a Crise da Rússia (1998), desregulou-se a balança de pagamentos dos países dependentes latino-americanos. No Brasil, houve um aumento na venda de dólares no mercado, esgotando as reservas internacionais, ao passo que o juro alto elevou os encargos da dívida pública, deteriorando ainda mais o quadro fiscal do país que culminaria na crise. A questão central era montar um sistema de dívida pública “estável”, sem risco de moratória como já ocorrera generalizadamente na América Latina, na década de 1980. A dívida externa total brasileira saltou de US\$ 148,3 bilhões, em 1994, para 241,2 bilhões, em 1999 (GONÇALVES; POMAR, 2000). A conjuntura se reverteu a partir da adoção do tripé macroeconômico, isto é, a passagem do câmbio fixo ao câmbio flutuante mantendo forte controle das despesas públicas, mas com uma regulação inflacionária não mais baseada na valorização do real perante o dólar e sim na massa de moeda nacional em circulação. O controle inflacionário pela política monetária e o câmbio flexível garantem a estabilidade necessária ao passo que os *superávits* primários — geração de excedente fiscal, o terceiro pilar — “representam uma nova modalidade de transferência de renda” (PERES, 2015, p. 1) aos capitais.

O custo desta estabilidade estava estampado no incremento da dívida pública, cujo pagamento é feito com elevação da tributação, restrição dos gastos públicos e sociais (os assim

¹⁸ No começo do Plano Real, o controle inflacionário dependia da força da moeda nacional (GOMES, 2015). O Estado conseguiu isso, inicialmente, com um regime de banda cambial (câmbio fixo) onde o Banco Central era encarregado de manter as operações financeiras no mercado de câmbio a fim de garantir a cotação do real em relação ao dólar em um determinado intervalo. O controle se dava com a venda direta de dólares no mercado ao mesmo tempo em que a taxa de juros era elevada para atrair capitais externos.

chamados ajustes fiscais), reformas estruturais e uma série de privatizações. Sob este modelo, aumentou-se a desigualdade econômica (concentração e centralização de riqueza), acelerou-se a desindustrialização e ampliou-se a vulnerabilidade externa, colocando o Brasil em um novo patamar de dependência (GOMES, 2015; CARCANHOLO, 2018).

Mais do que uma confluência ideológica ou acordo teórico, portanto, o “consenso macroeconômico” e as reformas de Estado traduziram, no campo político, um novo compromisso entre as frações da burguesia no campo da produção, isto é, um rearranjo das relações dependentes. Nas palavras de Sampaio Jr. (2007, p. 151), “as classes dominantes brasileiras unificaram-se monoliticamente” e assim, “capitulando às recomendações do Consenso de Washington, a política econômica passou a articular-se, desde então em função da necessidade de ‘ajustar’ o Brasil às exigências da mundialização do capital” (*apud* MINTO, 2014, p. 304).

O novo enquadramento do país nas relações de dependência significou a reconfiguração da estrutura de produção brasileira e, mais concretamente, uma reprimarização de elos da cadeia produtiva. Desde a primeira fase do Plano Real, colocou-se em marcha privatizações de grandes estatais (energia, telecomunicações, mineração etc.) e da infraestrutura urbana. Além disso, esse processo foi acompanhado de aberturas comerciais cujas consequências mais diretas foram as quebras de indústrias menores e nacionais (com menor composição orgânica do capital). Nas palavras de Sguissardi (2022), a reconfiguração da indústria brasileira acontece devido ao

processo de privatização, mediante o qual o Estado entregou ao grande capital, para exploração privada e lucrativa, complexos industriais inteiros (siderurgia, indústria naval e automotiva, petroquímica) e serviços de primeira importância (distribuição de energia, transportes, telecomunicações, saneamento básico, bancos e seguros [saúde e educação]) (NETTO; BRAZ, 2007, p. 228 *apud* SGUISSARDI, 2022, p. 214).

O país viu seu parque industrial deteriorar-se e ser dominado por empresas transnacionais que hoje detêm o monopólio de muitos setores fundamentais da economia, enquanto retoma seu papel em geral subalterno de exportador de matérias-primas oriundas do subsolo ou do agronegócio, com baixo ou nenhum valor agregado (SGUISSARDI, 2013, p. 950 *apud* SGUISSARDI, 2022, p. 215).

Expressão deste processo de desindustrialização, a participação da indústria de transformação no PIB do Brasil caiu de 18,3 %, em 1995, para 14,6 %, em 2011 (GOMES, 2015). Com isso, a estabilização da moeda não foi acompanhada pela estabilização da economia (GOMES, 2015), tornando a política monetária limitada em sua capacidade de incidência econômica.

Estava dada a concretização do novo padrão de reprodução na realidade brasileira. Como dito acima, tais mudanças nas economias dependentes respondiam às demandas, do imperialismo em crise, em reestruturar a divisão internacional do trabalho. Osorio (2012b, p. 108), ao analisar o investimento estrangeiro direto na América Latina e no Caribe, conclui que “o capital estrangeiro constitui um dos atores privilegiados na reestruturação da economia no mundo subdesenvolvido”.

A venda de empresas públicas e a centralização favorecida pela quebra ou enfraquecimento de empresas privadas locais em razão da crise dos anos 1980 permitiu, por sua vez, o fortalecimento de grandes capitais nacionais. Esses capitais privados nacionais e os estrangeiros, com um reduzido porém poderoso grupo de empresas estatais, constituem os principais dinamizadores do novo padrão exportador em andamento (OSORIO, 2012b, p. 110).

Todo esse processo brasileiro de readequação produtiva determina, em alguma medida, uma alteração no papel dado ao Ensino Superior brasileiro, especialmente às universidades federais, centrais na produção científica no país. Com o “fim da industrialização como projeto de maior autonomia” (OSORIO, 2012b, p. 106), esfarela-se de vez a função brevemente desenhada para o Ensino Superior brasileiro: contribuir com a produção científica de base, que permitiria sanar questões da ordem do desenvolvimento nacional e alavancar a composição técnica e orgânica do capital na região, alçando-a como polo competitivo no cenário internacional. Esse papel, não concretizado mas esboçado no padrão industrial precedente, que se expressou na “universidade crítica” (Cf. CUNHA, 2007), era definitivamente suplantado na atual quadra histórica.

No Ensino Superior brasileiro, desde o declínio do padrão de reprodução precedente, houve uma centralidade na “organização do ensino com fins lucrativos” levando Minto (2014, p. 268) a destacar esse movimento privatista como uma “espécie de ‘pedra de toque’ dos assuntos relativos ao nível superior de ensino”. O projeto de Ensino Superior encaminhado a partir da ditadura “revelou”, ainda segundo o autor, “que a universidade não podia ter, nas condições do capitalismo brasileiro, um papel ativo e inovador na construção do desenvolvimento autônomo, autodeterminado” (MINTO, 2014, p. 269). Esse duplo movimento de enquadrar a produção científica e privatizar o Ensino Superior logrará novos contornos a partir da década de 1990, especialmente a partir do compromisso em torno da produção de *superávits* para a dívida pública.

Como parte fundamental do Plano Real e, em seguida, do Tripé Macroeconômico, a dívida pública ascende como importante mecanismo político e econômico neste novo padrão e, por consequência, os “ajustes” fiscais tornam-se permanentes e marca comum em todo o

período. “O tributo colonial da dívida pública e a lógica do ajuste fiscal permanente constituíram o fundamento político-econômico das principais ações do Governo Federal no período 2003-2016” (LIMA, 2019a, p. 17; 2019b, p. 515).

A política econômica em curso no Brasil, desde a década de 1990, centrada no ajuste fiscal, viabiliza a drenagem de parcela significativa dos recursos orçamentários para garantir a rentabilidade do capital, especialmente do capital rentista. Os governos que sucederam a Fernando Henrique Cardoso, sem distinção, deram continuidade à política econômica adotada, reforçando o papel do Brasil como espaço de valorização do capital rentista, por meio da inserção subordinada do país no mercado financeiro mundializado (REIS; MACÁRIO, 2022, p. 5).

De acordo com Chaves, Reis e Guimarães (2018), a constituição de políticas de “ajuste” fiscal, presentes de forma generalizada nos países periféricos neste período histórico, tem claras implicações para o financiamento da educação superior na realidade brasileira. Ao priorizar o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, tal reconfiguração macroeconômica tem como consequência “a restrição dos recursos destinados ao financiamento das políticas sociais” e constitui “a chave explicativa para a implementação de uma agenda regressiva que resulta na aprovação das contrarreformas: a Emenda Constitucional 95/2016 e as chamadas Reforma Trabalhista e da Previdência” (REIS; MACÁRIO, 2020, p. 29). Além do “ajuste” fiscal permanente, a centralidade da dívida governamental desde a década de 1990 explica, em partes, o incremento de 38% na carga tributária entre 1988 a 2017 (REIS; MACÁRIO, 2020). Isto posto, esse sistema construído em torno da dívida pública se coloca como um dos determinantes que tende a restringir as políticas orçamentárias das universidades federais durante todo o período. Para compreender a magnitude deste sistema, basta observar que a dívida pública brasileira transferiu a seus credores

a montanha de R\$ 9,497 trilhões no período de 2003 a 2020, o que representou nada menos do que 18,86%, em média, das despesas totais da União no período – considerando apenas encargos, juros e amortizações. Esse montante representou 12 vezes mais que os recursos destinados às universidades federais e 55 vezes mais que as verbas para ciência e tecnologia (REIS; MACÁRIO, 2022, p. 3).

Em linhas gerais, observa-se como as reformas ditas neoliberais não se explicam por si mesmas, como mera causalidade política, mas como fruto de alterações nas condições materiais de produção perpassadas por uma dada correlação de forças entre e intra classes. É lícito destacar como esse processo político tomou contornos específicos dada a particularidade da luta de classes no Brasil neste período. Devido ao enfraquecimento do regime militar, às conturbações econômicas e à ascensão da luta dos movimentos operários e sociais, a Constituição Federal de 1988 promulgou interesses conflitantes e que não podiam ser conciliados na divisão do fundo público no contexto de compromisso com a produção de

superávits, como se acordará na década seguinte. A partir da década de 1990, enfraquecida a capacidade de mobilização das classes subalternas e constituído um novo compromisso entre as frações burguesas, a Constituição foi consecutivamente emendada a fim de realocar os interesses dominantes. “Até o final de 2019 foram 105 Emendas, versando sobre aspectos diversos” (LEHER; SANTOS, 2020, p. 231). Minto (2006, p. 214) aponta que “a Constituição Federal de 1988 significou um verdadeiro ‘tropeço’ ante as forças históricas do capital, uma vez que ‘instituiu o conflito’ ao reconceder direitos sociais”. No que tange à educação e ao Ensino Superior, as reformas da década de 1990, especialmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, buscavam “corrigir os ‘retrocessos’ da CF/1988, no sentido da reforma do Estado pretendida” infringindo, assim, “uma derrota aos movimento em defesa da educação pública” (MINTO, 2014, p. 314).

A partir disso, as reformas no Estado e o desmantelamento das garantias constitucionais serão associadas durante todo o período da Nova República. Segundo Leher e Santos (2020) esse movimento aparece desde a tentativa fracassada do ‘Emendão’, com Collor, que buscava refazer a totalidade da Carta. Citam, entre outras, a reforma do Estado (EC 19/1998), a transformação das autarquias e fundações de direito público em organizações sociais (Lei nº 9.637/1998), a reforma da previdência (EC 41/2003 e EC 47/2005) e o Novo Marco Legal da Ciência e Tecnologia (Lei nº 13.243/2016¹⁹) (BRASIL, 1998b, 1998c, 2003, 2005; 2016a).

Por isso, como parte da repaginação da Constituição, a nova política macroeconômica trouxe em seu seio, desde o início, a desconstitucionalização de parcela do orçamento vinculado às áreas sociais. A implementação do Plano Real se fez primeiramente com a constituição provisória do Fundo Social de Emergência, em 1994 — renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal, em 1996. O princípio básico deste Fundo é dar liberdade de gastos ao livrar o governo da obrigação de cumprir exigências feitas pela Constituição, permitindo usar “20% da arrecadação de todos os impostos da União, que deveriam ir para saúde, educação, previdência etc.” (GOMES, 2015, p. 3) com o pagamento da dívida. Neste mesmo sentido, no ano 2000, é aprovada a Desvinculação de Receitas da União (DRU), prorrogada em 2003, 2007, 2011 e 2016. No dia 8 de julho de 2015, o governo federal apresentou a PEC nº 87/2015, que propunha prorrogar a vigência da DRU aumentando seu percentual de desvinculação de 20% para 30%. A PEC foi aprovada pelo Congresso Nacional em agosto de 2016 e promulgada como Emenda Constitucional n. 93, em setembro do mesmo ano (BRASIL, 2016b).

¹⁹ A lei do Novo Marco Legal (Lei nº 13.243/2016) altera pontos da Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) e outras nove leis relacionadas ao tema, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015 (BRASIL, 2016a).

Além das desvinculações orçamentárias, o pagamento da dívida é garantido por intermédio das reformas institucionais do mercado da dívida, em especial com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) (BRASIL, 2000a) (PERES, 2015). A lei retirou do Banco Central o papel de emissor de títulos públicos, entregando-o ao Tesouro Nacional, e “sacramentou o *superávit* primário através da priorização do controle rigoroso da Dívida de todos os entes federativos, sujeitando as despesas sociais e os investimentos à geração de saldos fiscais” (PERES, 2015, p. 1). É com esta mesma lógica que a EC 95 aparecerá como mais uma garantia “de que o estado brasileiro reserve uma montanha de recursos orçamentários para detentores de títulos da dívida pública” (REIS; MACÁRIO, 2022, p. 7).

O controle da inflação via massa monetária, considerando a inflação estruturalmente elevada no Brasil, leva a uma tendência de alta da taxa básica de juros e a uma elevação na emissão de títulos da dívida pública. Como consequência, tende-se a aumentar a massa de juros da dívida e, por consequência, o próprio montante total de dívida, resultando em uma perpetuação da dívida pública em escala cada vez maior (PERES, 2015; GOMES, 2015; FILGUEIRAS, 2015; CARCANHOLO, 2015; CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018). A dívida pública passou de R\$ 1,2 trilhões, em 2000, para R\$ 3,2 trilhões, em 2015²⁰, a preços de junho de 2015 (PERES, 2015). Apesar das oscilações, a proporção da dívida em relação ao PIB tem apresentado tendência de crescimento desde os anos 2000 (PERES, 2015). De 2010 a 2020, a relação dívida/PIB passou de 52% para 89% (MARTELLO, 2021).

Em suma, o Plano Real e o Tripé Macroeconômico *aparecem* como uma política de estabilização econômica e controle inflacionário, mas, como visto até aqui, o que *realmente empreendem*, como parte do compromisso entre as frações burguesas, foi a transferência, aos grandes capitais, de riqueza líquida (via dívida, isenções tributárias, transferências etc.), e riqueza patrimonial (via privatizações, concessões etc.).

1.2 As fases conjunturais do novo padrão de reprodução brasileiro

O sentido histórico do *Novo Regime Fiscal* é parcialmente elucidado ao concatenar os elementos gerais que constituem a política econômica brasileira no atual padrão de reprodução. Para completar o quadro de determinantes, todavia, é preciso compreender o que há de

²⁰ Autores como Peres (2015) apontam este aspecto como comprovatório da hegemonia do “capital financeiro”. Afinal, desde a crise de 1998 a dinâmica da dívida tem aprofundado o controle dos credores da dívida sobre os excedentes fiscais do Estado. Tal controle se expressa na regulação da atuação do BC, na quase anulação do espaço fiscal dos entes subnacionais e no cerceamento na atuação do Estado (PERES, 2015).

específico no momento em que o *Novo Regime Fiscal* se fez necessário. Afinal, as mudanças econômicas e políticas não se desenvolvem de igual maneira durante todo o período que engloba este novo padrão de reprodução. Ao contrário, este padrão se concretiza de forma particularizada em diferentes momentos ou fases conjunturais. É de comum acordo entre pesquisadores que a EC 95 representa a terceira fase do assim chamado neoliberalismo brasileiro (AMARAL, 2017, LEHER; SANTOS, 2020; REIS; MACÁRIO, 2020, FARAGE, 2021; LIMA, 2019a, 2019b). Embora se divirja quanto a o que diferencia cada período, as pesquisas geralmente localizam a primeira fase entre os governos Collor a FHC; a segunda entre os governos Lula a Dilma; e a terceira a partir do golpe de 2016 e do governo derivado de Michel Temer.

Contudo, o que determina mudanças expressivas em uma conjuntura política e econômica? As mudanças de governo são capazes de imputar, em todos os casos, um novo rumo conjuntural ao país ou são, em alguns casos, expressões de uma mudança que lhe antecede? Há episódios na história da América Latina em que a mudança de governo expressou, de fato, uma mudança expressiva da conjuntura. O golpe empresarial-militar no Brasil, em 1964, ou as eleições presidenciais de 1970, no Chile, expressaram, cada um a seu modo, uma mudança no arranjo e na relação entre as classes e frações de classe (MARINI, 2017; 2019). No entanto, há momentos de transição conjuntural que não são claramente demarcadas por mudanças governamentais. Como visto, não houve um marco governamental para o início das reformas liberalizantes no Brasil — embora o governo FHC dê corpo coeso, há prenúncios desta direção desde o governo Collor (SILVA JÚNIOR; FARGONI, 2020; REIS; MACÁRIO, 2020, 2022; FARAGE, 2021; SGUISSARDI, 2022).

O movimento da história se baseia nas relações materiais de produção e, nas sociedades em que o modo de produção cinde o ser humano em classes, no conflito, arranjo e desarranjo dessas classes e de suas frações (Cf. ENGELS, 1885). Marini (2017) consegue captar o que move o desenvolvimento brasileiro justamente analisando como as classes e frações de classes se colidem e se aglutinam. Ora as frações burguesas assumem um “compromisso político” entre si, ora esse compromisso colapsa e as distancia (Cf. MARINI, 2017, p. 135-143). Gramsci (2017) salienta que a formação de “equilíbrio de compromisso” é central para a hegemonia.

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa (GRAMSCI, 2017, p. 49).

Esse caminho analítico se demonstra correto quando investigamos os pontos de inflexão conjuntural durante o padrão contemporâneo de reprodução do capital no Brasil. As alterações conjunturais — “que envolve os pequenos grupos dirigentes e as personalidades imediatamente responsáveis pelo poder” (GRAMSCI, 2017, p. 37) — expressam, em última instância, o modo como se organizam e se confrontam as classes sociais.

Vimos no tópico anterior como as reformas liberais da década de 1990, que inauguraram o período “neoliberal” no Brasil, expressavam, no campo político, uma modificação na relação de classes: um recrudescimento na organização das classes subalternas e um novo compromisso entre as frações da burguesia interna com a grande burguesia externa que, por consequência, rearranjou as relações de dependência. Com as mudanças econômicas a partir do século XXI, esse compromisso será atualizado determinando, assim, a nova fase conjuntural que se seguiria: o lulismo (SINGER, 2012).

A relação entre as frações do capital se altera a partir de uma alteração no mercado mundial e na divisão internacional do trabalho, especialmente por dois fatores: o superciclo das *commodities*, a partir dos anos 2000, e a expansão da liquidez internacional, a partir de 2004 (SAMPAIO JÚNIOR, 2017; GENTIL; HERMANN, 2017; SOUZA; NASCIMENTO, 2019). Essa repactuação dos capitais se traduziu no Estado brasileiro, através do lulismo, pela adaptação das políticas para um contexto relativamente propício para o crescimento econômico brasileiro, isto é, “uma grande mudança das condições externas” foi combinada “com uma mudança menor, mas muito importante, na orientação da política macroeconômica doméstica” (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 3). Para Sampaio Júnior (2017), o período de crescimento econômico era sustentado por três pilares: as exportações de bens primários, a alta liquidez internacional e o endividamento das famílias. Como veremos no capítulo 2, uma vez corroídos esses pilares, como acontece durante o primeiro governo Dilma (2010-2014), estaria desmantelada a capacidade de crescimento da economia brasileira e a capacidade de conciliar as políticas, inclusive no âmbito do Ensino Superior.

A conjuntura de expansão econômica atualizou as políticas econômicas para corresponder ao período de ascensão da economia, ainda dentro do marco geral das reformas liberais da década precedente. Mantendo o tripé câmbio flutuante, *superávit* e meta inflacionária, a mudança se deu ao dinamizar o mercado interno com ampliação de crédito consignado, crescimento real do salário mínimo e médio e aumento dos gastos públicos. Ou seja, conciliou-se o aumento do gasto primário e do investimento público com a expansão econômica e ampliação das receitas da União. A diferença foi que, ao manter a produção de *superávits*, mas em contexto de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), o governo

controlou a relação dívida/PIB, embora o estoque absoluto da dívida se mantivesse crescente (CARCANHOLO, 2015; PERES, 2015). Sem romper com o essencial do “pacto neoliberal”, tal período de crescimento foi acompanhado de um aumento das estruturas de dependência econômica — sobretudo devido ao aumento da vulnerabilidade externa — que cobraria seu preço com o esgotamento desse ciclo (SAMPAIO JÚNIOR, 2017).

Dessas mudanças na sociedade civil, decorrem as mudanças no âmbito do Estado que uma série de pesquisas busca compreender e conceituar. Ao investigar o financiamento das universidades federais, Leher e Santos (2020) compreendem que de Collor a FHC se “instauram as bases que permitiram desconstituir o que restou do sistema de acumulação de industrialização por substituição das importações” (LEHER; SANTOS, 2020, p. 221). Com os governos do Partido dos Trabalhadores, a nova fase se caracteriza por um “neoliberalismo desenvolvimentista”. Por fim, a terceira fase “tem como marcador temporal o golpe de 2016, ainda em curso, e que se caracteriza por mudanças muito estruturais nas conexões entre a economia e a política, especialmente a partir da referida Emenda 95/2016” (LEHER; SANTOS, 2020, p. 221). Reis e Macário (2020, p. 23) consideram que “o maior ou menor grau de participação do Estado nos negócios e na promoção de políticas sociais” é o que

constitui um dos elementos definidores das diferenças entre a primeira fase do neoliberalismo brasileiro (final dos anos 1980 a 2002), a segunda fase (que compreende os governos petistas, marcadamente o período que vai de 2006 a 2013) e a terceira assinalada pela emergência do ultraliberalismo sob comando de um governo de extrema direita (fase que deu os primeiros sinais em 2014, mas se impôs com o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, em 2016).

Em linhas gerais, parece haver um movimento pendular que oscila entre um Estado mais ou menos abertamente violento. Para Farage (2021), por exemplo, na primeira fase o Estado foi refuncionalizado de “forma clássica, com a privatização direta (venda de patrimônio público), a terceirização de serviços públicos e a retirada de direitos do funcionalismo, em especial a partir da hierarquização entre as categorias do serviço público” (FARAGE, 2021, p. 388). Na segunda fase, as formas clássicas também estiveram presentes “como foi o caso da previdência em 2003, já no primeiro governo Lula” (FARAGE, 2021, p. 388), mas

a refuncionalização passou, de maneira mais intensa, por formas não clássicas, da qual são exemplos os fundos de pensão e de previdência complementar, a criação de empresas públicas não estatais como a EBSERH, a ampliação da terceirização no interior dos equipamentos públicos, a incorporação das organizações sociais na gestão das políticas públicas e a desvalorização dos servidores públicos pela não atualização dos planos de carreira e pela corrosão salarial diante da ausência de reajustes reais (*ibidem*).

Lima (2019a, 2019b) expressa esse movimento pendular como a oscilação entre a contrarrevolução a quente e a contrarrevolução a frio. Com base em Florestan Fernandes (1975,

1980 e 1991 *apud* LIMA, 2019a, 2019b), a autora defende que durante os governos petistas houve uma “contrarrevolução *a frio*” e, a partir do golpe de 2016, a contrarrevolução reassume o caráter “*a quente*”. A primeira, seria caracterizada pela “existência de fases seguras e construtivas”, enquanto a segunda pela “ação violenta, associada ao regime burguês-militar e ao Estado autocrático burguês” (LIMA, 2019a, p. 16). Nesta interpretação, a contrarrevolução *a frio* se fundamentou em três aspectos: “pacto de dominação entre as frações da burguesia”, “alianças com a burocracia sindical e partidária da classe trabalhadora” e redução das lutas sociais “à ação constitucional e parlamentar” (LIMA, 2017 *apud* LIMA, 2019a, p. 16).

À vista disso, depreendem-se as marcas comuns presentes durante toda esta etapa histórica do capitalismo brasileiro. Embora cada fase conjuntural apresente particularidades no novo padrão brasileiro, há traços em comum que não podem ser ignorados em prol de uma suposta diferença substantiva entre os governos que atravessaram a Nova República, como aparece nas pesquisas que sobrevalorizam os determinantes “restritos” da política.

O nexos essencial permanece mesmo nas particularidades. Ao analisar o período particular de governo do Partido dos Trabalhadores, Chaves, Reis e Guimarães (2018) destacam a ênfase em políticas sociais focalizadas nos mais pobres. Contudo, segundo Reis e Macário (2020, p. 23), “as diferenças na política econômica e no manejo dos orçamentos em prol do fortalecimento de programas e políticas sociais se deram sobre a base da continuidade dos parâmetros neoliberais”. Mais do que uma possibilidade, a substituição de políticas sociais amplas por políticas focalizadas se tornou necessária pela demanda menor de recursos orçamentários, sendo assim mais “condizentes com os objetivos de ajuste fiscal” (OLIVEIRA, 2022, p. 10).

Mesmo no governo Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), não se rompeu com a política econômica vigente no governo anterior. Um dos documentos do Ministério da Fazenda, publicado no início do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), ao tratar de ‘Políticas sociais e redução de desigualdades’ (Brasil, 2003b), explicitou a concepção de política social que deveria ser priorizada. Para o Ministério da Fazenda, o principal problema das políticas sociais no Brasil não seria a falta de recursos. As autoridades da área econômica foram taxativas: “[...] o montante de recursos alocados nos programas sociais não é pequeno” (Brasil, 2003b, p. 15). O problema fundamental seria que tais recursos eram destinados aos ‘não pobres’, como, por exemplo, os servidores públicos, beneficiários da previdência, e os estudantes das universidades federais. A solução seria focalizar as políticas e os gastos sociais nos pobres, em detrimento dos considerados ‘não pobres’. Esta premissa sustentou as políticas econômicas e sociais adotadas durante esses governos (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018, p. 3).

O que as pesquisas supracitadas permitem concluir é que não só houve uma permanência como um fortalecimento deste conjunto de políticas de cunho neoliberal.

As modulações operadas em nada feriram a estrutura de propriedade e de poder incrustada na sociedade brasileira, razão por que a autocracia burguesa se repôs agora [na terceira fase do neoliberalismo] de modo avassalador. Quanto ao padrão de acumulação, o resultado da “onda progressista” no Brasil foi o aprofundamento do neoextrativismo e da reprimarização, a concentração de capital e riqueza e o fortalecimento do rentismo baseado, em parte, no sistema tributário e da dívida pública (REIS; MACÁRIO, 2020, p. 41-42).

Essa leitura é avessa àquela que destaca os elementos “restritos” da política, advogando uma diferença qualitativa entre os governos que atravessam a Nova República. Essa tese aparece com evidência, por exemplo, em Amaral (2017) e Singer (2017). Amaral (2017) distingue as diferentes fases conjunturais com ênfase nos mandatos do Poder Executivo Nacional. Segundo Amaral (2017), as reformas de FHC coincidem com as previstas no Consenso de Washington, enquanto os governos do Partido dos Trabalhadores efetuaram uma “reorientação parcial” em relação às privatizações e com o “estabelecimento de políticas públicas que dirigissem valores financeiros substanciais para a área social” (AMARAL, 2017, p. 5). Com este viés, o autor conclui que a partir do impedimento de Dilma Rousseff “assumiu a Presidência da República o grupo que dirigiu o país no período do governo FHC, e uma de suas primeiras medidas foi retornar à implementação, com intensidade, das reformas preconizadas pelo Consenso de Washington” (AMARAL, 2017, p. 6). No mesmo sentido, Singer (2017, p. 48) conclui, como visto na introdução, que há uma diferença substantiva entre os governos petistas, que levaram à cabo “uma direção diferente da que vinha antes, neoliberal, e diferente da que veio depois, neoliberal novamente”.

Para os fins desta pesquisa, que investiga a fase do *Novo Regime Fiscal*, cabe compreender quais mudanças no modo de produção e na relação entre as classes levam a um esgotamento da fase precedente e à passagem da fase seguinte. Em outras palavras, o que tornou o *Novo Regime Fiscal* um imperativo ao Estado brasileiro? Para isso, é preciso transpassar a superfície dos fenômenos políticos e analisar o período imediatamente precedente à promulgação da EC 95, a fim de completar o quadro de determinantes que dá sentido e razão de ser a esta política fiscal, como será feito no capítulo 2.

1.3 A função do Ensino Superior brasileiro no novo padrão de reprodução

Antes de entrar na particularidade do *Novo Regime Fiscal*, convém compreender quais propósitos o Ensino Superior é compelido a cumprir a partir do cômputo das disputas de classe sobre as novas formas de reprodução do capital no Brasil. Em outras palavras, o que determina o Ensino Superior neste período? A função do Ensino Superior não pode ser compreendida

apartada das relações históricas em que esse sistema científico e educacional está inserido, como uma definição abstratamente idealizada. É das relações históricas, em suas contradições que lhe são próprias, que resulta o propósito deste sistema e que, sob este desígnio, explica as suas reformas e sua refuncionalização em dado período. Quais as implicações para o Ensino Superior a partir das alterações nas bases de acumulação e, conseqüentemente, da nova posição dependente assumida pelo país na divisão internacional do trabalho? Quais os propósitos são reservados a partir da atual conformação hegemônica?

Assim, investigar a função do Ensino Superior serve para compreender os sentidos das mudanças efetivadas ou em marcha neste sistema, isto é, as tendências para as instituições de Ensino Superior. São tendências porque, permeadas pela luta de classes, encontram-se em constante disputa. No que tange sobretudo às universidades federais, por exemplo, não se pode ignorar os conflitos antagônicos que ora aceleram, ora freiam tais tendências²¹. Considerar isso não oblitera o valor heurístico de definir o projeto que se constitui pela atual forma hegemônica e suas tendências decorrentes.

A transição do antigo padrão industrial ao atual padrão de reprodução implicou remodelações não só no Estado como um todo, mas também na função destinada ao Ensino Superior e, imbricado a isso, redefiniu-se o papel designado às universidades federais. Na etapa inicial do padrão desenvolvimentista, especialmente entre a década de 1940 e 1950, a fim de consolidar o processo de industrialização, a conformação hegemônica buscava configurar o Ensino Superior — especialmente a universidade pública — como um ponto de apoio para alavancar o país à posição de autonomia no mercado mundial. Com esta finalidade, era preciso construir uma universidade capaz de produzir conhecimento científico e tecnológico de alto nível, capaz de solucionar questões do desenvolvimento nacional e ampliar as bases técnicas de composição do capital na região, ao mesmo tempo em que formava quadros altamente qualificados para dirigir este processo. Com o fim deste projeto e a submissão definitiva do país ao imperialismo, reestrutura-se as bases da produção e circulação do valor no Brasil. Com

²¹ A disputa da universidade é perpassada no interior dessas instituições, mas também em toda a sociedade brasileira. As disputas ocorrem dentro e fora das universidades. Para ilustrar um caso que perpassa o interior das universidades, basta lembrar os confrontos em torno do Reuni (2007), Ebserh (2011) ou do projeto de lei do Future-se (2019). Para romper o Regime Jurídico Único dos trabalhadores da saúde nos Hospitais Universitários e, assim, rebaixar os salários e aumentar a intensificação do trabalho, o governo criou a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). A partir disso, promoveu-se uma verdadeira campanha ideológica e coercitiva para que as comunidades universitárias aprovassem a inserção da empresa na gestão de seus hospitais. Inúmeras foram as resistências contra sua adesão. Em 2013, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, a correlação de forças permitiu barrar, ainda que momentaneamente, a adesão à empresa. Sob novas relações de força, contudo, a pauta voltou a ser inserida e, violentamente, foi aprovada no dia 2 de dezembro de 2021.

o desmantelamento da cadeia industrial, reprimarização da economia e ampliação da esfera financeira de valorização, a nova posição dependente que o país passa a ocupar na divisão internacional do trabalho vai de encontro ao antigo projeto de Ensino Superior e exige sua readequação.

Com a reorganização econômica do novo padrão, parte significativa da produção brasileira foi reorientada ao mercado externo por meio das exportações. As principais mercadorias da cesta de exportação originam do setor primário, portanto de baixo valor agregado, como soja, óleos brutos de petróleo, minério de ferro, carne de aves e bovina. Além do setor agropecuário e de extrativismo mineral, o Brasil se especializou na produção de poucas mercadorias manufaturadas, como jatos comerciais e produtos para a Indústria da Transformação. O setor industrial, desmantelado pelas privatizações e abertura comercial, perdeu espaço na composição do PIB brasileiro. A indústria de transformação compôs 11% do PIB, em 2021, face aos 36%, em 1985 (CONSIDERA; TRECE, 2022). Em proporções cada vez maiores, o capital estrangeiro cumpriu importante papel nesta reconfiguração interna. Segundo levantamentos da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), o investimento estrangeiro direto no Brasil passou de U\$ 989 milhões, em 1990, a U\$ 45 bilhões, em 2008 (Cf. OSORIO, 2012b, p. 109). Destaca-se também o papel predominante do capital estrangeiro no setor bancário-financeiro latino-americano, “chegando a controlar em muitos casos mais de 80% das atividades neste setor” (OSORIO, 2012b, p. 111). A inserção vigorosa do capital estrangeiro na região, somado à venda de empresas públicas, acentuou o processo de quebra dos pequenos e médios capitais e, assim, intensificou a tendência de centralização, favorecendo o grande capital nacional em sua estreita ligação com o grande capital estrangeiro.

É sobre estas bases que o Ensino Superior brasileiro é chamado a atuar. As novas tendências surgem desde o declínio do padrão precedente, politicamente expresso na ditadura empresarial-militar, mas ganham novos contornos a partir da consolidação do novo padrão, especialmente a partir da última década do século XX. É a partir deste momento “que as principais consequências da contrarreforma burguesa se fizeram abater sobre o setor, exigindo novos marcos regulatórios” (MINTO, 2014, p. 305). Assim, “a reforma da educação superior no país tornou-se progressivamente uma necessidade. Ela estava inscrita num processo que, como tendência geral, visava a reconstrução da hegemonia burguesa nas condições da particularidade brasileira” (MINTO, 2014, p. 305-306).

A partir de então, a função voltada ao desenvolvimento nacional torna-se incongruente no Ensino Superior brasileiro e, em seu lugar, entra um propósito mais imediatamente econômico em dois sentidos diferentes, mas conectados entre si. Por um lado, uma parte restrita

do Ensino Superior, caracterizada por manter certa capacidade de produção científica, patentemente as universidades públicas (federais em sua maioria), ficaria destinada a vincular-se com os interesses mais imediatos do mercado brasileiro. Por meio de parcerias entre empresas com departamentos ou fundações privadas, as universidades serviriam como prestadoras de serviços de “inovação” e adequação tecnológica, alterando apenas fragmentariamente a composição técnica destes capitais. Por outro lado, desfeito o papel estratégico de desenvolvimento nacional, parte cada vez mais volumosa do Ensino Superior passa a ser mercantilizada estruturando, assim, um fértil mercado para valorização do capital nacional e estrangeiro. Esta é a marca dupla do novo projeto para o Ensino Superior brasileiro: parte pequena das instituições de Ensino Superior são convertidas em prestadoras de restritos serviço tecnológico e científico, enquanto parte cada vez maior das IES são destinadas ao comércio de matrículas.

A reforma da educação superior tem seguido, em algum grau, as principais diretrizes internacionais, formuladas pelos grandes aparelhos hegemônicos do imperialismo, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Dentre as diretivas, estão uma nova responsabilização do Estado sobre o financiamento da educação superior; diversificação das IES e ampliação das modalidades de ensino; diversificação das fontes de financiamento do Ensino Superior público com estímulo especial às parcerias privadas; instauração de políticas de resultado que direcionam o setor público à formação pragmática e à produção “inovadora”; flexibilização das regulações das IES para a plena atuação do capital, rebaixando os critérios para abertura e funcionamento destas instituições; e promoção de modalidades mais baratas de formação superior, expandindo as formas de ensino a distância e cursos de curta duração (*Cf.* MINTO, 2014, p. 315-316).

É no decorrer da década de 1990, no contexto das reformas do Estado, que a reforma do Ensino Superior começa a ganhar corpo. Como nas demais políticas de Estado no período, isso significava dismantlar a recém promulgada Constituição Federal em seus pontos conflitantes ao projeto hegemônico. Vale dizer que nem todas as investidas sobre o Ensino Superior foram exitosas. Em 1995, a proposta de transformação das Ifes em Organizações Sociais (OSs) por meio da PEC 173 não foi aprovada pelo Congresso Nacional, embora a legalização das OSs viria a ocorrer três anos depois. No ano seguinte, o ministro da Educação, Paulo Renato Souza, foi frustrado em seu projeto de substituir a “autonomia de gestão financeira”, prevista na Constituição, pela “autonomia financeira”, proposta pela PEC 370. Em linhas gerais, contudo, no governo de FHC, houve êxito em dismantlar os principais pontos

da Constituição, especialmente através da elaboração e promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996. Diferente da correlação de forças do período constitucional,

as forças conservadoras predominaram no processo de elaboração da LDB, e a adoção de uma estratégia de “enfrentamento parcial”, de fazer uma lei minimalista, enxuta, omissa em questões basilares (remetidas para a legislação complementar), foi fundamental para compensar o caráter mais “sistêmico” possível a partir da CF/1988 (MINTO, 2014, p. 316-317).

Especialmente desde a LDB, um conjunto de leis, decretos, medidas provisórias, resoluções e portarias têm colocado em marcha alterações na educação em todos os seus níveis (LEHER, 2021b). Para o Ensino Superior abre-se, assim, o caminho para um processo de “adensamento privatista” que

não inaugura a presença dos interesses privados no Ensino Superior, mas acarreta sua reestruturação, fazendo com que o adensamento seja, por um lado, absoluto (crescimento das IES privadas e de sua presença no campo da educação superior); e, por outro lado, relativo, também no interior das IES e nas suas formas de relação com a sociedade e o Estado (MINTO, 2014, p. 317).

Vejamos como ganha corpo o atual projeto à educação superior brasileira em seu duplo movimento: destinando um grande segmento das IES para a valorização direta de capitais, através da mercantilização e, concomitantemente, readequando a produção de conhecimento no interior de um conjunto reduzido das IES, especialmente as universidades públicas, reformando suas estruturas, gestão, financiamento, pesquisa etc.

1.3.1 A mercantilização do Ensino Superior brasileiro

As universidades federais estão circunscritas na tendência de estímulo e privilégio à expansão privada do Ensino Superior desde a ditadura empresarial-militar. As instituições públicas, responsáveis por 75% das matrículas no Ensino Superior em 1968, controlavam, ao final de 1980, apenas 35% deste total (Cf. OLIVEIRA, 2022, p. 6). A despeito dos esforços contrários²², essa tendência se manteve na Carta Constitucional de 1988 ao prever a

²² É digno de nota os esforços do deputado constituinte Florestan Fernandes contra essa tendência. Segundo notas taquigráficas da Constituinte, Fernandes manifesta no dia 25 de junho de 1987 que “o que está acontecendo não é o pior desfecho, mas a notícia que vem num jornal, segundo a qual a exclusividade de recursos públicos para a escola pública teria sido eliminada e ter-se-ia introduzido o tráfico antidemocrático, anti-república e antieducacional de destinar à escola privada, comercial, mercantil ou confessional uma parte dos recursos públicos, de associar o Estado ao desenvolvimento do sistema público e, ao mesmo tempo, do sistema privado de ensino. Isso representa um golpe mortal no crescimento da democracia no Brasil” (FERNANDES, 1987 *apud* RODRIGUES, 2022, p. 17).

“distribuição de verba pública para o setor privado — laico e confessional —, por meios diretos ou indiretos (Lima, 2007)” (LIMA, 2019a, p. 15).

Esse movimento não foi contornado, mas aprofundado no período da chamada redemocratização brasileira. A partir de uma série de dispositivos legais, constituem-se os pilares e mecanismos que mercantilizam parte substancial do Ensino Superior inserindo-o na gôndola do mercado brasileiro. Para este fim, a educação superior foi segmentada em instituições não universitárias, com uma diversificação de modalidades de ensino. Os critérios de qualidade passam então a se identificar com aqueles da produção de mercadorias: maior produtividade com o menor custo de produção. O fator decisivo para a alta rentabilidade deste setor, contudo, derivou do patrocínio direto do Estado na transferência de fundo público. Como resultado, o setor foi rapidamente oligopolizado e passou a disputar diretamente o orçamento com as universidades federais.

Se, a partir da nova reconfiguração burguesa, o Ensino Superior perde sua funcionalidade ao desenvolvimento industrial e à soberania nacional, esvai-se também a razão de ser do Ensino Superior de tipo universitário, configurado na estreita relação entre ensino e pesquisa e munido de liberdade de cátedra, definição preservada pela Constituição de 1988²³. Como prescrevia documento do Banco Mundial, era preciso “fomentar a maior diversificação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4).

De modo geral, ao atacar a pedra angular do sistema universitário, buscava-se, de um lado, restringir a capacidade crítica e subversiva, avessa aos interesses hegemônicos e, de outro lado, intensificar a mercantilização do setor flexibilizando a forma institucional (MINTO, 2014). Desonerados os custos com estrutura laboratorial, insumos, professores e pesquisadores altamente qualificados etc., as instituições não universitárias de educação superior se apresentavam aos capitais como excelentes espaços de valorização, dado o baixo custo que envolvia manter apenas as atividades de ensino, em comparação com o sistema universitário. Como consequência e nítida expressão, das 2.537 IES existentes em 2018, apenas 199 (7,8%) eram universitárias e, destas, 107 eram públicas (SGUISSARDI, 2022).

