

# Entre a permanência estudantil e a sobrevivência institucional: um estudo de caso do orçamento da Universidade Federal do Paraná (2014-2021)

**Claudia Regina Baukat Silveira Moreira**

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/PR – Brasil

**Cassia Alessandra Domiciano**

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/PR – Brasil

**Marcos Alexandre dos Santos Ferraz**

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/PR – Brasil

## Resumo

Partindo da constatação de que a aprovação da EC n. 95/2016 tem causado sucessivos contingenciamentos e cortes dos orçamentos das Ifes, o presente trabalho busca identificar a repercussão de tal política sobre o orçamento da Universidade Federal do Paraná, entre 2014 e 2021. Para tanto, o recurso foi a compilação dos dados do orçamento da União e dos dados do orçamento da Ifes, com atenção especial sobre aqueles referentes às ações de permanência estudantil. Conclui-se que o montante destinado à instituição apresenta um decréscimo desproporcional ao decréscimo verificado no comportamento da arrecadação e, em face disso, a Ifes tem priorizado a alocação de recursos discricionários na manutenção das ações que visam a permanência estudantil, em detrimento dos investimentos em capital, por exemplo. Por fim, pondera-se sobre os potenciais impactos da aprovação do Fundeb permanente e da manutenção das políticas de austeridade fiscal sobre o financiamento das Ifes.

Palavras-chave: **Educação Superior. Financiamento. Orçamento. Austeridade.**

## *Between student permanence and institutional survival: a case study of the Federal University of Paraná budget (2014-2021)*

## Abstract

Starting from the observation that the approval of constitutional amendment n. 95/2016 has caused successive contingencies and cuts in the federal institutions' budgets, this paper seeks to identify the repercussion of such policy on the budget of the Federal University of Paraná, between 2014 and 2021. For this, the resource was the compilation of both data from Union budget and the institution's budget data, with special attention on those related to the actions of student permanence. It is concluded that the amount allocated to institution presents a decrease disproportionate to the decrease verified in the revenue behavior and, in view of this, the institution has prioritized the allocation of discretionary resources in the maintenance of actions aimed at student permanence, to the detriment of investments in capital, for example. Finally, we ponder on the potential impacts of the approval of the permanent Fundeb and maintenance of fiscal austerity policies on the funding of the federal institutions.

Keywords: **Higher Education. Funding. Budget. Austerity.**

## ***Entre la permanencia estudiantil y la supervivencia institucional: un estudio de caso del presupuesto de la Universidad Federal de Paraná (2014-2021)***

### **Resumen**

Partiendo de la constatación de que la aprobación de la EC n. 95/2016 ha causado sucesivos contingenciamientos y recortes en los presupuestos de las instituciones federales, el presente trabajo busca identificar la repercusión de tal política sobre el presupuesto de la Universidad Federal de Paraná entre 2014 y 2021. Para ello, se recurrió a la recopilación de datos del presupuesto de la Unión y de los datos del presupuesto de las Ifes, con especial atención a aquellos referentes a las acciones de permanencia estudiantil. Se concluye que el monto destinado a la institución presenta un descenso desproporcionado al descenso verificado en el comportamiento de la recaudación y, en vista de esto, las Ifes han priorizado la asignación de recursos discrecionales en la manutención de las acciones que buscan la permanencia estudiantil en detrimento de las inversiones en capital, por ejemplo. Finalmente, se pondera sobre los potenciales impactos de la aprobación del Fundeb permanente y la manutención de las políticas de austeridad fiscal sobre la financiación de las instituciones federales.

Palabras clave: **Educación Superior. Financiación. Presupuesto. Austeridad.**

### **Introdução**

O pacto celebrado que se materializou na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 significou simbolicamente a ruptura com o passado ditatorial e, sobretudo, o compromisso com a construção de um futuro que teria no horizonte a possibilidade de reconhecimento de uma cidadania social, marcada particularmente pela adoção de políticas universais. Em que pese a potencial força normativa de uma Carta Magna, os anos seguintes testemunharam reiteradas investidas sobretudo contra os direitos sociais, fossem materializados ou em emendas constitucionais, ou em políticas de austeridade fiscal, de perfil assumidamente neoliberal (Fagnani, 2017; Rossi, 2020).

Se o primeiro governo Lula (2003-2006) foi marcado pelo continuísmo no âmbito das políticas econômicas e sociais, o segundo mandato (2007-2010) foi marcado por um consistente crescimento da economia, a despeito do cenário de crise estrutural do capitalismo verificado a partir de 2008. A adoção de medidas anti-cíclicas, tendo os bancos públicos assumido o protagonismo da política de concessão de crédito, por exemplo, permitiu que o crescimento estivesse a serviço da inclusão social (Fagnani, 2017).

Impulsionado pelo crescimento econômico e pela maior disponibilidade de recursos da União para o financiamento das Instituições Federais de Educação Superior (Ifes), o governo federal lançou o Programa de apoio Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que vigorou entre 2008 e 2012. Entre os objetivos incluíam-se a redução das taxas de evasão, a ocupação de vagas ociosas e a ampliação da oferta de vagas, em especial as noturnas (Carvalho, 2015). Além da ampliação do número de *campi* e da criação de novas universidades, a política teve importante repercussão sobre o número de matrículas: em 2008 eram 698.319 estudantes matriculados em instituições federais; em 2012 eram 1.087.413 matrículas. Um crescimento de 55,71% no período (Brasil/MEC/INEP, 2008-2012).

Todavia, se a eleição de Dilma Rousseff, em 2010, sinalizava a aprovação popular dos governos petistas, a condução do governo foi permeada pelo acirramento dos conflitos. A

desaceleração do crescimento econômico, que repercutia então a crise financeira internacional, impactou sobre as contas públicas. À medida em que as eleições de 2014 se aproximavam, a oposição foi fortalecendo a acusação de que o governo era demasiadamente intervencionista e que essa seria a causa de uma crise econômica incontornável. A transição de um mandato a outro foi marcada por uma capitulação à agenda macroeconômica que atendia aos interesses dos setores financeiros e industriais (Singer, 2015; Fagnani, 2017).

Esta é, em linhas gerais, a conjuntura que tornou possível a articulação do impedimento de Dilma Rousseff, em 2016. A ascensão do vice, Michel Temer, à condição de mandatário da nação, representou o ponto definitivo de fratura com o legado de 1988 em geral, mas particularmente com a possibilidade de que setores progressistas continuassem a disputar os rumos das políticas no país. A partir de então não se tratava mais de políticas pendulares e ambíguas, como bem caracterizou Oliveira (2020) ao analisar as políticas educacionais empreendidas durante os governos petistas. Tratava-se de uma ruptura, indicando uma redefinição do papel do Estado em direção a políticas de austeridade fiscal.

Aliás é importante demarcar que não há uma oposição entre o Estado e o Mercado, ao contrário da retórica dos defensores da austeridade. Numa perspectiva neoliberal, o Estado é condição para a reprodução do capital e a manutenção das condições necessárias ao bom funcionamento do Mercado (Reich, 2016). Por isso a austeridade acaba por se constituir em um mantra que envenena o debate e limita a disputa pelo fundo público, em especial para a garantia da execução de políticas sociais.

Austeridade é uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham seus defensores, inspira 'confiança empresarial' uma vez que o governo não estará 'esvaziando' o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já 'demasiada grande' dívida da nação (Blyth, 2020, p. 26).

No caso brasileiro, como consequência da promulgação da Emenda Constitucional n.95 em 2016, a imposição de tais diretrizes repercute diretamente sobre a forma como o financiamento da educação é planejado e executado. No que se refere ao financiamento das políticas sociais em geral, incluído aí o financiamento das Ifes, Caetano e Campos destacam que "[...] emitem-se portarias que determinam como as despesas de manutenção e funcionamento do governo não podem aumentar acima da inflação, ainda que haja crescimento da economia" (Caetano; Campos, 2019, p. 10), engessando as possibilidades de gestão dos recursos e, no caso das universidades, cerceando a própria autonomia consagrada no art. 207 da CF/1988.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar as implicações da política orçamentária da União sobre o financiamento da UFPR na conjuntura do golpe de 2016, do governo Michel Temer e do governo de Jair Messias Bolsonaro, cobrindo, portanto, o período entre 2014 e 2021. A escolha de 2014 para dar início à análise justifica-se por ser, além do ano do pleito que reelegeu Rousseff, ter sido o momento de deliberado abandono da experiência desenvolvimentista, simbolizada pela substituição de Guido Mantega (o mais longo ministro da Fazenda da história da República, tendo sido nomeado para a pasta pela primeira vez por Lula, em 2006) por Joaquim Levy, economista identificado com o setor

financeiro (Singer, 2015). A análise termina em 2021, o último ano com orçamento plenamente executado.

A fim de dar azo aos objetivos estabelecidos para a investigação, recorreu-se às receitas realizadas pelo governo federal (2014-2021), ao total executado nos exercícios fiscais em destaque, ao referente à Função Educação e à Subfunção Educação Superior, todos levantados no Painel do Orçamento Federal, do Ministério da Economia. Os montantes da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foram obtidos no Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União. Os dados do Orçamento da UFPR foram localizados no site da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN).