A diluição do Ensino Superior em instituições não universitárias — centradas na prática de ensino e desvinculadas da produção científica e teórica — é acompanhada por políticas de avaliação em grande escala. A avaliação e o consequente ranqueamento das IES consolidam-

²³ Segundo o artigo 207, “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

se como meios para conduzir o Ensino Superior em seu novo propósito, isto é, apartado, em sua maioria, da produção de conhecimento. Ao avaliar o rendimento individual dos alunos para chegar aos ditos indicadores de qualidade, tal política valoriza centralmente as práticas de ensino, ou seja, “mais do que se preocupar com o processo da avaliação, tornaram-se verdadeiros *meios* de indução das políticas e diretrizes” (MINTO, 2014, p. 346).

Ao focar na relação individual com o estudante, desconsidera-se propositalmente gastos com estrutura, manutenção e pessoal qualificado que exigem as estruturas científicas das universidades. Assim, passou a ser comum classificar as universidades públicas como demasiadamente onerosas²⁴. Consideram, para isso, os gastos totais em relação à quantidade de matrículas, como se o conjunto estrutural destas instituições estivessem voltadas apenas para a certificação do alunado.

Nesse processo de proliferar instituições não universitárias, outro mecanismo de flexibilização fertilizou a rentabilidade deste negócio: a diversificação das modalidades de ensino, especialmente com a legitimação e expansão do ensino a distância. A implicação direta, com esta modalidade, é reduzir o percentual de capital aplicado em força de trabalho docente em relação ao capital total. Aumenta-se, assim, a composição orgânica do capital, expresso em uma alta composição técnica amplamente ancorada em aparatos de gravação, transmissão, sistemas de edição, plataformas, *softwares*, além do uso mais recente de inteligência artificial²⁵. Com esse aparato tecnológico e a fragmentação do professor em diferentes atividades especializadas, aumenta-se o número de mercadorias (matrículas) produzidas por trabalhador.

O número de matrículas na modalidade EaD em instituições privadas passou de 10,6 mil, em 2000, a 33,8 mil, em 2007 (SEKI; SOUZA; EVANGELISTA, 2019). O ano de 2008 marca um salto nas matrículas desta modalidade ao alcançar 449 mil vagas, um aumento de 1.225% em relação ao ano anterior. As matrículas privadas nesta modalidade seguiram tendência de alta e, em 2017, alcançaram a marca de 1,6 milhões, representando 25% do total das matrículas privadas (Cf. SEKI; SOUZA; EVANGELISTA, 2019, p. 119-121). Seki, Souza e Evangelista (2019, p. 120) observam que esse salto a partir de 2007 no setor privado foi propulsado por um aumento momentâneo, entre 2007 e 2008, das matrículas EaD nas IES

²⁴ Em 2019, no contexto dos massivos cortes às universidades federais, o então ministro da Educação, Abraham Weintraub, defendeu priorizar outros níveis de ensino em demérito ao Ensino Superior: “para cada aluno de graduação que eu coloco na faculdade, eu poderia trazer dez crianças para uma creche” (O GLOBO, 2019).

²⁵ Em maio de 2020 repercutiu a notícia de que as faculdades da Laureate Education usavam software de inteligência artificial para corrigir atividades de texto. Poucos dias depois, a rede demitiu cerca de 120 professores de cursos EaD.

públicas, fruto de uma “intervenção ativa do governo federal na indução da expansão das matrículas privadas”, que buscava

1) aproveitar-se do prestígio das IES públicas para legitimar a modalidade de EaD; 2) produzir, disponibilizar e legitimar plataformas, sistemas e infraestrutura de educação a distância, sobretudo aquelas difundidas pela Internet; 3) desregulamentar os cursos nessa modalidade e aprovar projetos de cursos submetidos pelas instituições privadas (SEKI; SOUZA; EVANGELISTA, 2019, p. 120).

É neste contexto que se desdobra uma dupla tendência no crescimento das matrículas de Ensino Superior no século XXI: preponderância no crescimento de matrículas em IES não universitárias e, articuladamente, ênfase no crescimento das IES particulares (privada com fim lucrativo) (MINTO, 2014). Como consequência, em 2020, o setor privado alcançou o controle de 77,5% das 8,6 milhões de matrículas em cursos de graduação (BRASIL, 2022). Considerando apenas as matrículas de ingresso naquele ano, o setor privado representava 86% das 3,8 milhões de novas matrículas (BRASIL, 2022).

Para isso acontecer, o setor privado construiu ao longo da história uma complexa e sofisticada rede de entidades, sindicatos, associações, fóruns etc. que organizam, articulam e representam seus interesses. Até 2016 foram criadas ao menos 27 entidades representativas dos interesses do capital de Ensino Superior privado²⁶, que expressam “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).

Em 2011, por exemplo, o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular²⁷ anunciou como meta atingir 10 milhões de matriculados no Ensino Superior. Ao definir suas estratégias de expansão, o fórum partiu “do diagnóstico de que o setor público não tem mais condições de ser protagonista dessa expansão e que, por complementaridade, esta atribuição deve ser delegada ao setor privado” (MINTO, 2014, p. 334).

Para se constituir como vanguarda na expansão das matrículas, esses aparelhos de hegemonia têm articulado a ampla atuação do Estado no setor — e expressam abertamente esse papel que o Estado é chamado a cumprir. De um lado, há exigências relacionadas à regulamentação dos cursos em seus critérios de funcionamento e de avaliação de qualidade. Por outro, parte das pautas focam na “desregulamentação completa do setor, com redução de

²⁶ O quadro completo é apresentado em Seki (2018) *apud* Seki, Souza e Evangelista (2019).

²⁷ Fundado em 9 de abril de 2008, o fórum integra cinco entidades: ABMES (Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior), Abrafi (Associação Brasileira das Faculdades), Anup (Associação Nacional das Universidades Particulares), Anaceu (Associação Nacional dos Centros Universitários) e Semesp (Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior).

exigências e controles (deixando o ‘mercado’ funcionar)” (MINTO, 2014, p. 345). Todavia, se a acomodação dessas exigências deu mais “liberdade” à indústria de matrículas ao flexibilizar critérios de funcionamento, como número de professores em dedicação integral etc., o que definitivamente tornou o setor altamente rentável e seguro à aplicação de capitais foi o patrocínio direto do Estado. As principais mudanças na virada do século e no decorrer das duas primeiras décadas no novo milênio se voltaram ao acesso de recursos públicos pelo setor privado.

Segundo análise de Minto (2014, p. 334) acerca do IV Congresso do Fórum citado, “chama a atenção a ênfase que as entidades privadas depositam na necessidade de ‘parceria’ com o MEC e, por conseguinte, com o Estado brasileiro, para atingir suas metas”. Este, porém, não é um caso isolado. Ainda segundo o autor, a CM Consultoria segue a mesma linha.

Todas elas enfatizam a necessidade de ampliar programas de financiamento estatal às IES privadas com o intuito de combater a “ociosidade” de vagas nas IES (ensino “tradicional”) e, complementarmente, de combater problemas como a pouca distribuição regional do Ensino Superior (apenas 35% dos municípios brasileiros são atendidos por IES ou pólos de EaD, segundo o estudo), e de estímulo a formas alternativas de ensino (tecnológico, à distância, cursos de curta duração etc.)” (MINTO, 2014, p. 335-336).

De acordo com Marini (1979, p. 24), o Estado tem traços particulares nos países periféricos, especialmente na primeira fase da circulação, devido ao “peso que o investimento público tem na economia dependente”. Isso decorre, entre outros fatores, da “capacidade que possui [o Estado] de transferir para si parte da mais-valia gerada pelo capital privado, a de produzir ele próprio mais-valia e, finalmente, a de captar parte do capital variável dos salários pagos à força de trabalho” (MARINI, 1979, p. 24). Embora sem nomear, o autor destaca o papel que cumpre o Fundo Público no processo de acumulação dependente.

No caso concreto do Ensino Superior privado, a gênese de sua expansão se explica, entre outros fatores, pela transferência de fundo público ao setor privado. É no período ditatorial do último quarto do século XX que se desencadeia a tendência de expansão do Ensino Superior privado, a ponto deste ultrapassar as matrículas públicas e dominar 65% das matrículas no final dos anos 1980. Desde ao menos 1965, com a revisão do Plano Nacional de Educação de 1962, entra em cena “a possibilidade de transferências orçamentárias para as instituições de ensino privadas que se aproximaram muito intimamente do regime ditatorial” (SEKI, 2020, p. 138-139). Foi crucial para este processo os programas de créditos estudantis, como o Programa de Crédito Educativo (PCE), aprovado em 1975. Com participação da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e bancos privados, o programa permitia financiar 50% a 100% do valor da semestralidade ou anuidade.

Para se ter ideia da dimensão da apropriação do fundo público por seu intermédio, no primeiro semestre de 1976, o programa começou a ser executado gradualmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, contribuindo para o crescimento do número de estudantes matriculados nas IES que vinha se expandindo desde meados da década de 1960 – primeiro em todas as capitais, depois nos campi fora de sede e, por fim, em direção ao interior dos estados. Já no segundo semestre, “foi estendido a todas as instituições de Ensino Superior do Brasil, reconhecidas ou autorizadas”, alcançando cifras gigantescas à época, “tendo beneficiado mais de 870 mil estudantes” (BRASIL, 2017b, s.p.). Ou seja, aproximadamente 67% de todo o alunado do Ensino Superior brasileiro estudava sob alguma modalidade de crédito do programa (SEKI, 2020, p. 140).

Renomeado como Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes (CREDUC), em 1992, o programa sofre uma série de modificações que “atendiam às enormes pressões das IES privadas por maior segurança e estabilidade no fluxo das concessões dos créditos e dos pagamentos às mantenedoras” (SEKI, 2020, p. 143-144). É nesta situação que as matrículas no Ensino Superior saltam anualmente a partir da segunda metade da década de 1990. Em 1999, o Estado criou o programa que depois ficaria conhecido como Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) em uma relação de continuidade com os primeiros programas de créditos estudantis, como defende Seki (2020). Mais do que a mera manutenção, a lógica privatista será ampliada a partir de então (QUEIROZ, 2015 *apud* SEKI, 2020).

A instituição do FIES marca, portanto, um novo momento na expansão do Ensino Superior privado: se é com o golpe de 1964 que as transferências de fundo público à mercantilização de matrículas tornam-se política de Estado, é a partir do final dos anos 1990 que esta propensão ganha novos contornos, intensificando as transferências de Fundo Público e, assim, promovendo a ampla expansão das matrículas no setor privado. Para Seki (2020), o FIES revela um novo grau de rentabilidade financeira aos capitais alocados no setor. Enquanto com o CREDUC as “mantenedoras recebiam os valores financiados das mensalidades e taxas sob a forma líquida”, com o novo fundo “o pagamento passou a ser efetivado por meio de certificados federais representantes de dívida contra o Tesouro Nacional” (SEKI, 2020, p. 145).

Inicialmente, a emissão de certificados da dívida pública serviria apenas para as IES quitarem despesas tributárias com o Estado. Esse quadro, porém, se completa com a criação, em 2004, do Programa Universidade para Todos (Prouni)²⁸. As IES que aderem ao Prouni oferecem vagas a estudantes, que selecionados pelo programa, podem ser isentados com bolsa

²⁸ “Leher (2010, p. 382) analisa como o ProUni materializa as diretrizes dos organismos internacionais do capital, especialmente Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, e do Ministério da Fazenda, destacando que ‘o ProUni é um programa de compra de vagas nas instituições privadas por meio da pior forma de uso das verbas públicas, as isenções tributárias, justo a mais opaca ao controle social’. Para os jovens trabalhadores, o ProUni representa o acesso à Educação Superior, mas tal acesso ocorre, majoritariamente, em instituições privadas não universitárias, destituídas da política de pesquisa e da produção crítica e criativa do conhecimento” (LIMA, 2019a, p. 18, 2019b, p. 519).

de 50% ou 100%. A vaga é custeada pelo Estado que isenta compromissos tributários que as IES teriam perante a Receita Federal. Levando isso em conta, Seki (2020) defende que há uma “integração” entre o FIES e o Prouni. De um lado, o FIES emite títulos da dívida que seriam destinados a saldar tributos, de outro lado, porém, o Prouni isenta estas tributações. Em articulação, os dois programas permitem às IES acumularem “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).

Além de ampliar a apropriação de fundo público pelo setor privado, o Prouni serviu para pressionar a conversão das IES privadas sem fins lucrativos em IES particulares, isto é, com fins lucrativos. Expressão deste movimento, “entre 2010 e 2018, as matrículas das organizações educacionais com fins lucrativos cresceram 106%; no mesmo período, as sem fins lucrativos encolheram 18% em suas matrículas” (LEHER, 2021b, p. 14). Busca-se, assim, ampliar o mercado de matrículas no setor expandindo as possibilidades de inserção de capitais.

No processo de tramitação do projeto que deu origem à lei do Prouni, as IES com fins lucrativos ‘ficaram isentas, a partir da adesão, de praticamente todos os tributos federais que recolhiam’ (Carvalho, 2006, p. 988), além de o poder público ter estabelecido regras mais flexíveis para com estas do que com relação às IES sem fins lucrativos, o que gerou um estímulo para a conversão destas naquelas (idem, p. 987) (*Apud* MINTO, 2014, p. 325).

Em linhas gerais, o processo de mercantilização e expansão do Ensino Superior privado foi derivado de uma complexa articulação dos capitais através do Estado. “A lista de medidas favoráveis aos negócios educacionais é imensa” e incluem

a liberalização das mensalidades, a criação do Fies, a regulamentação dos centros universitários, o estabelecimento de mecanismos de avaliação decididamente favoráveis às empresas educacionais, o ProUni, o redimensionamento do Fies em 2010, a ampliação das disciplinas virtuais nos cursos presenciais e a legislação extremamente flexível para oferta da modalidade de educação a distância (LEHER, 2021b, p. 16).

Diversos mecanismos jurídicos de flexibilização das IES comerciais permitiram pulverizar a estrutura institucional, simplificar os processos seletivos, diversificar as modalidades de ensino e ramificar os tipos de cursos. Neste conjunto, os mecanismos estatais de transferência de renda têm sido centrais à alta rentabilidade que apresenta o setor. Chaves, Reis e Guimarães (2018) dão a dimensão deste “patrocínio estatal”:

Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R\$ 19,627 bilhões, em 2003, para R\$ 47,626 bilhões, em 2016, um crescimento de 144,10% [a preços de janeiro de 2017, deflacionados pelo IPCA]. As despesas com o Fies e o Prouni foram elevadas de R\$ 1,565 bilhão, em 2003, para R\$ 19,570 bilhões, em 2016, um crescimento de 1.150,68%. Em 2003, os recursos destinados pelo governo federal à expansão da educação superior privada representavam 7,97% do total de recursos destinados ao financiamento das

universidades federais; em 2016, passaram a representar 41,09%. Tais números demonstram que os grandes grupos financeiros educacionais contaram com expressivo financiamento público para garantir a expansão e a lucratividade de seus negócios (...) (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018, p. 6).

A mercantilização da educação superior se desenvolveu de tal maneira que, em 2016, 42% das matrículas privadas estavam concentradas em dez empresas; destas, as cinco maiores (Kroton, Estácio de Sá, Unip, Laureate e Ser Educacional) detinham mais de 2 milhões de matrículas (26,1% do total), superando, assim, o conjunto de estudantes matriculados em todas as IES públicas do país (24,7%) (SEKI; SOUZA; EVANGELISTA, 2019). Os fatores citados acima foram cruciais para este processo, mas a oligopolização do setor só pode ser compreendida em sua totalidade analisando o movimento de acumulação inorgânica de capital, isto é, pelo processo de centralização de capital no setor que desdobrou-se concretamente em fusões e aquisições de IES pelos grandes conglomerados educacionais. Essa centralização acelerada de capitais foi possível pela ação de grupos financeiros e de capital aberto, especialmente estrangeiro — processo que ficou conhecido como financeirização do Ensino Superior.

O grupo Anhanguera Educacional é ilustrativo. Fundada em 1994, a Anhanguera foi a primeira instituição de ensino a abrir capital no país, em março de 2007. Os recursos arrecadados por meio da Oferta Pública Inicial na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) permitiu que o grupo “adquirisse sete mantenedoras de Ensino Superior, ampliando sua presença nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste” além de possibilitar “o início das operações de educação a distância (EaD) por meio da aquisição de 452 polos distribuídos em 24 estados e no Distrito Federal” (SEKI, 2020, p. 209). Este processo se repetiu em escala mais ampliada em 2008, com nova abertura de ações na bolsa.

Processo similar ocorreu com a Kroton depois que a empresa abriu capital na Bovespa. A partir de então,

iniciou-se um intenso processo de fusões e aquisições de empresas menores, adquirindo o grupo Iuni Educacional (2010), Ceama (2011), Fais (2011), União (2011), Unopar (2011). Em 2013, a Kroton se fundiu com o grupo Anhanguera Educacional. Foram nestes anos também que a empresa ampliou sua atuação na modalidade de Ensino a Distância (EaD). A ampliação de sua atuação prosseguiu ainda com a aquisição do Unirondon (2013), do Centro Educacional Leonardo Da Vinci (2018), a compra do grupo Somos Educação (2018), do Colégio Lato Sensu (2018), do Centro de Ensino Superior de Marabá (2019), do Centro de Ensino Superior de Parauapebas (2019) e do Centro de Ensino Superior de Paragominas (2019) (INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL, 2020, p. 10).

Se as fusões e aquisições de pequenas e médias IES são geradas por este processo de financeirização, a emissão de capital fictício em grande proporção são baseadas, de acordo com

Seki (2020, p. 213), “nas garantias proporcionadas pela dotação de certificados de dívida pública e pelo ambiente favorável de negócios do Ensino Superior privado, que asseguram volumes de capitais monetários para o nível de aquisições mercantis”. Ou seja, a massa de contratos do FIES permite segurança e estabilidade aos fundos de investimento, seguradoras etc. ao fazer colocação financeira nas IES vinculadas ao programa. Para Seki (2020), os títulos da dívida pública emitidos através do FIES asseguravam o processo de financeirização, afinal, tais certificações são consideradas seguras e de alto rendimento. É notório, por exemplo, que em 2013, no contexto de fusão entre a Kroton e a Anhanguera, os dois maiores conglomerados educacionais na época, Rodrigo Galindo, então CEO da Kroton, destacou a importância do FIES: “nós somos o maior parceiro do Ministério da Educação, com 120.000 alunos do FIES nas duas instituições combinadas” (AYRES, 2013). No momento da fusão, cerca de 20% das matrículas presenciais da Anhanguera provinham do FIES, enquanto na Kroton este percentual era de 45% (AYRES, 2013).

A penetração de capitais estrangeiros nesse mercado associa os conglomerados educacionais com uma miríade de grupos estrangeiros que passam a ser sócios de IES brasileiras, como GP Investimentos, Capital Group, Carestian Group, JP Morgan, Oppenheimer e Blackstone etc. Essa ampla financeirização é essencial ao processo de oligopolização: entre 2007 a 2015, ocorreram 227 aquisições e fusões entre as *holdings* do setor, com maior patamar na crise de 2008, ano em que registrou-se 53 aquisições (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018).

Considerando os elementos gerais de soberania nacional, Leher (2021a, p. 728) defende que a mercantilização do Ensino Superior por grupos financeiros “é tão relevante que a China, em julho de 2021, proibiu grupos de capital aberto e sob dominância financeira de atuar nos cursos que compõem a formação básica e geral dos estudantes, seja na educação básica, seja na educação superior”. Segundo Minto (2014, p. 337-338), “a associação com o capital estrangeiro relativiza qualquer suposta proposição ‘nacionalista’ (de limitar a participação desses capitais) presente no projeto de ‘reforma universitária’ apresentado pelo governo federal”.

A função econômica do Estado neste processo de financeirização e, a partir disso, oligopolização, levou os grandes conglomerados educacionais a concorrer diretamente com as universidades públicas na alocação de verbas da União.

Sem a indução estatal do ProUni que concedeu isenções tributárias generosas ao segmento mercantil, em troca de uma reduzida contrapartida em termos de vagas e, o que é indissociável desta indução, o redimensionamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) em 2010, é certo que a expansão privado-mercantil não teria tido a

mesma escala. O crescimento do montante é ilustrativo. Em 2010, o Fundo mobilizou algo como R\$ 2 bilhões; em 2016, a incrível soma de R\$ 34,4 bilhões. Neste período, os grupos de capital aberto chegaram a ter mais da metade de seus estudantes auspiciados com o fundo público. Todos os analistas do mercado financeiro, como CreditSuisse, BofA, Itaú-BBA, Bradesco BBA, indicaram o mercado educacional como atraente porque justamente possuíam o lastro do fundo público. A ordem de grandeza pode ser mais bem dimensionada quando lembramos que, em 2016, as 63 universidades federais juntas tiveram menos de R\$ 10 bilhões em recursos de custeio e investimentos. Desse modo, *a pujança do repasse do fundo público para o setor mercantil agravou a penúria das instituições federais*. Daí a relevância dos projetos do Future-Se para o aprofundamento da mercantilização e da mercadorização das universidades e institutos federais (LEHER, 2021a, p. 728-729, grifo adicionado).

Entre as principais reivindicações do setor privado, Minto (2014, p. 346) destaca o foco do setor na “maneira de organizar o ensino público haja vista seu interesse direto na desorganização desse ensino e a perspectiva de concorrer por verbas públicas”. Para os propósitos desta pesquisa, cabe destacar como este longo e complexo processo de mercantilização, financeirização e oligopolização do Ensino Superior privado tem claras implicações ao setor público, em especial às universidades federais, mantidas pelo orçamento da União. O papel chave do fundo público para este processo de acumulação ocasiona um determinante central às universidades federais: a disputa pelo fundo público contra conglomerados monopolizados, internacionalmente estruturados e com ampla capacidade de disputa hegemônica, dado seu vasto conjunto de aparelhos privados de hegemonia. Enquanto a economia brasileira estava no ciclo ascendente, a capacidade fiscal do Estado manteve esse conflito enevado, com ar de aparente conciliação. A partir do momento em que o ciclo se reverteu e, com ele, a disposição de fundo público do Estado, estaria esgotada a capacidade conciliatória e o conflito tornar-se-ia ostensivo.

Antes de examinar como se desdobrou a crise no Brasil, é preciso analisar como a universidade pública foi readequada em seu papel diante do novo projeto para o Ensino Superior brasileiro.

1.3.2 A refuncionalização das universidades públicas

Junto à Reforma do Estado e à redefinição das políticas macroeconômicas, a década de 1990 também é marcada por uma série de alterações jurídicas que visam refuncionalizar as universidades públicas, em conformidade com o novo projeto que se desenha ao Ensino Superior brasileiro. Sob a bandeira de uma suposta modernização, tais modificações almejam “racionalizar, sobretudo nas IES públicas, a gestão interna, o uso de recursos, a capacidade

ociosa e, fundamentalmente, flexibilizar a criação de alternativas de cooperação e formação de parcerias no âmbito da sociedade civil” (LEHER, 2018 p. 93 *apud* COSTA, 2021, p. 121).

Mesmo quando operados no setor estatal (...) os processos de flexibilização e de diversificação das modalidades de ensino estão amplamente vinculados à lógica da privatização. Isto porque operam segundo as mesmas tendências de adequação da educação superior aos novos padrões de acumulação capitalista nos tempos da mundialização. São elas: a tendência de redução relativa (“enxugamento”) dos investimentos estatais na educação pública; o nivelamento por baixo da oferta de cursos no setor público com qualidade similar à das IES privadas (Cf. Leher, 2010, p. 48); a desvinculação entre ensino e pesquisa; a precarização das condições de trabalho dos docentes, fenômeno gritante nas experiências de ensino a distância da UAB, por exemplo; a formação de FT [força de trabalho] dita “flexível”, barata e rápida, para atender aos requisitos do capital monopolista e dos setores mais lucrativos da economia de serviços no país (MINTO, 2014, p. 342, acréscimo nosso).

A razão de ser do financiamento estatal às universidades públicas se altera por pelo menos duas razões. Primeiro, como esvaziou-se qualquer propósito de desenvolvimento nacional e autônomo e, no lugar, se tornou preciso reduzir a produção científica e tecnológica aos interesses mais imediatos dos capitais no novo patamar de dependência, o investimento estatal nas universidades públicas deixa de ser estratégico e central para os objetivos gerais da acumulação no país. Em segundo lugar, como redobra a função do fundo público à compensar as taxas de lucro, especialmente através do capital fictício por meio da dívida pública, as despesas não financeiras tendem a ser comprimidas — “ajustadas” — para a produção de *superávits* primários restringindo, em maior ou menor medida, o orçamento às universidades públicas. A despeito das particularidades, esta tendência repercute nas universidades públicas nos três níveis da federação (União, Estados e Municípios).

A conversão de prioridade do orçamento das universidades públicas se refletiu em um conjunto de medidas legais. Dentre os principais pontos na Constituição Federal de 1988 que entram em conflito com os interesses hegemônicos, está o artigo 207 que, além da liberdade catedrática, garante a autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades públicas. A primeira tentativa de desmontar integralmente este princípio remonta a 1996, na fracassada tentativa da PEC 370 de substituí-lo por “autonomia financeira”, como mencionado antes. É neste mesmo sentido que, décadas depois, o Projeto de Lei nº 3076/2020, que visa criar o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores (Future-se), ambiciona dar maior autonomia financeira às instituições federais de Ensino Superior fomentando a captação de recursos por conta própria.

Em vistas de impor liberdade às universidades para arcar com seu próprio financiamento, o tema da “autonomia adquiriu a conotação de desresponsabilidade do poder público, não garantindo o pleno financiamento das atividades das IES, ao mesmo tempo em

que se buscava induzi-las a serem mais ‘produtivas’” (MINTO, 2014, p. 317-318). Essa tendência é condizente com as diretrizes de organismos internacionais. Segundo o Banco Mundial (1995), é preciso reduzir o papel do Estado na composição do orçamento das universidades, seguindo o exemplo da reforma universitária chilena, perpetrada pelo governo ditatorial de Augusto Pinochet (1973-1990). De acordo com documento do Banco Mundial (1995, p. 6), “a competição com relação aos recursos fiscais tem sido utilizada como estímulo para melhorar a qualidade e a eficiência no Chile”.

Ao mesmo tempo em que as políticas induzem à arrecadação de recursos próprios, as avaliações em grande escala moldam a educação superior e a produção acadêmica sob critérios produtivistas de cunho utilitarista: ambas à contrapelo da autonomia universitária de gestão financeira. Os critérios avaliativos tencionam as universidades à competitividade e ranqueamento em torno de uma suposta eficiência e economia de recursos (Cf. MINTO, 2014). A tendência interna às universidades é criar um *modus operandi* de concorrência generalizada entre departamentos, laboratórios, professores etc., aspecto central da racionalidade neoliberal que insere no sujeito a lógica concorrencial própria ao capital (Cf. DARDOT; LAVAL, 2016). Cindem-se os laços de coletividade e cooperação da produção teórica e científica, colocando pesquisadores e universidades em constante disputa por melhores notas, classificação, rankings etc. em prol de recursos. Além das avaliações, há uma tendência de mudar a gestão das universidades adequando-as aos “princípios ‘gerenciais’ que afetaram particularmente as relações de trabalho, forçando a reorganização dos quadros docentes à luz do desempenho individual” (MINTO, 2014, p. 339-340).

A Capes, além de ser a maior agência de fomento à pesquisa no Brasil, é o principal órgão de avaliação dos programas de pós-graduação. Além de outras agências de fomento, a Capes se baseia no resultado da Avaliação Trienal como principal critério à distribuição de bolsas e recursos aos programas de pós-graduação. Com base nesta avaliação, os programas são classificados com conceito (nota) que varia de 1 a 7, sendo o conceito 3 referente ao padrão mínimo para ter validade nacional e os conceitos 6 e 7 considerados de padrão internacional. Como o acesso ao financiamento é condicionado pelo desempenho em tais modelos avaliativos, estes servem, em última instância, como modeladores dos programas de pesquisa no país. Este formato de intervenção estatal direta nos programas de pós-graduação remonta ao menos desde o primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG), formulado para o quadriênio de 1975-1979. O modelo de avaliação implantado durante a ditadura foi reformulado e adaptado às exigências próprias da reconfiguração dos anos 1990. Em 1998, implementou-se o modelo atual de avaliação Capes, referente ao biênio 1996-1997. Cria-se, a partir de então, a nomeação

dos “cursos de excelência”, destinada àqueles com inserção internacional; e extingue-se as avaliações isoladas a cursos de mestrado e doutorado, além de destacar os números de publicações, teses e dissertações produzidas pelos programas.

Portanto, mais do que justificar uma política orçamentária restritiva e focalizada, a ruptura com a autonomia de gestão financeira tem servido como mecanismo ideológico e coercitivo à refuncionalização das universidades públicas, em especial direcionando parte da estrutura científica às demandas imediatas de “inovação” de parcelas do setor privado mercantil. As restrições orçamentárias e a canalização restrita de recursos com base em avaliações servem de impulso a essa tendência “produtivista” impelindo, pela via orçamentária, a adesão das universidades a diferentes artifícios legais como as fundações privadas e as parcerias público-privadas.

Em 1994, durante o governo Itamar Franco, são legalizadas as Fundações de Apoio Institucional, através da Lei nº 8.958/1994 (BRASIL, 1994). A partir deste momento, as fundações — entidades de direito privado — são inseridas no âmbito das instituições federais de Ensino Superior e de pesquisa científica e tecnológica. Ao regularizar esta forma de inserção, a lei permite às IFES celebrar convênios e contratos “com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos” (BRASIL, 1994). Como consequência, entre 1995 a 2001, foram criadas 53 fundações: “raras Ifes não as possuíam em 2001, 22 possuíam uma única, mas a UFMG e UFBA mantinham seis cada” (SGUISSARDI, 2002 *apud* SGUISSARDI, 2022, p. 222).

Embora as fundações ditas de apoio fossem inseridas generalizadamente nas universidades públicas, os efeitos concretos não foram homogêneos em relação às áreas do saber. As parcerias com a iniciativa privada privilegiavam campos do conhecimento mais aptos às pesquisas de inovação e adaptação competitiva, como os departamentos e laboratórios dos cursos de engenharia. Sem propósito utilitário à demanda fugaz do mercado, cursos voltados às ciências de base, à filosofia e às ciências humanas e sociais foram preteridos nas concessões de recursos públicos ou nos convênios com empresas. Com pouco mais de duas décadas destas políticas e dado o agravamento do orçamento às universidades no contexto da EC 95, esta segregação entre as áreas de conhecimento fica visualmente nítida na estrutura predial e

laboratorial dos cursos privilegiados pelo setor privado, em detrimento das demais áreas da universidade²⁹.

A criação dos Fundos Setoriais, em 1999, expressa bem esta transformação. Os idealizadores dos fundos deixam claro a necessidade de criar “um novo padrão de financiamento” das universidades e da ciência e tecnologia brasileira (Cf. PACHECO, 2007). O Estado já previa naquele momento, com base no Plano Plurianual, “consolidar um conjunto de fundos setoriais, especialmente aqueles vinculados a concessões públicas e com significativos impactos sobre o processo de geração e difusão de novas tecnologias” (PACHECO, 2007, p. 191). Na visão dos defensores, seria “preciso priorizar e focalizar os recursos existentes nas áreas críticas e dentro das diversas áreas em tecnologias e processos-chave capazes de apresentar resultados efetivos para o País” (PACHECO, 2007, p. 204). Desde a ditadura empresarial-militar, há uma estratégia de canalizar recursos às universidades federais por meio de projetos, o que enfraquece a autonomia de gestão financeira, pois retira “as condições materiais para planejar a produção do conhecimento em seus projetos de desenvolvimento institucional” (LEHER; SANTOS, 2020, p. 223).

Com a criação de 12 Fundos Setoriais entre 2000 e 2001, o então governo FHC buscou recriar o modo de financiamento das universidades estimulando a produção da chamada inovação tecnológica. Esta política de incentivo complementou as políticas precedentes que legitimam e regularizam as atividades de ciência e tecnologia voltadas ao setor privado. Em 1996, o governo havia aprovado a Lei de Propriedade Industrial (BRASIL, 1996), que regula a proteção dos direitos relativos à propriedade industrial. No ano seguinte, foi promulgada a Lei de Cultivares (BRASIL, 1997), que estabelece os direitos relativos à propriedade intelectual referente a cultivar. Em 1998, com a Lei do *Software* (BRASIL, 1998a), regularizou-se a proteção da propriedade intelectual de programa de computador e sua comercialização no Brasil. A partir destas medidas legais, os Fundos Setoriais passaram a cumprir o papel complementar de compelir a transmutação das estruturas universitárias e científicas para se adaptarem às necessidades do “conhecimento e *know-how* tecnológico” transformados, segundo justificativa hegemônica, “no principal fator de agregação de valor aos produtos” (PACHECO, 2007, p. 194).

²⁹ Em 2018, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) inaugurou a ampliação do prédio da Engenharia Civil com mais de 4 mil metros quadrados de área destinados a salas de aula, sala de professores, laboratórios e setor administrativo do curso. Em contraste, na mesma universidade, um incêndio parcial atingiu um dos prédios do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFH), em 2022. No ano seguinte uma lâmpada despencou e atingiu uma estudante que tinha aulas no Centro de Comunicação e Expressão (CCE).

As fundações de apoio atuam como intermediárias entre a universidade e o setor privado, ao passo que os Fundos Setoriais focalizavam os recursos às áreas pertinentes à inovação tecnológica. É nesta esteira que o governo Lula regulariza as Parcerias Público-Privadas, em 2004, através da lei 11.079 (BRASIL, 2004b). A lei prevê contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, de serviços ou obras públicas, quando estas envolverem cobrança de tarifa dos usuários e contraprestação financeira do governo (BRASIL, 2004b).

Ao instituir as normas para os contratos firmados entre o poder público e empresas privadas, a lei das PPPs complementam o quadro jurídico que, dentre outras coisas, tenciona as universidades à estreita vinculação com setores privados no âmbito da produção tecnológica. Além disso, no contexto de restrição orçamentária, a promoção de parcerias aparece como meio de compensar a queda orçamentária através da captação de recursos próprios. Segundo Chaves (2009), “como resultado dessa política, baseada em ajuste fiscal e cortes nos gastos sociais, as universidades têm sido induzidas a captar recursos no mercado por meio do estabelecimento das parcerias público-privadas” (CHAVES, 2009, p. 311 *apud* SGUISSARDI, 2022, p. 225). As pressões do Estado para concretizar a “autonomia financeira” das universidades públicas se desdobram em pressões internas à instituição para acatar as formas alternativas de captação de recursos. Entre 2015 a 2018, as 10 universidades federais com maior arrecadação de recursos próprios tinham nestes, em média, 23,9% do total de suas receitas discricionárias³⁰.

A política de indução do Ministério da Educação (MEC) para que as universidades públicas ampliassem os recursos próprios para sua sobrevivência (...) foi decisiva para que os gestores desses estabelecimentos públicos passassem a defender a prestação de serviços remunerados como forma alternativa de preservar a vida institucional (CHAVES, 2009, p. 320 *apud* SGUISSARDI, 2022, p. 225).

Com base nesta refuncionalização das universidades, compreende-se o sentido das políticas de incentivo à inovação. Em 2000, foi instituído o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação com o objetivo de “estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo” (BRASIL, 2000b). Com a lei da inovação, em 2004, o Estado concede uma série de incentivos à pesquisa de tipo “inovadora” com estímulos à criação de incubadoras, parques tecnológicos etc. A lei previa concessão de benefícios fiscais, além de proteger a propriedade intelectual e regular sua transferência ao setor produtivo por meio da celebração de contratos, visando

³⁰ Cálculo feito com base nos dados brutos apresentados em Facco (2021).

incrementar, ainda que minimamente, a composição tecnológica das empresas parceiras. Esta imbricação é fortalecida e ampliada, em 2015, com o Novo Marco da Ciência e Tecnologia, instituído pela EC 85 (BRASIL, 2015), que dispôs sobre os estímulos ao desenvolvimento de produção científica, à pesquisa e à capacitação tecnológica para a inovação.

As implicações práticas deste papel “empreendedor” e “inovador”, em que as universidades são tensionadas a desempenhar, ficam expressas, por exemplo, na Agência de Inovação da Unicamp (Inova Unicamp), criada em 2003. A Inova Unicamp tem sido pioneira nacional na implementação das parcerias público-privadas e exemplo às outras universidades, coagidas a empreender após a lei de inovação (2004). Até março de 2022, a Inova Unicamp atingiu 1.276 patentes (sendo 129 delas concedidas apenas em 2021), além de abarcar 1.293 empresas-filhas³¹ cadastradas. A agência comercializa as produções tecnológicas produzidas a partir das parcerias por meio de patentes, cultivares, *software* etc. A título de exemplo, dentre os empreendimentos “inovadores”, estão: a produção de tecnologia habilitada a diminuir o tempo de execução de programas de computador, fruto de parceria com a multinacional sul-coreana Samsung Electronics, em 2015; o desenvolvimento de algoritmo capaz de identificar pontos turísticos a partir de imagens, tecnologia desenvolvida em parceria com Squadra Tecnologia S.A. e licenciada pela mesma empresa, em 2016; a elaboração de uma tecnologia apta a filtrar conteúdo sensível de conteúdos audiovisuais exibidos por aparelhos eletrônicos, em 2017, uma parceria do Instituto de Computação da Unicamp com a Samsung; a fabricação de reator para uso comercial ou residencial para purificação do ar a baixo custo, em 2018, em parceria entre a Faculdade de Engenharia Química e a *start-up* CleAir Technology.

Esses exemplos de produção empreendedora e inovadora notabilizam o papel que passam a cumprir esses departamentos e laboratórios universitários a partir das PPPs: aumentar a composição tecnológica de *start-ups* e conglomerados internacionais com tecnologias, em sua maioria, de baixa complexidade. Aos setores privados, tais parcerias vêm a calhar ao dispor de pequenas adaptações tecnológicas com baixo custo de investimento, haja vista que essas parcerias, embora com parcela de recurso privado, se utilizam da estrutura, insumos, recursos e quadros profissionais mantidos pelo orçamento público.

Em paralelo à produção de adaptação tecnológica de baixa complexidade, as universidades servem igualmente a formação de recursos humanos demandados pelo país em sua nova colocação na divisão internacional do trabalho. No novo marco dependente, tal como

³¹ Empresa-filha é o nome dado a uma empresa que nasce a partir de uma tecnologia desenvolvida por um grupo de pesquisa.

a produção científica, a formação de profissionais e pesquisadores tende a se reduzir às demandas mais utilitaristas e pragmáticas do aprimoramento tecnológico demandado. “A formação para a *competitividade* nada tem a ver com uma formação autônoma, sólida, com base nos mais avançados conhecimentos científicos do nosso tempo”, significa apenas “uma formação para a produção de ‘competências’ adaptativas” (MINTO, 2014, p. 309).

A recolocação dos interesses hegemônicos sobre as universidades públicas desdobrou-se também em alterações nas relações de trabalho, tanto dos servidores de atividades-meio como daqueles responsáveis pelas atividades-fim. No contexto das restrições orçamentárias, houve flexibilização de direitos, redução de salários e, como consequência geral, precarização das condições de trabalho nas IES. Com a reforma previdenciária de 2003, por exemplo, o governo abriu a possibilidade de capitalização da aposentadoria por meio de previdência complementar, além de findar a aposentadoria integral dos servidores públicos. Além disso, desde a LDB, abriu-se a possibilidade de flexibilizar o Regime Jurídico Único (RJU) das IES, disposto na Constituição Federal ao prever estatuto jurídico especial às instituições federais de Ensino Superior (MINTO, 2014).

Pelo papel limitado que as universidades públicas são chamadas a cumprir, em consonância com as políticas de “ajuste” fiscal e de patrocínio do setor privado de Ensino Superior desde o último período ditatorial, a expansão das matrículas públicas apresentou crescimento irrisório entre a década de 1970 até final da década de 1990, enquanto as matrículas privadas aumentaram sua vantagem sobre as primeiras no mesmo período (Cf. SEKI; SOUZA; EVANGELISTA, 2019, p. 118). A partir de 1997, até os dias atuais, a tendência já presente se agiganta em dois sentidos: aumento absoluto das matrículas privadas (chegando a mais de 6 milhões de matrículas) mas, também, um aumento relativo; isto é, em relação ao total das matrículas no Ensino Superior (setor privado passa a representar $\frac{3}{4}$ do alunado total). Essa tendência de expansão das matrículas do Ensino Superior brasileiro apresenta particularidades durante as décadas do novo milênio.

Sem alterar qualquer pilastra do padrão de acumulação e até aprofundando algumas que merecem destaque pela regressividade, como é o caso do sistema da dívida pública, do rentismo, da reprimarização, da universalização das Parcerias Público Privadas (PPP), da cooptação e apassivamento de parte substantiva do movimento contestatório o “neoliberalismo desenvolvimentista” atuou progressivamente na restauração e tímida expansão das Universidades e Institutos Federais (REIS; MACÁRIO 2022, p. 26).

Há uma mudança conjuntural no país no começo do século XXI com o superciclo das *commodities* e a expansão da liquidez internacional que se traduz, internamente, por uma reacomodação dos capitais e adaptação do Estado ao contexto de relativo crescimento

econômico. Com aquecimento da economia doméstica, alargou-se a capacidade orçamentária do Estado que, mesmo mantendo a produção de *superávits*, possibilitou conciliar a transferência de fundo público ao setor privado da educação superior, como visto acima, com uma restrita expansão das matrículas públicas. No Ensino Superior federal, esse crescimento teve seu auge com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni — Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007) (BRASIL, 2007).

A expansão das matrículas públicas neste período coexistiu com a drenagem do fundo público, em prol da mercantilização do Ensino Superior, causa central da expansão das matrículas privadas. Apesar da expansão das matrículas públicas, a tendência de crescimento das matrículas privadas no Ensino Superior se manteve e a expressão patente é que as matrículas privadas seguiram crescendo não apenas em termos absolutos, mas também em termos relativos. As matrículas privadas, que representavam 65% do total de matrículas no Ensino Superior brasileiro no final dos anos 1980, alcançaram, no final da década de 2010, 75% deste total. Não é possível deduzir deste movimento, portanto, que houve uma reversão na tendência de priorização da expansão privada, pelo contrário, houve uma intensificação a ponto de oligopolizar o setor.