O texto está dividido em duas partes, além desta introdução. Na primeira parte os dados reunidos foram analisados buscando compreender a articulação entre as políticas de austeridade, particularmente as decorrentes da EC n.95/2016, e o planejamento e a execução do orçamento da União e seus desdobramentos sobre o orçamento da Universidade em questão. Além disso, aponta-se para uma hipótese de trabalho que se relaciona diretamente com a complementação da União, conforme previsto pelo Fundeb, e que potencialmente pode vir a comprometer ainda mais as condições do financiamento das Ifes. Por fim, considerações finais à luz da crítica feita à ideologia da austeridade fiscal encerram o trabalho.

## Política fiscal e financiamento da Educação Superior Federal: uma análise a partir dos dados dos orçamentos da União e seus desdobramentos sobre a UFPR

Para compreender o lugar que a Educação Superior tem ocupado no orçamento federal e as implicações para o financiamento da UFPR, o primeiro movimento é analisar o total das receitas realizadas (arrecadadas) pelo governo federal no período selecionado, 2014 a 2021. Os valores reais, deflacionados pelo IPCA para abril de 2022, dispostos na Tabela 1, têm variação negativa em praticamente toda série histórica, 2015 (-3,36%), 2016 (-4,59), 2017 (-2,09) e 2020 (-7,73). Há crescimento em 2018 e 2019, porém nenhuma arrecadação supera a de 2014, com exceção de 2021. Conforme Pellegrini (2021), a chegada da pandemia provocada pelo SARS-COV-2 no início de 2020 explica a queda das receitas da União naquele ano na medida em que o governo autorizou o protelamento dos prazos para o pagamento de tributos como os relativos ao Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Simples Nacional. Soma-se a esses diferimentos, a desoneração do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), especialmente o incidente sobre o crédito. No fim de 2020 as desonerações deixam de valer e a recuperação das receitas fica explícita em 2021, ultrapassando o valor da arrecadação do ano anterior à pandemia.

**Tabela 1 – Receitas realizadas pelo Governo Federal (2014-2021). Valores em Reais, corrigidos pelo IPCA (IBGE), abril 2022**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas federais (em trilhões)	1,987	1,920	1,832	1,794	1,891	1,923	1,774	2,156
Variação em relação ao exercício anterior (%)		-3,36	-4,59	-2,09	5,44	1,68	-7,73	21,51

Fonte: Elaboração dos autores (2022), a partir de dados da Análise da Arrecadação das Receitas Federais/Secretaria da Receita Federal (2014-2021).

O comportamento das despesas contrasta com aquele relativo às receitas, em particular quando se observa as atinentes à educação. Conforme se observa na Tabela 2, na série analisada, o total das despesas executadas pelo governo federal nos anos em que a presidenta Dilma Rousseff governou o país, sofreu redução de 5,6% em 2015, porém apresentando recuperação em 2016. No primeiro ano da assunção de Temer à presidência e da vigência da EC n. 95/2016, o montante executado reduziu cerca de 7%, mas se ampliou nos anos seguintes quando Bolsonaro passou ocupar o executivo nacional, destacadamente em 2020, primeiro ano da pandemia de covid-19, em que há dispêndio maior com a saúde e assistência. A despesa crescente que marca o governo de Jair Bolsonaro não se efetiva pela Função Educação uma vez que há tendência de queda desde 2018 representada por -15,73% entre 2018 e 2021 e -20,55% em toda série histórica. Ao se observar a subfunção Ensino Superior a situação se agrava, têm-se redução de 28,79% no investimento no período analisado, acentuada em 2020 (-8,98%) e 2021 (-11,86%) anos em que se tem os maiores cortes firmados na Lei Orçamentária Anual e, diferente de 2019, sem reversão. No ano de 2014, o pagamento executado na subfunção Ensino Superior representava 32% do total investido em Educação, em 2021, 30% de uma execução já enxuta. Ao longo do período foram 27 bilhões a menos investidos na função Educação e quase 11 bilhões na subfunção Ensino Superior.

**Tabela 2 – Pagamento total executado pela União no período de 2014 a 2021; na Função Educação e na Subfunção Educação Superior. Valores em Reais corrigidos pelo IPCA (IBGE), abril de 2022**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Varição 2014-2021
Total executado no exercício (em trilhões de reais)	3,485	3,298	3,485	3,259	3,383	3,397	4,188	4,202	27,41%
Varição em relação ao exercício anterior (%)		-5,67	5,37	-6,93	3,67	0,41	18,89	0,33	
Total executado com a função Educação (em bilhões de reais)	128,182	127,07	127,35	132,744	119,812	114,678	102,493	100,958	-20,55%
Varição em relação ao exercício anterior (%)		-0,88	0,22	4,06	-10,79	-4,48	-11,89	-1,52	
Total executado com a subfunção Ensino Superior (em bilhões de reais)	41,021	42,512	39,592	40,001	37,154	36,904	33,862	30,271	-28,79%
Varição em relação ao exercício anterior (%)		3,51	-7,38	1,02	-7,66	-0,68	-8,98	-11,86	

Observação: o uso da expressão "executado" segue as orientações da Controladoria-Geral da União e significa "[...] realizar as despesas previstas no orçamento público, seguindo os três estágios presentes na Lei n. 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento" (Cf. <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>). Fonte: Elaboração dos autores (2022) com base nos dados do Orçamento Cidadão Digital/SIOP/Ministério da Economia (2014-2021).

A redução do orçado e do executado na subfunção Ensino Superior repercute sobre o conjunto da rede federal de educação superior, fazendo com que cada Ifes opere nos limites de sua autonomia para garantir a sobrevivência institucional. Com o objetivo de verificar as opções adotadas pela UFPR diante de uma série contínua de cortes no financiamento, cortes que impõem inúmeros desafios, dentre eles, a permanência estudantil, analisa-se, na Tabela 3, o orçamento global da Universidade, em seguida, os dados referentes ao financiamento de algumas ações de assistência aos estudantes.

O orçamento global da UFPR representa o planejamento/direcionamento do gasto institucional após o repasse federal. Como em qualquer outra instituição, o custo da folha de pagamento representa a maior parte do gasto. No ano de 2014 correspondia a 79% do montante recebido pelo Tesouro Nacional, em 2021, 89%. No período analisado, os docentes tiveram reajustes salariais de 5,5% em agosto de 2016 e de 5% em janeiro de 2017, ambos

frutos de acordo firmado em 2015, ainda durante o governo Rousseff. O restante da variação do período corresponde a progressões docentes.

A variação no período foi 21,19%, o que contrasta com a do total oriundo do Tesouro Nacional, que foi -6,80%. Se os valores crescentes nesta rubrica supõem que as reposições do quadro de efetivos se mantêm, assim como as progressões na carreira, a proporção ampliada que passa a representar no total global de cada exercício indica que o recurso federal encolhe ano a ano para todas as demais necessidades institucionais de custeio e capital e que a Universidade precisa administrar o que contabilmente se denominam gastos discricionários. Em 2015, ainda na gestão da presidenta Dilma, evidencia-se corte de 3% no total disponibilizado à UFPR que impacta em uma redução de 8% para custeio e 50%, naquele ano, para capital. Nos anos seguintes, os recursos para custeio decrescem continuamente, especialmente a partir de 2018, perfazendo 34% na série analisada. O montante para custeio disponível em 2021 era 34% menor do que o disponível em 2014, ao passo que os valores reservados para capital em 2021 corresponderam a apenas 9,7% dos disponíveis em 2014.

**Tabela 3 – Orçamento Global da UFPR, por fonte e grupo de despesa (2014-2021). Valores em Reais corrigidos pelo IPCA (IBGE), abril de 2022**

Ano	Fonte								Total
	Tesouro Nacional				Diretamente Arrecadado				
	Pessoal	Custeio	Capital	Total	Pessoal	Custeio	Capital	Total	
2014	1.396.060.910	288.985.071	85.525.137	1.770.571.119	0	66.355.408	27.585.252	93.940.660	1.864.511.779
2015	1.432.998.511	295.708.998	65.414.549	1.794.122.057	0	57.543.210	19.652.405	77.195.615	1.871.317.673
2015 pós contingenciamento	1.432.998.511	271.566.221	32.746.579	1.737.311.311	0	52.364.322	16.704.544	69.068.866	1.806.380.176
2016	1.418.014.369	269.646.482	43.307.003	1.730.967.854	0	67.717.163	15.200.079	82.917.242	1.813.885.096
2017	1.533.620.603	259.124.352	29.653.348	1.822.398.302	0	71.011.222	10.491.733	81.502.955	1.903.901.257
2018	1.588.133.946	255.206.696	12.161.509	1.855.502.151	0	50.796.984	12.991.080	63.788.065	1.919.290.215
2019	1.670.854.633	254.079.842	20.181.854	1.945.116.330	0	45.040.474	6.382.097	51.422.572	1.996.538.901
2020	1.639.462.959	223.864.688	8.817.854	1.872.145.501	0	31.160.236	4.589.633	35.749.869	1.907.895.371
2021	1.691.925.912	190.777.702	8.327.212	1.891.030.826	0	31.880.257	340.919	32.221.177	1.923.252.003

Fonte: Elaboração dos autores (2022) com base nos dados da Lei Orçamentária Anual – PROPLAN – UFPR (2014-2022).