Com isso, não se quer negar o movimento em favor da expansão das instituições públicas, mas demonstrar que, apesar do esforço dos movimentos sociais e sindicais ou da propaganda dos diferentes governos sobre suas supostas intencionalidades, a lógica da expansão foi limpidamente o crescimento do capital de Ensino Superior (SEKI; SOUZA; EVANGELISTA, 2019, p. 117).

Embora o crescimento das matrículas públicas seja particular neste período, o Reuni apresenta clara continuação com as alterações jurídicas e, de certa forma, consolida as tendências que já estavam em marcha. Segundo Minto (2014, p. 342), o Reuni “veio a se constituir numa espécie de ‘forma plena’ da reforma do Ensino Superior estatal”, pois o programa “literalmente reúne as condições necessárias para uma adequação do Ensino Superior aos ‘novos tempos’” (MINTO, 2014, p. 343). O programa coloca em andamento um processo de expansão das matrículas mantendo, porém, a política de contenção de recursos. Dessa forma, o Reuni tenciona a concretização de uma série de mecanismos inseridos no período precedente para reduzir custos, estrutura, insumos, trabalho qualificado etc. Por exemplo, além de prever cursos de curta duração com formação menos densa, o programa acentua a precarização das condições de trabalho em ao menos dois sentidos: primeiro, intensificando a jornada de trabalho docente ao expandir a relação professores por aluno; segundo, ampliando as contratações de professores substitutos com salários inferiores, além da relação efêmera e momentânea com a instituição. De acordo com Lima (2019a), se de um lado o Reuni

“viabilizou o aumento do número de estudantes de graduação e a expansão da infraestrutura pela criação de novos cursos e unidades de ensino”, de outro lado, porém, esta ampliação “ocorreu sem a alocação de verba pública suficiente para o término das obras e para a realização de concursos públicos (...) gerando a intensificação e a precarização das condições de trabalho” (LIMA, 2019a, p. 21-22).

O orçamento destinado à manutenção das universidades federais quintuplicou em dez anos, entretanto, a qualidade “não melhorou na mesma escala do crescimento dos recursos verificado no período” (LEHER; SANTOS, 2020, p. 224), por ao menos quatro razões:

Em primeiro lugar, devido ao fato de que as universidades tiveram que arcar com o custo de força de trabalho terceirizada para importantes atividades. Outrora, o custo da manutenção tinha menor repercussão em virtude da existência de servidores públicos em atividades relevantes como segurança, limpeza, manutenção de biotérios, motoristas, marceneiros, eletricitas etc. A não reposição desse pessoal, em virtude da extinção desses cargos na época de Cardoso, levou as universidades a direcionar grande parte de seus recursos de custeio para o pagamento do pessoal terceirizado. Em segundo, a privatização da energia fez com que os custos desse insumo subissem fortemente acima da inflação, onerando as contas das instituições. Em terceiro, o total passou a ser distribuído por mais instituições e para os novos campi. Finalmente, os primeiros contingenciamentos, em 2013, afetaram os gastos com investimentos, situação que se agravou sobremaneira com os fortes contingenciamentos a partir de 2014. A situação de restrição orçamentária igualmente passou a corroer os recursos dos órgãos de fomento destinados às pesquisas e à pós-graduação (LEHER; SANTOS, 2020, p. 224).

De modo geral, o programa permitiu redefinir o lócus da universidade pública ao compelir um modelo de gestão baseado em resultados. Os critérios de bom desempenho passam a se centrar não na capacidade de produção teórica e científica, ou de formação elevada de quadros profissionais, mas, especialmente, na capacidade de produzir mais com menos; ou seja, formar o máximo de estudantes com o mínimo de recursos.

A produtividade do ensino é tomada pela quantidade de recursos que se utiliza, em média, para completar a formação dos estudantes. Implanta-se uma lógica tecnicista, segundo a qual não importa que a formação seja precária (condições objetivas do processo), mas que produza resultados (MINTO, 2014, p. 344-345).

Em suma, o Reuni constitui-se como corolário da refuncionalização das universidades federais. A partir do alargamento das margens fiscais do Estado na conjuntura ascendente, o programa permite expandir o orçamento das universidades e, através desta ampliação, consolidar as reformas em andamento preambularmente. Segundo Reis e Macário (2020, p. 24), “dentro dos marcos neoliberais num contexto externo favorável e de aumento da arrecadação”, houve um “aumento de verbas para as instituições de Ensino Superior e para as agências de fomento à pesquisa, lastreadas na política de editais que favoreciam amplamente a figura do empreendedor acadêmico”.

Precariza-se, assim, as condições de funcionamento das universidades federais com a intensificação do trabalho docente, aumento das contratações temporárias, expansão dos postos de trabalho terceirizados com baixa remuneração, aumento da proporção aluno por professor, redução das estruturas prediais e laboratoriais em relação ao alunato etc. Como reflexo desta precarização, a taxa de conclusão das universidades federais caiu de 73%, em 2008, para 66%, em 2013 — enquanto a meta estabelecida pelo MEC era de 90% como contrapartida à ampliação dos recursos via Reuni (GOIS, 2015).

Com base nos aspectos mais aparentes do programa, no entanto, há leituras que computam o Reuni e demais medidas expansivas desse período como parte das “políticas públicas que dirigissem valores financeiros substanciais para a área social”, indicando “uma reorientação parcial das medidas implementadas a partir de 1990” (AMARAL, 2017, p. 5). No mesmo sentido, por exemplo, Dutra e Brisolla (2021) analisam a expansão da educação profissional e constataam que apenas nos anos 2000 a “realidade [da educação profissional] foi alterada”, com o crescimento no número de unidades, a instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) e a criação dos Institutos Federais. De 140 unidades existentes em 2002, chegou-se a 578, em 2014. Os autores consideram que o crescimento se deu “pela necessidade de oportunizar o acesso à educação profissionalizante a muitos brasileiros, em diversas localidades do país, bem como promover a redução da desigualdade social” (DUTRA, BRISOLLA, 2021, p. 4). O privilégio da expansão da educação tecnológica, como visto, atende justamente aos desígnios da educação na atual quadra histórica.

Em linhas gerais, a partir desta análise, compreende-se o caráter furtivo do Reuni: ao mesmo tempo que amplia as transferências orçamentárias, o faz remodelando as condições de funcionamento das universidades federais em direção ao papel que lhe é designado neste período histórico. De igual forma, ao passo que expande as matrículas públicas, o faz mantendo e amplificando, no âmbito do governo, a política de privilégio da expansão privada.

São essas as condições nas quais as universidades federais adentram o período do *Novo Regime Fiscal*. Com a drenagem do fundo público ao setor privado de Ensino Superior, ao serviço da dívida pública etc., e a recolocação do papel das universidades e da produção científica nacional, consolida-se uma universidade “modernizada”, com ampla racionalização dos recursos sob a gestão de tipo gerencial. Dentre as consequências, ampliam-se os mecanismos de intensificação e precarização das condições de trabalho; quebra-se, ainda que não formalmente, com a autonomia de gestão financeira e patrimonial; e desmantela-se, ainda mais; o princípio de liberdade de cátedra com a ingerência cada vez maior do Estado nos programas de pesquisa e nas universidades federais como um todo. Com a canalização dos

recursos públicos com base em avaliações, classificações e ranqueamentos, rompe-se com o aspecto cooperativo e abre-se espaço para a concorrência generalizada entre professores, departamentos, programas etc. Com a consolidação das fundações de apoio e das parcerias público-privadas, a estrutura científica dobra-se às demandas imediatas de “inovação” de parcelas do setor privado mercantil e a produção acadêmica ganha contornos cada vez mais utilitarista e produtivista. Assim, cursos e programas de pesquisa são segregados entre aqueles mais afeitos aos interesses imediatos do mercado, em detrimento daqueles voltados às ciências teóricas, às ciências de base, às ciências sociais e humanas, à filosofia e às artes. As diversas medidas e programas do Estado de estímulo à inovação criam um novo modo operante da pesquisa brasileira, que tem como reflexo uma produção tecnológica de baixa complexidade. Dessa forma, a formação de pesquisadores e profissionais vai se reduzindo a essas mesmas demandas imediatistas. Toda essa refuncionalização acontece com uma constante perda de espaço do setor público no conjunto da educação superior brasileira. Perante o papel do fundo público em prol da mercantilização e oligopolização do setor privado, as universidades federais são colocadas em disputa direta contra esses setores, nacionalmente fortalecidos e internacionalmente articulados. A crise já estava dada, faltava apenas uma inflexão na conjuntura econômica e política do país.

CAPÍTULO 2. A CRISE EM SUA PARTICULARIDADE BRASILEIRA: DO AJUSTE FISCAL PERMANENTE AO *NOVO REGIME FISCAL*

A particularidade das políticas orçamentárias das universidades federais, no contexto do *Novo Regime Fiscal*, advém do projeto de Ensino Superior brasileiro condizente com o atual padrão de reprodução do capital, em sua específica fase conjuntural de crise. Com a análise da refuncionalização das universidades federais, é possível apreender os nexos essenciais que, a despeito de especificidades, determinam o projeto de Ensino Superior desde os anos 1990. Para arrematar este quadro de determinantes, buscamos agora investigar como este cenário geral da educação superior brasileira se particulariza no contexto da crise econômica mundial. Para isso, é preciso examinar como a crise internacional se concretiza no Brasil e se desdobra econômica e politicamente nos mais diferentes âmbitos do Estado. Dando especial ênfase à política fiscal, buscamos compreender a racionalidade do *Novo Regime Fiscal* e seu sentido nesta quadra histórica para, a partir daí, compreender o que há de específico nas políticas orçamentárias das universidades federais neste período.

Devido às amplas repercussões causadas a partir da EC 95, esta medida aparece como importante demarcador temporal da história recente brasileira. As condições que explicam a necessidade histórica desta medida derivam da posição do país na divisão internacional do trabalho, redefinida ao final do século XX em seu particular momento de crise.

A crise do capital se desdobra no Brasil de forma complexa e ampla, implicando, inclusive, em uma crise política cujo cume será o golpe político de 2016, que destituiu a presidente Dilma Rousseff (2011-2016). Parte dos pesquisadores destacam, entre outros elementos da crise política, um esgotamento nos moldes de articulação conciliatória levado a cabo pelos governos do Partido dos Trabalhadores (LIMA, 2019a, 2019b; REIS; MACÁRIO, 2020; SANTOS; MUSSE; CATANI, 2020; COSTA, 2021). Esse esgotamento se expressa, parcialmente, na ascensão das mobilizações e greves desde ao menos 2011 com maior acentuação em 2013, ano palco das manifestações nacionais de junho e quando também se registrou o recorte histórico de greves no país (2.057). Extenuadas as condições internas que mantinham um crescimento relativo da economia doméstica, esgota-se, na mesma medida, as condições que geraram o pacto político vigente no período: o lulismo.

No âmbito do Estado, a transição para a atual fase é expressa pela intensificação do ajuste fiscal, até alcançar sua marca notória: o *Novo Regime Fiscal* da EC 95. Com a crise, aparelhos hegemônicos — partidos, jornais, fundações etc. — passam a tensionar a

intensificação do ajuste fiscal permanente com um caráter de “austeridade fiscal”, mediante o argumento ideológico de sanar as contas públicas e, assim, supostamente retomar o crescimento econômico. Dentre os documentos produzidos no período, o “Ponte para o Futuro”, elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), é exemplar: “para um novo regime fiscal, voltado para o crescimento, e não para o impasse e a estagnação, precisamos de novo regime orçamentário, com o fim de todas as vinculações e a implantação do orçamento inteiramente impositivo” (PMDB, 2015, p. 9). Um ano após a publicação deste documento, um novo regime fiscal com as características propostas foi promulgado como nonagésima quinta emenda à Constituição Federal. No que concerne à política fiscal, esta medida não é como um raio em céu azul: há um lastro no movimento do Estado desde a reestruturação macroeconômica na década de 1990, até sua passagem pela crise internacional das primeiras décadas do século XXI. A partir da crise, há pelo menos dois momentos de inflexão da política fiscal que antecedem à promulgação da EC 95 e contribuem para explicar a solidificação do *Novo Regime Fiscal* em 2016: o primeiro em 2011; e o segundo entre 2014 e 2015.

A relação entre a crise mundial e a implementação da EC 95 não é imediata, mas mediada por fatores de diversas ordens. Em linhas gerais, há três momentos importantes no desdobramento da crise internamente. (1) O primeiro momento, entre 2007 e 2010, foi marcado por condições favoráveis ao crescimento econômico brasileiro devido ao quadro de alta liquidez internacional e aumento das exportações por conta da alta nos preços das *commodities*. Embora marque o primeiro momento da crise internacional, internamente essa conjuntura não destoa das tendências presentes desde o começo dos anos 2000 — ao contrário, algumas tendências se intensificam, como a entrada de capital estrangeiro (Gentil e Hermann, 2017; Sampaio Júnior, 2017; Serrano e Summa, 2015). Em conformidade com esta conjuntura, as políticas econômicas do Estado brasileiro foram direcionadas em prol de uma relativa recuperação do mercado interno, com a ampliação do consumo sob amplo endividamento das famílias, além de outras políticas condizentes a esta conjuntura. (2) A partir de 2011, com a segunda onda da crise internacional, a conjuntura externa se altera com implicações internas opostas: se inicia um esgotamento do superciclo das exportações brasileiras e retração da circulação de capital do mercado mundial às economias dependentes, como o Brasil. Internamente, a política econômica é parcialmente alterada, marcando um segundo momento da crise no Brasil. As taxas de crescimento, investimento e emprego decrescem indicando uma inflexão na economia que, a partir de 2014, se configurou como uma recessão aberta (Sampaio Júnior, 2017; Serrano e Summa, 2015; Souza e Nascimento, 2019). Entre 2013 e 2014, se

consolida a inflexão da conjuntura externa e, internamente, o Estado se rearticula para compensar as implicações da crise, marcando a passagem para o terceiro momento. (3) Em 2014, o crescimento econômico brasileiro estagna, registra-se o primeiro *déficit* primário desde a adoção do tripé macroeconômico e, a partir disso, intensificam-se as medidas de ajuste fiscal dando início ao período de recessão³² econômica brasileira. As adaptações pelas quais passa o Estado neste momento — dentre as quais, a central diz respeito a uma nova disputa e divisão do Fundo Público — indicam, ainda que parcialmente, determinantes às políticas orçamentárias das universidades federais neste período.

2.1 A crise na particularidade brasileira: a efemeridade do crescimento econômico

Devido às mudanças externas ocorridas nos primórdios do século XXI, como a ampliação da exportação de produtos primários pelo mercado asiático, com ênfase para a China, e expansão da liquidez internacional, o compromisso hegemônico em torno das políticas macroeconômicas se atualiza através de uma repactuação política, chamada no Brasil de lulismo (Cf. SINGER, 2012). A fim de se adequar à conjuntura de relativo crescimento interno neste período, retifica-se a orientação das políticas econômicas internas: para fruir desta conjuntura nos marcos da dependência, o Estado brasileiro passa a dinamizar o mercado interno com ampliação do crédito consignado, crescimento real do salário mínimo e médio e aumento dos gastos públicos. Os efeitos desta conjuntura internacional na América Latina, devido a característica agrária-exportadora preservada nestes países, obteve resultados semelhantes no que tange às modificações políticas, o que se expressou em uma série de governos que compuseram a chamada “onda progressista” em países como Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2006) e Paraguai (2008).

No Brasil, os pilares do compromisso em torno das políticas liberais da década de 1990 permaneceram, mas sob características novas, próprias ao lulismo. Esta repactuação teve como pressuposto e razão de existência a conjuntura de crescimento econômico interno do país. Singer (2012; 2018) aponta que a manutenção do lulismo dependia necessariamente da perpetuação das taxas de crescimento econômico: “cálculos mostravam que, para continuar o reformismo fraco vigente desde 2003, era preciso que o PIB crescesse cerca de 5% ao ano” (SINGER, 2018, p. 43). Em outras palavras, era preciso que o movimento do capital não

³² A economia *mainstream* nomeia como recessão técnica apenas um momento mais superficial da crise de acumulação, quando os indicadores de crescimento econômico negativam por dois trimestres consecutivos.

entrasse em crise, que os fatores externos ao crescimento doméstico se mantivessem, reciclando a concepção de que, mantido o crescimento econômico, seria possível romper as amarras do desenvolvimento brasileiro. De acordo com Sampaio Júnior (2017, p. 186), “os governos petistas ressuscitaram o mito do crescimento econômico como solução para os problemas nacionais”.

É neste contexto de relativo crescimento econômico, com ampliação da arrecadação tributária e aumento do gasto primário estatal, que as políticas de fomento à expansão do Ensino Superior privado alcançaram novo patamar — FIES (1999), Prouni (2004) —, com ênfase na mercantilização do setor. Em concomitância a este processo, como visto no Capítulo 1, há uma restrita expansão do Ensino Superior público, especialmente com o Reuni (2007), que intensifica e consolida as reformas universitárias em andamento desde a década anterior. Como veremos no Capítulo 3, com a inversão do ciclo econômico brasileiro a partir de 2011, reverte-se a política orçamentária das universidades federais ao mesmo tempo em que expande-se o financiamento do Ensino Superior privado.

A primeira onda da crise mundial de 2007 e 2008 não inverteu as tendências precedentes no Brasil, mas de certa forma as intensificou. A conjuntura de expansão interna se manteve nos primeiros anos da crise mundial e, com isso, a economia doméstica apresentou taxas de crescimento até o ano de 2010 (Gentil e Hermann, 2017; Sampaio Júnior, 2017; Serrano e Summa, 2015). Durante a primeira onda da crise internacional, o Brasil entrou na rota das massas de capitais que, superacumuladas no centro do capitalismo, precisavam encontrar novos terrenos de valorização (SAMPAIO JÚNIOR, 2017). Além disso, o mercado chinês manteve neste período, como medida anticíclica, o consumo crescente de exportações de produtos primários das economias latino-americanas, o que foi um importante pilar do crescimento brasileiro.

Este primeiro momento da crise internacional no país também repercute amplamente no Ensino Superior. Entre 2007 a 2010, o governo ampliou 14% ao ano, em média, os repasses de Fundo Público aos setores privados de Ensino Superior, via FIES e Prouni. Estima-se que, durante o quadriênio, tenha sido transferido aproximadamente R\$ 13,6 bilhões³³ por meio destes dois programas. Nesta conjuntura de ampliação da capacidade fiscal do Estado, com manutenção do compromisso na produção de *superávits* primários, o governo concilia as transferências crescentes ao setor privado com uma ampliação momentânea da política

³³ Valores de janeiro de 2021, deflacionado com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Cálculo com base nos dados de Reis e Macário (2022).

orçamentária às universidades federais. No mesmo quadriênio o governo ampliou, em média, 25% do orçamento discricionário das universidades federais, a maior variação positiva média durante o século XXI. No entanto, ao comparar as transferências dos programas FIES e Prouni, de um lado, e o orçamento discricionário das universidades federais, de outro, chama a atenção que cerca de $\frac{1}{3}$ dos recursos ao Ensino Superior foram destinados ao setor privado durante o período “áureo” de expansão do Ensino Superior federal (2007 a 2010).

O principal ano da crise internacional, 2008, marca também o ano determinante para a expansão das matrículas na modalidade EaD em instituições privadas. Entre 2001 a 2007, as matrículas privadas nesta modalidade cresceram em uma média anual de 21,3%, com variação negativa ou próxima a zero nos três últimos anos. Em 2008, porém, registra-se uma variação superior a 1.200%, passando de 34 mil a 449 mil matrículas³⁴. Como visto, esta tendência de alta se mantém, a partir de então, representando uma forma importante para ampliar a comercialização de matrículas no setor privado. Em 2017, o setor alcançou 1,6 milhões de matrículas EaD — $\frac{1}{4}$ do total de matrículas privadas (Cf. Capítulo 1).

Para a indústria de matrículas de Ensino Superior, o grande fluxo de capital estrangeiro ao país no período representou também um importante momento para o processo de financeirização. Em 2007, Anhanguera Educacional, Kroton Educacional e Estácio de Sá³⁵ foram os primeiros grupos a entrarem com pedido à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para abertura de capital, processos que foram efetivados no mesmo ano. A participação do capital estrangeiro é notável: 75% das ações da Oferta Pública Inicial da Anhanguera daquele ano foram compradas por investidores de fora do país.

É neste contexto de arrecadação de recursos por meio da financeirização, que a Anhanguera adquire uma miríade de polos EaD e passa a atuar no segmento (SEKI, 2020). O central, porém, é que com a abertura de capital, a concentração de capitais permite a compra de uma série de instituições que tiveram seu ápice em 2008. É a partir deste contexto, inclusive, que os grupos Anhanguera e Kroton se fundem, em 2013. Em 2016, a Kroton iniciou o processo de compra da Estácio de Sá mas, devido à disputas intracapital, a operação foi frustrada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Com estas aquisições e fusões foi possível ao grupo Kroton, por exemplo, saltar de 17,9 mil matrículas no Ensino Superior, em 2007, a 877 mil, em 2016 (COSTA, 2020; SEKI; SOUZA; EVANGELISTA, 2019). Processo similar de centralização ocorreu também com a Estácio de Sá, que entre 2011 a 2015 adquiriu

³⁴ Cálculo percentual baseado nos dados de Seki, Souza e Evangelista (2019).

³⁵ Atualmente Yduqs Participações S.A..

20 instituições, faculdades em sua maioria³⁶, passando de 210 mil matrículas, em 2010, a 437,4 mil, em 2014; somando presenciais e EaD³⁷.

O desdobramento relativamente exitoso da economia brasileira neste momento aparenta ser contraditório, dada a ampla repercussão da crise internacional nas economias centrais. A partir da conjuntura externa, o governo Lula calibrou as políticas econômicas com a expansão — ainda que diminuta — do investimento público (iniciada com o Plano de Aceleração do Crescimento, em 2007), o que contribuiu para manter ascendente o investimento agregado e, assim, as taxas crescentes do Produto Interno Bruto (GENTIL; HERMANN, 2017). Internacionalmente, o Brasil aparece como uma possibilidade rentável de alocação dos capitais em meio à crise dos países centrais. É ilustrativo que, em 2009, a revista *The Economist* destacou o país em sua capa sob o título “O Brasil decola” (*Brazil takes off*). Nesta conjuntura de “condições favoráveis”, os arautos do Partido dos Trabalhadores apontaram que o governo Dilma, que assumia o governo federal em 2011,

poderia aumentar o ritmo do reformismo fraco lulista e, quem sabe, em uma década rooseveltiana, promover um Brasil integrado, superando a fissura entre incluídos e excluídos que a nação independente herdada da Colônia havia quase dois séculos e reproduzia desde então (SINGER, 2018, p. 12).

O relativo crescimento da primeira década do século XXI, no entanto, não se baseava em fatores endógenos, mas tinha como causa central os fatores externos excepcionais. A inserção do país a essa conjuntura internacional redobrou as estruturas de dependência e, assim, aumentou o grau de vulnerabilidade nacional. Tal crescimento não era sólido, mas, ao contrário, efêmero. Revertidas as condições externas favoráveis, reverteria-se também o desempenho econômico interno. No período de ascensão do lulismo, no entanto, alastrou-se, sobretudo a partir dos círculos do governo, uma formulação tida como “neo desenvolvimentista” para justificar um suposto crescimento saudável como base para o desenvolvimento nacional.

³⁶ “Ao longo dos últimos anos, a Yduqs adquiriu as seguintes instituições de ensino: Faculdade Atual da Amazônia (2011), Sociedade Natalense de Educação e Cultura (2011), Faculdade de Excelência Educacional do Rio Grande do Norte (2011), Sociedade Nova Academia do Concurso - Cursos Preparatórios (2011), Faculdade da Academia Brasileira de Educação e Cultura (2011), Rio Neiva Participações (2011), Faculdade Seama (2012), Unisãoluis Educacional (2012), Faculdade de Tecnologia Ibratec (2012), Fargs Faculdades Riograndenses (2012), Faculdade de Tecnologia do Uniuol (2012), Faculdade de Ciências Sociais e Tecnológicas (2013), Faculdades Integradas de Santa Catarina (2013), União dos Cursos Superiores SEB (2014), Instituto de estudos Superiores da Amazônia (2014), Centro de Assistência ao Desenvolvimento de Formação Profissional Unicel (2014), Faculdade de Ciências, Saúde, Exatas e Jurídicas de Teresina (2014), Faculdade Nossa Cidade (2015), Faculdade de Castanhal (2015), Faculdades Unidas Feira de Santana (2015) e a Sociedade de Ensino Superior Toledo (2019)” (INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL, 2020).

³⁷ Sobre os números de matrículas, conferir Costa (2020).

Em 2004, Bresser-Pereira, ministro da Reforma do Estado durante o governo FHC, apontou que “o Brasil precisa de um novo desenvolvimentismo não porque o antigo fosse equivocado, mas porque encontra-se em um estágio diferente de desenvolvimento, vive uma nova realidade e enfrenta novos desafios” (BRESSER-PEREIRA, 2004, online).

O antigo ideário desenvolvimentista, de meados do século XX, encontrou seu desfecho histórico com o golpe de 1964. As disputas hegemônicas que circunscreveram o período colocaram em questão a dependência nacional e a necessidade de sua superação por meio de reformas estruturais que derrubassem os pilares do subdesenvolvimento. O pressuposto teórico para a efetivação deste projeto, porém, não encontrou lastro na realidade histórica: não era existente uma burguesia nacional com interesses antagônicos ao do imperialismo, a ponto de se posicionar como agente das transformações sociais necessárias nos marcos da produção capitalista.

A partir de então, a teoria desenvolvimentista é desmantelada e adaptada a nova fase de definitiva subjugação ao imperialismo. Cai por terra a necessidade de confrontar os interesses do capital estrangeiro e harmonizar o ciclo do capital interno³⁸. Ao contrário, os teóricos do desenvolvimentismo passam a conciliar as contradições entre o desenvolvimento nacional e o imperialismo³⁹.

Em meados da década de 2000, os porta-vozes do lulismo acentuaram o crescimento econômico como fator central para possibilitar um enfrentamento ao desenvolvimento desigual brasileiro e, quiçá, romper finalmente com os laços de dependência sem, contudo, confrontar as condições estruturais que perpetuam esta submissão. De acordo com Mercadante (2010), líder do governo Lula no Senado entre 2003 a 2006, o país passou a combinar crescimento econômico sustentado, estabilidade econômica, distribuição de renda, consolidação da democracia, liderança na agenda ambiental e crescente protagonismo internacional. Para o autor, “a soma de todos esses elementos iniciou um novo processo de desenvolvimento que se distingue não apenas do que se convencionou chamar de modelo neoliberal, mas também do antigo nacional desenvolvimentismo” (MERCADANTE, 2010, p. 9).

³⁸ Marini (1973) demonstra como as economias dependentes se caracterizam, entre outros fatores, por uma relação não orgânica no ciclo do capital (produção e circulação). No padrão agrário-exportador, com a produção voltada para o mercado externo, a realização do mais-valor independente do mercado interno. No padrão industrial, a produção continua amplamente independente dos salários dos trabalhadores para realizar a massa de mercadorias, mas a cisão é centralmente entre a esfera alta e a esfera baixa da circulação no interior da economia nacional.

³⁹ Sampaio Junior (2017) cita dois exemplos: na teoria de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, de 1969, capital estrangeiro passa de entrave à alavanca do desenvolvimento nacional, enquanto “a integração social deixou de ser vista como obstáculo à incorporação de progresso técnico”, segundo tese de Conceição Tavares e José Serra, formulada em 1970 (SAMPAIO JÚNIOR, 2017, p. 153).

Partindo do pressuposto de que “o mercado e o setor privado têm, hoje, um papel maior do que tiveram entre 1930 e 1980”, Bresser-Pereira (2004) distingue o novo do velho desenvolvimentismo em três pontos:

1. “O antigo desenvolvimentismo estava baseado no modelo de substituição de importações e, portanto, na proteção da conta comercial. Hoje, os grandes protecionistas são os países ricos. Ao Brasil, interessa continuar a abrir sua conta comercial, embora de uma forma negociada, com a devida reciprocidade, para poder exportar”.
2. “O Brasil já tem uma infra-estrutura econômica razoavelmente instalada, de forma que não há mais necessidade de o Estado investir diretamente em indústrias como a siderúrgica ou a petroquímica, que o setor privado pode conduzir melhor”.
3. “A preocupação com a estabilidade macroeconômica é hoje mais necessária do que no passado devido à instabilidade causada pelos fluxos de capital internacionais” (BRESSER-PEREIRA, 2004, online).

No que tange à caracterização do lulismo, ao sobrevalorizar os determinantes “restritos” e “particulares” em detrimento dos determinantes “gerais” e mais “universais”, as formulações enfatizam as *mudanças*, obliterando as *continuidades*, para concluir que o período petista não segue uma lógica tida como neoliberal, mas, ao contrário, representa uma ruptura. Para Mercadante (2010), há “uma profunda ruptura com as políticas do período em que predominava a hegemonia do paradigma neoliberal no Brasil e na América Latina”, que representa “o início de uma ruptura com o padrão de acumulação histórico do país, caracterizado pela concentração e pela exclusão” (MERCADANTE, 2010, p. 20).

Entretanto, ao focar no aspecto mais imediato da conjuntura em detrimento dos fatores mais estruturais e gerais, “perdem-se os elos inextricáveis entre presença dominante do capital internacional, vulnerabilidade externa estrutural, desindustrialização e especialização regressiva das forças produtivas” (SAMPAIO JÚNIOR, 2017, p. 158).

O impacto devastador da ordem global sobre o processo de formação da economia brasileira não é considerado. Tampouco são examinados a fundo os efeitos de longo prazo da crise econômica mundial sobre a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho. *A discussão não ultrapassa o horizonte da conjuntura imediata* (SAMPAIO JÚNIOR, 2017, p. 156, destaque nosso).

Como visto, as bases do crescimento se encontravam em fatores exógenos: especialmente a elevação do preço das *commodities*, com aumento das exportações e entrada de capital estrangeiro que permitia uma política econômica nacional mais dinamizadora. Ao se

ancorar em tais pilares, o país aprofunda as condições de dependência e, assim, torna os rumos nacionais ainda mais suscetíveis à oscilação internacional. Primeiro, porque parte significativa do capital passa a alocar-se na produção primário-exportadora, reprimarizando a economia e tornando-a dependente do consumo exterior de tais mercadorias. Segundo, redobra-se o papel do capital estrangeiro no processo de acumulação nacional, o que “evidencia a absoluta falta de sustentabilidade de um padrão de financiamento do balanço de pagamentos que, para não entrar em colapso, depende da crescente entrada de capital internacional” (SAMPAIO JÚNIOR, 2017, p. 144).

Diante disso, há sempre a ameaça inescapável de que, quando o sentido do fluxo de capitais externos for invertido, tudo o que hoje parece sólido, amanhã se desmanche no ar, fazendo com que, de uma hora para outra, os empregos gerados desapareçam, o número de pobres volte a crescer e o país volte a amargar draconianos programas de ajuste estrutural impostos pelos organismos financeiros internacionais (SAMPAIO JÚNIOR, 2017, p. 144).

Durante o curto e modesto crescimento econômico da primeira década do século XXI, o lulismo parecia ter encontrado “o caminho para a integração sem confronto” (SINGER, 2018, p. 12). Como as circunstâncias que permitiam tal desempenho eram conjunturais, assim que revertidas, sucumbiram com toda a aparente prosperidade econômica. A “marolinha” não tardou a chegar e levou com ela a quimera do chamado novo desenvolvimentismo.

A partir de 2011, reverte-se essa conjuntura externa e os fatores exógenos do crescimento interno e, conseqüentemente, a economia brasileira passa a desacelerar. Com as imposições recessivas aos países da periferia da zona do euro e a conseqüente insolvência da dívida na Irlanda, Grécia e Portugal, a União Europeia passou a enfrentar uma recessão que logo se espalhou pelo mundo. A China começou seu programa de desaceleração das taxas de crescimento, impactando diversos países que tinham na economia chinesa uma importante fonte de consumo de suas exportações. A partir de então, o crescimento mundial caiu consideravelmente.

A partir da recessão na Europa, o principal impacto na economia nacional no primeiro momento resultou da redução da atividade econômica chinesa que, como consequência, derrubou o preço das *commodities*⁴⁰. A desaceleração econômica se expressou de várias formas durante o primeiro governo Dilma (2011-2014), dentre as quais:

⁴⁰ “No final do segundo mandato de Lula, a fatia correspondente da exportação de bens primários dentre as exportações brasileiras subiu de 28 para 41%, no que o espaço dos bens manufaturados caiu de 55 para 44%; no final do primeiro mandato de Dilma, as matérias-primas eram responsáveis por mais da metade do valor das exportações. Mas de 2011 em diante, os preços das principais mercadorias comercializadas pelo país entraram em colapso: o minério de ferro caiu de 180 dólares para 55 dólares a tonelada, a soja caiu de aproximadamente 40 dólares a saca para 18 dólares, o

- o crescimento médio das exportações brasileiras de bens e serviços reduziu no período, em comparação com o desempenho em 2004-2010 (ANDERSON, 2016);
- a taxa média de crescimento do PIB no período caiu, ficando próxima a zero em 2014 (GENTIL, 2017);
- a taxa anual média de formação bruta de capital fixo reduziu, em relação ao período anterior a 2011, indicando uma retração na capacidade produtiva futura (SERRANO; SUMMA, 2015).

Como consequência, reduziu-se o número de empregos formais criados em média ao ano e, concomitantemente, reduziu-se a taxa de crescimento de renda disponível real (SERRANO; SUMMA, 2015) e a taxa de consumo das famílias (GENTIL, 2017). A capacidade de endividamento das famílias exauriu neste período. A título de comparação, a relação dívida/renda passou de 18%, em janeiro de 2005, para 46%, em 2014 (SERRANO; SUMMA, 2015). O endividamento crescente das famílias — central para estimular a demanda agregada e manter certo dinamismo do mercado interno — atingiu seu limite.

Sem as condições de crescimento, esgotava-se a razão de existência do pacto hegemônico do lulismo. No campo das políticas econômicas, seu declínio se expressa na assim chamada *Nova Matriz Econômica*: a antessala do *Novo Regime Fiscal*.

2.2 A crise de 2011: desaceleração econômica e declínio do lulismo

Antes mesmo da segunda onda da crise em 2011, o crescimento econômico brasileiro já dava indícios de esgotamento em 2010. Embora o PIB do país tenha registrado alta variação positiva naquele ano (7,5%), o indicador apresentou taxas trimestrais decrescentes no decorrer do ano, indicando uma desaceleração econômica. A trajetória da taxa de lucro líquida no Brasil, ascendente até meados de 2010, inverte e passa a apresentar tendência de queda a partir de então (SOUZA; NASCIMENTO, 2019). O declínio das taxas de lucro tende a afetar negativamente as taxas de investimento, que representam o mais-valor realizado reinvestido na produção. Ao retrain a expansão da reprodução ampliada do capital, recua, de maneira geral, o crescimento econômico nacional.

petróleo cru despencou de 140 dólares para 50 dólares o barril. E reagindo ao fim da bonança do comércio exterior, o consumo doméstico também entrou em declínio” Anderson (ANDERSON, 2016).

Neste cenário, a transição do governo federal entre 2010 a 2011 é marcada por uma retomada das políticas ditas macroprudenciais: retoma-se a trajetória ascendente da taxa básica de juros, reduz-se o crescimento do crédito, cumpre-se a meta cheia de 3,1% do PIB de *superávit* em 2011, bloqueia-se o aumento real do salário mínimo, limitam-se os gastos públicos (especialmente com investimentos) e aumenta-se o compulsório dos bancos e o Imposto sobre operações financeiras (IOF) às operações de crédito pessoal (Cf. SERRANO; SUMMA, 2015; CORSI, 2016).

No entanto, a partir da recessão da União Europeia no segundo semestre de 2011, e da consequente retração de outras economias como a chinesa, alteram-se as condições externas que permitiam a acumulação interna. Como consequência, o governo inverte parte das políticas tidas como contracionistas, sobretudo para atuar na compensação da queda da taxa de lucro do setor industrial. No segundo semestre de 2011, o Banco Central abre trajetória decrescente da taxa básica de juros e, especialmente em 2012, o governo passa a atuar com uma série de medidas de facilitação do crédito e desoneração tributária a setores da indústria — demanda do setor industrial⁴¹ desde o primeiro ano do governo Dilma. Este conjunto de medidas “anticíclicas” foi nomeado pelos quadros do governo como *Nova Matriz Econômica* (Cf. MANTEGA, 2012).

As reivindicações dos industriais derivaram de uma conjuntura específica: a margem líquida de lucro das empresas industriais — uma forma de manifestação da taxa de lucro — apresentou queda em 2011 e 2012 (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA INDÚSTRIA, 2014). Para compensar este declínio, o governo atuou para reduzir os custos com capital constante e variável do setor. No primeiro caso, incidiu especialmente a Medida Provisória nº 579 (BRASIL, 2012b) que visou reduzir em média 20% das tarifas de energia elétrica, importante componente nos custos do setor industrial. No segundo flanco, o governo atuou sobretudo com a Política de Desoneração da Folha de Pagamentos⁴², consolidada com a lei 12.546 (BRASIL, 2011d), em vigor a partir de janeiro de 2012, a fim de reduzir os custos tributários com o emprego de Força de Trabalho. Através dessa forma de distribuição do Fundo Público ao setor

⁴¹ Representado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em parceria com setores sindicais como Central Única dos Trabalhadores, Sindicato do ABC, Força Sindical e Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. Sobre as demandas do setor, ver o documento “Brasil do Diálogo, da Produção e do Emprego” (Cf. SINGER, 2018).

⁴² “A desoneração da folha consiste da mudança da base de incidência da Cota Patronal (CP) para o Regime-Geral de Previdência Social (RGPS), de 20,0% sobre a folha de salários, por uma Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB) das empresas, descontadas as exportações. As alíquotas da CPRB foram fixadas em 1,0% ou 2,0%, dependendo do setor, da atividade ou do produto. A eliminação da CP representa redução de 14,5% nos custos obrigatórios associados de um emprego regular (a partir de cálculos demonstrados em Dieese, 2011)” (SCHERER, 2015, p. 35).

industrial, o Estado compensou a queda na taxa de lucro e, em 2013 e 2014, o setor voltou a apresentar recuperação da margem líquida de lucro. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), contribuíram para a compensação da taxa de lucro, a redução do custo com energia e custo com o emprego de Força de Trabalho⁴³.

Entretanto, esta política compensatória encontrou certo limite em meados de 2014. A título de exemplo, no último semestre do ano a variação dos custos superaram a inflação das mercadorias manufaturas do setor, reduzindo, assim, a margem de lucro (Cf. AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA INDÚSTRIA, 2015). O ano de 2014 marcou um limite: com a desaceleração econômica, a variação do PIB ficou praticamente zerada; com a queda na arrecadação tributária, devido às medidas de isenção e redução do consumo interno, o ano também marcou o primeiro *déficit* primário desde a adoção do tripé macroeconômico. A partir disso, a economia entrou em franca recessão.

No Ensino Superior privado, o protagonismo do Fundo Público não foi diferente. Em 2010, o FIES passou por uma série de alterações que ampliou sua capacidade de financiamento, dentre as quais: alargamento dos critérios de seleção, fim da seleção de ingresso, redução da taxa anual de juros (de 6,5% a 3,5%) e ampliação do tempo para quitação da dívida estudantil. Como resultado, o número de matrículas financiadas pelo programa passou de 35 mil, em 2009, a mais de 556 mil, em 2013 (MEC, 2010; TOKARNIA, 2014). A meta seria alcançar um milhão de financiamentos até 2015, segundo propunha, por exemplo, o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (FERESP) (FERESP, 2011).

A pressão para ampliação dos recursos é uma constante nas manifestações do FERESP. Ao FIES, a entidade sugere, por exemplo, “efetivação da bolsa de manutenção para alunos de cursos de tempo integral”, além de “aumentar o requisito de participação para 1 a 5 salários mínimos e tornar a operacionalização do sistema automática” (FERESP, 2011). No que tange ao Prouni, indica-se também a criação de bolsa de manutenção para alunos de cursos em tempo integral, além de um “estudo da viabilidade de aumentar as faixas salariais de maneira a aumentar a participação dos alunos” (FERESP, 2011). Em 2013, a entidade apontou a necessidade de “flexibilização das regras de acesso ao Fies e ProUni, instrumentos fundamentais para a expansão do Ensino Superior” e passou a pressionar pela “liberação do

⁴³ Segundo a CNI, “contribuiu para isso, sobretudo, a redução de 9,1% do custo com energia, especialmente de energia elétrica, que recuou 13,5%” (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA INDÚSTRIA, 2014, online). Além disso, a entidade destacou a redução no custo com tributos, de 0,6%, em 2013, e 0,8%, em 2014. Em 2014, os gastos da indústria (custo de produção mais capital de giro) cresceram 5%, abaixo da alta de 6,1% nos preços, o que resultou em um novo aumento na margem líquida de lucro.

Fies para o Ensino a Distância (bem como para os cursos de pós-graduação), visando a expansão das matrículas no Ensino Superior” (FERESP, 2013). Como veremos à frente, o resultado concreto foi a expansão dos recursos destinados ao FIES e dos gastos tributários com o Prouni, com volumes crescentes até 2017.

Em linhas gerais, a “matriz econômica” do ministro da Fazenda Guido Mantega (2006-2015) foi divulgada como a superação daquela adotada na década de 1990, em torno do tripé do controle inflacionário, equilíbrio fiscal e câmbio flutuante. As medidas tidas como anticíclicas serviriam para contrarrestar o declínio econômico através da intensificação do lulismo e do caráter “desenvolvimentista” deste pacto (Cf. MANTEGA, 2012; SINGER, 2018). O resultado, contudo, foi o oposto.

Embora houvesse uma série de políticas de incentivo direto ao setor privado via desoneração e subsídio, o tripé macroeconômico não foi substituído. Diferente das políticas econômicas do período de ascensão do lulismo, as medidas da assim chamada *Nova Matriz Econômica* se caracterizaram, sobretudo, por dar incentivos macroeconômicos diretamente ao setor privado, sob a justificativa ideológica de transferir a este a responsabilidade de puxar o crescimento econômico (SERRANO; SUMMA, 2015). Com a conjuntura de crise internacional e desaceleração da economia doméstica, havia um nítido cenário instável e de retração: um terreno totalmente inverso à ampliação do investimento.

Apesar da desoneração da carga tributária, o investimento privado não reagiu favoravelmente, exposto que esteve a muitas influências adversas, como às expectativas de continuidade da tendência de contração da demanda externa, à contínua perda de competitividade da produção nacional, à desaceleração do consumo das famílias, às limitações dos investimentos públicos em infraestrutura produtiva, à alta das tarifas de serviços públicos e às instabilidades na taxa de câmbio e juros (GENTIL; HERMANN, 2017, p. 813).

A incerteza de realização do valor tende a levar os capitais a reduzir a ampliação do ciclo produtivo na rotação seguinte. Portanto, as políticas compensatórias da “nova” matriz serviam para reparar a queda na taxa de lucro, mas não para provocar um dinamismo na taxa de investimento agregado. Segundo Serrano e Summa (2015, p. 4),

o governo tentou estimular o investimento do setor privado principalmente por meio de grandes incentivos fiscais, na esperança de que o setor privado respondesse expandindo o investimento e a demanda agregada. Como as medidas tomadas desde a metade de 2012 não aumentaram significativamente a demanda agregada final — elas não aumentaram nem o mercado interno nem o externo — os investidores privados naturalmente não encontraram qualquer razão para expandir o investimento e, no final, a nova estratégia reduziu consideravelmente o crescimento econômico.

O caráter expansionista e anticíclico da *Nova Matriz Econômica* era apenas aparente⁴⁴. Na prática, a política fiscal colaborou com a desaceleração econômica ao reduzir a demanda agregada por meio de mudanças nas políticas monetária, macroprudencial e fiscal (Cf. GENTIL; HERMANN, 2017, p. 793-794). Como parte da “nova” matriz, o governo lançou em agosto de 2012 o Programa de Investimento em Logística (PIL), um pacote de privatização por concessão de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Em 2013, o campo de petróleo de Libra na camada do pré-sal, descoberto três anos antes, foi concedido a um consórcio composto em sua maior parte por empresas estrangeiras⁴⁵.

Em resumo, o Fundo Público do Estado foi conduzido para compensar as perdas da queda da taxa de lucro, seja por subsídio direto, seja por desonerações tributárias que penhoravam a condição orçamentária⁴⁶. De acordo com dados da Receita Federal, as desonerações tributárias e as renúncias fiscais, em 2014, representaram um rombo de R\$ 112,7 bilhões no Fundo Público (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2015). Além destas políticas compensatórias afetarem diretamente o Fundo Público, a desaceleração econômica nacional também atenta contra as receitas do Estado. Como resultado, as receitas da União, que apresentaram incremento médio de 3,6% a.a entre 2007 a 2010, cresceram em média 1,5% a.a. entre 2011 a 2014. Dentro do compromisso hegemônico de colocar a dívida pública à serviço da transferência de valor por meio da produção de *superávit* primário, como exposto no Capítulo 1; e dada a incapacidade da classe trabalhadora em se colocar como sujeito nacional, especialmente devido aos anos de apassivamento social⁴⁷, o resultado deficitário das contas públicas, em 2014, desdobra-se diretamente no aperto redobrado das políticas de “ajuste” fiscal no que ficou conhecido como “medidas de austeridade fiscal” (Cf. COLITT; BILLER, 2015; JIMÉNEZ, 2015).

⁴⁴ Corsi (2016) aponta que a matriz de Mantega, a despeito do caráter aparentemente mais heterodoxo, estava de acordo com a ortodoxia dos países desenvolvidos “que defendiam flexibilizar as metas de inflação e que propunham que o objetivo da política econômica também deveria pautar-se pela manutenção do crescimento e do emprego (Nassif, 2015)” (CORSI, 2016, p. 6).

⁴⁵ O consórcio era formado pela *China National Offshore Oil Corporation* (10%), *China National Petroleum Corporation* (10%), *Shell plc* (20%), *Total S.A* (20%). A Petrobras ficou com 40%.

⁴⁶ Em 2013, o Palácio do Planalto considerou um erro “abrir mão de cerca de R\$ 30 bilhões em receitas para conceder desoneração de folhas de salário, comprometendo as metas fiscais para colher um aumento do investimento” (SAFATLE, 2013).

⁴⁷ Sobre o processo de apassivamento da classe trabalhadora brasileira nas últimas décadas ver, por exemplo, Iasi (2012). “O senhor Michel Temer, então candidato a vice-presidente na chapa de Dilma Rousseff, acalmando uma plateia de investidores estrangeiros, declarou que o país estava pronto para receber investimentos, uma vez que se trata de um país ‘internamente pacificado’, no qual se ‘os movimentos sociais não estivessem pacificados, se os setores políticos não estivessem pacificados [...] se aqueles mais pobres não estivessem pacificados [...] isto geraria uma insegurança’ (Folha de s. Paulo, São Paulo, 27 ago. 2010, caderno A, p. 8)”.

Em meados de 2014, a crise brasileira entrou em uma nova fase, mais intensa, amplamente conhecida pelo caráter recessivo. De modo geral, portanto, a recessão brasileira a partir de 2014 é um desfecho congruente com a dinâmica estabelecida pelas políticas econômicas desde 2011 (GENTIL, 2017).

A política fiscal recente, indiscutivelmente, agravou a situação das contas públicas no Brasil. A combinação de retração do investimento público (em alguns anos do período), contenção dos gastos sociais e desonerações tributárias infrutíferas contribuíram para agravar o quadro recessivo da economia – também alimentado pela crise internacional e pela crise política interna. A recessão, naturalmente, prejudicou a arrecadação de tributos, o que acabou por piorar a situação fiscal (GENTIL, 2017, p. 29).

A crise é parte constitutiva do movimento do capital, que se expressa duplamente como superacumulação dos capitais e queda na taxa de lucro (CARCANHOLO, 2018). Ao mesmo tempo, a crise atua como principal vetor para contra-arrestar a própria tendência à queda da taxa de lucro (MARX, 2011). Portanto, a análise da *Nova Matriz Econômica* e de seu desfecho recessivo surpreende apenas quando se parte do pressuposto de que a finalidade das políticas econômicas do Estado servem à manutenção do crescimento econômico e, portanto, para evitar os momentos de crise. “As políticas econômicas podem antecipar/postergar os pontos de ruptura cíclica, tanto a crise como a retomada” assim como “ampliar/reduzir os efeitos (políticos e sociais), tanto dos processos cumulativos (crescimento ou depressão) como das rupturas” (CARCANHOLO, 2018, p. 53), mas não impedir a crise, como quer a teoria keynesiana.

Além disso, nas atuais condições de dependência econômica, as margens de manobra da burguesia são restritas (SAMPAIO JÚNIOR, 2017). Uma política verdadeiramente anticíclica de gasto público não é possível no contexto do compromisso hegemônico da década de 1990 e dada a atual correlação de forças entre as classes antagônicas, uma vez que, entre outros aspectos, exigiria romper com o consenso macroeconômico em torno da produção de *superávit*. Segundo Sampaio Júnior (2017, p. 172),

sem a possibilidade de criar *déficits* primários financiados por endividamento público, o Estado simplesmente não tem como atuar como fonte autônoma de elevação da demanda agregada, sobrando-lhe apenas a possibilidade de atenuar o impacto recessivo de sua política fiscal pela redução do *superávit* primário.

Pesa contra uma política anticíclica, também, o aumento da vulnerabilidade nacional nos atuais arranjos do imperialismo: “dois dos preços mais importantes de uma economia, a taxa de juros e a taxa de câmbio, são determinadas pelos fatores externos, justamente reflexos do caráter dependente” (CARCANHOLO, 2018, p. 53). A oscilação entre políticas

ortodoxas/contracionistas e heterodoxas/expansionistas são expressões da própria conjuntura e se encontram em uma mesma estrutura de políticas tidas como neoliberal (CARCANHO, 2015; 2018).

O grau de liberdade se reduz, basicamente, às seguintes opções: maior ou menor crescimento, num padrão de acumulação que não dá margem para a expansão sustentável do mercado interno; maior ou menor concentração de renda, dentro dos limites de uma sociedade marcada pela segregação social; maior ou menor participação do Estado na economia, dentro de um esquema que impede qualquer possibilidade de políticas públicas universais; maior ou menor dependência externa, dentro de um tipo de inserção na economia mundial que coloca o país a reboque do capital internacional; e, como consequência, maior ou menor repressão às lutas sociais, dentro de um regime de “democracia restrita”, sob controle absoluto de uma plutocracia que não tolera a emergência do povo como sujeito histórico, neutralizando suas ações seja pelo recurso ao esmagamento, que caracteriza os governos à direita da ordem, seja pelo recurso à cooptação, como fazem os governos que se posicionam à esquerda da ordem (SAMPAIO JÚNIOR, 2017, p. 148).

No movimento pendular que marca os governos brasileiros, soava a hora do pêndulo guiar-se à direita. Sob o mesmo governo, Guido Mantega é retirado para dar lugar a Joaquim Levy. A crise precisava ser paga e as medidas de austeridade cobriam o preço devido. Desarmada e desarticulada, a conta foi endereçada ao elo mais fraco: a classe trabalhadora.

2.3 A recessão econômica e a austeridade fiscal: a um passo do *Novo Regime Fiscal*

A crise atual se caracteriza pela superacumulação de capitais nas economias centrais, com epicentro inicial nas praças financeiras estadunidenses. Para evitar a quebra e liquidação generalizada dos capitais nesses momentos de crise, se torna necessário abrir novos horizontes de valorização, como foi possível no período pós-guerra (1945-1946), por exemplo, com a reestruturação europeia, entre outros meios. Na estrutura contemporânea centrada no capital portador de juros e no capital fictício, porém, não há tal horizonte para inserção produtiva de grandes massas de capital e um dos remédios à crise foi exportar grandes volumes de capital para valorizar outras regiões do globo. Em um primeiro momento, as regiões na rota destes capitais são sujeitas a ofensiva especulativa e, em um segundo momento, esgotada a capacidade de valorizar sem decrescer as taxas de retorno, as regiões passam a adotar programas de ajuste (SAMPAIO JÚNIOR, 2017). A riqueza acumulada em patrimônio público, fundo previdenciário etc. passa a ser cobiçada como mecanismos compensatórios aos capitais. A tendência é semelhante no Brasil.

A expansão do agronegócio e do extrativismo mineral, a especulação imobiliária, turbinada pelos megaeventos da Copa do Mundo e da Olimpíada, bem como a elevadíssima rentabilidade das operações especulativas de *carry trade* atraíram grandes volumes de capitais para o Brasil (SAMPAIO JÚNIOR, 2017, p. 165).

A economia brasileira estava ancorada na expansão do passivo externo e no crescente consumo estrangeiro dos produtos primários brasileiros. Em meados de 2013, o Banco Central estadunidense anunciou a possibilidade de aumentar a taxa básica de juros, sinalizando uma inflexão na política monetária que inverteria a direção do fluxo de capitais. Em desaceleração desde 2011, a contração da economia chinesa concretizou o declínio e o fim do *boom* das *commodities*⁴⁸ em 2014.

A inflexão da conjuntura internacional, caracterizada pela forte elevação dos preços das *commodities* no mercado internacional e pelo grande afluxo de capitais internacionais, desarticulou as premissas do padrão de acumulação de capital responsável pela relativa prosperidade da era Lula. O agravamento da crise econômica mundial, sobretudo a contração da economia chinesa, e a perspectiva de aumento dos juros norte-americanos deixaram a economia brasileira à deriva (SAMPAIO JÚNIOR, 2017, p. 211).

Com o novo patamar de dependência em que o país havia sido inserido e arrasados os pilares externos do crescimento nacional, o Brasil passa a expressar com clareza seu grau de vulnerabilidade: “a sociedade brasileira ficou sujeita à lógica draconiana do ajuste neoliberal, cuja essência consiste em socializar o ônus da crise” e “abrir novas oportunidades de negócios para o grande capital” (SAMPAIO JÚNIOR, 2017, p. 211).

A ampliação do ajuste fiscal permanente na forma de “austeridade fiscal” teve implicações imediatas e prolongadas. A curto prazo, as medidas de austeridade promoveram a queima de reservas internacionais, reforço das transferências de fundo público para o sistema da dívida, privatização do patrimônio e dos serviços públicos e aumento da superexploração da força de trabalho; a longo prazo, conduz o país a um novo patamar na divisão internacional do trabalho e rebaixa o nível tradicional de vida dos trabalhadores (SAMPAIO JÚNIOR, 2017).

A austeridade fiscal se desdobrou acentuadamente no orçamento das universidades federais, com dois volumosos cortes em 2014 e 2015, acentuando a tendência declinante desde ao menos 2011, enquanto as transferências de Fundo Público aos capitais alocados no setor de Ensino Superior seguiram crescentes até 2017⁴⁹. No que tange às políticas para o Ensino Superior, portanto, as consequências da austeridade fiscal não eram destoantes da tendência

⁴⁸ A economia chinesa, em alta desde 2000, registrou queda em 2008 com pequena recuperação em 2010. Em 2011 a nova queda registrou o começo do atual ciclo de desaceleração econômica da China. Tal desaceleração passa a ser o principal fator para a queda nos preços das *commodities*, base das exportações brasileiras. A variação anual média dos preços das *commodities* foi de 19,1%, entre 2003 a 2005, 10,5%, entre 2006 a 2010, - 7,0%, entre 2011 a 2014, e -6,5%, entre 2015 e 2016. Apenas entre junho e dezembro de 2014, o preço das *commodities* caiu 29,3% — queda que aumentou até janeiro de 2016.

⁴⁹ A análise detalhada do orçamento das universidades federais e dos repasses de fundo público por meio do FIES e Prouni é feita no capítulo 3.

geral: ampliação dos recursos ao setor privado; e às universidades federais redução dos custos com salários, definhamento das condições de uso e manutenção das estruturas e rebaixamento da capacidade produtiva que expressa, a longo prazo, um novo patamar nas relações de dependência.

O relativo crescimento econômico durante a primeira década do século XXI abriu margem no Fundo Público para conciliar políticas orçamentárias de expansão restrita das matrículas nas instituições federais de Ensino Superior, com programas de subsídio e desoneração ao setor privado da educação superior. A tendência de expansão do Ensino Superior privado não se inverte no período, mas, ao contrário, é intensificada com estímulo à mercantilização, o que resultou em um setor altamente financeirizado e centralizado por poucos oligopólios. Ao mesmo tempo, contudo, o governo conseguiu conciliar uma ampliação parcial das instituições públicas e, assim, intensificar com êxito os processos de refuncionalização em marcha desde a década de 1990, conforme apresentado no capítulo 1.

Essa capacidade conciliatória, característica do lulismo, se inverteu com a inflexão da conjuntura internacional e nacional, a partir de 2011. No que tange à política orçamentária, o declínio econômico foi rapidamente sentido nas universidades federais. A partir de 2012, o governo passou a restringir o orçamento dessas instituições, sobretudo cortando o orçamento de investimentos. A tendência declinante permanece ano após ano nesta fatia do orçamento até 2019, com ínfimo aumento em 2020.

As restrições orçamentárias, no entanto, escalonam e assumem outro patamar a partir da 2014, com a reversão total dos fatores externos e o início da recessão brasileira. Enquanto a economia ascendia e, com ela, a arrecadação do Estado, o lulismo podia conciliar a ampliação do gasto público com a produção de *superávits* primários. Com o descenso econômico, porém, decaí a capacidade conciliatória: de um lado, devido a uma ampliação do consumo do Fundo Público para compensação das taxas de lucro dos capitais; de outro, devido a um resfriamento econômico e consequente fragilidade de arrecadação tributária. Ao expandir as transferências de recursos públicos aos capitais, como ao setor industrial e ao setor privado educacional, na esteira da *Nova Matriz Econômica* esgota-se a capacidade do Estado em manter remédios econômicos concomitantemente à produção de receitas excedentes à rolagem da dívida pública. Com o resultado deficitário das contas públicas em novembro de 2014, estava marcada a necessidade de aprofundar as transferências de recursos através de uma amplificação do ajuste fiscal permanente. O ciclo das “medidas de austeridade fiscal” marcava, portanto, o esgotamento das condições históricas do pacto do lulismo.

A capacidade fiscal do Estado em manter as transferências aos capitais passou a mostrar sinais de esgotamento, mesmo no Ensino Superior. Os repasses ao setor privado, via FIES e Prouni, seguiram crescentes durante todos os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), todavia, a partir de 2015 o repasse passou a apresentar taxas de crescimento decrescentes e, a partir de 2018, taxas negativas. Enquanto para os capitais havia um declínio relativo ao nível de crescimento das transferências de recursos, às políticas orçamentárias das universidades federais aumentou o nível de cortes orçamentários a um patamar inédito: em 2015, houve a maior subtração das despesas discricionárias das universidades em termos absolutos e relativos. Ao todo, foi cortado naquele ano 27,8% das despesas, o equivalente a um desvio de pelo menos R\$ 3,5 bilhões (a preço de janeiro de 2021, deflacionado pelo IPCA).

Com a desaceleração econômica e redução das taxas de lucro, a ampliação do ajuste fiscal entrou na pauta de alguns relevantes aparelhos privados de hegemonia, como a CNI e a Fiesp. Entre 2012 a 2013, as entidades passaram a pautar uma série de medidas para aumentar a exploração da força de trabalho, através da flexibilização dos direitos previstos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (Cf. SINGER, 2018). Parte das demandas foram atendidas com a MP nº 665/2014, que restringia o acesso ao abono salarial e ao seguro-desemprego (BRASIL, 2014c). O central, no entanto, foi consolidado com a Reforma Trabalhista, em 2017, na lei 13.467 (BRASIL, 2017b).

Enquanto houve margem orçamentária do Estado para compensar as perdas dos capitais por meio de desonerações e subsídios, o ritmo dos ajustes no nível de vida da classe trabalhadora se manteve em um certo patamar. Com a recessão e o resultado deficitário à porta, porém, a austeridade fiscal passou à ordem do dia⁵⁰. Em fevereiro de 2014, por exemplo, o governo divulgou corte de R\$ 44 bilhões do orçamento referente às despesas primárias previstas para o ano, em valor corrente, a fim de cumprir com a meta de *superávit*.

A capacidade fiscal do Estado se degradava, entre outros fatores, devido ao aumento acelerado das desonerações tributárias desde 2004, que alcançou aproximadamente 5% do PIB brasileiro em 2014. De acordo com Gentil (2017), as desonerações tributárias em 2015 superaram o valor gasto em Saúde, Educação, Assistência Social, Transporte e Ciência e Tecnologia no ano precedente. As maiores desonerações ocorreram no Imposto de Renda retido na fonte, isto é, especialmente nas fontes de recursos da Seguridade Social, apresentando queda

⁵⁰ Em julho de 2014, a CNI entregou 42 propostas aos candidatos à presidência da República, com destaque para a simplificação do sistema tributário, flexibilização das relações trabalhistas e previdenciárias e aumento de R\$ 100 bilhões no investimento anual em infraestrutura. Em novembro do mesmo ano, o presidente da entidade, Robson Andrade, defendeu o ajuste fiscal e novo aumento da taxa de juros (SINGER, 2018).

real de receita em 2014 e 2015 (MINISTÉRIO DA FAZENDA *apud* GENTIL, 2017). Não à toa, o governo Dilma restringiu benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em 2014 e, em 2016, apresentou uma proposta de Reforma da Previdência que, devido ao processo de *impeachment*, ficou suspensa até que, em 2019, foi aprovada e promulgada pelo governo Bolsonaro (2019-2022).

Em concomitante, houve um enfraquecimento da capacidade do governo em controlar os movimentos reivindicatórios, marcados pela ascensão das greves trabalhistas e pelas Jornadas de junho de 2013. Sem espaço para conciliação, a disputa salário *versus* lucro entrou em confronto direto e a decisão dos caminhos nacionais se deu pela pura correlação de forças. Em março de 2015, a presidência da República se pronunciou à nação em cadeia de rádio e televisão.

O Brasil passa por um momento diferente do que vivemos nos últimos anos. Mas nem de longe está vivendo uma crise nas dimensões que dizem alguns. Passamos por problemas conjunturais, mas nossos fundamentos continuam sólidos (...) As dificuldades que existem - e as medidas que estamos tomando para superá-las - não irão comprometer as suas conquistas. Tampouco irão fazer o Brasil parar ou comprometer nosso futuro (...) Absorvemos a carga negativa até onde podíamos e agora temos que dividir parte deste esforço com todos os setores da sociedade. É por isso que estamos fazendo correções e ajustes na economia (...) Viva o povo brasileiro (ROUSSEFF, 2015).

Se, no contexto de crescimento, os capitais se reorganizaram em torno do lulismo para traduzir a conjuntura ascendente em políticas de tom conciliatório, favorável à acumulação, no contexto recessivo essa articulação perdeu sua razão de ser. Um a um, os setores hegemônicos passaram a convergir a um novo acordo: a austeridade fiscal⁵¹. A saída austera, ventilada desde ao menos 2012 e 2013, foi adotada em 2014 e amplificada a um novo patamar em 2015, cujo símbolo foi a substituição, no Ministério da Fazenda, de Guido Mantega por Joaquim Levy. Com a austeridade, estava dada a intensificação das grandes reformas, ampliação do reestruturação dos elos industriais, intensificação da reprimarização econômica, aprofundamento dos mecanismos de dependência e desmonte da estrutura científico-universitária.

O avanço nas políticas austeras, naquele momento, se viu limitado por uma crise política que teve seu principal desfecho em agosto de 2016, com a aprovação da destituição da Presidente da República pelo Senado. A partir do golpe, com o novo governo representado por

⁵¹ Setores representantes do capital internacional e nacional, como *The Economist*, *Financial Times* e a imprensa brasileira, passaram a pressionar pelo recrudescimento dos ajustes fiscais desde final de 2012 e sobretudo durante 2013 (Cf. SINGER, 2018, p. 55-57). O mesmo acontece, por exemplo, com setores representantes do capital industrial, como CNI e Fiesp, como visto acima.

Michel Temer (MDB), estavam dadas as condições para fazer avançar as reformas exigidas a partir da configuração hegemônica. É nesta conjuntura particular que o Congresso promulga, em 15 de dezembro do mesmo ano, a EC 95 consolidando o *Novo Regime Fiscal*.

2.4 Da crise econômica à crise política: o golpe de 2016 e a implementação da EC 95

Sem as condições históricas que permitiam o pacto do lulismo, encerra-se sua razão de ser. O desfecho deste compromisso hegemônico se deu com uma série de medidas de austeridade fiscal desde meados de 2014 que, embora parcialmente encobertas durante o ano eleitoral, ganharam uma pujança notória em 2015. Na esteira da austeridade fiscal, por exemplo, o governo adotou duas medidas provisórias em dezembro de 2014 para restringir benefícios previdenciários (MP 664/2014) e trabalhistas (665/2014). A MP 664/2014 ajustou o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no que ficou conhecido como uma minirreforma previdenciária: alterando critérios para acessar os benefícios do RGPS, como pensão por morte, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez e auxílio-reclusão (BRASIL, 2014b). Com a MP 665/2014, o governo alterou as regras que restringiam o acesso a benefícios trabalhistas, como o abono salarial e o seguro-desemprego (BRASIL, 2014c). Na meta de produzir R\$ 66,3 bilhões em *superávit* primário aos credores da dívida pública em 2015, o governo esperava originalmente retirar R\$ 18 bilhões com essas duas medidas (a preços da época) (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2015). Poucos meses depois, ambas as medidas foram aprovadas pelo Congresso Nacional.

Traçavam-se os caminhos para avançar sobre o Fundo Público. O documento “Ponte para o Futuro”, que constituiu-se quase como um anteprojeto da EC 95, promulgava a necessidade de desvincular o orçamento destinado a políticas sociais (Cf. PMDB, 2015). Segundo Leher (2021b, p. 16), o documento “preconiza radical desvinculação de recursos para os direitos sociais, brutal encolhimento dos direitos sociais, entre os quais os previdenciários e trabalhistas”. Não à toa, o documento reconhece que a consequência da almejada “solução será muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência, mas principalmente reformas estruturais” (PMDB, 2015, p. 5). A desculpa ideológica, no entanto, é a de que “sem um ajuste de caráter permanente que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais” (PMDB, 2015, p. 5).

Para efetivar as “reformas estruturais” e consolidar um “ajuste de caráter permanente”, porém, seria preciso uma ampla articulação dos poderes do Estado. Com a crise e as políticas

econômicas decorrentes, desmantelou-se as condições conciliatórias mantidas durante o pacto do lulismo. Concomitantemente, as mobilizações sociais, greves e paralisações trabalhistas agudizaram-se, gerando uma efervescência social no país. Vinculadamente à crise, houve uma série de atritos entre as facções representativas, partidos, quadros políticos, entre outros, que elevou-se ao patamar de uma crise política. A expressão ilustrativa se deu com os conflitos entre a cúpula do Governo Federal e a Presidência da Câmara dos Deputados, em 2015, a ponto de impossibilitar parte das medidas de austeridade despendidas pelo governo. Os atritos escalam quando a Operação Lava Jato, deflagrada em março de 2014, passou a atingir uma série de políticos do alto escalão, como o na época presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Com a crise política, as reformas trabalhista e previdenciária pretendidas pelo governo federal, além de outras medidas, ficaram paralisadas. Sem uma ação articulada que permitisse ao governo conduzir o conjunto de reformas demandadas pelos setores hegemônicos, e dado o contexto de agitação social, passou-se a ventilar a possibilidade de estruturar uma articulação política mais efetiva, por meio do afastamento de Dilma Rousseff da presidência da República. A ofensiva das “frações burguesas lideradas pelo PMDB busca restaurar, de forma mais profunda e ágil, a sua pauta de ação política, e, assim, garantir o enfrentamento da queda das taxas de lucro” (LIMA, 2019b, p. 517). O golpe político — marca comum do Brasil desde ao menos Pedro II, Deodoro da Fonseca, Getúlio Vargas, até a ditadura empresarial-militar que depôs João Goulart — fazia-se presente mais uma vez na história do país: o cargo de Presidente da República de Dilma é cassado no dia 31 de agosto de 2016.

Polarizado entre o grande capital, que exige maior austeridade na política econômica para estabilizar o Real ameaçado pelo risco de fuga de capitais, e as manifestações multitudinárias da juventude brasileira, que reivindicavam completa inversão na política econômica, o governo do PT vê esvaír-se seu papel estratégico como apaziguador da luta de classes. O prazo de validade do pacto de poder que levou o PT ao poder está vencido (SAMPAIO JÚNIOR, 2017, p. 180).

Com a ascensão de Michel Temer ao governo federal se restabelece, ainda que minimamente, a capacidade de articulação política demandada para fazer avançar o conjunto de medidas de austeridade fiscal. Quatro meses após o golpe, o governo conseguiu aprovar a Emenda Constitucional 95. A EC 95 não apenas consolidou o *Novo Regime Fiscal*, mas se constituiu como uma matriz indutora às reformas estruturais: as reformas trabalhista e previdenciária seriam aprovadas em 2017 e 2019 respectivamente.

A despeito do complexo processo da crise política no país, a constitucionalização do teto de gastos com a EC 95 não pode ser lida desvinculada dos determinantes que desdobram-se no país, ao menos desde a década de 1990, na particularidade da crise. Como vimos, o ajuste

fiscal — de caráter estrutural no atual padrão de reprodução do capital no Brasil — é intensificado desde ao menos 2011, depois a partir de 2014 e, especialmente, em 2015 quando ganha nova amplitude. A taxa de variação da execução orçamentária da União, a partir da segunda onda da crise, é inferior àquela apresentada durante a primeira onda e, em 2015 e 2016, são negativas. O orçamento executado pelo Ministério da Educação (MEC), entre 2011 a 2014, por exemplo, cresceu a uma média anual de 8,3%, face a uma média de 18,4%, entre 2007 a 2010. Em 2014 registrou-se um incremento de 3,6%, enquanto em 2015 e 2016 um decréscimo de -11,9% e -6,7% respectivamente⁵². Há, portanto, uma clara tendência declinante no orçamento da União e do MEC no período que precede a EC 95. A partir da EC 95, a execução orçamentária da União, inferior à inflação em 2015 e 2016, ficou limitada a, no máximo, seguir o reajuste inflacionário por vinte anos a partir de 2017.

A EC 95, portanto, é central para consolidar o *Novo Regime Fiscal* pois constitucionaliza a política de austeridade e, assim, submete a política orçamentária da União ao que dispõe a emenda pelo período de validade da mesma. No entanto, como visto, ela não se explica por si mesma, nem unicamente pelos elementos imediatos da conjuntura política embora certamente não sejam elementos desprezíveis; mas por uma série de transformações pelas quais passou o processo de acumulação no país, a partir da crise e de suas consecutivas ondas, assim como pelo remanejamento ao qual passa o Estado, em especial no que diz respeito à divisão do Fundo Público em prol da compensação das taxas de retorno dos capitais.

Na análise da política orçamentária das universidades, porém, parte das pesquisas destacam a inflexão apenas a partir de 2016. Sguissardi (2022, p. 238), por exemplo, aponta que “os cortes orçamentários de 2016 a 2020 incidiram tanto sobre as Ifes, especialmente nas rubricas de capital/investimento e custeio, quanto sobre as verbas de pesquisa e a pós-graduação”. Costa (2021, p. 140) segue trilha semelhante: “quanto ao Ensino Superior, houve variação positiva da despesa de 2003 a 2015 (...) entretanto, após o ano de 2016 houve redução dos recursos destinados às universidades e institutos federais”.

Outras pesquisas, porém, acentuam inflexões precedentes. Leher e Santos (2020, p. 226) apontam que “a inflexão em 2013 é muito acentuada e, em virtude da EC 95, o viés de baixa passou a ser estrutural”. Reis e Macário (2020, p. 42), de outro modo, apontam que a restrição do orçamento às universidades federais se “aprofundou a partir de 2014 e, desde então, somente se agrava, juntando-se com os limites estruturais advindos do próprio padrão de acumulação”.

⁵² Cálculo com base nos dados disponíveis em Amaral (2017).

Embora a partir de 2016, com a EC 95, a restrição orçamentária tenha se tornado estruturante da Lei Orçamentária Anual (LOA), as inflexões no orçamento das universidades federais no período precedente não podem ser desprezadas, sob o risco de desconsiderar a real dimensão da política de subfinanciamento e a amplitude de seu impacto nas universidades federais. Para compreender as reais mutações na política orçamentária das universidades federais durante o período da crise, é preciso analisar como se desdobra o orçamento destas instituições em suas partes constitutivas, objeto do próximo capítulo. Reconstituído o quadro de determinantes às universidades federais no marco geral do novo padrão de acumulação; e adicionados os nexos que explicam o *Novo Regime Fiscal* na particularidade da crise brasileira, cabe agora verificar o movimento das políticas orçamentárias às universidades federais durante os períodos que compõem a crise no Brasil.

CAPÍTULO 3. AS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS NA CRISE

O movimento da política orçamentária das universidades federais no Brasil é determinado pelo papel geral designado a estas instituições a partir do atual padrão de reprodução do capital e pela forma particular como se desdobra a crise no país, concatenada com as mudanças no Estado e na divisão do Fundo Público. As mudanças pelas quais passam as universidades federais são condizentes e adequadas ao projeto de Ensino Superior na atual fase do desenvolvimento brasileiro na particularidade da crise. Como a relação entre receitas e despesas primárias está determinada, nesta quadra histórica, à produção superavitária das contas públicas, as mudanças na captação e vazão do Fundo Público durante a crise determinam, em alguma medida, a política orçamentária das universidades federais. No primeiro momento, portanto, observamos quais foram essas mudanças e como a capacidade de produzir *superávits*, em acordo com o consenso macroeconômico dos anos 1990, é afetada no período (3.1). A partir deste contexto maior, analisamos como se comporta propriamente o orçamento das universidades federais em suas partes constitutivas, nos diferentes momentos da crise (3.2). Em seguida, examinamos o dispêndio de Fundo Público aos setores privados de Ensino Superior durante os mesmos períodos, com o intuito de comparar estas transferências de recursos com aquelas destinadas às universidades federais para depreender como os determinantes presentes no projeto de Ensino Superior brasileiro na atual quadra histórica se concretizam durante a crise (3.3).

Dentre os determinantes que atuam sobre a política orçamentária das universidades federais na disputa pela divisão do Fundo Público, há três que se destacam. Primeiro, em nível mais amplo, toda a despesa primária da União está condicionada, em algum nível, à produção de resultados superavitários; portanto, o conjunto das despesas com saúde, educação, cultura, urbanismo etc. está tendencialmente delimitado a um patamar inferior ao das receitas primárias, condição necessária para produzir as “sobras” do orçamento destinadas aos juros e amortizações da dívida pública. De certa forma, é um “teto de gastos” que antecede o teto de gastos da EC 95, embora este intensifique a delimitação à mera reposição inflacionária. Tais determinantes atuam de maneira geral sobre o conjunto das despesas, mas o desempenho efetivo de cada fragmento da despesa depende de uma série de outros condicionantes. O segundo determinante que se destaca é, de modo mais difuso, a entrada e saída de recursos públicos que estão imiscuídas em uma série de complexas disputas que tencionam todas as partes do Fundo Público em todas as direções. No que tange à arrecadação da União atuam,

por exemplo: desonerações e isenções tributárias⁵³, que restringem a capacidade de captação de recursos do Fundo Público em prol de um setor ou segmento; privatizações por venda ou concessão temporária, que malgrado eleve momentaneamente a receita, impactam negativamente a capacidade de arrecadação a médio e longo prazo; além da própria estrutura tributária que, no Brasil, é predominantemente indireta, ou seja, aplicada sobre produtos e serviços e, portanto, composta especialmente da taxa sobre a classe cuja renda é destinada principalmente ao consumo. No campo das despesas orçamentárias influem, por exemplo, subsídios financeiros e creditícios que elevam os gastos orçamentários, além das disputas em torno dos recursos para custeio e investimento que perpassam as despesas de praticamente todas as áreas, da agricultura e indústria à saúde e educação⁵⁴. Em terceiro destaque, de modo mais direto às universidades federais, o orçamento ao Ensino Superior passa a ser disputado pelo setor privado em suas condições particulares a partir da crise: financeirizado e oligopolizado. As pressões pela ampliação dos repasses via programas como FIES e Prouni tendem a atuar contra a política orçamentária das universidades federais, ainda mais durante o período de crise.

Todos esses determinantes atuam não de forma imediata, mas mediados pelo papel que é designado às universidades federais neste período histórico e de acordo com certa correlação de forças. Se o propósito demandado das universidades federais pela articulação hegemônica fosse outro, com outra função estratégica à acumulação; ou caso a correlação de forças entre as classes tencionasse a universidade a outro caminho, os determinantes supracitados influíram de forma diversa. Se fosse condizente ao projeto hegemônico um amplo financiamento das universidades, por exemplo, as tendências contrárias seriam tensionadas e, a depender, anuladas, pois atuariam contra o projeto hegemônico. Como visto, porém, o grau de pertinência das universidades federais se reduziu a uma função de produtora de adaptações de inovações e, com ela, tem se adequado toda a estrutura de produção de conhecimento e formação de pessoal aos interesses mais imediatos e rasteiros da dinâmica do mercado⁵⁵. Esse papel destinado às universidades públicas tenciona duplamente o orçamento: de um lado, reduz a necessidade de amplos investimentos em estrutura laboratorial, predial, para insumos, materiais, salas de aulas e pesquisadores e professores altamente qualificados; de outro lado, a redução orçamentária serve como indutor às aproximações com o setor privado em seus

⁵³ Isenção da tributação sobre lucros e dividendos, às empresas, em setores da produção, mercadorias específicas etc.

⁵⁴ Do Programa Nacional do Livro e do Material Didático ao Plano Safra e Programa de Sustentação do Investimento, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

⁵⁵ Ver no trabalho presente as produções tecnológicas da Inova Unicamp, em 1.3.2.

interesses imediatos, via parcerias-público-privadas por intermédio, por exemplo, das fundações de apoio. O propósito hegemônico reservado às universidades federais na atual quadra histórica atua como determinante central, do ponto de vista desta pesquisa. A correlação de forças tenciona seu grau de desenvolvimento. Os demais determinantes envolvendo a disputa do Fundo Público atuam como tendência ou contra-tendência⁵⁶.

A partir da crise e de seus efeitos à acumulação, uma série de disputas entra em ação para redefinir a divisão do Fundo Público. Novas rodadas de desonerações, subsídios, privatizações etc., por exemplo, passam a ser demandadas e concedidas. Esse movimento é extremamente amplo e complexo e foi parcialmente tratado no Capítulo 2. Para completar o quadro de determinantes, cabe analisar como altera-se o Fundo Público durante a crise em seu aspecto mais geral: na entrada e saída de recursos e no resultado derivado desta conta.

3.1 O Fundo Público na crise: receita, despesa e resultado primário

No atual padrão de reprodução do capital no Brasil, e dada a reestruturação do Estado neste período histórico, o Fundo Público passa a ser determinado, dentre outros fatores, para a produção de resultados primários positivos: os *superávits* primários. Para isso, o Estado tende a restringir as despesas primárias a um patamar inferior ao das receitas primárias. Se exitoso durante o ano fiscal, o Estado produz um resultado primário superavitário. Essa produção de excedente fiscal, como vimos, é um dos pilares do consenso macroeconômico desenvolvido na década de 1990 e representa uma importante modalidade de transferência de renda por meio do capital fictício, alocado na dívida pública brasileira. No âmbito do Estado, este compromisso foi garantido, dentro outros meios, através das desvinculações orçamentárias: Fundo Social de Emergência (1994), Fundo de Estabilização Fiscal (1996) e Desvinculação de Receitas da União (2000, 2003, 2007, 2011, 2016). Além disso, este compromisso é ratificado com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), que garante a produção de *superávit* primário priorizando o controle da dívida e a geração dos saldos fiscais positivos (PERES, 2015).

⁵⁶ Na tradição marxista, o debate sobre o caráter das leis tendenciais esteve presente especialmente no século XX, na discussão sobre a lei tendencial da queda da taxa de lucros. O que define que a lei seja de tendência à queda na taxa de lucro, e não de aumento da taxa de lucro, haja vista que o caráter tendencial significa um sentido lógico de possibilidade? A lei diz respeito ao determinante central, enquanto os determinantes secundários atuam como contra-tendência. No caso da taxa de lucro, a tendência de queda deriva da característica essencial do movimento do capital: valorização do valor em reprodução ampliada, isto é, aumentando a composição orgânica do capital. No caso das universidades federais, defendemos que o que há de essencial, que atua como “lei” a estas instituições é o projeto hegemônico de Ensino Superior. Os fatores circunscritos confluem ou refreiam o projeto.

Há toda uma estruturação do Estado, do Fundo Público e da política fiscal direcionada a produzir constantes resultados positivos e, assim, manter as transferências de recursos aos credores da dívida pública não apenas por rolagem da dívida, mas também com parte da arrecadação primária do Estado. Não por outra razão, em 2014, quando o governo federal apresentou o primeiro *déficit* primário desde 1997⁵⁷, uma série de aparelhos privados de hegemonia, como jornais, partidos, entidades, além de quadros políticos etc. passaram a defender a necessidade de “corrigir” as contas públicas. É nesta esteira que a EC 95 apareceu como a salvaguarda do equilíbrio fiscal, naturalizando algo que não é natural, mas sim social: a dívida pública brasileira no atual padrão de reprodução do capital não serve primariamente para financiar os investimentos do Estado, mas como um sistema de extração de recursos aos capitais. Esse discurso é encampado por uma série de liberais ortodoxos⁵⁸ que passaram a justificar a necessidade de ajustes, privatizações e reformas estruturais como forma de “ajustar as contas públicas” com base na tese de que o governo foi excessivamente expansionista, levando a um gasto demasiado dos cofres públicos e a uma consequente inversão do quadro fiscal do Estado. É com esta posição ideológica que a indústria midiática passou a divulgar os argumentos falaciosos de falsa equivalência entre economia domiciliar e macroeconomia. Michel Temer, no dia de sua posse como presidente da República, 31 de agosto de 2016, foi à cadeia nacional de rádio e TV e, em pronunciamento, afirmou:

o governo é como a sua família. Se estiver endividada, precisa diminuir despesas para pagar as dívidas. Por isso, uma de nossas primeiras providências foi impor limite para os gastos públicos. Encaminhamos ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional com teto para as despesas públicas. Nosso lema é gastar apenas o dinheiro que se arrecada (TEMER, 2016).

Não há uma função *a priori* da dívida pública. Seu propósito deriva das relações sociais às quais o país está imiscuído. E no caso concreto do Brasil, depende da posição que o país ocupa na divisão internacional do trabalho. A comparação com os países de economia central deixa isso nítido. Desde a década de 1970 até 2022, os Estados Unidos da América apresentaram apenas quatro anos de *superávit* primário: entre 1998 e 2001. O último *superávit* fiscal da França foi registrado em 1974. No Brasil, sob as condições dependentes que lhe são próprias, o papel da dívida se inverte: de 1998 a 2013, o país apresentou *superávit* primário em todos os anos através de um constante ajuste fiscal das contas. Não à toa, este ajuste fiscal passou a assumir um caráter permanente na realidade brasileira.

⁵⁷ Desde 2002, o indicador passou a ser medido por outros critérios.

⁵⁸ Ver, por exemplo, Mesquita (2014) e Barbosa Filho (2017).

A partir de 2014, com o *déficit* registrado pela primeira vez após 1997 uma série de “medidas de austeridade fiscal” é demandada e incorporada na política do Estado para recolocar as condições do país de produzir *superávits*. Um conjunto de medidas e reformas entram na agenda política para restringir direitos trabalhistas, previdenciários, rebaixar salários, reduzir investimentos e gastos com manutenção, insumos etc. A luta de classes se expressa de modo ainda mais violento na degradação das condições de vida: desemprego, inflação, desmonte ainda maior das políticas públicas etc.