No contexto de corte orçamentário para educação, os recursos diretamente arrecadados<sup>1</sup> podem definir qual programa e/ou ação será mantido ou será encerrado, aumentando ou diminuindo o poder de discricionariedade da Universidade. Para o caso da UFPR, a variação de 2014 para 2021 é negativa em 65%. Esse recurso chegou a representar 5% do orçamento global da Universidade no primeiro ano da série, percentual reduzido para 1,7% em 2021, que em valores reais significou 61 milhões de reais a menos. Tais dados podem sugerir que a capacidade que a universidade potencialmente tem de captar recursos por conta própria é altamente dependente da ambiência econômica e de outros programas de fomento do próprio governo federal, que igualmente foram interrompidos.

<sup>1</sup> Trata-se de recursos provenientes de inscrição no vestibular, concurso, cursos ofertados (como os de especialização), emendas parlamentares etc.

A fim de verificar potenciais repercussões dos cortes sobre as políticas conduzidas pela Universidade, foram compilados os dados relativos ao orçamento das bolsas auxílio destinadas a estudantes em vulnerabilidade e sob a gestão da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE), conforme exposto no Gráfico 1 a seguir. A principal fonte dos recursos é a proveniente do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) que, na sua forma vigente, foi instituído pelo Decreto n. 7.234/2010, tendo por objetivos:

Art. 2º. [...]

I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;

II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;

III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e

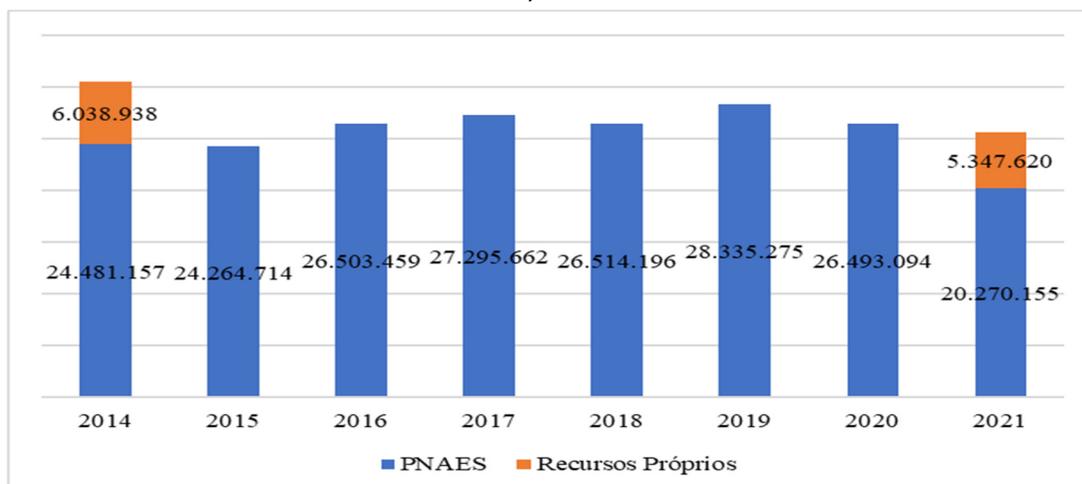
IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (Brasil, 2010).

Trata-se de programa gerido pelas Ifes, a partir de critérios definidos localmente, considerando ações de promoção da moradia, alimentação, transporte, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico; acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação, nos termos do Parágrafo 1º do Art. 3º do Decreto n. 7.234/2010 (Brasil, 2010).

No caso da UFPR a gestão dos recursos do PNAES é realizada no âmbito do Probem - Programa de Benefícios Econômicos para a Manutenção do/da Estudante, que publica editais em que são definidas as condicionalidades referentes a cada uma das modalidades de bolsas auxílio e, no caso dos Restaurantes Universitários (RUs), isenção de taxas.

Os dados compilados apontam para o fato de que os recursos destinados pelo PNAES estiveram, durante o período analisado, sempre próximos dos 25 milhões de reais ao ano. Chama a atenção os valores orçados para 2014 e 2015, pouco mais de R\$ 24 milhões ao ano, sendo que em 2014 a Ifes previu o aporte de pouco mais de R\$ 6 milhões em recursos próprios, fazendo o valor total saltar para mais de R\$ 30,4 milhões, o maior valor global da série.