Nesse contexto, a EC 95 cumpre um papel central, pois constitucionaliza a austeridade fiscal, elevando-a a um novo patamar. Isso ocorre tanto pela capacidade de restringir o orçamento do Estado, impondo um ‘teto’ aos gastos, quanto pela sua força de induzir uma série de outras reformas: a trabalhista (2017) e a previdenciária (2019), já realizadas, e a administrativa, que se encontra em tramitação.

As fases conjunturais que compõem o atual padrão de acumulação no Brasil se expressam, de algum modo, em dois sentidos no Fundo Público: na entrada e na saída de recursos não financeiros. Tanto o período de relativo crescimento econômico, marca da ascensão do pacto do lulismo; como, por exemplo, o período de crise, que marca o declínio deste pacto, se expressam, em alguma medida, no movimento do Fundo Público neste período.

O resultado primário do governo federal foi deficitário em 1997, superavitário entre 1998 e 2013, novamente negativo entre 2014 e 2021, e novamente positivo em 2022. Isso significa que durante mais de dois terços do período o Estado apresentou saldos positivos — convertidos em receitas para amortização e juros da dívida pública. Em média, o governo federal destinou 8,2% a.a. das receitas à dívida pública, entre 1997 e 2002; e 11,3% a.a., entre 2003 e 2010. A partir da segunda onda da crise, há uma inflexão (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2022a). Entre 2011 e 2015, o governo destinou em média 2,8% a.a. das receitas à dívida. Essa baixa transferência de receitas primárias ao sistema da dívida durante o período se deu sobretudo por conta dos resultados negativos em 2014 (-2,3%) e 2015 (-11,5%). Entre 2016 e 2021, o resultado primário ficou com um *déficit* médio -17,7% a.a., com o movimento atípico de 2020 (-61,7%) (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2022a).

Portanto, a transferência das receitas primárias à dívida pública constitui-se como tendência central no Brasil durante o período contemporâneo (últimas três décadas). O momento excepcional de saldo negativo durante este período é violentamente reprimido por uma série de medidas de austeridade fiscal, dentre as quais, a principal é a EC 95. É preciso ter em vista, porém, que o Fundo Público não se compõe apenas das receitas e despesas primárias, mas também das receitas e despesas financeiras. O pagamento de juros e amortizações da

dívida (despesas financeiras) são efetivados não apenas com a receita primária (tributação, recursos de estatais etc.) mas também com receita financeira, emissão de novos títulos da dívida, conhecido como “rolagem da dívida”. Aos credores da dívida, portanto, está garantido o pagamento de juros, daí o elevado grau de segurança do investimento em títulos da dívida. O risco maior é de moratória da dívida, que, no entanto, tende mais a uma renegociação do que a um calote propriamente.

Como visto, a dívida pública brasileira é montada como um sistema não em vistas de quitá-la, nem com a primazia de financiar os investimentos estatais, mas para mantê-la em escala sempre maior. Dentre outros fatores, conta para isso a alta histórica da taxa básica de juros. Mesmo quando o Estado produziu *superávit* primário, o resultado nominal sempre foi negativo na série histórica de 1997 a 2021, pois os juros nominais superam os resultados primários. Durante o período de *superávit* (1998-2013), o resultado primário representou uma média de 48,6% a.a. do total de juros nominais — ou seja, as enormes restrições orçamentárias não representavam sequer metade das despesas com juros.

Como a meta de *superávit* constitui-se como um dos pilares do consenso macroeconômico, o governo federal tende a manter os resultados positivos. Desde 2011, porém, a capacidade de produzir resultado primário positivo foi declinando paulatinamente até chegar ao patamar negativo em 2014, conforme Tabela 1. A tendência declinante segue até 2016 e passa a se inverter a partir de 2017 até 2021, com exceção de 2020, ano atípico da pandemia da Covid-19.

Antes da implementação do *Novo Regime Fiscal*, uma série de restrições no orçamento foi executada a fim de reduzir o patamar das despesas primárias. A partir de 2011, o crescimento das despesas primárias passou a apresentar taxas de crescimento, em média, inferiores ao período precedente à segunda onda da crise. Uma das formas de expressão desta restrição das despesas são os bloqueios orçamentários anuais, que incidem sobre a dotação inicial prevista pelo Legislativo na Lei Orçamentária Anual⁵⁹. Do bloqueio de R\$ 50 bilhões anunciado para 2011, por exemplo, R\$ 3,1 bilhões seriam subtraídos do orçamento da educação; dos R\$ 55 bilhões cortados, em 2012, R\$ 1,9 bilhão seria retirado da área, em valores nominais (MARTELLO, 2012). Os bloqueios são planejados pelo Poder Executivo como uma forma de ajustar as contas e garantir o cumprimento das metas de *superávits* primários durante o ano fiscal.

⁵⁹ Em valores nominais, o Governo Federal anunciou os seguintes “ajustes” na LOA entre 2010 a 2016, em bilhões, respectivamente: R\$ 31,8, R\$ 50,0, R\$ 55,0, R\$ 38,0, R\$ 44,0, R\$ 69,9 e R\$ 44,6 (MARTELLO, 2011; 2012; 2013; 2016; LIMA; PEDUZZI; AQUINO, 2014; GÓIS; SALCEDO, 2015).

Perante os cortes anunciados pelo governo em 2011, o Ministro da Educação Fernando Haddad (2005-2012) se manifestou dizendo que “os compromissos estão mantidos. E para seguir o ritmo da expansão da educação superior, quero tranquilizar a todos que cumprimos a nossa parte” (G1, 2011). Na sequência, o secretário de Educação Superior do MEC, Luiz Cláudio Costa (2011-2012), anunciou que os cortes poderiam representar uma perda de até 10% nas despesas de custeio das universidades federais (TARGINO, 2011).

Tabela 1 - Resultado Primário do Governo Central e relação percentual entre receita e despesa primária (1997-2021). Valores a preços de dezembro de 2021 (IPCA)

RESULTADO PRIMÁRIO CORRIGIDO* (1997-2021)			
ANO	RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (em bilhões de R\$)	RELAÇÃO RECEITA/DESPESA (em %)	MÉDIA DA RELAÇÃO RECEITA/DESPESA POR PERÍODO DE GOVERNO (em %)
1997	-10,1	1,3	8,2
1998	21,2	4,8	
1999	87,3	11,3	
2000	74,3	10,6	
2001	74,2	9,6	
2002	95,8	11,8	11,3
2003	106,4	13,1	
2004	133,7	13,9	
2005	134,6	12,9	
2006	120,2	10,8	
2007	133,2	11,2	2,8
2008	150,9	12,1	
2009	86,1	6,4	
2010	150,8	9,9	
2011	167,3	11,1	
2012	146,3	9,4	-17,7
2013	120,8	7,2	
2014	-30,9	-2,3	
2015	-158,9	-11,5	
2016	-204,4	-14,8	
2017	-147,5	-10,8	-17,7
2018	-139,4	-9,8	
2019	-102,3	-7,1	
2020	-820,2	-61,7	
2021	-35,9	-2,2	

Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Tesouro Nacional (2021).

** Segundo os dados do Tesouro Nacional, o resultado primário corrigido é resultado da relação entre despesa total e receita líquida, considerando discrepância estatística e ajustes metodológicos.*

O ano de 2011 foi o quarto ano de implementação do programa de expansão do Reuni, inicialmente planejado para dobrar o número de matrículas nos cursos de graduação nas universidades federais em dez anos. As restrições orçamentárias tiveram, então, um impacto duplo nas universidades federais, em termos absolutos e relativos: não apenas por restringir a manutenção e desenvolvimento destas instituições como um todo, mas restringindo justamente num momento de expansão dos cursos, *campi* e ingressos.

A título de exemplo, o reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Clélio Campolina Diniz (2010-2014) declarou, em 2011, que os cortes orçamentários representariam uma perda de R\$ 9 milhões, a valores da época, na verba destinada à manutenção da universidade mineira, o que impactaria o crescimento apresentado nos últimos anos. Na esteira do Reuni, a UFMG havia criado 26 cursos e duas mil novas vagas nos três anos precedentes. Na época, o reitor afirmou que a “Universidade está crescendo muito e o custo, aumentando. A notícia de um corte é preocupante” (UFMG, 2011).

No mesmo ano, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) se manifestou conclamando um suposto espírito unitário de interesses contra a política de restrição orçamentária.

A Presidenta da República, a Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Congresso Nacional e a Sociedade Brasileira não permitirão que venham a ocorrer cortes ou contingenciamentos nos orçamentos das áreas de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação e de que os compromissos assumidos pelo Governo Federal com as Instituições Federais de Ensino Superior serão integralmente cumpridos no que tange a pessoal docente e técnico-administrativo, e outros custeios e capital, independentemente das dificuldades conjunturais e das vicissitudes da política econômica (ANDIFES, 2011, online).

Em 2011, o valor corrente destinado ao Ministério da Ciência e Tecnologia foi de R\$ 6,4 bilhões, inferior aos R\$ 7,8 bilhões destinados em 2010, em valores nominais. Com o bloqueio anunciado pelo governo em 2012, a área seria defasada em 22% em relação aos valores previstos na Lei Orçamentária Anual daquele ano, repassando apenas R\$ 5,2 bilhões (ANPG, 2012). A presidente da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), Elisângela Lizardo (2010-2012), se manifestou contra os cortes consecutivos.

A história recente nos mostrou que em momentos de crise a melhor resposta não é o contingenciamento e a austeridade, mas o estímulo ao crescimento. Esta decisão de corte mais uma vez compromete o desenvolvimento do país e faz o Brasil perder a chance de investir em seu maior patrimônio: os recursos humanos (ANPG, 2012, online).

Frente ao bloqueio de R\$ 1,9 bilhão, em 2012, o presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), Daniel Iliescu (2011-2013), se manifestou dizendo: “Queremos deixar claro para o governo que cortar investimentos das áreas sociais é inadmissível. Estamos prontos para ir às ruas contra o corte” (UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES, 2012).

Os bloqueios orçamentários sinalizam aspectos da política financeira do Estado; mas o orçamento executado na série histórica permite compreender mais adequadamente os impactos financeiros nas universidades federais.

3.2 A política orçamentária das universidades federais a partir da crise

O orçamento das universidades federais é dividido em três Grupos de Natureza da Despesa (GND): repasse com pessoal⁶⁰, custeio⁶¹ e investimento⁶². A despesa com pessoal é considerada gasto obrigatório, ao passo que o gasto com custeio e investimento é considerado discricionário⁶³, isto é, sua execução está sujeita à avaliação de oportunidades pelo gestor, neste caso o Governo Federal. Por conta disso, as despesas discricionárias são mais suscetíveis às variações orçamentárias e, em se tratando de cortes, tendem a ser a primeira fatia do orçamento afetada, como de fato aconteceu.

Delimitamos o período de 2007 a 2020 para analisar o orçamento das universidades em suas partes constitutivas para contemplar todo o período que abrange a crise, desde seu momento inicial. Com este recorte, é possível analisar o desempenho do orçamento durante os dez anos que precedem o teto de gastos, instituído a partir do ano fiscal de 2017, e nos quatro

⁶⁰ Segundo a lei complementar n. 101/2000, “Art. 18 (...) entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”. (BRASIL, 2000).

⁶¹ Segundo a Lei nº 4.320/1964, “Art. 12 (...) § 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis (BRASIL, 1964).

⁶² Segundo a Lei nº 4.320/1964, “Art. 12 (...) § 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (BRASIL, 1964).

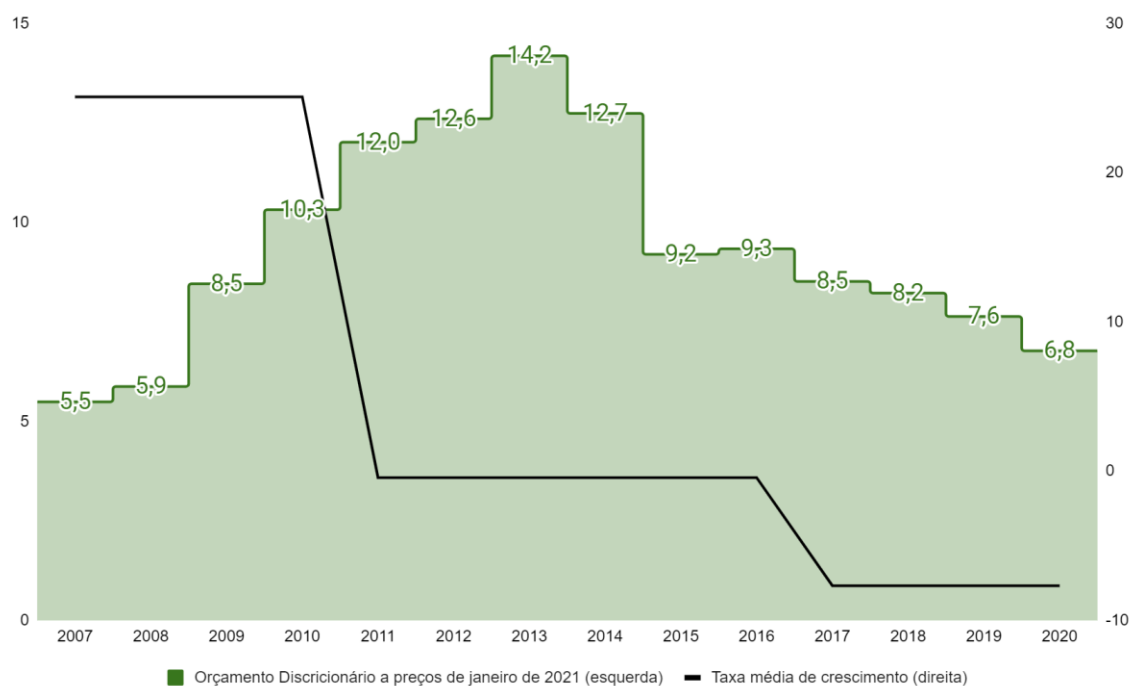
⁶³ Despesa obrigatória é aquela em que “a União tem a obrigação legal ou contratual de realizar, ou seja, cuja execução é mandatória. Os maiores grupos de despesas obrigatórias são serviço da dívida, pessoal e encargos sociais e os benefícios da previdência social”. Despesa discricionária é aquela “cuja execução está sujeita à avaliação de oportunidade pelo gestor” (CONGRESSO NACIONAL, s.d.).

anos seguintes a EC 95. Além disso, esta abrangência permite analisar o movimento da política orçamentária nos pontos chave de inflexão da crise no Brasil: em 2011 e em 2014-2015.

3.2.1 O orçamento discricionário das universidades federais de 2007 a 2020

O orçamento discricionário das universidades federais, incluindo os hospitais universitários, apresentou crescimento em termos reais (acima da inflação) de 2007 até 2013, de R\$ 5,5 bilhões para R\$ 14,2 bilhões (Gráfico 1). De 2013 até o último ano da série histórica (2020), o orçamento discricionário passou de R\$ 14,2 bilhões para R\$ 6,8 bilhões, com variação negativa durante quase todo o período, com exceção do ano de 2016 quando houve ínfima variação positiva de R\$ 140,6 milhões (1,5% a mais do que no ano anterior). Em termos de valores absolutos, há uma tendência de crescimento até 2013 e de decréscimo a partir de 2014, ano da recessão econômica e do início da ampliação do ajuste fiscal por meio das “medidas de austeridade fiscal”.

Gráfico 1 - Orçamento Discricionário das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)



Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

Embora o orçamento discricionário apresente crescimento, em termos absolutos, até 2013, as taxas anuais de variação passam a apresentar tendência declinante desde ao menos 2010 (Tabela 2). Durante a primeira onda da crise internacional, referente ao segundo governo Lula (2007-2010), o orçamento discricionário variou em média 25,1% a.a. Entre a segunda onda da crise, a recessão brasileira e a instauração da EC 95 (2011-2016), o orçamento discricionário variou em média -0,4% a.a., sendo que, durante o primeiro governo Dilma (2011-2014), variou em média 5,9% a.a.. A partir da instauração da EC 95, entre 2017 e 2020, a oscilação foi de -7,7 a.a. Considerando todo o período a partir da crise de 2011, o orçamento discricionário variou -3,3% a.a.

Tabela 2 - Orçamento discricionário das Universidades Federais e a taxa de variação anual e média por período (2007-2020). Valores a preços de janeiro de 2021 (IPCA)

ORÇAMENTO DISCRICIONÁRIO				
ANO	TOTAL DISCRICIONÁRIO (EM BILHÃO R\$)	DIFERENÇA EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR (EM BILHÃO R\$)	TAXA DE VARIAÇÃO (EM %)	MÉDIA DE VARIAÇÃO POR PERÍODO (EM % a.a.)
2007	5,5	1,2	27,4	25,1
2008	5,9	0,4	7,0	
2009	8,5	2,6	43,9	
2010	10,3	1,9	22,0	
2011	12,0	1,7	16,4	-0,4
2012	12,6	0,6	4,9	
2013	14,2	1,6	12,6	
2014	12,7	-1,4	-10,2	
2015	9,2	-3,5	-27,8	
2016	9,3	0,1	1,5	
2017	8,5	-0,8	-8,8	-7,7
2018	8,2	-0,3	-3,5	
2019	7,6	-0,6	-7,1	
2020	6,8	-0,9	-11,3	

Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

O ano de 2010 é, portanto, o primeiro ano de redução relativa do orçamento discricionário, embora de maneira pouco acentuada: o percentual de variação naquele ano

(22,0%) ficou pouco abaixo da média no período 2007-2010 (25,1% a.a.). Considerando os três grupos de despesa em 2010, apenas o orçamento de investimento apresenta percentual inferior ao ano precedente (6,7%, face 129,7%, em 2009). O orçamento de custeio e de pessoal de 2010 apresentaram taxas superiores às do ano de 2009. A partir de 2011, contudo, tanto o orçamento de custeio quanto o de pessoal apresentaram taxas inferiores a de 2010. Como o orçamento de investimento compõe uma parte menor das despesas discricionárias (investimento + custeio) — de 3,8% a 34,1% durante a série histórica —, é lícito afirmar que 2010 é um prenúncio importante da tendência declinante no orçamento das universidades, mas 2011 representa o ponto central de inflexão da tendência de alta do período precedente.

Em linhas gerais, portanto, a despesa discricionária apresenta tendência declinante sobretudo desde 2011 mas, a partir de 2014, com a ampliação da austeridade fiscal, há uma ampliação das restrições orçamentárias não apenas restringindo sua expansão, mas executando orçamento inferior ao ano precedente. O biênio 2014-2015 registrou o maior corte em valores absolutos e na variação média anual: passou de R\$ 14,2 bilhões, em 2013, a R\$ 9,2, em 2015, uma diferença de R\$ 5,0 bilhões (-19,0% a.a.). Em relação ao ano precedente, o corte foi de R\$ 1,4 bilhões (-10,2%), em 2014, e R\$ 3,5 bilhões (-27,8%), em 2015.

O efeito das restrições orçamentárias é redobrado sobre as universidades federais neste período: a retração orçamentária é concomitante a uma expansão destas instituições. O impacto é em termos absolutos, dada a restrição como um todo, mas também relativo, pois trata-se de um declínio orçamentário em um período de ascensão das matrículas, cursos, centros de ensino etc.

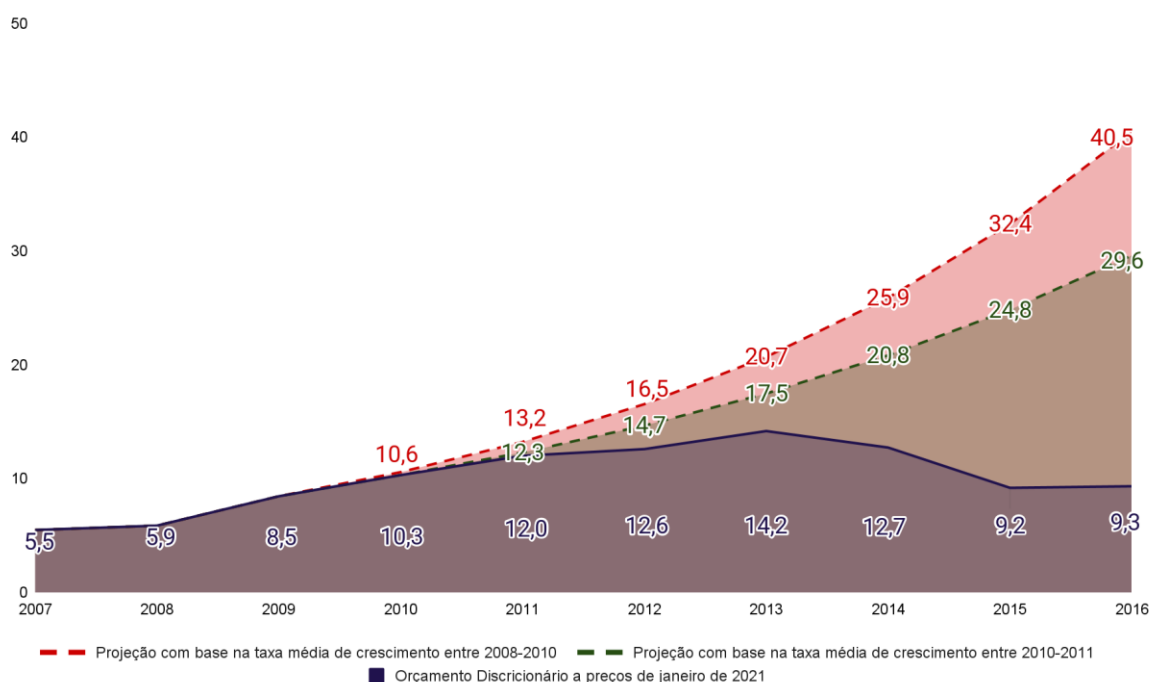
O incremento das receitas às instituições federais de Ensino Superior na primeira década do século XXI provocou um movimento contraditório de ampliação das vagas federais neste nível educacional, ao mesmo tempo que consolidava tendências presentes, como redução dos “custos por aluno”, ampliação das terceirizações, intensificação do trabalho docente etc. A melhor expressão se deu com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096 em abril de 2007 e executado a partir de 2008, após adesão conflitante⁶⁴ de todas as 53 universidades federais existentes naquele período. O número de matrículas em cursos de graduação (presencial e ensino a

⁶⁴ O ano de 2007 ficou marcado por diversos movimentos contrários à proposta do Reuni, especialmente devido ao caráter precarizante do programa. O movimento de oposição envolveu comunidades universitárias de diversas universidades pelo país, com ênfase no movimento estudantil que ocupou as reitorias da UFRJ, UFS, UFBA, Unifesp, UFF, UFPR (O GLOBO, 2007), além de outras manifestações. A adesão unânime das universidades ao programa só foi possível graças a uma sofisticada articulação entre dispositivos de consenso e coerção.

distância) em universidades da rede federal passou de 641.094, em 2007, para 1.254.080, em 2020 (BRASIL, 2022), um crescimento de 95,6%. Em relação ao orçamento discricionário, porém, passou-se de R\$ 5,5 bilhões, em 2007, para R\$ 6,7 bilhões, em 2020, um crescimento de 23,3%. Se considerarmos apenas o intervalo entre 2010 e 2020, houve um acréscimo de 33,6% no número de matrículas⁶⁵ e um decréscimo de 34,5% nas despesas discricionárias. A comparação matrícula/orçamento é limitada e precisa ser utilizada com cautela, pois as universidades federais não se limitam à esfera de ensino — como supõem os ditos critérios de eficiência que enfatizam a relação “gasto por aluno” —, mas compõem um complexo de produção de conhecimento que exige estrutura, recurso e pessoal tanto para preservar e transmitir conhecimento historicamente acumulado, como para ampliar as fronteiras do saber humano. Para a análise do orçamento, contudo, tal comparação cumpre o papel de mostrar como as universidades federais, na segunda década do século XXI, têm suas receitas reduzidas sob incremento do corpo discente, ampliação de cursos, *campi*, centros, laboratórios etc.

⁶⁵ Cabe observar que em 2020 registrou-se a primeira queda de matrículas das universidades federais desde 1990 (SILVA, 2022). O número de matrículas passou de 1.335.254, em 2019 (BRASIL, 2020c), para 1.254.080, em 2020 (BRASIL, 2022), uma redução de 6,07%.

Gráfico 2 - Orçamento Discrecionário das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 e projeção com base na taxa média de crescimento no período anterior (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)



Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

Para dimensionar a política orçamentária neste marco de crescimento, é preciso analisar o orçamento não apenas em seus valores reais, mas também em relação ao orçamento projetado com base na taxa média de crescimento do período precedente, inclusive para compreender melhor as implicações das taxas decrescentes de crescimento desde 2010. Com esta finalidade, o Gráfico 2 compara o orçamento discrecionário de 2007 a 2016, ano de instauração da EC 95, com duas projeções: com base na taxa média anual registrada entre 2007 e 2010 (25,1% a.a.) e com base na taxa média anual registrada entre 2010 e 2011 (19,21% a.a.). Limitamos a projeção até 2016 para melhor analisar as diferenças entre os primeiros anos de crescimento a taxas decrescentes em relação ao projetado.

De acordo com o gráfico 2, embora o orçamento discrecionário varie positivamente até 2013, esta variação é relativamente menor do que no período precedente, seja com base na taxa média 2007-2010 ou 2010-2011. Ou seja, embora seja em 2014 que registrou-se a primeira redução absoluta do orçamento discrecionário, os anos precedentes registraram um orçamento defasado em relação às taxas médias do primeiro quadriênio. Comparando com a projeção mais pessimista, percebe-se que o orçamento ápice de R\$ 14,2 bilhões registrado em 2013 é

aproximadamente 18,9% inferior ao projetado caso se mantivesse a média de crescimento de 2010-2011 (R\$ 17,5 bilhões).

A principal conclusão derivada desta análise é que o impacto das restrições orçamentárias vai muito além do que aparenta, quando se leva em conta apenas a variação de um ano para o outro. Primeiro, porque antes mesmo dos cortes absolutos, há um recrudescimento no crescimento do orçamento discricionário, sobretudo desde 2011. Segundo, pois a cada ano de corte acumula-se os cortes efetivados nos anos precedentes, ou seja, há um impacto em relação ao ano precedente, mas agudizado pelo acumulado. O orçamento discricionário efetivado em 2016 (R\$ 9,3 bilhões), por exemplo, foi 1,5% superior ao de 2015 (R\$ 9,2 bilhões), mas considerando o total subtraído desde 2011, representa uma perda de dois terços em relação à projeção mais conservadora para aquele ano (R\$ 29,6 bilhões).

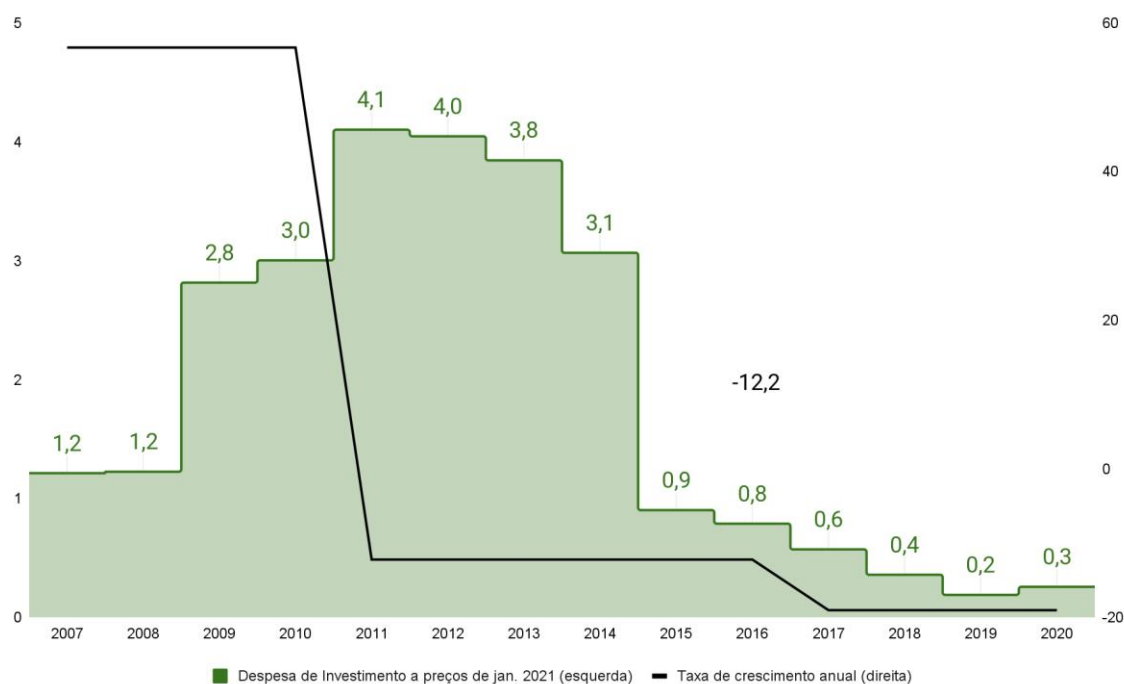
Vejamos agora o movimento do orçamento discricionário em suas partes constitutivas: investimento e custeio.

3.2.2 O orçamento de investimento das universidades federais de 2007 a 2020

A fatia do orçamento de investimento das universidades federais, incluindo hospitais universitários, apresentou crescimento real (acima da inflação) de 2007 a 2011, passando de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 4,1 bilhões (Gráfico 3). Entre 2012 e 2019, há consecutivos cortes no orçamento deste grupo de despesa, passando de R\$ 4,1 bilhões, em 2011, a R\$ 190,6 milhões, em 2019. Diferente das despesas discricionárias como um todo, a fatia de capital (investimento) passa por cortes em termos absolutos desde 2012. Esta fatia do orçamento aumentou 237,9% de 2007 a 2011. Em 2020, a verba de investimento foi apenas 6,3% do empenhado em 2011, um corte acumulado de 93,7%, pressupondo crescimento real zero durante esta década.

Tal como as despesas discricionárias totais, o biênio que registrou maior restrição orçamentária para investimento foi 2014-2015, com um bloqueio absoluto de R\$ 2,94 bilhões (-45,4% a.a.). Em 2014, houve uma variação negativa em relação a 2013 de R\$ 777,2 milhões (-20,2%). Em 2015 houve o maior bloqueio orçamentário da série histórica: R\$ 2,1 bilhões (-70,5%).

Gráfico 3 - Orçamento de Investimento das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)



Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

Em relação à taxa de crescimento, a média anual entre 2007 e 2010 foi de 56,7% a.a., período marcado pela expansão nos moldes do Reuni (Tabela 2). Entre 2003 a 2010 inaugurou-se 14 novas universidades, sendo dez voltadas à interiorização do Ensino Superior. No entanto, esse ciclo de relativa expansão foi reprimido por uma rápida e intensa restrição do orçamento de investimento, especialmente a partir de 2012, ano da assim chamada *Nova Matriz Econômica*. De 2011 a 2016, a taxa de variação anual média foi de -12,2% a.a. A partir da EC 95, de 2017 a 2020 a tendência declinante foi agudizada e apresentou uma variação média de -19,0% a.a. Em termos acumulados, o orçamento discricionário aumentou 247,4% entre 2007 a 2010, e reduziu 80,8%, de 2011 a 2016, e 54,9% de 2017 a 2020.

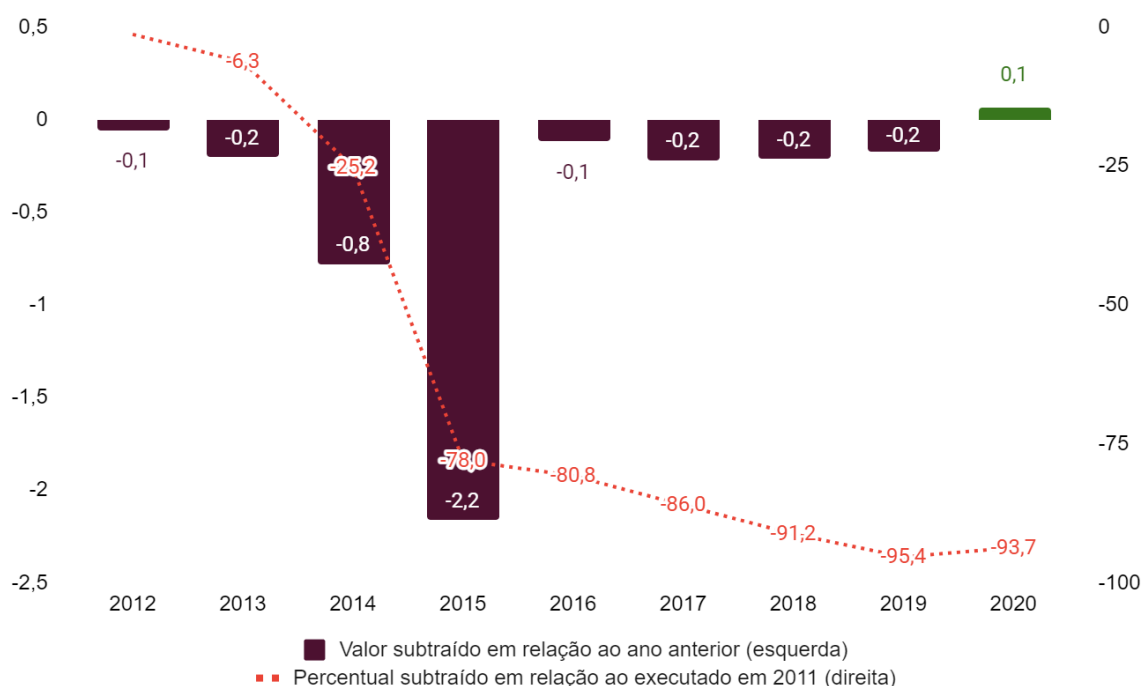
Tabela 3 - Orçamento de investimento das Universidades Federais e a taxa de variação anual e média por período (2007-2020). Valores a preços de janeiro de 2021 (IPCA)

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO				
ANO	INVESTIMENTOS (EM BILHÃO R\$)	DIFERENÇA EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR (EM BILHÃO R\$)	TAXA DE VARIAÇÃO (EM %)	MÉDIA DE VARIAÇÃO POR PERÍODO (EM % a.a.)
2007	1,2	0,6	89,5	56,7
2008	1,2	0,0	1,0	
2009	2,8	1,6	129,7	
2010	3,0	0,2	6,7	
2011	4,1	1,1	36,6	-12,2
2012	4,0	-0,1	-1,3	
2013	3,8	-0,2	-5,0	
2014	3,1	-0,8	-20,2	
2015	0,9	-2,2	-70,5	
2016	0,8	-0,1	-12,6	
2017	0,6	-0,2	-27,4	-19,0
2018	0,4	-0,2	-37,2	
2019	0,2	-0,2	-47,0	
2020	0,3	0,1	35,6	

Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

Em relação ao orçamento de investimento registrado em 2011, percebe-se que os cortes acumulados são vultosos (Gráfico 4). Em 2014, há uma subtração de R\$ 1,0 bilhão (-25,2%); em 2015, R\$ 3,2 bilhões (-78,0%); e em 2016, R\$ 3,3 bilhões (-80,7%). A despesa de investimento executada em 2019, menor patamar na série histórica, representou 4,6% do orçamento de 2011.

Gráfico 4 - Valor subtraído do Orçamento de Investimento das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) em relação ao ano anterior (em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA) e percentual do corte acumulado desde 2011 (2012 a 2020)



Elaborado pelo autor (2023). Valores e percentuais calculados com base nos dados de Reis e Macário (2022).

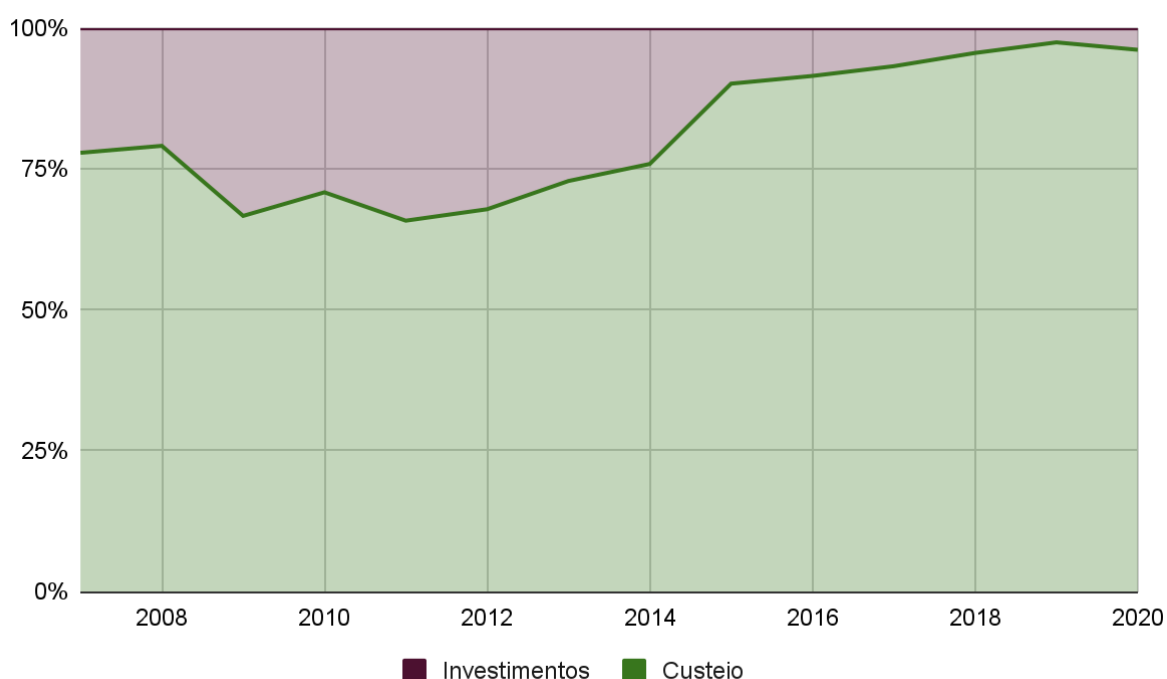
Dois aspectos precisam ser ressaltados em relação ao orçamento de investimento. Esta fatia não se destina apenas a novas construções e estruturas, que ampliem a capacidade da instituição, mas é utilizada também como parte de compra de insumos, reformas etc. que tem o caráter de manutenção e não ampliação da capacidade de uso. Caso a obra preserve o projeto original, por exemplo, mas amplie a área ou capacidade de construção, pode ser considerada como despesa de investimento. Além disso, a depender da durabilidade e valor, a compra de materiais e aparelhos pode ser incluída nesta fatia do orçamento⁶⁶. Em linhas gerais, isso significa que parte do empenho com manutenção predial, de laboratórios ou aquisição de itens de maior durabilidade são computados nesta fatia do orçamento, de forma que as restrições orçamentárias neste conjunto podem inviabilizar reformas, manutenções e aquisição de itens, e não apenas inibir a expansão estrutural. Observando a relação percentual entre os gastos de

⁶⁶ O Manual de Classificação de Despesa Orçamentária do Instituto Federal Catarinense (IFC), por exemplo, aponta que a classificação também depende de fatores como durabilidade: fones de ouvido de alta durabilidade e valor podem ser considerados como investimento, enquanto fones de baixa durabilidade e valor seriam categorizados como custeio (despesa corrente) (INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE, 2018).

investimento e de custeio (Gráfico 5), nota-se uma tendência de redução no primeiro em relação ao segundo de 2011 a 2020.

Além de restringir a ampliação e manutenção das Ifes, as restrições de despesa de capital impactam de modo redobrado, devido à proximidade com a ampliação das vagas durante a década de 2000. O Reuni foi concluído oficialmente em dezembro de 2012, primeiro ano de variação negativa na despesa de investimento (-1,3%). De 2007 a 2019, o número de matrículas mais que dobrou, passando de 641 mil para 1,3 milhões (108,28%). Com este fluxo ascendente de estudantes, novas universidades, *campi* e edifícios foram erguidos.

Gráfico 5 - Relação percentual entre o Orçamento de Investimento e o Orçamento de Custeio das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) entre 2007 a 2020 (em %)



Elaborado pelo autor (2023). Percentuais calculados com base nos dados de Reis e Macário (2022).

Não apenas a expansão se deu de maneira precária, sem a proporcional contratação de novos docentes, por exemplo; como também, poucos anos após o início do programa, se iniciaram os cortes no orçamento, como acontece com a despesa de investimento a partir de 2012. Um dos resultados desta combinação se deu com um conjunto de obras inacabadas ou que sequer foram iniciadas. Segundo estimativas da Secretaria de Educação Superior do MEC de 2018, a paralisação de obras decorrentes da expansão do Reuni exigiria um custo de R\$ 3 a R\$ 5 bilhões para conclusão, a preços da época, levando em conta obras acessórias e bens

móveis (SALLES *et al.*, 2020). Além das obras inacabadas, a falta de recursos para manutenção elevou o risco do abandono e deterioração de obras construídas e concluídas.