**Gráfico 1 – Orçamento de auxílios (bolsas e isenções) sob gestão da PRAE, via PROBEM, de acordo com as fontes dos recursos. Valores em Reais atualizados pelo IPCA (IBGE), abril 2022 - UFPR, 2014-2021**



Observação: O Orçamento de 2014 refere-se apenas a “Recursos Próprios”, ao passo que o Orçamento de 2021 apresenta como fontes dos recursos próprios “OCC TN” (Outras Despesas de Custeio e Capital/Tesouro Nacional), com a alocação de R\$ 3.110.407 e “Fonte 50” (Recursos Próprios Diretamente Arrecadados no Exercício), com a alocação de R\$ 2.237.212.

Fonte: Elaboração dos autores (2022) com base nos dados da Lei Orçamentária Anual – PROPLAN – UFPR (2014-2022).

Quando se consideram apenas os valores referentes ao PNAES, merecem destaques o orçamento de 2019, o maior da série, com R\$ 28,3 milhões, e o relativo a 2021, R\$ 20,2 milhões, o menor da série. Foi o aporte de R\$ 5,3 milhões em recursos próprios da Ifes que amenizou os potenciais efeitos da redução de 30,7% de recursos em comparação com o ano anterior e de 39,78% em comparação com os recursos previstos para 2019.

Todavia, ao se observar os dados desagregados referentes ao Auxílio Alimentação, que custeiam as isenções das taxas dos Restaurantes Universitários (RUs) para estudantes atendidos pelo Probem, conforme apresentados na Tabela 4, a oscilação dos recursos disponíveis é mais visível. O ano de 2014 foi aquele em que o montante disponível foi o maior da série, sendo que os dois anos seguintes testemunharam uma significativa retração: o orçamento de 2016 teve uma redução de 84,48% na comparação com o de 2014. Em 2017 houve um significativo incremento, da ordem de 117% na comparação com o ano anterior, mas ainda muito aquém do orçado para 2014. O ano de 2018 testemunhou uma leve queda em relação ao ano anterior e, surpreendentemente, para o ano de 2019 os valores superaram aqueles oriundos em 2014 pelo PNAES, extrapolando a casa dos R\$ 4 milhões.

O primeiro orçamento apresentado e executado durante o governo Bolsonaro, em 2020, apresentou uma leve queda em relação ao ano anterior, atingindo o patamar de R\$ 3,5 milhões. Entretanto, nada supera o corte imposto em 2021: recursos oriundos do PNAES para bancar o auxílio alimentação foram reduzidos a apenas pouco mais de R\$ 130 mil, uma redução de mais de 96% em comparação com 2020. O quadro só não foi pior porque a administração da universidade deliberou por alocar recursos próprios na tentativa de manter a manutenção das isenções a estudantes em vulnerabilidade econômica.

**Tabela 4 – Orçamento referente ao Auxílio Alimentação sob gestão da PRAE, via PROBEM, de acordo com as fontes dos recursos. Valores em Reais corrigidos pelo IPCA (IBGE), abril 2022 – UFPR, 2014-2021**

	PNAES	Recursos Próprios	Total
2014	3.883.545	794.295	4.677.840
2015	3.649.687	0	3.649.687
2016	738.695	0	738.695
2017	1.603.832	0	1.603.832
2018	1.557.915	0	1.557.915
2019	4.279.980	0	4.279.980
2020	3.551.440	0	3.551.440
2021	130.571	1.370.852	1.501.423

Fonte: Elaboração dos autores (2022) com base nos dados da Lei Orçamentária Anual – PROPLAN – UFPR (2014-2022).

A redução dos recursos disponíveis para custear as isenções indica ter repercutido sobre a demanda por subsídios dos RUs, conforme se observa na Tabela 5, a seguir, especialmente quando se observa o aumento ocorrido em 2018, na comparação com o ano anterior. É necessário ainda analisar os dados disponíveis com cautela, já que em 2020 e 2021 houve períodos de suspensão das atividades em face da pandemia de Covid-19. Por essa razão optou-se por apresentar a média mensal alocada. O aumento de pouco mais de 104%, verificado em 2018, foi mantido no ano seguinte. As médias mensais oscilaram de R\$ 1,7 milhão (2018) para R\$ 1,6 milhão (2019). Em 2020 a média mensal caiu a valores menores que aqueles registrados em 2017, atingindo pouco mais de R\$ 761 mil. O grande corte no

orçamento de 2021 coincide com a suspensão das atividades dos RUs, dificultando a identificação da causa da redução da média mensal. O fato é que a média mensal foi reduzida aos menores patamares da série, pouco mais de R\$ 334 mil. Seria necessária a incorporação do dado referente ao número de refeições servidas em média por mês e por ano para que se pudesse compreender melhor a natureza dos decréscimos registrados em 2020 e 2021.

**Tabela 5 – Subsídios ao Restaurante Universitário. Valores em Reais corrigidos pelo IPCA (IBGE), abril de 2022 - UFPR, 2014-2021**

Ano	Valores anuais	Média mensal
2014	4.215.790	351.315,80
2015	Dado ausente	Dado ausente
2016	11.482.452	956.871,00
2017	10.023.949	835.329,06
2018	20.567.463	1.713.955,26
2019	19.936.928	1.661.410,68
2020	9.137.979	761.498,25
2021	4.017.570	334.797,50

Fonte: Elaboração dos autores (2022) com base nos dados da Lei Orçamentária Anual – PROPLAN – UFPR (2014-2022).

## Considerações finais: o que está ruim, pode ficar pior

A nova política fiscal inaugurada a partir da promulgação da EC n. 95/2016 tem sido a causa de forte restrição dos recursos disponibilizados pelo Tesouro Nacional à rede federal de educação superior. No caso em exame, do montante de recursos de uso discricionário, a instituição realizou uma escolha em favor da manutenção das ações de permanência estudantil, conforme os dados compilados para esta pesquisa. Entretanto, cumpre destacar que a pandemia de Covid-19 tem se constituído em mais um desafio para a gestão das instituições. No caso da UFPR, as ações incluíram a criação de um programa de inclusão digital que, especialmente no contexto de suspensão das atividades presenciais em 2020 e 2021, visou minimizar os prejuízos acadêmicos ao promover o empréstimo de equipamentos como computadores e telefones celulares, bem como a cessão de pacotes de dados para acesso à internet.

A deliberação, no caso da UFPR, em favor da minimização dos cortes sobre as políticas de permanência, num contexto de sucessivos cortes orçamentários, tende a comprometer outras ações, em especial aquelas relativas aos investimentos de capital. Sendo assim, a prioridade dada à permanência ocorre mediante o sacrifício, por exemplo, de obras de ampliação e/ou manutenção, fato que, se persistente no longo prazo, pode comprometer inclusive a segurança de quem frequenta a universidade bem como a continuidade dos serviços prestados à comunidade. A própria sobrevivência institucional encontra-se em risco.

Não bastasse o quadro mais amplo de austeridade, a aprovação do Fundeb permanente, por meio da promulgação da EC n. 108/2020, tem o potencial de agravar ainda mais a situação. Em seu primeiro ano de vigência, 2021, conforme se observa na Tabela 6, a complementação da União variou em pouco mais de 40% em relação ao ano anterior, num comportamento bastante distinto daquele verificado entre 2014 e 2020, em que os

incrementos foram sucedidos por importantes retrações. A expectativa é que tal investimento apresente um substantivo aumento no decorrer dos próximos anos, em razão da vigência progressiva de novos tipos de complementação da União<sup>2</sup> que chegará em 2026 a 23% conforme definição prescrita na lei regulamentadora nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020<sup>3</sup>. Se por um lado o Fundeb permanente incrementa recursos para Educação Básica, excetuando-se do teto de gastos, por outro lado, no marco da austeridade fiscal imposta, parece tomar, material e politicamente, o lugar do orçamento das Ifes.

**Tabela 6 – Complementação da União ao FUNDEB (2014-2021). Valores em Reais, corrigidos pelo IPCA (IBGE), abril de 2022**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Complementação da União ao FUNDEB (Bilhões)	18.171.953.	20.519.714	19.426.052	17.475.006	17.935.095	19.525.215	18.000.202	25.294.864
Variação em relação ao exercício anterior (%)		12,92	-5,33	-10,04	2,63	8,87	-7,81	40,53

Fonte: Elaboração dos autores (2022), com base nos dados da Análise da Arrecadação das Receitas Federais (2014-2021), Secretaria da Receita Federal.

Este é um aspecto que, salvo engano, tem escapado das análises sobre os potenciais impactos das políticas de austeridade fiscal sobre o financiamento da educação superior. A aprovação do Fundeb permanente foi recebida como uma importante conquista do campo progressista da educação, em particular por seu efeito “fura teto”, ou seja, por não ser contida pelos limites impostos pela EC n. 95/2016. Todavia, em que pese este importante avanço, cumpre assinalar que “[...] a instituição do novo regime fiscal por emenda constitucional só faz sentido para desvincular as receitas destinadas à saúde e educação, ou seja, não fosse o objetivo de desvincular esses gastos da arrecadação, não teria sido necessário que a mudança tramitasse como emenda constitucional” (Dweck; Silveira; Rossi, 2018, p. 51).