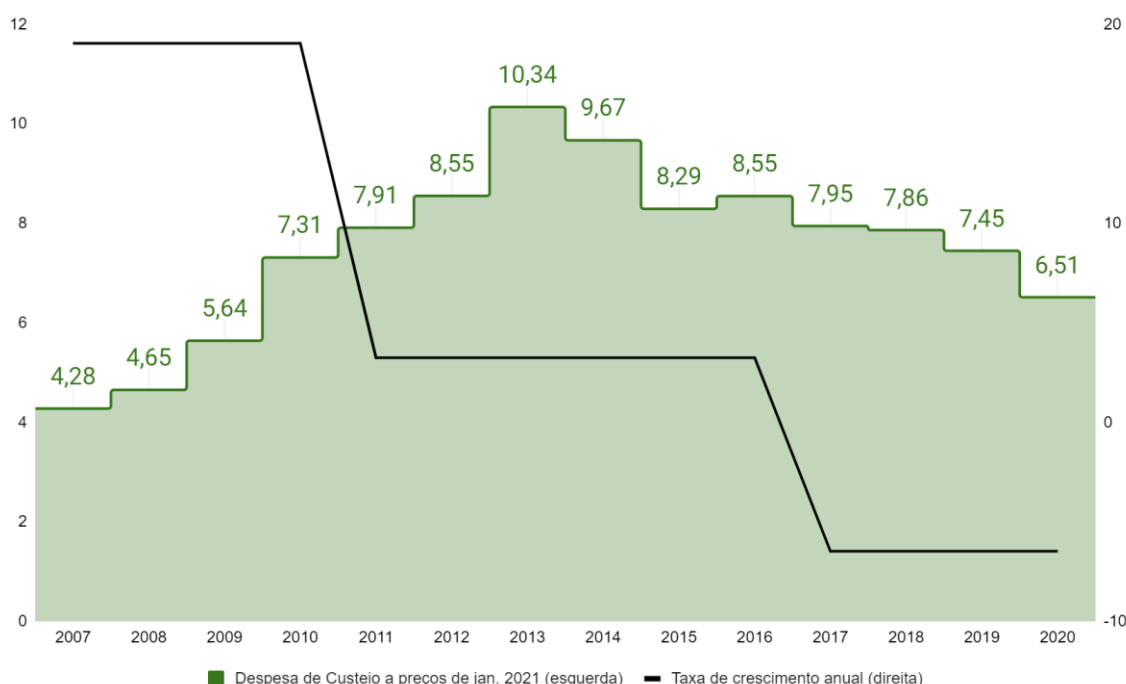
A sede do Instituto de Biologia da Universidade Federal Fluminense (UFF), por exemplo, foi interditada em 2014 devido a danos estruturais. A nova sede do instituto deveria ter sido inaugurada em abril de 2011, mas ficou paralisada por falta de recursos. Na UFF, dos 19 prédios que seriam custeados com recursos do Reuni, seis estavam incompletos em 2016, quatro anos após o encerramento oficial do programa (MELLO; TEIXEIRA; RODRIGUES, 2016). A construção dos primeiros prédios do *campus* de Joinville (SC) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), criado em 2009, começou em 2012, mas foi abandonada no ano seguinte por falta de verba. A construção inacabada consumiu R\$ 11 milhões em valores correntes e até hoje a universidade mantém o *campus* pagando aluguel a um parque industrial empresarial (NOTÍCIAS UFSC, 2012; 2017; NSC, 2018). Quanto maior o tempo em que as obras têm ficado paralisadas, maior a degradação do imóvel em construção. Concretamente, isso significa que parte dos recursos de investimento se tornam capital morto, queima de recursos.

De modo geral, percebe-se que há uma inflexão na política orçamentária referente a fatia de investimento desde 2012, no primeiro ano fiscal após a segunda onda da crise e ano central da dita *Nova Matriz Econômica*. Em 2014 e 2015 consolidaram-se os mais volumosos cortes no orçamento, período que marca a recessão brasileira e a intensificação das políticas de ajuste fiscal no que ficou conhecido como “medidas de austeridade fiscal”. A partir de então, no contexto da EC 95, o orçamento de investimento mantém tendência restritiva. Em conclusão, no que tange ao orçamento de capital, 2012 representa o ano de inflexão, 2014 e 2015 o biênio em que o patamar das despesas é reduzido brutalmente e, a partir de 2016, uma constante subtração já em patamar historicamente baixo. Os cortes acumulados representam uma perda considerável nas universidades federais. Em 2019, no oitavo ano de cortes, a receita foi 95,4% inferior ao patamar de 2011, considerando apenas a reposição inflacionária (Gráfico 4). Os impactos são de diversas ordens e se intensificaram devido ao relativo crescimento de matrículas no período; e repercutem especialmente em uma deficiência na capacidade de manutenção do funcionamento, além de inibir o início ou conclusão de obras necessárias ao desenvolvimento pleno das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Os efeitos desta restrição orçamentária se agregam àqueles derivados também das restrições do orçamento de custeio e pessoal, como veremos a seguir.

3.2.3 O orçamento de custeio das universidades federais de 2007 a 2020

O orçamento de custeio das universidades federais, incluindo hospitais universitários, manteve-se crescente entre 2007 e 2013, passando de R\$ 4,3 bilhões para R\$ 10,3 bilhões, um aumento total de 141,6% (Gráfico 6). A partir de 2013 até 2020 o orçamento de custeio é subtraído em todos os anos, com exceção de 2016, em que se registrou uma pequena oscilação positiva de 3,1%. O orçamento passou de R\$ 10,3 bilhões, em 2013, para R\$ 6,5 bilhões, em 2020 – patamar inferior ao registrado dez anos antes (R\$ 7,3 bilhões) e 37,0% menor do que o valor despendido em 2013.

Gráfico 6 - Orçamento de Custeio das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)



Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

Tal como a despesa de investimento, a de custeio apresentou maior corte no biênio de 2014-2015, uma subtração de R\$ 2,0 bilhões ou uma média de -10,3% a.a. no biênio. Em relação ao ano anterior, o orçamento de custeio de 2014 foi R\$ 670,1 milhões menor (-6,5%) e, em 2015, R\$ 1,3 bilhão inferior (-14,2%). Os anos de 2017 e 2020 também se destacam pelo volume dos cortes na variação anual: R\$ 602,4 milhões (-7,0%) e 933,4 milhões (-12,5%) respectivamente.

Ao comparar a taxa média de variação por período, percebe-se uma tendência semelhante de ascensão até 2010 e declínio a partir de 2011, com menor patamar entre 2017 e 2020 (Tabela 4). Uma diferença é que com as despesas de investimento, o declínio começa a partir de 2012, e não 2011. Durante a primeira onda da crise (2007-2010), a taxa média de crescimento anual foi de 19,0% a.a. Durante a segunda onda da crise e começo da recessão brasileira (2011-2016), o orçamento de custeio variou positivamente a uma média de 3,3% a.a., enquanto no período de vigência da EC 95 (2017-2020), variou a uma média negativa de 6,5% a.a.

Tabela 4 - Orçamento de custeio das Universidades Federais e taxa de variação anual e média por período (2007-2020). Valores a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA

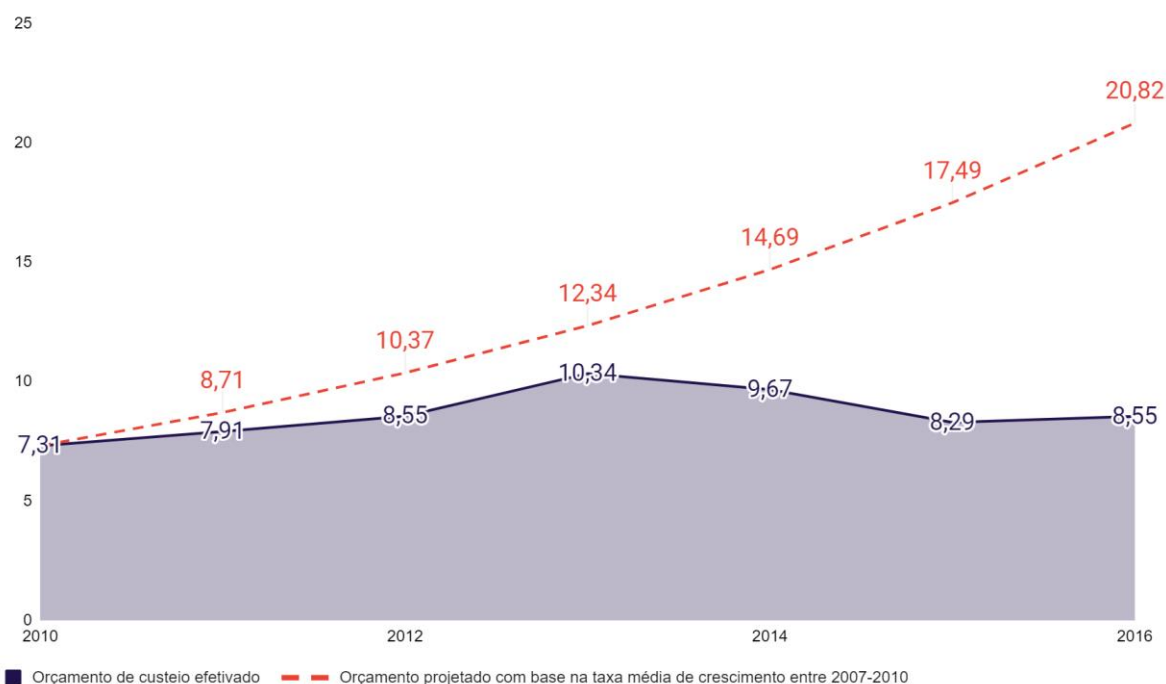
ORÇAMENTO DE CUSTEIO				
ANO	CUSTEIO (EM BILHÃO R\$)	DIFERENÇA EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR (EM BILHÃO R\$)	TAXA DE VARIAÇÃO (EM %)	MÉDIA DE VARIAÇÃO POR PERÍODO (EM % a.a.)
2007	4,3	0,6	16,6	19,0
2008	4,7	0,4	8,7	
2009	5,6	1,0	21,3	
2010	7,3	1,7	29,6	
2011	7,9	0,6	8,2	3,3
2012	8,6	0,6	8,1	
2013	10,3	1,8	20,9	
2014	9,7	-0,7	-6,5	
2015	8,3	-1,4	-14,2	
2016	8,5	0,3	3,1	
2017	7,9	-0,6	-7,0	-6,5
2018	7,9	-0,1	-1,0	
2019	7,4	-0,4	-5,3	
2020	6,5	-0,9	-12,5	

Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

A partir de 2011, as taxas de crescimento passaram a ser decrescentes, com exceção de 2013, que registrou uma variação positiva similar à média do período 2007-2010. Em 2014, as taxas decrescem a patamares negativos, passando a registrar orçamento inferior ao ano precedente. Tanto nas despesas discricionárias como um todo, como em sua parte constitutiva

do orçamento de custeio, os cortes em valores absolutos a partir de 2014 são antecidos por um crescimento a taxas declinantes a partir de 2011. A diferença está no orçamento de investimento, que registrou taxas negativas já em 2012, sem a mediação de taxas positivas decrescentes. Depreende-se, assim, que os cortes nas despesas de capital foram mais abruptas do que na fatia de custeio.

Gráfico 7 - Orçamento de Custeio das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 e projeção com base na taxa média de crescimento de 2007-2010 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)



Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

Comparando o orçamento efetivado com a projeção em relação à taxa média de 2007-2010, observa-se que desde 2011 há uma restrição relativa das despesas de custeio, mesmo apresentando variação positiva até 2013 (Gráfico 7). Em 2011, o orçamento efetivado foi 9,1% inferior à projeção para aquele ano, percentual similar aos 10% de corte de custeio previstos pelo secretário de Educação Superior do MEC para aquele ano, como visto anteriormente⁶⁷. A partir de 2014, com as restrições em relação ao ano precedente, a discrepância entre o projetado e o efetivado apenas aumenta. Com base na projeção compreender melhor a magnitude das restrições orçamentárias. A título de ilustração, o valor executado em 2016 (R\$ 8,5 bilhões) é

⁶⁷ Cf. neste trabalho item 3.1.

17,3% inferior ao registrado em 2013 (R\$ 10,3 bilhões), mas, em relação ao projetado para aquele ano com base na variação média de 2007-2010 (R\$ 20,8 bilhões), é 58,9% menor.

O atrofiamento da política orçamentária durante a década de 2010 – solidificado com a EC 96 – repercute amplamente nas universidades federais, em especial, afligindo a capacidade de manutenção e preservação das estruturas básicas de funcionamento. Com o passar dos anos, sob restrições orçamentárias, o *déficit* acumulado afeta, inclusive, a simples conservação infraestrutural das universidades federais, ascendendo o constante risco das universidades federais fecharem as portas, como ocorreu em 2022 (Cf. ALFANO, 2022). Não por outra razão, se tornou ordinário nesta década notícias relatando assolamentos a laboratórios, museus e prédios destas instituições.

Os exemplos são abundantes. Na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), um incêndio destruiu duas estufas do laboratório de medicina, em 2013 (MARTINS, 2013). Menos de três meses depois, na mesma universidade, um incêndio em uma estufa de pesquisa na área de engenharia florestal destruiu adubos, equipamentos, pesquisas e trabalhos (SOARES, 2013). Os laboratórios do Instituto de Ciências da Saúde (ICS) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) foram afetados por incêndios em ao menos duas ocasiões: em 2013, o incêndio atingiu um laboratório de biopesquisa de engenharia com equipamentos avaliados em mais de R\$ 1 milhão (G1 BA, 2013); em 2022, um incêndio de grandes proporções afetou dois laboratórios do ICS destruindo quase toda a unidade de bioquímica e biotecnologia do instituto (TV BAHIA; G1 BA, 2022).

Casos como esses ocorreram em diversas universidades. Na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), em 2018, um incêndio de grandes proporções destruiu o laboratório de Farmacotécnica do Centro de Educação e Saúde (CES) (UFCG, 2018). Na Universidade Federal de Goiás (UFG), no mesmo ano, um incêndio atingiu o laboratório de Engenharia de Alimentos. Dentre os agravantes, faltava sinalização e não havia equipamentos de segurança em todos os laboratórios (CARVALHO, 2018).

Na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 2020, um incêndio consumiu parte das peças e coleções científicas do Museu de História Natural. O ex-diretor do museu afirmou na época que a coleção de arqueologia era a reserva mais importante: “era histórica. (...) Coisas que eram importantíssimas não só para a história de Minas, mas para a evolução do homem” (LIMA, 2020). No mesmo ano, um princípio de incêndio se deu no bloco da reitoria da Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Segundo declaração do reitor Josealdo Tonholo, na época, “o prédio da Reitoria tem mais de 30 anos e algumas salas não passaram por reforma ainda, com instalação elétrica prejudicada” (ASCOM UFAL, 2020). Em 2021, a laje da

escadaria de um dos blocos da moradia estudantil da Universidade de Brasília (UnB) desabou (RODRIGUES, 2021). Em 2023, ocorreu um incêndio em um dos prédios do Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias (CCHSA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB); o prédio abrigava parte do setor de patrimônio do centro e o bloco de sala de aulas do Colégio Agrícola Vidal de Negreiros (CAVN) (UFPB, 2023).

Na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), uma série de incêndios aconteceu durante a década de 2010. O Palácio Universitário da universidade, construção em estilo neoclássico do século XIX, pegou fogo em 2011. Em 2016, um incêndio causou danos à Escola de Belas Artes, entre outros setores, além de destruir cerca de oito mil documentos oficiais da reitoria. No ano seguinte, duas alas do alojamento da UFRJ pegaram fogo, ferindo quatro pessoas. O prédio era o mais antigo da Cidade Universitária, com cerca de 50 anos, e nunca tinha passado por uma reforma de infraestrutura, além de não ter saída de emergência ou alerta de incêndio (ANTUNES, 2018). Em 2021, um incêndio atingiu o prédio da reitoria. No local, havia documentos do século XIX. O prefeito da Cidade Universitária, Marcos Maldonado, relatou na ocasião que “sem recursos, você não consegue fazer a manutenção (...) a culpa não é de A ou B, a culpa é dos cortes, porque você tem a demanda, mas não tem o recurso” (O GLOBO, 2021). Em setembro de 2018, o Museu Nacional, vinculado à UFRJ e um dos maiores museus de história natural do continente americano, foi consumido após seis horas de incêndio de grandes proporções (TORRES *et al.*, 2018). Calcula-se que, com ele, cerca de 80% do acervo de 20 milhões de peças foram perdidas ou severamente danificadas, incluindo as múmias de nativos da Amazônia, a coleção botânica de dom Pedro II e os ossos de um *Maxakalisaurus topai*, gênero de dinossauro que viveu durante o período Cretáceo, na América do Sul (VILICIC, 2021). Ao menos desde 2015 o Museu tinha sua verba defasada devido à crise financeira instaurada na UFRJ, ilustrando a faceta mais aguda das consequências para as universidades no contexto da política de financiamento durante este período.

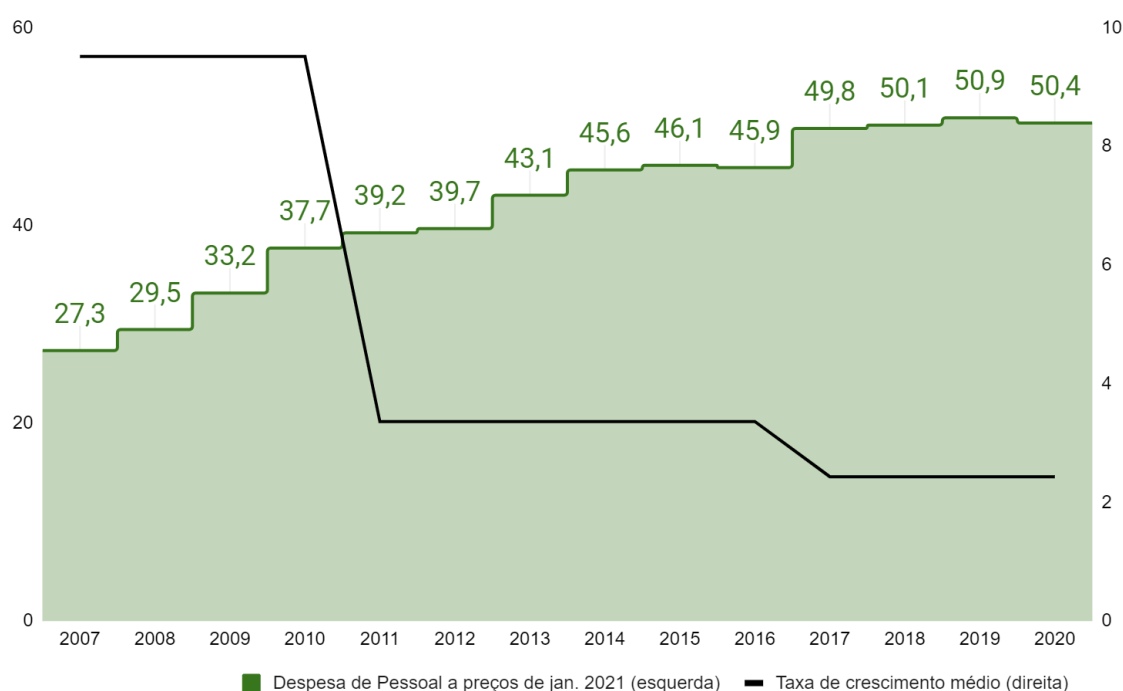
Por trás destes acontecimentos há uma marca comum: uma política orçamentária historicamente restringida que, durante o período mais agudo da crise no Brasil, passa por volumosas restrições, obstaculizando ainda mais as condições de manutenção das universidades federais.

3.2.4 O orçamento de pessoal das universidades federais de 2007 a 2020

A despesa com pessoal das universidades federais, incluindo hospitais universitários, apresentou oscilação positiva em quase toda a série histórica, exceto em 2016 (-0,5%) e 2020

(-1,0%) (Gráfico 8). Como o orçamento de pessoal inclui os recursos para remuneração de trabalhadores ativos, inativos e pensionistas, esta parcela da despesa tende a ampliar, ainda que se restrinja a criação de novos postos de empregos ou caso haja congelamento de reajustes salariais, devido à inclinação em se aumentar o número de aposentados dada a expansão no quadro de funcionários no período precedente, por mais restrita que seja tal ampliação. Os salários dos professores federais ficaram congelados de 2017 a 2023, quando foi apenas parcialmente reajustado: o governo federal propôs 9% de reajuste, sendo que as perdas inflacionárias durante os sete anos sem reajuste beiravam aos 40%.

Gráfico 8 - Orçamento de Pessoal das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)



Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

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. (Tabela 5). Por isso, é importante observar as taxas de crescimento: mesmo crescendo em valores positivos durante praticamente toda a série histórica, o orçamento é patentemente restringido a partir de 2011, com intensificação durante o período de vigência da EC 95. De modo geral, há uma tendência comum em todas as partes constitutivas do orçamento

das universidades federais: tanto nas despesas discricionárias (investimento e custeio) quanto nas despesas obrigatórias (pessoal), há uma inflexão nas taxas de crescimento a partir de 2011, com intensificação no período de 2017-2020. Além da oscilação negativa em 2016 e 2020, a variação também seguiu patamar muito próximo a zero em 2012 (1,1%), 2015 (1,0%), 2018 (0,7%) e 2019 (1,5%).

Se na aparência o orçamento de pessoal segue crescente durante praticamente toda a série histórica, na essência a limitação do acréscimo desta despesa infringe perda considerável de recursos a partir de 2011. Caso o orçamento de pessoal mantivesse as taxas de crescimento do período 2007-2010, em 2020 a despesa seria de aproximadamente R\$ 93,6 bilhões, isto é, 85,7% superior ao valor de fato registrado naquele ano (R\$ 50,4 bilhões) (Gráfico 9). De 2011 a 2020, a diferença só aumenta: no primeiro ano de limitação orçamentária, o valor foi R\$ 2,1 bilhões menor do que o projetado (-5,1%); no último ano, R\$ 43,2 bilhões inferior (-46,2%). Portanto, mesmo que não haja um decréscimo absoluto consecutivo, como ocorre com as despesas discricionárias, há a similaridade de apresentar taxas de crescimento tendencialmente declinantes na série histórica, o que significa uma subtração senão em valores absolutos, ao menos em termos relativos às taxas de crescimento do primeiro quadriênio. Na prática, essas restrições geram uma série de efeitos notáveis.

A despesa com pessoal faz parte do orçamento obrigatório, ou seja, compõe as despesas cuja execução é mandatória, há a obrigação legal ou contratual de realizar. Dentre as despesas obrigatórias, estão as despesas financeiras, como serviço da dívida, e não financeiras, como pessoal, encargos sociais e benefícios da previdência social (CONGRESSO NACIONAL, s.d.). Ou seja, por definição, o orçamento de pessoal não pode deixar de ser executado pelo governo federal.

Tabela 5 - Orçamento de pessoal das Universidades Federais e taxa de variação anual e média por período (2007-2020). Valores a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA

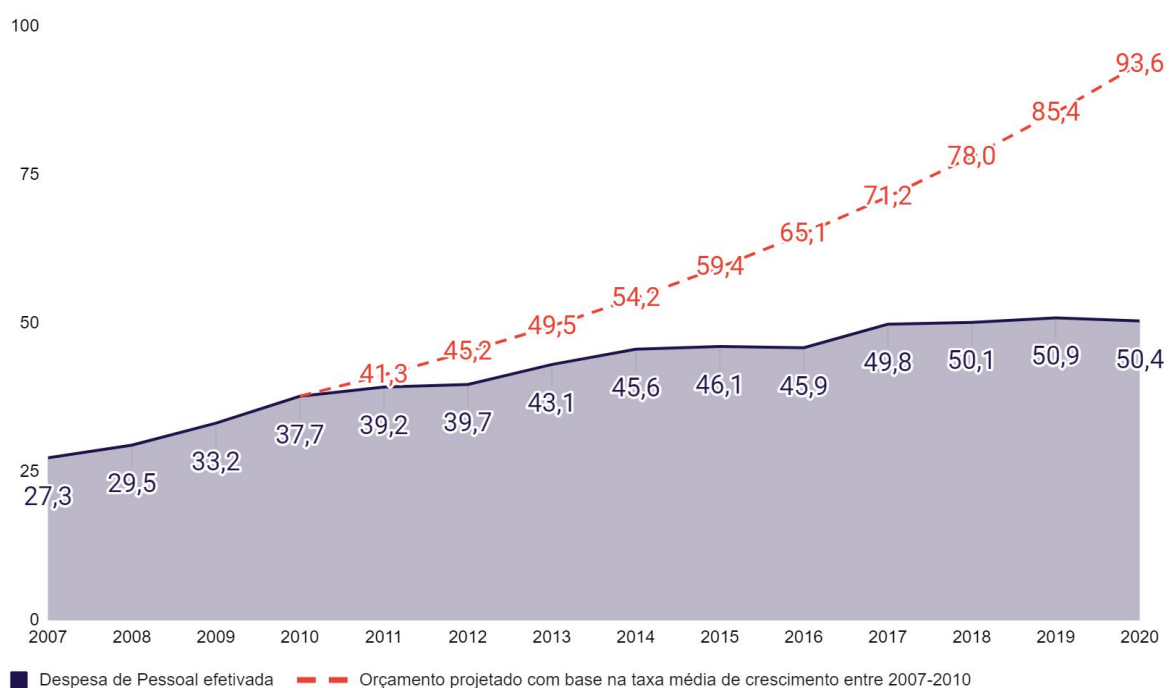
ORÇAMENTO DE PESSOAL				
ANO	PESSOAL (EM BILHÃO R\$)	DIFERENÇA EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR (EM BILHÃO R\$)	TAXA DE VARIAÇÃO (EM %)	MÉDIA DE VARIAÇÃO POR PERÍODO (EM % a.a.)
2007	27,3	1,1	4,0	9,5
2008	29,5	2,1	7,8	
2009	33,2	3,7	12,5	
2010	37,7	4,5	13,7	
2011	39,2	1,5	4,1	3,4
2012	39,7	0,4	1,1	
2013	43,1	3,4	8,5	
2014	45,6	2,6	6,0	
2015	46,1	0,5	1,0	
2016	45,9	-0,2	-0,5	
2017	49,8	4,0	8,6	2,4
2018	50,1	0,3	0,7	
2019	50,9	0,7	1,5	
2020	50,4	-0,5	-1,0	

Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

Ao instituir o teto de gastos, a EC 95 limita as despesas primárias totais. Dentro destas despesas, porém, o orçamento discricionário, passível de ajuste direto do gestor, tende a ser mais facilmente restringido, diferente das despesas obrigatórias, de execução mandatória. Com o limite às despesas totais e, no seu interior, ampliação das despesas obrigatórias, ainda que a taxas decrescentes (como ocorre com o gasto de pessoal com as universidades federais), as despesas discricionárias são pressionadas duplamente: o teto de gastos delimita externamente o montante máximo das despesas primárias como um todo, mas, internamente, as despesas com pessoal seguem com relativo crescimento, pressionando ainda mais as despesas discricionárias. Portanto, instituindo um limite total às despesas primárias, a EC 95 tenciona disputas internas entre as fatias do orçamento, afinal, parte do orçamento pode até crescer acima da inflação (como ocorre com a despesa de pessoal das universidades) desde que, na mesma medida, decresça alguma outra parte das despesas primárias. Por fatores como esses, Leher e Santos

(2020, p. 233) defendem que a EC 95 funciona como uma “lei de ferro” que “torna as novas contrarreformas um ‘imperativo da realidade’”.

Gráfico 9 - Orçamento de Pessoal das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 e projeção com base na taxa média de crescimento de 2007-2010 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)



Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

Na esteira da austeridade fiscal, há uma série de medidas para reduzir o gasto com trabalhadores, seja reformando a previdência, como ocorreu em 2019, seja com a ampliação das terceirizações, extinção de cargos e/ou congelamento de salários e concursos públicos. Nesse rol de medidas, a própria EC 95 prevê ações para limitar o gasto com pessoal. Além do teto de gastos, em 2021, foi aprovada e promulgada a Emenda Constitucional nº 109/2021 e, no mesmo sentido, tramita em 2022 e 2023 a proposta de Reforma Administrativa.

Com a EC 95, ficaram estabelecidos, para cada exercício, os assim chamados “limites individualizados para as despesas primárias” (art. 107), que restringem o valor referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela inflação (seguindo o IPCA). De acordo com o artigo 109 da Emenda, em caso de descumprimento deste limite individualizado fica vedada a concessão de aumento, vantagem, reajuste ou adequação de remuneração, criação de cargos, alteração da estrutura de carreira ou admissão e contratação de pessoal que implique aumento de despesa, criação ou ampliação de auxílios, vantagens, bônus, abonos etc., criação de despesa

obrigatória ou adoção de ações que provoque reajuste de despesa obrigatória acima da variação inflacionária (BRASIL, 2016b).

Com propósito semelhante de limitar os gastos com serviço público, a Emenda Constitucional nº 109/2021 impõe medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias permanentes, no campo dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Na proposta original previa-se também o fim da vinculação de verbas para educação e saúde eliminando, assim, os pisos constitucionais para as despesas nestas áreas.

O substitutivo à PEC 186/2019 (art. 4º) revoga o caput e os §§ 1º e 2º do art. 212 da Constituição Federal, que tratam das aplicações mínimas, da receita resultante de impostos – 18% pela União e 25% pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios – na manutenção e desenvolvimento do ensino (TANNO, 2021).

A EC 109 altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias (BRASIL, 2021). Para isso, a Emenda cria um novo artigo na Constituição, o art. 167-A, dispondo que caso as despesas correntes sejam superiores a 95% das receitas correntes, o ente é autorizado a aplicar o mecanismo de ajuste fiscal vedando as mesmas ações que previa o artigo 109 da EC 95, conforme o Quadro 1. Com o mesmo intuito de criar mecanismos para instituir o ajuste fiscal nas condições de remuneração e trabalho dos servidores públicos, o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) enviou no dia 3 de setembro de 2020 a proposta de Reforma Administrativa.

Quadro 1 - Comparativo entre os incisos do artigo 109 da Emenda Constitucional nº 95 e os incisos do artigo 167-A da Emenda Constitucional nº 109

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109, DE 15 DE MARÇO DE 2021
Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:	Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:
<i>I - concessão, a qualquer título, de vantagem,</i>	<i>I - concessão, a qualquer título, de vantagem,</i>

<i>aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;</i> <i>II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;</i> <i>III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;</i> <i>IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;</i> <i>V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;</i> <i>VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;</i> <i>VII - criação de despesa obrigatória; e</i> <i>VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.</i>	<i>aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;</i> <i>II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;</i> <i>III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;</i> <i>IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:</i> <i>a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;</i> <i>b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;</i> <i>c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e</i> <i>d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;</i> <i>V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;</i> <i>VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;</i> <i>VII - criação de despesa obrigatória;</i> <i>VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º</i>
---	--

<i>§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.</i> <i>§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:</i> <i>I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e</i> <i>II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.</i>	<i>desta Constituição;</i> <i>IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;</i> <i>X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.</i>
---	--

Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Brasil (2016c; 2021).

A redução com gasto de pessoal é pautada há anos por aparelhos privados de hegemonia, como o Banco Mundial (BM). O BM considera a taxa do funcionalismo público brasileiro (5,6%) muito elevada, em comparação com a média dos países dependentes latino-americanos (4,4%), embora seja inferior à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (9,5%) (FARAGE, 2021). “É desnecessário a criação de concursos para suprir uma demanda que poderia ser satisfeita com a realocação de servidores” (BANCO MUNDIAL, 2019, p. 6 *apud* FARAGE, 2021, p. 389), afirma o BM. Nesse sentido, o banco recomenda o fim da estabilidade e de carreiras, como propõe também a Reforma Administrativa (PEC 32/2020):

O ingresso no serviço público ocorre apenas mediante concurso público para o primeiro nível da carreira, com aquisição de estabilidade após a conclusão de um período de estágio probatório. A principal característica dessa estrutura de carreiras é a sua rigidez, que acaba por produzir um sistema muito regulado, fragmentado e pouco orientado a resultados (BANCO MUNDIAL, 2019, p. 8 *apud* FARAGE, 2021, p. 389).

Além da EC 95 (2016) e da EC 109 (2021), há outras medidas legais que contribuem com as restrições dos gastos com pessoal nas universidades federais e que antecedem o *Novo Regime Fiscal*. Em 2011, ano das primeiras inflexões no orçamento das universidades federais

(considerando as taxas de variação com as despesas obrigatórias e discricionárias), o governo de Dilma Rousseff (2011-2016) instituiu a Medida Provisória (MP) n. 525 (BRASIL, 2011a), depois convertida na Lei nº 12.425/2011 (BRASIL, 2011b), que ampliava o percentual de professores substitutos. A MP alterou a lei de contratação dos docentes e, entre outras medidas, ampliou de 10% para 20% o percentual máximo de professores substitutos em relação ao “total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino” (BRASIL, 2011a; 2011b). Como os professores substitutos têm menor remuneração em relação aos efetivados e representam despesa temporária, seu crescimento significa uma redução dos gastos com pessoal.

Além desta medida, há um conjunto de ações para quebrar o Regime Jurídico Único (RJU). A Reforma Administrativa (PEC 32/2020) é a mais recente e ampla medida que visa assolar o RJU e substituí-lo por um novo regime de trabalho. Foi com sentido semelhante, mas focado nos trabalhadores dos hospitais universitários (HUs), que o governo federal criou entre 2010 e 2011 a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Ao menos desde a década de 1980 e com a Reforma do Estado dos anos 1990, os hospitais universitários federais passam por falta de orçamento e consequente *déficit* de trabalhadores. Durante a década de 2000, o governo tentou contornar a situação. Em 2004, o Ministério da Saúde criou o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS (BRASIL, 2004a). Na mesma esteira, em 2010, o governo federal criou o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais - REHUF (BRASIL, 2010b). A falta de trabalhadores, devido à baixa realização de concursos públicos, induziu as universidades federais a contratar trabalhadores terceirizados através de fundações de apoio. Foi neste mesmo contexto que o governo criou, por meio da MP 520/2010 (BRASIL, 2010c), depois convertida na Lei nº 12.550/2011, a Ebserh (BRASIL, 2011e) para flexibilizar o RJU dos trabalhadores da saúde, “modernizar” a gestão dos HUs e, assim, intensificar a flexibilização das relações de trabalho nas IFES. O Ministério da Saúde seguiu responsável pelos recursos de despesas de custeio e de investimento, enquanto a Ebserh passou a ser responsável pela contratação de pessoal e organização dos quadros de trabalhadores.

Como reflexo da degradação das condições de trabalho nas Ifes, os docentes realizaram as duas maiores greves da categoria neste mesmo período. Em 2012, houve uma greve nacional durante 124 dias — a mais longa da categoria até aquele momento. A categoria reivindicava reestruturação da carreira docente, melhores condições de infraestrutura nas instituições e reajuste salarial. O movimento grevista chegou a se estender por 58 das 59 universidades federais existentes naquele momento, além de 37 institutos e centros de educação federais.

Junto aos docentes, mais de 30 categorias de servidores públicos federais entraram em greve naquele ano (CASTRO, 2012a), inclusive técnicos-administrativos em educação e estudantes das IFES. Segundo a Confederação dos Trabalhadores do Serviço Público Federal (Condsef), mais de 300 mil servidores entraram em greve no país naquele ano (CASTRO, 2012b). Curiosamente, o ano de 2012, ano da *Nova Matriz Econômica* e marca do assim chamado “ensaio desenvolvimentista”, que supostamente visava intensificar o lulismo, como defende Singer (2018), é o mesmo ano em que o governo se negou inicialmente a autorizar aumento das despesas com pessoal e intensificou a repressão aos trabalhadores, ameaçando cortar o ponto de grevistas. Mais de 11 mil trabalhadores em greve tiveram ponto cortado na folha de pagamento referente a agosto daquele ano (BERALDO, 2012). Após reuniões entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Comando Nacional de Greve, o governo apresentou uma proposta de reestruturação da carreira docente que intensificava a desestruturação, o oposto do que exigiam os grevistas⁶⁸. Com a rejeição da proposta pelos grevistas, o governo simulou entrar em acordo com a categoria, assinando negociação unilateralmente com a Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (Proifes), “entidade criada e alimentada pelo próprio governo, desrespeitando a totalidade das manifestações de assembleias de base (aí incluídas as das bases que o Proifes alegava representar) que rejeitaram a proposta do governo” (BADARÓ, 2013, p. 138). As assembleias dos trabalhadores vinculados ao Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (Sinasefe) e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef) rejeitaram a proposta governamental. Com a assinatura do Proifes na mão, todavia, o governo se negou a voltar à mesa de negociação com os grevistas, sacramentando o fim da greve naquele ano.

Em 2015, o ano de maior corte no orçamento discricionário das universidades, as universidades federais foram palco da maior greve dos docentes (139 dias), superando a de

⁶⁸ “Em uma síntese muito rápida, a proposta que afinal foi enviada ao congresso no interior do Projeto de Lei nº 4368/2012, que seria aprovado em dezembro, só garante reajuste real (diante da inflação projetada) para os níveis superiores das carreiras, aos quais só uma pequena parcela dos docentes tem acesso. Além disso, mantém a separação entre as duas carreiras existentes, não estabelece percentuais fixos para a retribuição por titulação, mantendo-as como gratificações e não garante a isonomia entre ativos e aposentados. Seu ponto avaliado como mais negativo, atribui ao Ministério da Educação a definição dos critérios para progressão na carreira, rompendo com a autonomia universitária na gestão do pessoal docente. O confronto entre um movimento tão forte e um governo tão intransigente revelou a quão estratégica é a política para o Ensino Superior no projeto desse governo; assim como demonstrou o quanto ele está disposto a arriscar para conter o sindicalismo autônomo representado pelo ANDES-SN” (BADARÓ, 2013, p. 138).

2012. Em pauta, estavam os cortes orçamentários daquele ano, carreira docente e reajuste salarial. Técnicos-administrativos em educação também aderiram à greve em diversas universidades. Ao todo, 48 universidades e 4 institutos federais aderiram à greve. De acordo com o ANDES-SN, sindicato histórico e de maior capilaridade entre os docentes das federais, “os cortes no orçamento (...) em 2015, têm trazido enormes prejuízos para o desenvolvimento das atividades acadêmicas nas IFE, aprofundando a precarização das condições de trabalho, a tal ponto que diversos setores estão inviabilizados de funcionamento” (ANDES, 2015). A entidade alegou, na época, que se agravaram as condições de trabalho e estudo nas universidades federais devido à “falta de professores e técnico-administrativos [e] com a demora, interrupção e não execução de obras programadas” (ANDES, 2015). A intransigência do governo durante a negociação, mesmo com o forte movimento grevista, levou os professores a encerrarem a greve rejeitando a proposta governamental de reajuste parcial das perdas salariais parceladas em dois anos.

Por trás das oscilações declinantes das taxas de crescimento do orçamento de pessoal há, dessa forma, uma série de ações e medidas que buscam justamente conter as despesas com esse setor. De um lado, há uma tendência geral do Estado em reduzir os gastos com seus trabalhadores diretos, especialmente a grande massa de funcionários públicos que não está no topo da pirâmide salarial do funcionalismo, como fica expresso, por exemplo, na EC 95 e na EC 109. De outro lado, há uma tendência específica às universidades federais de desestruturar a carreira docente, reduzir as massas salariais, ampliar a terceirização e flexibilização, intensificando e precarizando, desta forma, as condições de trabalho nestas instituições. Essa tendência se expressa, por exemplo, com a criação da Ebserh a fim de quebrar o RJU e, assim, reduzir os salários; ou com a intransigência e violência redobrada contra as demandas de carreira e remuneração das categorias de trabalhadores das Ifes que ousam lutar. Há, portanto, um conjunto articulado de ações promovidas pelo Estado a fim de adequar a política orçamentária das universidades federais e, assim, manter o projeto de Ensino Superior e o papel destinado às universidades federais, mas calibrando-os a nova fase conjuntural do atual padrão de reprodução: a crise.

3.2.5 A tendência comum declinante nas partes constitutivas do orçamento das universidades federais

Todas as partes constitutivas do orçamento das universidades federais são restringidas desde ao menos 2011 e, durante o período de vigência da EC 95, estas restrições se concretizam

a um patamar ainda maior. Independente de como fragmentamos ou acoplamos as partes do orçamento destas instituições, há uma tendência comum declinante: tanto nas despesas discricionárias e obrigatórias, como nas despesas por grupo de natureza (capital, custeio e pessoal). Apesar da oscilação das despesas em cada ano, a taxa de variação média anual de todas as partes é tendencialmente declinante na comparação com os três períodos: 2007-2010, 2011-2016 e 2017-2020 (Tabela 6).

Tabela 6 - Taxas médias de crescimento anual das partes constitutivas do orçamento das universidades federais por período de 2007 a 2020 (em % a.a.)

ORÇAMENTO	2007-2010	2011-2016	2017-2020
Obrigatório	9,5%	3,4%	2,4%
Pessoal	9,5%	3,4%	2,4%
Discricionário	25,1%	-0,4%	-7,7%
Investimento	56,7%	-12,2%	-19,0%
Custeio	19,0%	3,3%	-6,5%

Elaborado pelo autor (2023).

A inflexão nas taxas de variação do orçamento das universidades no período 2011-2016 se desdobra em cortes em valores absolutos nas despesas de investimento, a partir de 2012; nas despesas de custeio, a partir de 2014; e nas despesas com pessoal, esparsamente em 2016 e 2019. O movimento do orçamento discricionário tem a maior variação nas taxas de crescimento durante o período analisado, revelando ser a fatia orçamentária mais vulnerável às oscilações da conjuntura nacional. As maiores variações nas taxas médias anuais acontecem, primeiro, com a fatia de investimento e, segundo, com a fatia de custeio. Não é possível separar este fato do caráter legal das despesas discricionárias, que diferente das despesas obrigatórias não são de execução mandatória e, portanto, podem ser facilmente “ajustadas” pelo gestor responsável. Essa maleabilidade das despesas, que permite rápidas e volumosas restrições orçamentárias, é pautada e reivindicada desde as reformas da década de 1990, seja com as desvinculações orçamentárias, seja com as tentativas de desconstitucionalizar as obrigações orçamentárias, como defendeu o documento “Ponte para o Futuro”; ou como propugnou a primeira versão da “PEC Emergencial” (PEC nº 186/2019, depois EC nº 109/2021), que previa o fim da vinculação de verbas para educação e saúde. A situação jurídica não se explica por si mesma mas pelas relações sociais que a permeia.

Há três momentos importantes no período descendente do orçamento: o primeiro, que abrange o período de 2011-2016, marca uma inversão na trajetória apresentada no período anterior (2007-2010); o segundo, referente ao biênio 2014-2015, representa o período de maior subtração do orçamento das universidades, em especial da despesa discricionária (-19,0% a.a.)⁶⁹; o terceiro, refere-se ao período de vigência da EC 95, entre 2017 e 2020, e marca uma intensificação das restrições orçamentárias em termos percentuais e manutenção do patamar pífio registrado especialmente a partir das restrições volumosas de 2014 e 2015.

Em linhas gerais, a crise no Brasil é sentida desde o primeiro instante nas universidades federais, com declínio das taxas de crescimento. O desdobramento da crise no país sobre a política orçamentária destas instituições é quase imediato: com a crise, em 2011, inflexionam-se, no mesmo ano, as taxas de crescimento; com a recessão de 2014 e as políticas de austeridade, restringem-se volumosos recursos discricionários; com a EC 95, mantém-se o patamar baixo do orçamento com taxas ainda menores. Dentre os determinantes atuantes, há a disputa pelo orçamento do Ensino Superior contra as demandas do setor privado. Com a financeirização e oligopolização do Ensino Superior privado em plena conjuntura de crise no país, ampliam-se as pressões e disputas em torno dos repasses de Fundo Público. Inversamente ao que ocorre com o financiamento das universidades federais, o repasse de recursos ao setor privado amplia-se e alcança patamar histórico justamente durante a crise, expressando cristalinamente o projeto hegemônico, encampado pelo Estado, para o Ensino Superior brasileiro e o papel designado às universidades federais neste conjunto.

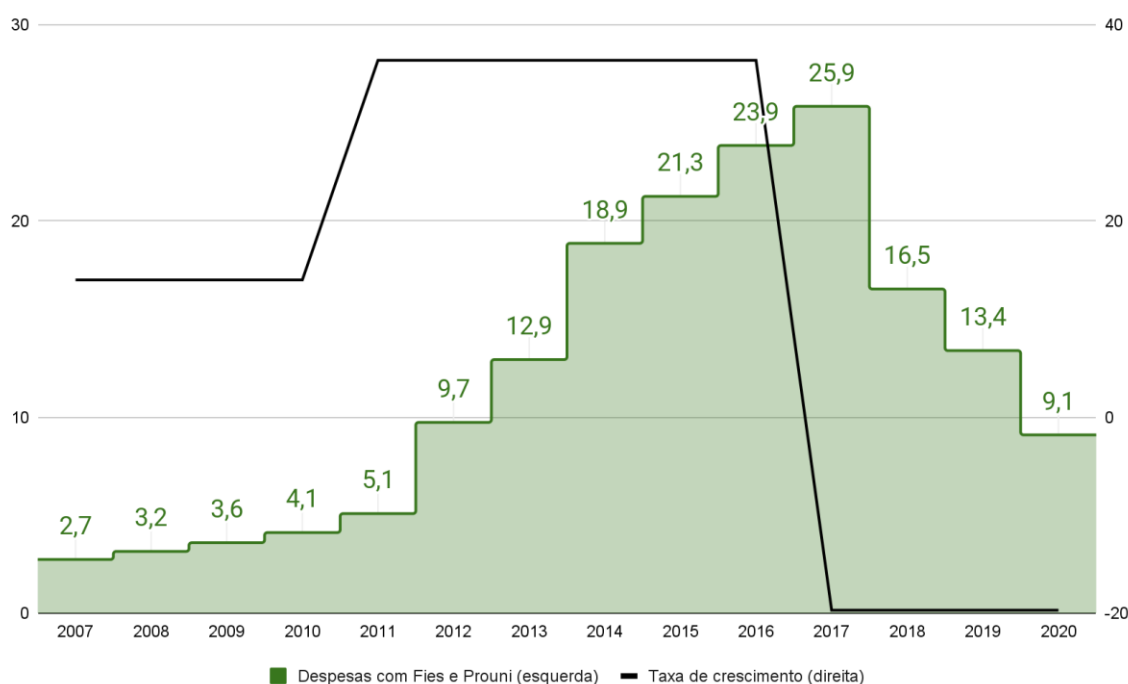
3.3 Recursos ao FIES e gastos tributários com o Prouni de 2007 a 2020

O movimento de repartição do Fundo Público ao setor privado de Ensino Superior brasileiro contrasta com a trajetória do orçamento das universidades federais durante o mesmo período. Os recursos destinados ao FIES e os gastos tributários com o Prouni não apenas estão presentes durante todo o período analisado, como crescem, em valores reais, até 2017. O dispêndio de Fundo Público com os dois programas passou de R\$ 2,7 bilhões, em 2007, a R\$ 25,9 bilhões, em 2017; um acréscimo de 840,7% (Gráfico 10). Durante o mesmo período (2007-2017), o orçamento discricionário das universidades federais, incluindo hospitais

⁶⁹ Há uma pequena diferença no que tange às despesas de pessoal. Nesta fatia do orçamento, as maiores restrições por biênio se deu em 2019-2020, com acréscimo médio de R\$ 108,1 milhões por ano (0,22% a.a.) e, em 2015-2016, com acréscimo médio de R\$ 117,4 milhões por ano (0,26% a.a.). O orçamento discricionário pode apresentar cortes mais imediatos devido à flexibilidade na execução desta fatia orçamentária.

universitários, passou de R\$ 5,5 bilhões para R\$ 8,5 bilhões, uma variação positiva de 55,0%. O montante de recursos transferidos ao setor privado encurtou a partir de 2018, passando de R\$ 25,9 bilhões, em 2017, para R\$ 9,1 bilhões, em 2020, um decréscimo de 64,8%. Mesmo a partir da redução dos repasses, o somatório dos gastos com Prouni e FIES em 2020 foi 34,4% superior ao orçamento discricionário das universidades federais naquele mesmo ano (R\$ 6,8 bilhões).

Gráfico 10 - Recursos destinados ao Fies e gastos tributários com o Prouni de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)



Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

Em valores acumulados, na soma do FIES com o Prouni, o Estado transferiu ao setor privado R\$ 13,6 bilhões, entre 2007 e 2010, isto é, uma média de R\$ 3,4 bilhões por ano. Entre 2011 e 2016, a vazão de Fundo Público com os dois programas foi de R\$ 91,7 bilhões, em média 15,3 bilhões por ano; enquanto no período de vigência da EC 95 (2017-2020) transferiu-se R\$ 64,9 bilhões, R\$ 16,2 bilhões por ano, em média. Houve um nítido aumento nas transferências ao setor privado justamente durante a crise e em seu período mais agudo. Se considerarmos apenas o período de 2014 a 2017, momento em que o país entra em recessão e o governo amplia as medidas de ajuste fiscal e instaura-se o teto de gastos com a promulgação da EC 95, a transferência média anual por meio dos dois programas foi de R\$ 22,5 bilhões por

ano. Esse movimento, quando analisado, não apenas corrobora com a tese que afirma a importância do Fundo Público para a expansão do setor privado de Ensino Superior no Brasil, como aponta para a primazia redobrada de seu papel com este setor no momento particular da crise econômica, em especial seu momento mais agudo.

Tabela 7 - Recursos destinados ao FIES e gastos tributários com o Prouni por período de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)

RECURSOS DESTINADOS AO FIES E GASTOS TRIBUTÁRIOS COM O PROUNI				
ANO	FIES E PROUNI (EM BILHÃO R\$)	DIFERENÇA EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR (EM BILHÃO R\$)	TAXA DE VARIAÇÃO (EM %)	MÉDIA DE VARIAÇÃO POR PERÍODO (EM % a.a.)
2007	2,7	0,3	12,6	14,0
2008	3,2	0,4	15,0	
2009	3,6	0,4	14,0	
2010	4,1	0,5	14,3	
2011	5,1	1,0	23,4	36,4
2012	9,7	4,7	91,4	
2013	12,9	3,2	32,9	
2014	18,9	5,9	45,8	
2015	21,3	2,4	12,7	
2016	23,9	2,6	12,2	
2017	25,9	2,0	8,4	-19,7
2018	16,5	-9,3	-36,0	
2019	13,4	-3,1	-19,0	
2020	9,1	-4,3	-32,1	

Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

Em relação à taxa média de crescimento, os gastos com FIES e Prouni aumentaram 14,0% a.a. entre 2007 e 2010; 36,4% a.a., entre 2011 e 2016; e declinaram cerca de 19,7% a.a. entre 2017 e 2020 (Tabela 7). Embora a primeira redução em valores reais tenha ocorrido em 2018, em termos relativos à taxa de variação, os recursos empenhados com estes dois programas passaram por uma tendência declinante a partir de 2015. Em 2015 e 2016, as taxas de crescimento destes repasses foram de 12,9% e 12,2%, respectivamente, já abaixo da variação média no período (36,4% a.a.) e abaixo do valor registrado em 2014 (45,8%).

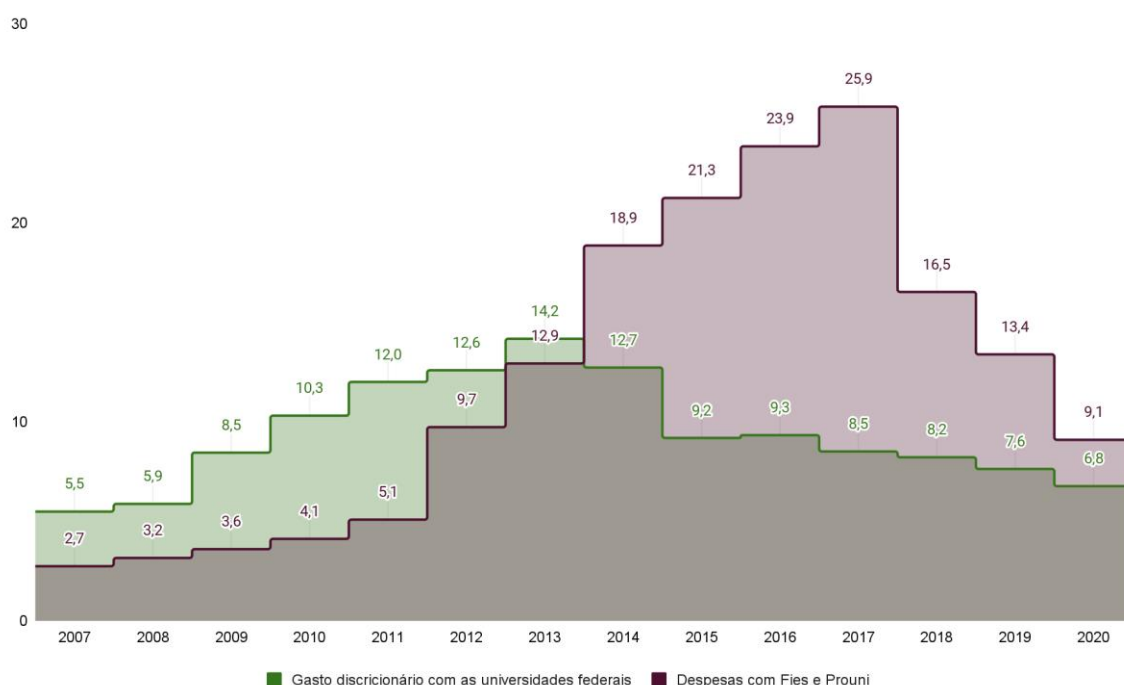
O maior repasse anual de recursos públicos ao setor privado por meio destes dois programas aconteceu em 2017, com um total de R\$ 25,9 bilhões. Em termos de taxa de crescimento, a maior variação positiva ocorreu em 2012, quando se registrou um aumento de 91,4% em relação ao ano precedente. Enquanto o quadriênio 2011-2014 representou o período de maior acréscimo destas transferências em termos relativos (48,4% a.a.), o quadriênio 2014-2017 foi o período de maior repasse de recursos públicos em termos absolutos: R\$ 89,8 bilhões ao todo ou R\$ 22,5 bilhões, em média nestes quatro anos. Em linhas gerais, se a partir da segunda onda da crise em 2011 o governo federal aumentou as taxas de crescimento dos repasses ao setor privado de Ensino Superior, a partir do momento mais severo da crise, em 2014, esses repasses apresentaram o maior volume bruto e, a partir de 2018, estas transferências passaram a decrescer, embora em patamar superior ao registrado na década anterior. A participação do Fundo Público na promoção do Ensino Superior privado é marca constante desde o declínio do padrão de reprodução do capital precedente, com a criação dos primeiros programas de incentivo durante a ditadura empresarial-militar, como o Programa de Crédito Educativo (PCE), aprovado em 1975. Em finais dos anos 1990, com a criação do FIES (1999) durante o governo de FHC e, depois, com a criação do Prouni (2004) durante o governo de Lula, as transferências de recursos ganharam mais pujança e, com elas, intensificou-se a expansão do Ensino Superior privado. A partir da crise econômica deste século, as transferências intensificadas no final do século XX ganham ainda mais vazão e alcançam patamares inéditos: há um particular aumento das transferências de recursos num contexto histórico em que tais transferências já se avolumavam.

No outro pólo, porém, as universidades federais veem sua capacidade de financiamento se deteriorar em concomitância com a expansão das transferências ao setor privado de Ensino Superior, expressando, em alguma medida, o real projeto para o Ensino Superior brasileiro e, dentro deste, o papel designado às universidades federais. Se durante o período de relativo crescimento econômico o projeto hegemônico de expansão do setor privado de Ensino Superior pode ter ficado parcialmente velado, durante o período agudo de crise caem as aparências conciliatórias e se expressa com total clareza a primazia do financiamento do setor privado em detrimento das universidades federais.

3.3.1 Comparação entre os gastos com FIES e Prouni e o orçamento das universidades federais de 2007 a 2020

Desde ao menos a década de 1970, o Estado brasileiro passa a atuar em prol da expansão do Ensino Superior privado e, como consequência, o Ensino Superior público perdeu espaço ao longo das décadas seguintes: de setor majoritário durante as primeiras sete décadas do século XX, o Ensino Superior público passou a controlar apenas 22,5% do total de matrículas neste nível de ensino, em 2020 (BRASIL, 2022). O uso de Fundo Público para o patrocínio do setor privado alcançou patamar inédito, em detrimento das universidades federais, justamente no período de crise, em seus momentos mais agudos a partir de 2011 e, com a recessão brasileira, a partir de 2014. Ao comparar o dispêndio de recursos da União com o Ensino Superior federal e privado, a tendência fica clara.

Gráfico 11 - Recursos destinados ao Fies e gastos tributários com o Prouni em comparação com a Despesa Discricionária das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)

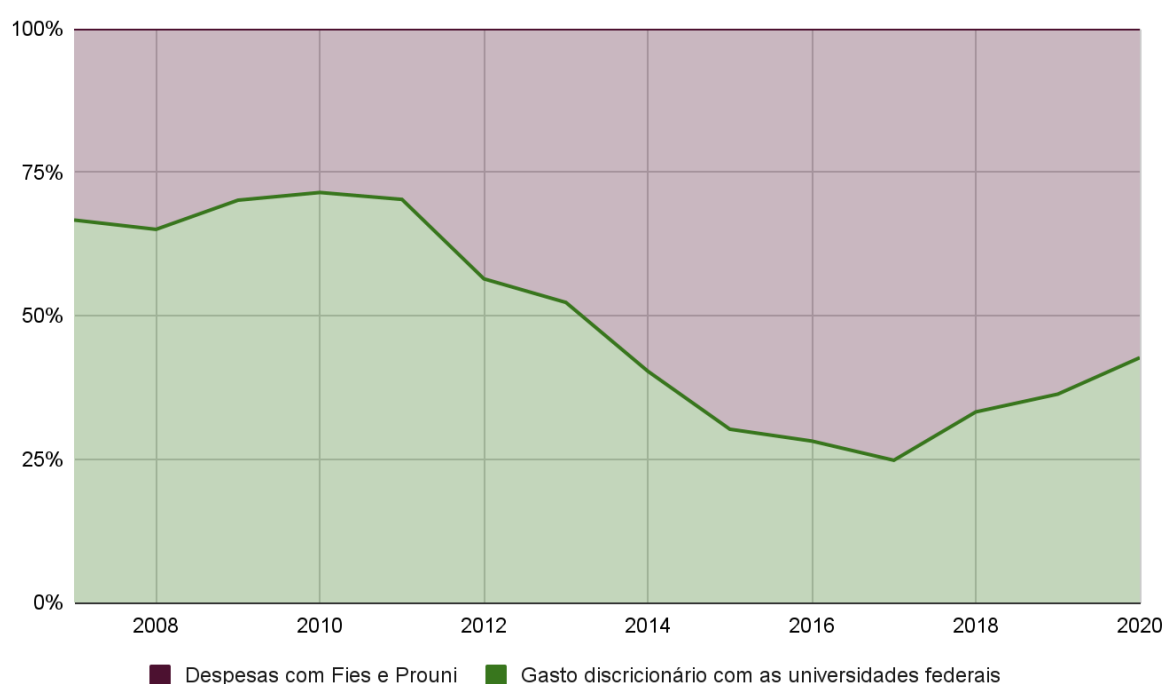


Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

A partir de 2011, a política orçamentária das universidades federais sofre uma inflexão nas taxas de crescimento que se desdobra em reduções do orçamento, em valores reais, a partir de 2012 (investimento) e 2014 (custeio). Em contrapartida, as transferências de recursos com o FIES e os gastos tributários com o Prouni passam a escalonar justamente a partir de 2011. Se durante 2007 a 2010 os gastos com os dois programas cresceram a uma taxa média anual de 14,0%, a partir de 2011 esta taxa sobe para 23,4% e, durante o período de 2011 a 2016, registra

uma média anual de 36,4% (Tabela 8). No mesmo ano em que o governo federal passou a cortar o orçamento de investimento das universidades federais (2012), as transferências de recursos com os dois programas alcançaram seu maior aumento: 91,4%. O segundo maior aumento no dispêndio de recursos públicos com o setor privado de Ensino Superior ocorreu em 2014 (45,8%), mesmo ano em que o orçamento de custeio das universidades federais passou a ser cortado em termos absolutos. Além disso, 2014 é o primeiro ano em que os repasses ao setor privado ultrapassaram o orçamento discricionário de todas as universidades federais (Gráfico 11).

Gráfico 12 - Relação percentual entre os gastos com Fies e Prouni e a Despesa Discricionária das Universidades Federais (Hospitais Universitários inclusos) entre 2007 e 2020 (em %)



Elaborado pelo autor (2023). Percentuais calculados com base nos dados de Reis e Macário (2022).

O ano de 2015, contudo, representou uma inversão na tendência de crescimento dos repasses ao setor privado. Embora as transferências tenham aumentado até 2017, a partir de 2015 as taxas de crescimento passaram a reduzir, o que pode indicar um recrudescimento na capacidade de financiamento do Estado durante o período mais crítico da crise. A despeito deste declínio relativo, a diferença entre as políticas de financiamento é significativa: em 2015 aconteceu a maior restrição do orçamento discricionário na série histórica das universidades federais, uma subtração de R\$ 3,5 bilhões ou 27,8% em relação ao ano anterior; enquanto os

recursos ao FIES e os gastos com o Prouni cresceram 12,7% no mesmo ano, um acréscimo de R\$ 2,4 bilhões.

Tabela 8 - Comparação entre os recursos destinados ao orçamento discricionário das universidades federais em relação ao somatório dos recursos destinados ao FIES e gastos tributários com o Prouni por período de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)

COMPARAÇÃO ENTRE OS RECURSOS ÀS UNIVERSIDADES FEDERAIS E AO FIES E PROUNI				
ANO	GASTO DISCRICIONÁRIO COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS (EM BILHÃO R\$)	DESPESAS COM FIES E PROUNI (EM BILHÃO R\$)	PERCENTUAL FIES E PROUNI / GASTO DISCRICIONÁRIO (EM %)	MÉDIA POR PERÍODO (EM % a.a.)
2007	5,5	2,7	50,0	46,6
2008	5,9	3,2	53,8	
2009	8,5	3,6	42,6	
2010	10,3	4,1	39,9	
2011	12,0	5,1	42,3	141,0
2012	12,6	9,7	77,3	
2013	14,2	12,9	91,2	
2014	12,7	18,9	148,2	
2015	9,2	21,3	231,2	
2016	9,3	23,9	255,5	
2017	8,5	25,9	303,5	203,6
2018	8,2	16,5	201,1	
2019	7,6	13,4	175,4	
2020	6,8	9,1	134,4	

Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

Disso se depreende que, a partir de 2011, há uma marca dupla para o consumo do Fundo Público em relação ao Ensino Superior no Brasil: uma inflexão negativa para o orçamento das universidades federais e uma inflexão positiva para o repasse aos setores privados de Ensino Superior. O repasse ao setor privado passou de R\$ 4,1 bilhões, em 2010, para R\$ 25,9 bilhões, em 2017 (527,2%); enquanto as despesas discricionárias com as universidades federais foram de R\$ 10,3 bilhões, em 2010, para R\$ 8,52 bilhões, em 2017 (-29,1%). Ainda considerando o período 2011-2017, o Estado gastou uma média anual de R\$ 11,2 bilhões com o orçamento

discrecionário das universidades federais e R\$ 16,8 bilhões com FIES e Prouni; ou seja, a cada R\$ 10 bilhões para a educação superior, R\$ 6 bilhões foram destinado ao setor privado neste período.

Tabela 9 - Comparação entre os recursos destinados ao orçamento total das universidades federais em relação ao somatório dos recursos destinados ao FIES e gastos tributários com o Prouni por período de 2007 a 2020 (Em bilhão de R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA)

COMPARAÇÃO ENTRE OS RECURSOS ÀS UNIVERSIDADES FEDERAIS E AO FIES E PROUNI				
ANO	GASTO TOTAL COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS (EM BILHÃO R\$)	DESPESAS COM FIES E PROUNI (EM BILHÃO R\$)	PERCENTUAL FIES E PROUNI / GASTO DISCRICIONÁRIO (EM %)	MÉDIA POR PERÍODO (EM % a.a.)
2007	32,8	2,7	8,4	8,6
2008	35,4	3,2	8,9	
2009	41,6	3,6	8,7	
2010	48,0	4,1	8,6	
2011	51,3	5,1	9,9	27,5
2012	52,3	9,7	18,6	
2013	57,2	12,9	22,6	
2014	58,4	18,9	32,3	
2015	55,3	21,3	38,5	
2016	55,2	23,9	43,2	
2017	58,3	25,9	44,3	27,9
2018	58,4	16,5	28,3	
2019	58,5	13,4	22,9	
2020	57,1	9,1	15,9	

Elaborado pelo autor (2023). Fonte: Reis e Macário (2022).

Entre 2007 e 2010, os recursos destinados ao FIES somados aos gastos tributários com o Prouni representaram, em média, 46,6% das despesas discrecionárias com as universidades federais (Tabela 9). Já entre 2011 e 2016, representaram 141,0%; e entre 2017 a 2020, 203,6%. A proporção de gasto com o setor privado em relação às universidades federais aumentou de 2010 a 2017, passando de 39,9% do total a 303,5%.

Comparando o orçamento discrecionário das universidades federais e os recursos com FIES e Prouni, o primeiro representou a maior fatia do total entre 2007 a 2013; enquanto, de

2014 a 2020, os gastos com o setor privado suplantou o orçamento das universidades federais. Entre 2014 e 2020, o repasse ao setor privado representou, em média, 207,0% do orçamento discricionário das universidades federais — até 2017, em tendência crescente e, a partir de 2018, em tendência decrescente. De 2014 a 2020, em média $\frac{2}{3}$ do total de gastos tem sido com o setor privado por meio dos programas FIES e Prouni. No cume, em 2017, a cada R\$ 4 bilhões, R\$ 3 bilhões foram destinados ao setor privado (Gráfico 12).

A tendência de crescimento das transferências de recursos públicos ao setor privado, em comparação com as universidades federais, se expressa também se compararmos com o orçamento total destas instituições (despesa discricionária e obrigatória). Entre 2007 e 2010 os gastos com Prouni e FIES representaram, em média, 8,6% em comparação com o orçamento total das universidades federais (Tabela 9). Entre 2011 e 2016, 27,5% e, entre 2017 e 2020, 27,9%. Os anos que registraram uma relação superior à média do período foram 2014 (32,3%), 2015 (38,5%), 2016 (43,2%), 2017 (44,3%) e 2018 (28,3%). Seja comparando com o gasto total das universidades federais, seja comparando com o gasto discricionário, a tendência é visivelmente a mesma: ampliação da proporção do setor privado durante os três períodos, com tendência de alta até 2017 e tendência de baixa a partir de 2018 (Gráfico 13).

Gráfico 13 - Equivalência entre os gastos com FIES e Prouni com as Despesas Discricionárias e Despesas Totais das Universidades Federais entre 2007 e 2020 (em %)



Elaborado pelo autor (2023). Percentuais calculados com base nos dados de Reis e Macário (2022).

Esses vultosos repasses ao setor privado acontecem com base em uma série de mudanças legais, que perpassam todo o período. Em 2010, o governo federal lançou o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) para garantir parte do risco em operações de crédito educativo, no âmbito do FIES. O programa tem a União como cotista única e oferece garantia de risco de crédito para financiamentos estudantis destinados a estudantes cuja renda per capita familiar seja de até 1,5 salários mínimos. Essas garantias são estabelecidas nos contratos de financiamento eliminando, assim, a necessidade de fiador. O FGEDUC, inicialmente administrado pelo Banco do Brasil, passou a ser administrado pela Caixa Econômica Federal em 2018. Em 2020, a carteira garantida pelo FGEDUC totalizava 1.939.085 contratos, no valor de R\$ 63,2 bilhões, sendo que a maioria dos contratos recebeu uma garantia de 90% do valor do financiamento do fundo (FUNDO, 2020). Em 2010, foi sancionada a Lei nº 12.202/2010 que, entre outras medidas, permite a “utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino” (BRASIL, 2010a).

Em 2011, a partir da Lei nº 12.513/2011, o FIES foi ampliado permitindo o financiamento de estudantes da educação profissional e tecnológica, tanto individualmente quanto por meio de empresas (BRASIL, 2011c). Além do Prouni e das diversas ampliações do FIES, em 2012 o governo federal criou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao

Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies) através da Lei nº 12.688/2012 (BRASIL, 2012a). O programa permitiu às instituições particulares de ensino renegociar suas dívidas tributárias com o governo federal, convertendo até 90% desses passivos em bolsas de estudo ao longo de 15 anos.

De modo geral, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, sancionado em junho de 2014 como Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), correspondeu, em partes, às pressões do setor privado pela ampliação dos repasses por meio do FIES e Prouni, além de atender a outras demandas. O plano prevê, por exemplo, ampliar no âmbito do FIES e do Prouni “os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância” (BRASIL, 2014a). Dentre as estratégias, o plano também elenca a de “expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (...) com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador” (BRASIL, 2014a). Algumas das estratégias previstas pelo plano foram rapidamente concretizadas, como, por exemplo, a de “expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação stricto sensu” (BRASIL, 2014a). No mês seguinte ao sancionamento da lei do PNE 2014-2024, a Portaria Normativa do MEC nº 15/2014 concretizou esta medida e expandiu o FIES para cursos de mestrado acadêmico, mestrado profissional e doutorado (BRASIL, 2014b).

A predileção do financiamento do setor privado em detrimento do orçamento das universidades federais se revela, também, com o *Novo Regime Fiscal*. Devido à natureza das despesas do Estado com o FIES, Prouni e Proies, esses programas não ficam restringidos pelo teto de gastos, como ocorre com o orçamento das universidades federais, despesa de tipo primária e foco do *Novo Regime Fiscal*. Os recursos do FIES são bancados com a transferência de títulos da dívida pública e, por isso, considerados despesa financeira. O Prouni concede renúncias tributárias em relação às bolsas de estudos ofertadas pelas instituições, considerado, assim, gasto tributário. O Proies, por ser um programa de recuperação fiscal de dívidas tributárias, também se enquadra no âmbito da arrecadação da União (COSTA, 2021).

Mesmo fora do teto de gastos, os dados sobre os gastos com o FIES e Prouni indicam que 2017 marcou não apenas o auge das transferências de Fundo Público ao setor privado de Ensino Superior, como também um certo limite na capacidade expansiva destes financiamentos. A Medida Provisória nº 785/2017 (BRASIL, 2017a), convertida em Lei nº 13.530/2017 (BRASIL, 2017c), que implementa o Novo FIES indica esse relativo limite. A lei acaba com a carência de 18 meses após o término da faculdade para que o estudante comece a pagar a dívida com o FIES. Adicionalmente, a reformulação do FIES passa a incorporar

recursos de diversos fundos regionais, como o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo da Amazônia (FDA), bem como os fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), juntamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em linhas gerais, o movimento de expansão das transferências aos setores privados, mediado por uma série de mudanças legais, revela dimensões importantes do real projeto hegemônico para o Ensino Superior brasileiro e o papel designado às universidades federais neste conjunto. É contrastante a diferença de comportamento do orçamento das universidades federais, a partir de 2011, em relação aos gastos com os programas de expansão do setor privado de Ensino Superior. Se durante o período de relativo crescimento econômico foi possível conciliar o processo de mercantilização com uma relativa e precária expansão dos recursos às universidades federais, durante a crise no Brasil, esgota-se a capacidade de acomodar interesses conflitantes na disputa do Fundo Público. A análise do movimento do orçamento das universidades federais durante a crise revela, por detrás das aparências, um sentido lógico muito mais imbricado com o desenvolvimento nacional das últimas três décadas.

CONCLUSÃO

Nesta pesquisa, investigamos as determinações sociais para as políticas orçamentárias das universidades federais brasileiras no contexto do *Novo Regime Fiscal*, consolidado a partir da promulgação da Emenda Constitucional 95, e, assim, analisamos quais os elementos de continuidade e descontinuidade com relação à política orçamentária durante este período. Como vimos, o orçamento das universidades federais é amplamente restringido durante a crise brasileira e, a partir do *Novo Regime Fiscal*, tal restrição alcança seu patamar mais amplo, com implicações de diversas ordens para o Ensino Superior federal. Com uma década de volumosas restrições orçamentárias, as universidades federais foram colocadas, inclusive, sob o risco iminente de paralisação parcial ou total de seu funcionamento (laboratórios, hospitais, salas de aula etc.). O sentido destas restrições orçamentárias, que convencionou-se chamar de “crise orçamentária” ou “crise do financiamento” das universidades federais, deriva não apenas das condições particulares da crise no país, mas de um projeto hegemônico de Ensino Superior, desenvolvido nas últimas décadas e atrelado ao atual padrão de reprodução do capital no Brasil. Esta “crise orçamentária” não é consequência arbitrária ou casual da política brasileira: há um sentido lógico para estas restrições, imbricado aos nexos históricos circunscritos às universidades federais. A “crise orçamentária”, portanto, não se limita a uma questão fiscal, como pode ser interpretada caso se ignore a dimensão política e econômica deste fenômeno: muito além de uma adversidade conjuntural, a política orçamentária das universidades federais brasileiras durante o *Novo Regime Fiscal* deriva da forma como o Ensino Superior brasileiro vinha sendo engendrado e reestruturado especialmente nas últimas três décadas.

Por isso, a “descontinuidade” das políticas orçamentárias neste período não se explica apenas pela particularidade da crise econômica e política no país. Diferente das leituras que sobrevalorizam os determinantes “restritos”, os resultados desta pesquisa indicam que a “descontinuidade” é apenas uma forma particular de dar *continuidade* ao mesmo projeto: há um fio histórico e lógico que perpassa a política orçamentária durante as últimas décadas em suas variações conjunturais. Em suma, o orçamento das universidades federais — seja na década de 1990, 2000 ou 2010 — não representam projetos divergentes entre si, mas formas de concretização de um mesmo projeto geral, ora adaptado ao período de relativo crescimento econômico, ora adaptado ao período de crise e recessão. Trabalhamos com a ideia de que o universal se expressa no particular, e que, portanto, o projeto de Ensino Superior que ganha forma concreta nas últimas décadas expressa uma razão de ser comum, apesar de certas

diferenças e variações conjunturais. Com isso, evitamos dois desvios analíticos: aquele que ignora as particularidades e apaga as diferenças históricas, como se não houvesse mudanças consideráveis e com resultados abrangentes sobre as universidades federais; e, do lado oposto, aquele que sobrevaloriza os aspectos particulares e ignora o nexo contínuo entre um momento e outro.

As determinações sociais por trás da política orçamentária durante o *Novo Regime Fiscal* só podem ser compreendidas, dessa forma, através de uma análise da totalidade que conjugue as políticas educacionais ao contexto maior dos movimentos históricos em curso no país. A presente pesquisa se coloca ao lado daquelas que buscam compreender a realidade social considerando o conjunto interconectado de elementos e relações que formam um todo integrado. Baseamo-nos na tese de Marx, segundo a qual os momentos de declínio e crise do capital fazem parte do movimento como um todo do capital, sendo partes constitutivas de uma totalidade. Desta forma, o sentido da crise do capital no período analisado só se revela quando conectado ao período precedente de ascensão do ciclo de acumulação. Em sentido totalmente oposto, por exemplo, convencionou-se a considerar a terceira onda da atual crise internacional como resultado predominantemente da pandemia da Covid-19 de 2020. A despeito de seus evidentes efeitos sobre a organização das sociedades, considerar a pandemia como causa da crise é propugnar algo que é estranho e externo ao movimento do capital como principal determinante para seu ciclo recessivo. Embora não se nega os efeitos da pandemia na forma particular de concretizar a crise, não se deduz disso que a pandemia é a causa central. Esta leitura ideológica é conveniente, pois permite isentar as responsabilidades da própria sociedade capitalista, da sua fase neoliberal e das políticas econômicas de austeridade adotadas⁷⁰ do ônus de sua crise. A despeito das particularidades e características próprias da crise durante a pandemia, há um equívoco considerá-la apenas como fruto destes fatores restritos sem levar em conta o movimento em sua totalidade.

No caso concreto do Brasil contemporâneo, a crise também não é algo estranho ao desenvolvimento econômico dependente do país, como se fosse uma mera casualidade histórica. A crise no Brasil é fruto da particular crise econômica mundial em conjunção com as estruturas da acumulação brasileira em seu novo grau de dependência. Os efeitos da crise no Brasil não são totalmente compreendidos se não levar em conta a redobrada dependência do

⁷⁰ É semelhante com a tese de Jevons, um dos fundadores da teoria econômica neoclássica, que considera a crise cíclica como resultado das manchas solares, algo totalmente exógeno ao movimento do capital, desresponsabilizando o mesmo de suas próprias crises regulares (Cf. CARCANHOLO, 2021).

país na entrada de massas de capital estrangeiro e na sujeição à manutenção da demanda de mercadorias primárias pelas economias estrangeiras, para citar dois importantes fatores. A efemeridade das bases do relativo crescimento econômico brasileiro durante a primeira década do século XXI se revelou justamente no momento em que, revertido os fatores externos que permitiam dinamismo à economia nacional, o país se direciona inevitavelmente — dentro dos marcos do capitalismo — à crise. Portanto, a crise brasileira não é fruto apenas de uma inflexão conjuntural na economia mundial, mas é resultado desta inflexão em seus atuais elos de dependência: presença dominante do capital estrangeiro, vulnerabilidade externa estrutural, reprimarização econômica, desmantelamento da indústria etc. (SAMPAIO JÚNIOR, 2017). Assim como os arautos do capitalismo buscam isentar a sociedade do capital de suas crises atribuindo a fatores externos como únicas causas explicativas dessas irrupções, os defensores do lulismo empenham-se em explicar a crise brasileira contemporânea com base em qualquer fator que não remeta ao próprio lulismo e as relações de dependência engendradas antes e a partir deste pacto social. A despeito da particular conjuntura ora de relativo crescimento, ora de crise e recessão, a estrutura econômica brasileira durante as últimas décadas responde a um mesmo padrão de reprodução do capital em sintonia com as políticas nomeadas neoliberais. A *crise* no Brasil está articulada com o período precedente de relativo *crescimento*, assim como o “pacto de austeridade” a partir de 2014 e 2015 é um desdobramento histórico do “pacto de conciliação”, do começo dos anos 2000.

No campo das políticas econômicas o mesmo ocorre. O *Novo Regime Fiscal* não se explica apenas pela promulgação da EC 95 e o contexto imediato que circunscreve esta ação política. Há um nexos que liga as políticas econômicas durante todo o período da crise no país e que desemboca no teto de gastos. A racionalidade do *Novo Regime Fiscal* deriva, dentre outros fatores, da forma como o Estado foi organizado para contrarrestar os efeitos da crise desde o primeiro momento do declínio econômico. Esta inflexão econômica se traduziu, no âmbito do Estado, em uma série de medidas que buscam compensar perdas ou elevar os ganhos dos capitais, dentre as quais, estão a ampliação das desonerações tributárias a setores da indústria e o agigantamento dos repasses ao setor privado de Ensino Superior. No contexto da crise brasileira, o *Novo Regime Fiscal* não é como um raio em céu azul, mas resultado dos desdobramentos da política econômica adotada durante o período, dentre as quais, a assim chamada *Nova Matriz Econômica*.

A política orçamentária das universidades federais durante o *Novo Regime Fiscal* é determinada, portanto, por um complexo conjunto de fatores, que dizem respeito a nova fase do desenvolvimento capitalista mundial, da sua particular forma no Brasil e do projeto de

Ensino Superior no país galgado a partir das novas formas de acumulação no país, das novas articulações hegemônicas e do novo patamar da dependência nacional. A “crise orçamentária” é o resultado deste projeto de Ensino Superior adaptado às particularidades da crise brasileira.

Por uma série de medidas, o projeto de Ensino Superior tem sido readequado à nova posição que o Brasil passa a ocupar na divisão internacional do trabalho. A educação superior passa a ser moldada a um país em tendência de reprimarização econômica, ampliação da esfera financeira de valorização e desmantelada a cadeia industrial. A crise não produziu unilateralmente as mudanças que identificamos na política orçamentária das universidades federais. Ao contrário, a intensa restrição do financiamento destas instituições só foi possível, pois estava coadunada e não contraposta às tendências já presentes no Ensino Superior brasileiro. É contrastante que, em 2020, o governo francês tenha aumentado o orçamento de pesquisa científica, totalizando R\$ 42 bilhões, enquanto a receita do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, no Brasil, passou de R\$ 13,6 bilhões, em 2019, para R\$ 11,8 bilhões, em 2020 (MINOPRIO, 2020).

As universidades federais adentram o período do *Novo Regime Fiscal* cercada por uma ampla indústria de matrículas de Ensino Superior, oligopolizada por poucos conglomerados educacionais, intensamente financeirizada com participação vigorosa de capital estrangeiro e nacionalmente articulada por uma série de aparelhos privados de hegemonia. O setor privado se centralizou de tal forma que, em 2016, os cinco maiores grupos econômicos alocados na educação superior detinham mais matrículas neste nível de ensino do que todas as instituições de Ensino Superior públicas do país (Cf. SEKI; SOUZA; EVANGELISTA, 2019). O crescimento do setor privado em detrimento do setor público, presente desde a década de 1970, se mantém até hoje sem sinais de reversão desta tendência.

Durante a crise, as universidades federais se encontram em disputa pelo Fundo Público contra um setor privado altamente fortalecido pela elevada concentração de matrículas, alta propriedade de centralizar capital financeiro e ampla habilidade de articulação hegemônica. Este setor demandou, desde ao menos o último período ditatorial brasileiro, amplos repasses de recursos públicos por intermédio de uma série de programas de subsídio do Estado. A crise no Brasil contemporâneo se tornou um importante período para ampliar a massa de recursos públicos destinados aos oligopólios do Ensino Superior. É neste período que a vazão de Fundo Público através do FIES e Prouni alcançaram patamar histórico, enquanto as universidades federais amargaram, desde o primeiro momento da crise, restrições orçamentárias cada vez mais amplas. No seio desta desproporcional disputa em torno do Fundo Público, as universidades federais perpassam o período de crise já sob efeitos de uma série de reformas

que têm atuado para refuncionalizar seu papel, suas estruturas, sua gestão e seu modo de funcionamento. Às universidades federais, a crise estava dada mesmo antes da crise. A inflexão conjuntural na década de 2010 apenas consolidou, de forma mais trágica, o projeto que se desenvolvia nas décadas precedentes.

Dentre os resultados desta pesquisa, comprova-se que há um encadeamento histórico que une logicamente as variações pelas quais passam a política orçamentária das universidades federais. Conectadas em um mesmo laço histórico, as particularidades pelas quais passam as universidades federais implicam resultados que não podem ser desconsiderados. A deterioração do financiamento das universidades, estruturalmente reduzido, durante o período mais recente induz uma série de consequências catastróficas às universidades federais que vão desde o risco de fechar as portas até a incapacidade de manutenção das estruturas das universidades, como expressa, por exemplo, dezenas de casos de devastação nestas instituições (incêndios em museus, laboratórios etc.).

Considerar os laços históricos como parte dos determinantes por trás da política orçamentária das universidades federais durante o *Novo Regime Fiscal* vai de encontro às análises que buscam apagar, em alguma medida, os determinantes históricos e, assim, desresponsabilizar o desenvolvimento precedente dos resultados do presente. Para isso, é recorrente a sobrevalorização dos determinantes mais imediatos, geralmente restritos à conjuntura política mais recente, em detrimento dos determinantes mais gerais, relacionados com a formação econômica e social. Assim, isenta-se o capital de suas crises, isenta-se o desenvolvimento dependente brasileiro contemporâneo de seu declínio na década de 2010, isenta-se o pacto de conciliação do ulterior pacto de austeridade, isenta-se as políticas econômicas precedentes condizentes com o ajuste fiscal permanente da instituição do *Novo Regime Fiscal*, isenta-se o conjunto de medidas voltadas ao Ensino Superior durante as últimas décadas da consequente “crise orçamentária” das universidades federais. A pesquisa permite corroborar com a conclusão de que os efeitos conjunturais não se explicam apenas pela particularidade conjuntural, mas pela relação dialética entre conjuntura e estrutura, entre determinantes restritos e gerais, entre fatores políticos e econômicos. Dialética pois está perpassada pelo antagonismo que marca a sociedade dividida em classe, que atuam, de forma conflitante, nas direções e disputas que circunscrevem o período. Nega-se simultaneamente o casuísmo e o determinismo histórico. O desenvolvimento histórico das universidades federais está em aberto. Para romper com a oscilação conjuntural deste projeto de Ensino Superior, contudo, é preciso suplantá-lo por outro — tarefa histórica que não poderá ser encampada por

outro segmento que não aquele que se encontra no outro lado da disputa hegemônica: a classe trabalhadora.

Os resultados desta pesquisa permitem concluir que o âmago das reformas do Ensino Superior na atual quadra histórica diz respeito à negação da autonomia universitária em todos os sentidos. As medidas de reestruturação das universidades federais têm em comum o intento de intervir em algum aspecto desta autonomia, seja influenciando na organização didático-científica, seja induzindo a forma administrativa ou de gestão financeira e patrimonial. Na particularidade do capitalismo dependente brasileiro, a Universidade Brasileira é coibida de gozar de plena autonomia. A partir das atuais relações hegemônicas, o papel designado às universidades federais segue de encontro ao princípio histórico da autonomia. É significativo que no seio das reformas da década de 1990 tramitou, dentre tantas medidas, a proposta de alterar o princípio constitucional presente no artigo 207 da Constituição Federal de 1988⁷¹. A despeito do fracasso desta medida específica e manutenção do artigo original, na essência, a autonomia universitária nunca se realizou na realidade concreta brasileira. Mesmo a forma jurídica mais avançada de autonomia universitária no Brasil — presente na Constituição de 1988 — não se desdobrou em condições materiais efetivas para seu real exercício mas, ao contrário, a tendência nas décadas subsequentes foi criar mecanismos e políticas para ampliar a submissão e controle das universidades brasileiras ao Estado, ao capital e ao governo. A negação da autonomia se realiza ingerindo nas estruturas de produção científica, na direção dos currículos, departamentos e laboratórios de pesquisa, na forma organizativa, na forma de trabalho e remuneração de trabalhadores, na qualidade do trabalho docente, na escolha dos representantes internos, na política orçamentária, no financiamento científico etc. Em especial, evidencia-se, com a presente pesquisa, a falta de autonomia de gestão financeira.

A vulnerabilidade das universidades federais no que diz respeito à política de financiamento se expressou cristalinamente durante a crise. Longe de qualquer autonomia, o orçamento destas instituições são suscetíveis às oscilações conjunturais. Como os recursos públicos para as Instituições Federais de Ensino Superior não são indexados na Carta Magna, o orçamento discricionário fica à mercê dos projetos de Lei Orçamentária Anual e da gestão, durante o ano fiscal, pelo governo federal. Portanto, o financiamento das universidades federais, central para seu desenvolvimento, é vulnerável às flutuações da conjuntura. Ampla autonomia, em contraposição ao atual projeto, implica liberdade universitária para formular

⁷¹ Referimos à PEC nº 370/1996, que foi arquivada no dia 31 de janeiro de 2023, nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

suas próprias diretrizes didáticas e científicas e decidir, por conta própria, seu ritmo de expansão, crescimento, ampliação de suas estruturas, cursos e *campi*. Para tal, a política orçamentária deve ser avessa à atual, pois exigiria munir as universidades de amplo financiamento, de forma garantida com a menor ingerência do Estado, blindando as universidades federais do manejo estatal dos recursos, em sua capacidade de restringir ou direcioná-lo por meio de planejamentos financeiros, ministérios, agências de fomento etc.

As universidades públicas são mantidas, em última instância, pela sociedade que as financiam por intermédio do Estado. É justamente nos momentos mais críticos do desenvolvimento social, como naqueles de crise, que a universidade deveria estar apta a atuar na investigação e resoluções de seus impasses. Ao invés de estarem vulneráveis a restrições orçamentárias, que nos momentos de crise intensificam a deterioração de sua estrutura educacional e científica, a ponto de literalmente destruir parte desta, as universidades deveriam ser aptas a redobrar sua capacidade de influir na produção de conhecimento voltado a sanar os problemas sociais advindos, inclusive expandindo sua capacidade de fazer despesa, sempre que necessário.

Autonomia é, em última instância, autonomia das formas contemporâneas de domínio. Capital e Estado estão em sintonia na consolidação do atual projeto de Ensino Superior. A mudança deste implica decerto na superação daqueles. Os detalhes deste caminho, contudo, só poderão ser respondidos no próprio processo histórico.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Joaquim Levy diz que País voltará a crescer neste ano com ajuste fiscal. **Câmara dos Deputados** [online], Economia, 29 abr. 2015. Disponível: <https://www.camara.leg.br/noticias/457095-joaquim-levy-diz-que-pais-voltara-a-crescer-neste-ano-com-ajuste-fiscal/>. Acesso em: 11 out. 2022.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. MP 665: quantidade de benefícios dependerá de maior tempo de trabalho. **Câmara dos Deputados** [online], Trabalho, Previdência e Assistência, 7 mai. 2015. Disponível: <https://www.camara.leg.br/noticias/457888-mp-665-quantidade-de-beneficios-dependera-de-maior-tempo-de-trabalho/>. Acesso em: 11 out. 2022.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA INDÚSTRIA. Custos sobem menos e indústria recupera em 2013 parte da redução da margem de lucro. **Portal da Indústria** [online], 13 mar. 2014. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/custos-sobem-menos-e-industria-recupera-em-2013-parte-da-reducao-da-margem-de-lucro/>. Acesso em: 11 out. 2022.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA INDÚSTRIA. Custos da indústria em 2014 foram puxados por gastos com a produção e capital de giro. **Portal da Indústria** [online], 10 abr. 2015. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/custos-da-industria-em-2014-foram-puxados-por-gastos-com-a-producao-e-capital-de-giro/>. Acesso em: 11 out. 2022.

ALFANI, B.. Cortes deixam 17 universidades federais sob risco de parar em 2022. **O Globo** [online], Rio de Janeiro, 1 ago. 2022. Educação. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/noticia/2022/08/cortes-deixam-17-universidades-federais-sob-risco-de-parar-em-2022.ghtml>. Acesso em: 26 set. 2022.

AMARAL, N. C.. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, e227145, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vwyZL8rxmfNwTB7pf9s9L8z/?lang=pt>. Acesso em: 26 set. 2022.

AMARAL, N. C. O “novo” ensino médio e o PNE: haverá recursos para essa política?. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 11, n. 20, p. 91–108, 2017. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/759>. Acesso em: 23 jun. 2023.

ANDERSON, P.. A crise no Brasil: uma análise profunda de Perry Anderson. **Pambazuka News**, 26 abr. 2016. Disponível em: <https://www.pambazuka.org/pt/democracy-governance/crise-no-brasil-uma-an%C3%A1lise-profunda-de-perry-anderson>. Acesso em: 13 jul. 2023.

ANTUNES, J.. UFRJ tem histórico de incêndios nos últimos anos. **Agência Brasil**, Geral, 3 set. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-09/ufrj-tem-historico-de-incendios-nos-ultimos-anos>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ASCOM UFAL. Incêndio destrói salas do prédio da Reitoria da Ufal. **Jornal de Alagoas**, Geral, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://www.jornaldealagoas.com.br/geral/2020/06/08/13123-incendio-destroi-salas-do-predio-da-reitoria-da-ufal>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUANDOS. **Anpg Critica Cortes no Orçamento de Educação E C,T&I**. ANPG, 17 fev. 2012. Disponível em: <https://www.anpg.org.br/17/02/2012/anpg-critica-cortes-no-orcamento-de-educacao-e-c-t-i/>. Acesso em: 11 out. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE Ensino Superior. **Posição da Andifes Frente ao Corte no Orçamento**. Andifes, 24 fev. 2011. Disponível em: <https://ufal.br/ufal/noticias/2011/02/reitores-se-posicionam-contra-o-corte-no-orcamento-na-educacao/nota-paoblica-andifes-24-2-11.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

AYRES, M.. Kroton e Anhanguera: os números da maior empresa de educação. **Exame**. Negócios. São Paulo, 30 abr. 2013. Disponível em: <https://exame.com/negocios/kroton-e-anhanguera-os-numeros-da-maior-empresa-de-educacao/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BADARÓ, M. M.. Uma greve, várias lições. A greve das universidades federais no Brasil em 2012. **RIES**, México, n. 10, vol. IV, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2991/299128588002.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BAMBIRRA, V.. **O capitalismo dependente latino-americano**. 4^a ed. revisada. Florianópolis: Insular, 2019.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington D.C.: BIRD/Banco Mundial, 1995.

BARBOSA FILHO, F. H.. A crise econômica de 2014/2017. Saídas para a crise econômica, **Estud. av.** 31 (89), Jan-Apr 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BD4Nt6NXVr9y4v8tqZLJnDt/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 7 nov. 2022.

BERALDO, L.. Pelo menos 11 mil servidores em greve devem ter o ponto cortado, afirma o governo. **Agência Brasil**, Brasília, 22 set. 2012. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/brasil/2012/08/pelo-menos-11-mil-servidores-em-greve-devem-ter-o-ponto-cortado-afirma-o>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

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 9.279, de 14 de maio de 1996.** Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997.** Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19456.htm. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. 1998a. **Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, sua comercialização no País, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19609.htm. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. 1998b. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 1998c. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 2000a. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. 2000b. **Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000.** Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10168.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.** Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. 2004a. **Portaria nº 1.702, de 17 de agosto de 2004.** Cria o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino no âmbito do Sistema Único de Saúde -

SUS, e dá outras providências. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2004/prt1702_17_08_2004.html. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. 2004b. **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. **Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 2010a. **Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010**. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12202.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. 2010b. **Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010**. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais- REHUF, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. 2010c. **Medida Provisória nº 520, de 31 de dezembro de 2010**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. - EBSEH e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/mpv/520.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. 2011a. **Medida Provisória nº 525, de 14 de fevereiro de 2011**. Altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, no tocante à contratação de professores. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/99107>. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. 2011b. **Lei nº 12.425, de 17 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, no tocante à contratação de professores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/L12425.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. 2011c. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. 2011d. **Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.** Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, nº 11.491, de 20 de junho de 2007, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e nº 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga o art. 1º da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o art. 6º do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112546.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 2011e. **Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011.** Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. 2012a. **Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012.** Autoriza a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) a adquirir o controle acionário da Celg Distribuição S.A. (Celg D); institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies); altera as Leis nº s 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.887, de 18 de junho de 2004, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.651, de 7 de abril de 2008, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 12.429, de 20 de junho de 2011, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112688.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. 2012b. **Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012.** Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais, sobre a modicidade tarifária, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/mpv/579.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 2014a. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. 2014b. **Portaria Normativa MEC nº 15 de 01 de julho de 2014.** Dispõe sobre o processo de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social com atuação na área da educação.. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-Normativa-015-2017-08-11.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. 2014c. **Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014.** Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 2014d. **Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014.** Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/mpv/mpv665.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015.** Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 2016a. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/L13243.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 2016b. **Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. 2016c. **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. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 2017a. **Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017**. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv785.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 2017b. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 2017c. **Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017**. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13530.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 2020a. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.076, de 2 de junho de 2020**. Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254321>. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. 2020b. Poder Executivo. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. 2020c. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Censo da Educação Superior 2019: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.** Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2020:** notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.** Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRESSER-PEREIRA. O novo desenvolvimentismo. **Folha de S. Paulo** [online], São Paulo, 19 set. 2004. Mercado. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm>. Acesso em: 26 set. 2022.

BUCCI-GLUCKSMANN, C.. **Gramsci e o Estado:** por uma teoria materialista da filosofia. Tradução: Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CAETANO, E. F. da S.; CAMPOS, I. M. B. M... A autonomia das universidades federais na execução das receitas própria. **Revista Brasileira de Educação**, [S. l.], v. 24, e240043, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782019240043>. Acesso em: 26 set. 2022.

CARCANHOLO, M. D.. Neoliberalismo, Ortodoxia e Ajuste Econômico: Crítica da Economia Política. **Marxismo21**, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Marcelo-Carcanholo.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

CARCANHOLO, M. D.. **Dependencia, superexplotación del trabajo y crisis:** una interpretación desde Marx. 1 ed. Madri: Ediciones Maia. 2017.

CARCANHOLO, M. D.. A crise do capitalismo dependente brasileiro. In: MACÁRIO, E. *et al.* (Orgs.). **Dimensões da crise brasileira:** Dependência, trabalho fundo público. Fortaleza: EdUECE, 2018.

CARCANHOLO, R. A.; NAKATANI, P.. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. 1999. In: GOMES, H. (org.). **Especulação e lucros fictícios**. 1 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CARVALHO, M.. Incêndio atinge laboratório de Engenharia de Alimentos da UFG e destrói equipamentos. **Jornal Opção**, 7 fev. 2018. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/incendio-atinge-laboratorio-de-engenharia-de-alimentos-da-ufg-e-destroi-equipamentos-116581/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

CASTRO, D. de. 2012 a. Entenda as greves dos servidores federais. **EBC** [online], Brasília, 16 ago. 2012. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/brasil/2012/08/greve>. Acesso em: 11 out. 2022.

CASTRO, D. de. 2012b. Governo Dilma foi desafiado por uma das maiores greves do funcionalismo. **EBC** [online], Brasília, 11 dez. 2012. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/retrospectiva-2012/2012/12/retrospectiva-governo-dilma-foi-desafiado-por-uma-das-maiores>. Acesso em: 11 out. 2022.

CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R.. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum. Education**, v. 40, n. 1, p. e37668, jan/mar. 2018.

COLITT, R.; BILLER, D.. Austeridade fiscal de Dilma abrirá caminho para recuperação do Brasil. **Uol** [online], Economia, 23 fev. 2015. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2015/02/23/austeridade-fiscal-de-dilma-abrira-caminho-para-recuperacao-do-brasil.htm>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CONSIDERA, C.; JULIANA, T.. Indústria de transformação brasileira: À beira da extinção. **Portal FGV**, [s.l], 19 out. 2022. Artigos. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/industria-transformacao-brasileira-beira-extincao>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CONGRESSO NACIONAL. Glossário de Termos Orçamentários. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em: 11 out. 2022.

CORSI, F. A política econômica do governo Dilma: baixo crescimento e recessão. **Revista Novos Rumos**, [S. l.], v. 53, n. 1, p. 153–165, 2016. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8495>. Acesso em: 7 nov. 2022.

COSTA, F. L. O. Educação e mercado financeiro: um estudo sobre a Anhanguera, Estácio e Kroton (2007-2014). **Roteiro**, [S. l.], v. 46, p. e23966, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/23966>. Acesso em: 23 jun. 2023.

COSTA, F. C. da. **FIES, PROUNI e PROIES (2003/2019)**: valorização do capital no Ensino Superior. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Programa de Pós-

Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 199, 2021.

CUNHA, L. A.. **A universidade crítica: o Ensino Superior na república populista**. 3 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DARDOT, P., LAVAL, C.. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Trad. Mariana Echalar. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, G.. Política de “Ajuste Fiscal e Monetário” em 2015: Antecedentes e Situação Recriada. **Marxismo21**, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Guilherme-Delgado.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

DEMIER, F. **Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Mauad X, 2017.

DWECK, Ester.; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Campinas, SP: **IE/Unicamp**, n. 303, 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3532&tp=a>. Acesso em: 7 nov. 2022.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P.. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (org). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

DUTRA, N. L. L.; BRISOLLA, L. S.. Impactos e rupturas na educação superior brasileira após a Emenda Constitucional 95/2016: o caso dos institutos federais. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S.l.], v. 10, abr. 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/79581>. Acesso em: 26 set. 2022.

ENGELS, F.. (1885). Prefácio à 3ª edição [de 1885]. In: MARX, K. (1852). **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. Tradução e notas: Nélcio Schneider; Prólogo: Herbert Marcuse. São Paulo: Boitempo 2011.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2QtvWhh>. Acesso em: 18 mar. 2020.

EVANGELISTA *et al.*. **Desventuras dos professores na formação para o capital**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019.

FACCO, G. B.. **Arrecadação e destinação de recursos próprios em universidades federais brasileiras**. Dissertação (Mestrado Administração Universitária) - Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 131. 2021.

FARAGE, E. J.. Contrarreforma da educação superior: aproximações ao balão de ensaio do período pandêmico. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 21, n.2, p. 383-407, jul. /dez. 2021.

Disponível em:

<https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/download/34059/23668/150787>. Acesso em: 26 set. 2022.

FILGUEIRAS, L.. Política Econômica e Ajuste Fiscal: A Receita Universal do Capital Financeiro e da Direita. **Marxismo21**, [S. l.], 2015. Disponível em:

<https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Luiz-Filgueiras.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

FERESP. Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. Carta de Salvador. **FERESP** [online], 7 mai. 2011. Disponível em:

<http://forumensinosuperior.org.br/carta-de-maceio-5>. Acesso em: 26 set. 2022.

FERESP. Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. Carta de Foz do Iguaçu. **FERESP** [online], 8 jun. 2013. Disponível em:

<https://forumensinosuperior.org.br/carta-de-foz>. Acesso em: 26 set. 2022.

FOLHA DE S. PAULO. Juro básico sobe de 39% para 45% ao ano. **Folha de S. Paulo** [online], São Paulo, 5 mar. 1999. Mercado. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi05039906.htm#:~:text=Essa%20nova%20>. Acesso em: 26 set. 2022.

FUNDO de Garantia de Operações de Crédito Educativo. Relatório de Atividades Anuais. **Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria Especial da Fazenda, Ministério da Economia**, 2020. Disponível em:

https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/2021_06_29FGEDUC_JUN2021_29.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

GENTIL, D.; HERMANN, J.. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 3 (61), p. 793-816, dez. 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ecos/a/hTt6P75FccxwCBJGnrv3VLF/?lang=pt>. Acesso em: 26 set. 2022.

GENTIL, D.. Ajuste Fiscal, Privatização e Desmantelamento da Proteção Social no Brasil: A Opção Conservadora do Governo Dilma Rousseff 2011-2015. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 46 /janeiro 2017– abril 2017. Disponível em:

<https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/277>. Acesso em: 26 set. 2022.

GOIS, A.. Percentual de formandos nas faculdades federais cai mesmo após injeção de verba do Reuni. **O Globo** [online], Rio de Janeiro, 18 mai. 2015. Educação. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/percentual-de-formandos-nas-faculdades-federais-cai-mesmo-apos-injecao-de-verba-do-reuni-16186884>. Acesso em: 26 set. 2022.

GÓIS, F.; SALCEDO, G.. Dilma corta R\$ 69,9 bi, dos quais R\$ 27,9 bi do PAC. **Congresso em Foco** [online], Brasília, 22 mai. 2015. Disponível em:

<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/dilma-corta-r-699-bi-dos-quais-r-279-bi-do-pac/>. Acesso em: 11 out. 2022.

GOMES, J. 21 Anos de Plano Real, Sistema da Dívida e Ajuste Fiscal. **Marxismo21**, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Jos%C3%A9-Menezes-Gomes.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

GONÇALVES, R.; POMAR, V.. **O Brasil endividado**: Como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. 2ª reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. 50p. Coleção Brasil Urgente.

GRAMSCI, A.. **Quaderni del Carcere**: Volume primo. Quaderni 1-5. Edizione critica dell'Istituto Gramsci a cura di Valentino Gerratana. Torino: Einaudi, 1975.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 1. Ed. e trad. Carlos Nelson Coutinho; coedição Luiz Sérgio Henrique e Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 3. Ed. e trad. Carlos Nelson Coutinho; coedição Luiz Sérgio Henrique e Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

GRESPLAN, J. L.. **O negativo do capital**: o conceito de crise na crítica de Marx à economia política. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

G1. Corte no orçamento não vai afetar programas de educação, diz Haddad. **G1** [online], São Paulo, 28 fev. 2011. Educação. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2011/02/corte-no-orcamento-nao-vai-afetar-programas-de-educacao-diz-haddad.html>. Acesso em: 11 out. 2022.

G1 BA. Incêndio atinge área de faculdade da UFBA, diz polícia em Salvador. **G1 BA**, Bahia, 9 mar. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/bahia/noticia/2013/03/incendio-atinge-area-de-faculdade-da-ufba-diz-policia-em-salvador.html>. Acesso em: 10 jul. 2023.

HEGEL, G. W. F. (1820). **Linhas fundamentais da Filosofia do Direito ou Direito Natural e Ciência do Estado em Compêndio**. Tradução: Paulo Meneses et. al. São Leopoldo (RS): Ed. UNISINOS, 2010.

IASI, M. L.. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR, E. et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, v. 1, p. 285-317.

INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE. **Portaria Normativa nº 3, de 22 de janeiro de 2018**. Instituiu o Manual Institucional de padronização da classificação da despesa orçamentária, no âmbito do Instituto Federal Catarinense, entre outras disposições. Disponível em: <https://ifc.edu.br/wp-content/uploads/2018/03/Manual-Classifica%C3%A7%C3%A3o-Despesa-Or%C3%A7ament%C3%A1ria-Portaria-03.2018.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL. A educação brasileira na bolsa de valores. **Instituto Tricontinental de Pesquisa Social**, 15 out. 2020. Disponível em: <https://thetricontinental.org/pt-pt/brasil/cartilha-a-educacao-brasileira-na-bolsa-de-valores/>. Acesso em 16 jun. 2023.

IMPrensa SINDIFES. Nota da Fasubra sobre a MP 520/2010. **Sindifes** [online], 1 mar. 2011. Disponível em: <https://sindifes.org.br/nota-da-fasubra-sobre-a-mp-520-2010/>. Acesso em: 11 out. 2022.

JIMÉNEZ, C.. Brasil mergulha na austeridade com ajuste de 70 bilhões de reais. **El País** [online], Brasil, 22 mai. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/22/politica/1432308993_787049.html. Acesso em: 27 set. 2022.

LEHER, R. 2021a. Estado, Reforma Administrativa e mercantilização da educação e das políticas sociais. **Germinal: marxismo e educação em debate**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 9–29, 2021. DOI: 10.9771/gmed.v13i1.43851. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/43851>. Acesso em: 27 set. 2022.

LEHER, R. 2021b. As atuais condições da Educação Superior no Brasil. Entrevista Roberto Leher. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 21, n. 2, p. 727-735, jul. / dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/36252>. Acesso em: 27 set. 2022.

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.

LEITE, L. de M.. Existem alternativas: sobre o ajuste fiscal impopular, dívida pública, inflação e a necessidade de reformas populares. *Capitalismo em desencanto*, 2015. Disponível em: <https://capitalismoemdesencanto.wordpress.com/2015/09/24/existem-alternativas-sobre-o-ajuste-fiscal-impopular-divida-publica-inflacao-e-a-necessidade-de-reformas-populares/>. Acesso em: 26 set. 2022.

LIMA, D.; PEDUZZI, P.; AQUINO, Y.. Governo faz corte de R\$ 44 bilhões no Orçamento de 2014. **Agência Brasil** [online], Brasília, 20 fev. 2014. Economia. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-02/governo-faz-corte-de-r-44-bilhoes-no-orcamento-de-2014>. Acesso em: 11 out. 2022.

LIMA, D.. 'Não foi por falta de aviso', afirma ex-diretor do Museu da UFMG que pegou fogo. **Jornal Estado de Minas**, 15 jun. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/15/interna_gerais,1156789/nao-foi-por-falta-de-aviso-afirma-ex-diretor-do-museu-da-ufmg-que-p.shtml. Acesso em: 10 jul. 2023.

LIMA, K.. 2019a. Desafio educacional brasileiro e ofensiva ultraconservadora do capital. In ANDES/SN. Associação Nacional dos Docentes da Educação Superior/ANDES/Sindicato Nacional. **Revista Educação Superior na América Latina**. 2019. pp. 8-39.

LIMA, K.. 2019b. Educação superior em tempos de ajustes neoliberais e regressão de direitos. **Revista Katalysis**, v. 22, p. 513-524, 2019.

LUCE, M. S.. **Teoria Marxista da Dependência**: problemas e categorias - uma visão histórica. 1 ed., São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MANCEBO, D. . Pandemia e educação superior no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**, [S. l.], v. 14, p. e4566131, 2020. DOI: 10.14244/198271994566. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/4566>. Acesso em: 26 set. 2022.

MANTEGA, G.. O primeiro ano da nova matriz econômica. **Valor Econômico** [online], 19 nov. 2012. Brasil. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2012/12/19/o-primeiro-ano-da-nova-matriz-economica.ghtml>. Acesso em: 11 out. 2022.

MARINI, R. M.. 1973. Dialética da Dependência. Trad. Marcelo Dias Carcanholo. In: João Pedro Stedile e Roberta Traspadini (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2ª ed., 2011.

MARINI, R. M.. 1979. O ciclo do capital na economia dependente. In: FERREIRA, C.; OSORIO, J.; LUCE, M. (orgs.). **Padrão de reprodução do capital**: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012. p.

MARINI, R. M.. 2017. **Subdesenvolvimento e Revolução**. Trad. Fernando Prado e Marina Gouvêa. Florianópolis: IELA/Insular, 6ª ed., 2017.

MARINI, R. M.. 2019. **O reformismo e a contrarrevolução**: estudos sobre o Chile. Trad. Diógenes Moura. São Paulo: Expressão Popular, 1ª ed., 2019.

MARTELLO, A.. Governo anuncia corte recorde de R\$ 50 bilhões no orçamento de 2011. **G1** [online], Brasília, 9 fev. 2011. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2011/02/governo-anuncia-corte-recorde-de-r-50-bilhoes-no-orcamento-de-2011.html>. Acesso em: 11 out. 2022.

MARTELLO, A.. Maior corte no orçamento, de R\$ 5,4 bilhões, foi no Ministério da Saúde. **G1** [online], Brasília, 15 fev. 2012. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2012/02/maior-corte-no-orcamento-de-r-54-bilhoes-foi-no-ministerio-da-saude.html>. Acesso em: 11 out. 2022.

MARTELLO, A.. Governo anuncia corte adicional de R\$ 10 bilhões no orçamento de 2013. **G1** [online], Brasília, 22 jul. 2013. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2013/07/governo-anuncia-corte-adicional-de-r-10-bilhoes-no-orcamento-de-2013.html>. Acesso em: 11 out. 2022.

MARTELLO, A.. Governo anuncia corte adicional de R\$ 21,2 bi e prevê queda de 3% no PIB. **G1** [online], Brasília, 22 mar. 2016. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/governo-anuncia-corte-adicional-de-r-212-bi-e-ve-queda-de-305-no-pib.html>. Acesso em: 11 out. 2022.

MARTELLO, A.. Dívida bruta do setor público sobe para 89,3% do PIB em 2020, novo recorde. **G1** [online], Brasília, 29 jan. 2021. Economia. Disponível em:

<https://educacao.uol.com.br/noticias/2022/04/22/bolsas-de-pesquisa-educacao-cnpq-capes-governo-bolsonaro-dilma-temer.htm>. Acesso em: 26 set. 2022.

MARTINS, K.. Parte de laboratório de medicina da UFMT pega fogo em Cuiabá. **G1 MT** [online], Mato Grosso, 17 jun. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2013/06/parte-de-laboratorio-de-medicina-da-ufmt-peg-a-fogo-em-cuiaba.html>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MARX, K. (1857). Introdução *In*: MARX, K.. **Para a Crítica da Economia Política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes**: a economia vulgar. Traduções: Edgard Malagodi *et al.* São Paulo: Abril Cultural, 1982, pp. 3-21. (Os economistas)

MARX, K.; ENGELS, F. (1845-1846). **A ideologia alemã**. Tradução: Rubens Enderle, Nélcio Schneider, Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo 2007.

MARX, K. (1844). 2011a. A “Crítica crítica” na condição de merceeira de mistérios ou a “Crítica crítica” conforme o senhor Szeliga *In*: MARX, K; ENGELS, F.. **A sagrada família**. Tradução, organização e notas: Marcelo Backes. 1ª ed. revista. São Paulo: Boitempo 2011, pp. 69-94.

MARX, K.. (1857-1858). 2011b. **Grundrisse**: Manuscritos econômicos de 1857-1858. Esboços da crítica da economia política. Supervisão editorial: Mario Duayer, tradução: Mario Duayer, Nélcio Schneider (colaboração de Alice Helga Werner e Rudiger Hoffman). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

MARX, K. (1852). 2011c. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. Tradução e notas: Nélcio Schneider; Prólogo: Herbert Marcuse. São Paulo: Boitempo 2011.

MARX, K. (1843). **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Tradução: Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 3ª ed. São Paulo: Boitempo 2013.

MARX, K. (1894). 2017a. **O capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução: Rubens Enderle. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, K. (1890). 2017b. **O capital**: crítica da economia política. Livro III: o processo global de produção capitalista. Tradução: Rubens Enderle; edição: Friedrich Engels. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MEC. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Mudanças no Fies vão agilizar o crédito e ampliar o acesso. **Portal MEC** [online], 26 jan. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/14936-fim-do-processo-seletivo-e-outras-mudancas-vao-agilizar-o-acesso-ao-fies>. Acesso em: 26 set. 2022.

MELLO, I.; TEIXEIRA, F.; RODRIGUES, R.. Expansão das universidades federais do Rio custou R\$ 490 milhões em cinco anos. **O Globo**, Rio de Janeiro, Bairros, 27 jul. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/bairros/expansao-das-universidades-federais-do-rio-custou-490-milhoes-em-cinco-anos-19769521>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MELO, K.. Reuni Digital vai oferecer mais de 5 mil vagas para Ensino Superior. **Agência Brasil** [online], Brasília, 20 jun. 2022. Disponível em:

<https://educacao.uol.com.br/noticias/2022/04/22/bolsas-de-pesquisa-educacao-cnpq-capes-governo-bolsonaro-dilma-temer.htm>. Acesso em: 26 set. 2022.

MERCADANTE OLIVA, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil:** análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MESQUITA, M.. A política econômica do governo Dilma: a volta ao experimentalismo. *In*: CENTRO de Debates de Políticas Públicas. **Sob a luz do Sol, Uma agenda para o Brasil:** A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. CDPP, 2014, p.3-15. Disponível em: <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/CAPITULO-1.pdf?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 7 nov. 2022.

MINTO, L. W.. **As reformas do Ensino Superior no Brasil:** o público e o privado em questão. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

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

MIRANDA, F.; CARCANHOLO, M. D.. Crise do capital, ultraliberalismo e coronavírus. *In*: ALENCAR JÚNIOR *et al.* **Economia na pandemia:** crise global e o impacto na economia, na política, na sociedade e no meio ambiente. São Carlos: Diagrama Acadêmico, 2022.

NOMERIANO, A. S.; SILVA, R. C. As políticas de austeridade e as atuais reformas do estado brasileiro: respostas dadas à crise capitalista. **Germinal: marxismo e educação em debate**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 42–53, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/32257>. Acesso em: 27 set. 2022.

NOTÍCIAS UFSC. Começam as obras no campus da UFSC em Joinville. **Notícias UFSC** [online], Florianópolis, 7 mai. 2012. Disponível em: <https://noticias.ufsc.br/2012/05/comecam-as-obras-no-campus-da-ufsc-em-joinville/>. Acesso em: 11 out. 2022.

NOTÍCIAS UFSC. UFSC assina contrato para transferência do campus de Joinville. **Notícias UFSC** [online], Florianópolis, 2 set. 2017. Disponível em: <https://noticias.ufsc.br/2017/09/ufsc-assina-contrato-para-transferencia-do-campus-de-joinville/>. Acesso em: 11 out. 2022.

NSC. Com obra parada há 5 anos, UFSC precisa pagar aluguel de prédio para estudantes. **G1** [online], Florianópolis, 20 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2018/11/20/com-obra-parada-ha-5-anos-ufsc-precisa-pagar-aluguel-de-predio-para-estudantes.ghtml>. Acesso em: 11 out. 2022.

O GLOBO. Reuni: estudantes mantêm protestos contra a adesão de universidades ao programa. **O Globo** [online], Curitiba, Rio de Janeiro, São Paulo, 19 out. 2007. Educação. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/reuni-estudantes-mantem-protestos-contra-adesao-de-universidades-ao-programa-4147017>. Acesso em: 11 out. 2022.

O GLOBO. 'Para cada aluno de graduação, poderia pagar dez em creche', diz ministro da Educação. **O Globo** [online], Rio de Janeiro, 30 abr. 2019. Educação. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/para-cada-aluno-de-graduacao-poderia-pagar-dez-em-creche-diz-ministro-da-educacao-23633807>. Acesso em: 16 jun. 2023.

O GLOBO. Incêndio atinge prédio da reitoria da UFRJ; documentos do século XIX estavam em área atingida. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/incendio-atinge-predio-da-reitoria-da-ufrj-documentos-do-seculo-xix-estavam-em-area-atingida-1-24979498>.. Acesso em: 10 jul. 2023.

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/revise/article/view/e35110>. Acesso em: 26 set. 2022.

OLIVEIRA, J. C. K de; CORRÊA, D. M. M. C.. Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 238-267, 2021. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/686>. Acesso em: 26 set. 2022.

OSORIO, J.. 2012a. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C.; OSORIO, J.; LUCE, M. (orgs.). **Padrão de reprodução do capital**: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 37-86.

OSORIO, J.. 2012b. 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.

PACHECO, C. A. Estratégia para Fundos Setoriais. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 191–223, 2007. DOI: 10.20396/rbi.v6i1.8648945. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648945>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERES, J.. Dívida Pública e Ajuste Fiscal: As Armadilhas do Circuito Fechado do Endividamento. **Marxismo21**, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Jean-Peres.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

PINTO, J.; et al. A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise. Rio de Janeiro, RJ: **IE/UFRJ**, texto para discussão 004, 2016. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2016/06/Economia-pol%C3%ADtica-governo-Dilma.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2022.

PMDB. PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022. <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

REIS, L. F.; MACÁRIO, E.. Dívida Pública e Financiamento das Universidades Federais e da Ciência e Tecnologia no Brasil (2003-2020). **Práxis Educacional**, [S. l.], v. 16, n. 41, p. 20-46, 2020. DOI: 10.22481/praxisedu.v16i41.7243. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/7243>. Acesso em: 26 set. 2022.

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). **Análíticos de Políticas Educativas**, [S. l.], v. 30, n. 33, 2022. Disponível: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8404442>. Acesso em: 26 set. 2022.

RODRIGUES, F. de C.. Florestan Fernandes e a educação pública na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). **Pro-Posições** [Internet], 33, 2022. Disponível: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2019-0115>. Acesso em: 14 jun. 2023.

RODRIGUES, M.. UnB: laje desaba e parte da Casa do Estudante é interditada. **Metrópoles**, Distrito Federal, 20 set. 2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/unb-laje-desaba-e-parte-da-casa-do-estudante-e-interditada>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ROUSSEFF, D. Presidenta Dilma Rousseff faz pronunciamento no Dia Internacional da Mulher - Libras. **YouTube**, 8 mar. 2015. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ESBlstRFIRM&ab_channel=TVBrasilGov. Acesso em: 5 nov. 2022.

SAFATLE, C.. Dilma agirá para abrandar a desconfiança de empresários. **Valor Econômico** [online], Brasília, 7 out. 2013. Brasil. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/dilma-agira-para-abrandar-a-desconfianca-de-empresarios.ghtml>. Acesso em: 11 out. 2022.

SALDAÑA, P.. MEC estende corte de 30% de verbas a todas universidades federais. **Folha de S. Paulo** [online], São Paulo, 30 abr. 2019. Educação. Disponível em: <https://folha.com/60fsuaj5>. Acesso em: 26 set. 2022.

SALDANÃ, P.. Bloqueios no MEC vão do ensino infantil à pós-graduação. **Folha de S. Paulo** [online], São Paulo, 5 mai. 2019. Educação. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/05/bloqueios-no-mec-vao-do-ensino-infantil-a-pos-graduacao.shtml>. Acesso em: 11 out. 2022.

SALLES, R. *et al.* Relatório Final. GT-EDSUP – Grupo de Trabalho destinado a acompanhar e avaliar o sistema universitário brasileiro. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 29 de abril de 2020. Disponível em:

https://www.abed.org.br/arquivos/Relatorio_Final_PCD_GT-EDSUP.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

SAMPAIO JÚNIOR, P. de A.. **Crônica de uma crise anunciada: crítica à economia política de Lula e Dilma**. São Paulo, SP: SG-Amarante Editorial, 2017.

SANTOS, C. C. B.; ABRANTES, P. P. M. de; ZONTA, R.. Limitações orçamentárias: desafios à assistência estudantil da UnB em tempos de pandemia. **Cadernos Cajuína**, v. 6, n. 3, 2021. Disponível em: <https://cadernoscajuina.pro.br/revistas/index.php/cadcajuina/article/view/503>. Acesso em: 26 set. 2022.

SANTOS, M. R. S.; MUSSE, R.; CATANI, A. M.. Desconstruindo a educação superior, os direitos humanos e a produção científica: o bolsonarismo em ação. **Revista Eletrônica de Educação**, [S. l.], v. 14, p. e4563135, 2020. DOI: 10.14244/198271994563. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/4563>. Acesso em: 26 set. 2022.

SCHERER, C.. Desoneração da folha de pagamentos: efeitos no emprego e nos salários. **IPEA**, Mercado de Trabalho, n. 59, out. 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5010/4/bmt_59_nota-tecnica2.pdf. Acesso em: 26 set. 2022.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. 2022a. Despesas da União - Séries Históricas. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/despesas-da-uniao-series-historicas/2019/11>. Acesso em: 11 out. 2022.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. 2022b. Estoque da Dívida Pública Federal. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/estoque-da-divida-publica-federal>. Acesso em: 11 out. 2022.

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

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

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. **Center for Economic and Policy Research**, [s.l.], 2015. Disponível em: <http://cepr.net/documents/publications/Brazil-2015-08-PORTUGUESE.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

SGUISSARDI, V.. Future-se: um projeto neoliberal de heteronomia das federais e um passo a mais rumo a sua privado-mercantilização. In: GIOLO, J.; LEHER, R.; SGUISSARDI, V..

Future-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado; ilustrado por Rafael Leme. São Carlos, SP: Diagrama Editorial, 2020.

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

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C.. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul, 2005.

SILVA, C. da. Após 30 anos em alta, matrículas em universidades federais caem pela primeira vez. **CartaCapital** [online], 1 jun. 2022. Educação. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/apos-30-anos-em-alta-matriculas-em-universidades-federais-caem-pela-primeira-vez/>. Acesso em: 11 out. 2022.

SILVA, F. L. F.; ALMEIDA, A. N. de.. Gestão de riscos na área de pessoal à luz da Emenda Constitucional 95/2016: uma aplicação para a Universidade de Brasília. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, [S. l.], v.13, n.3, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/72557>. Acesso em: 26 set. 2022.

SILVA JÚNIOR, J. dos R. S.; FARGONI, E. H. E.. Future-se: o ultimato na universidade estatal brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 41, e239000, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302020000100801&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 set. 2022.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE Ensino Superior. Comunicado CNG nº 2. **Andes-SN** [online], 28 mai. 2015. Disponível em: <http://grevenasfederais.andes.org.br/2015/05/28/comunicado-cng-no-2/>. Acesso em: 11 out. 2022.

SINGER, A.. **Os sentidos do lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. 1ª ed. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A.. Crise de direção na conjuntura do impeachment (2015-2016). **Revista Outubro**, [s.l.], n. 28, abril de 2017.

SINGER, A.. **O lulismo em crise:** um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). 1ª ed. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2018.

SOARES, D.. Incêndio atinge estufa de laboratório da UFMT e destrói pesquisas. **G1 MT** [online], Mato Grosso, 4 set. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2013/09/incendio-atinge-estufa-de-laboratorio-da-ufmt-e-destro-i-pesquisas.html>. Acesso em: 10 jul. 2023.

SOBRINHO, W. P.. Número de bolsas para pesquisas científicas cai 17,5% na gestão Bolsonaro. **Uol** [online], São Paulo, 22 abr. 2022. Educação. Disponível em:

<https://educacao.uol.com.br/noticias/2022/04/22/bolsas-de-pesquisa-educacao-cnpq-capes-governo-bolsonaro-dilma-temer.htm>. Acesso em: 26 set. 2022.

SOUZA, L. R. de; NASCIMENTO, F. S.. Nova Matriz Econômica e queda nas taxas de lucros: a política econômica e economia política entre 2011-2016. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, Anais, 2019. Disponível em: https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao3.Mesas21_30/Mesa29/293.pdf. Acesso em: 26 set. 2022.

TANNO, C. R.. PEC 188/2019 e Substitutivo Apresentado à PEC 186/2019: Impactos no Financiamento da Educação Básica. Nota Técnica nº 6/2021. **Câmara dos Deputados**, Brasília, fev. 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nt-6_2021-pec-186-substitutivo-e-pec-188. Acesso em: 10 jul. 2023.

TARGINO, R.. Universidades federais podem perder 10% da verba por causa de cortes do orçamento. **Uol** [online], São Paulo, 20 fev. 2011. Educação. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2011/02/20/universidades-federais-podem-perder-10-da-verba-de-custeio-por-causa-de-cortes-do-orcamento.htm>. Acesso em: 11 out. 2022.

TEMER, M.. Pronunciamento Pres. Michel Temer. YouTube, 31 out. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=llJNH06NV5Y>. Acesso em: 16 set. 2023.

TOKARNIA, M.. Número de estudantes atendidos pelo Fies aumenta 47% em 2013. Agência Brasil [online], Educação, 10 jan. 2014. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2014-01-10/numero-de-estudantes-atendidos-pelo-fies-aumenta-47-em-2013>. Acesso em: 11 out. 2022.

TV BAHIA; G1 BA. Incêndio atinge laboratórios de Saúde da UFBA, em Salvador. **TV Bahia e G1 BA**, Bahia, 27 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2022/06/27/incendio-atinge-laboratorios-da-ufba-em-salvador.ghhtml>. Acesso em: 10 jul. 2023.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. **Governo Anuncia Corte De R\$ 1,938 Bi na Educação**. UNE, fev. 2012. Disponível em: <https://www.une.org.br/2012/02/governo-anuncia-corte-de-r-1938-bi-na-educacao/>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Corte no orçamento da União afeta universidades; na UFMG, redução da verba de custeio chega a R\$ 9 milhões. **UFMG** [online], Minas Gerais, 18 fev. 2011. Disponível em: <https://www.ufmg.br/online/arquivos/018270.shtml>. Acesso em: 11 out. 2022.

UFCG. Universidade Federal de Campina Grande. Incêndio destrói laboratório da UFCG no campus Cuité. **UFCG**, Notícias, 2 mar. 2018. Disponível em: <https://www.ces.ufcg.edu.br/portal/noticias/noticias/incendio-destroi-laboratorio-da-ufcg-no-campus-cuite>. Acesso em: 10 jul. 2023.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. UFPB divulga nota sobre incêndio em prédio do CCHSA, em Bananeiras. **UFPB**, Notícias, 16 jun. 2023. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ufpb/contents/noticias/ufpb-divulga-nota-sobre-incendio-em-predio-do-cchsa-em-bananeiras>. Acesso em: 10 jul. 2023.

VILICIC, Felipe. Resgate entre as cinzas. **Revista Piauí**, Folha de S. Paulo, 29 de jan. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/resgate-entre-as-cinzas/>. Acesso em: 16 dez. 2023.

ZANLORENSSI, G.; GOMES, L.. Bolsas da Capes e CNPq completam 9 anos sem reajuste. **Nexo Jornal** [online], 23 mar. 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2022/03/23/Bolsas-da-Capes-e-CNPq-completam-9-anos-sem-reajuste>. Acesso em: 26 set. 2022.