Assim, se por um lado, o montante a ser investido na complementação da União ao Fundeb tende a ser ampliado e, por outro lado, o montante total a ser investido em educação tende à retração por efeito do novo regime fiscal, a consequência é a progressiva ampliação da compressão do orçamento destinado às Ifes. Entretanto, o achatamento dos recursos pode advir também da ampliação com despesas não vinculadas, em especial as relativas às políticas previdenciárias. Ainda em 2016 – portanto antes da aprovação do novo regime fiscal e da aprovação do Fundeb permanente – havia o alerta de que, se aprovada, a PEC que deu origem à EC n. 95/2016 comprometeria o financiamento das políticas de saúde e educação, não apenas por conta do teto de gastos em si. Ocorre que as despesas previdenciárias tendem a crescer nos próximos anos no Brasil, por efeito da dinâmica demográfica. Um maior número de aposentadorias representa, na prática, o acirramento da concorrência pelo fundo público destinado às políticas sociais, reduzido aos valores congelados em 2016 e corrigidos apenas pela inflação medida pelo IPCA (Fórum 21 et al., 2016).

O fim do “ciclo da cidadania social” (Fagnani, 2017) representado pela aprovação da EC n. 95/2016 tem conduzido o país a um outro pacto, a um outro modelo de Estado, em que responsabilidades outrora estatais são transferidas ao mercado. Direitos sociais são

<sup>2</sup> Complementação referente ao Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF); Valor Aluno Ano Total (VAAT) e Valor Aluno Ano Resultado (VAAR).

<sup>3</sup> Alterada pela Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021.

reduzidos a mercadorias e, no caso da educação superior, não significa apenas a reversão de uma tendência da democratização do acesso, pelo cerceamento e a descontinuidade das ações promotoras da permanência estudantil. Os sucessivos contingenciamentos e cortes testemunhados ano após ano comprometem o desenvolvimento científico e tecnológico do país. Diante desse quadro, é imprescindível a revogação da Emenda 95 e a rediscussão e repactuação da sociedade brasileira em torno de um projeto que promova crescimento econômico com distribuição da riqueza e que permita o desenvolvimento científico e tecnológico. A sobrevivência das universidades públicas federais e a própria soberania nacional dependem disso.

O histórico da luta por financiamento da educação nem sempre reuniu os agentes (atores) do ensino superior e da educação básica. Neste ponto, os caminhos trilhados foram muito diferentes desde a Constituição de 1988. Enquanto a Educação Básica conseguiu estruturar uma política institucional de financiamento mais sólida que vai além da fixada pela vinculação de receitas (destaque para o Fundef/Fundeb, mas também PSPN e forte intervenção corporativa durante a construção e a tramitação do Plano Nacional de Educação), a Educação Superior tem seu financiamento dependente da política de incentivo à pesquisa (mais institucionalizada na CAPES e no CNPq, ainda que enfrentando crises) e na capacidade de intervenção anual (principalmente da Andifes) na tramitação da Lei Orçamentária (LOA) no Congresso Nacional. A convergência entre as novas demandas criadas pela expansão das universidades entre os anos 2008 e 2012 – que exige ampliação do orçamento devido à nova capacidade instalada –, os cortes nas políticas sociais, advindos do teto de gastos (EC n. 95/2016) e o maior comprometimento da União no financiamento da Educação Básica (Fundeb permanente), pode estar a exigir das Ifes, bem como do movimento sindical que representa o conjunto das/dos trabalhadoras/trabalhadores das instituições, um novo parâmetro de ação. Este deve considerar novas estratégias de negociação com vistas a defender uma futura regulamentação do financiamento da Educação Superior, visto que a capacidade de lobby anual da Andifes e da deflagração de greves focadas prioritariamente em questões salariais pontuais do Andes (sem esquecer sua recusa em participar da construção do Plano Nacional de Educação) tenham se tornado insuficientes diante do novo quadro do Estado brasileiro.

## Referências

BLYTH, M. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

BRASIL. Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010. Disponível em: Decreto nº 7234 (planalto.gov.br). Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. MEC. INEP. **Sinopses estatísticas da Educação Superior**: graduação (2008-2012). Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 27 jul. 2022.

CAETANO, E. F. da S.; CAMPOS, I. M. B. M. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782019240043>. Acesso em: 29 jul. 2022.

CARVALHO, C. H. A. Política de expansão da educação superior nos governos democráticos brasileiros (1995-2013). In: SOUSA, J. V. de (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações**. Belo Horizonte/Brasília: Fino Traço/Faculdade de Educação da UnB, 2015. p. 73-94.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de (Org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). **Texto para Discussão 308**, Campinas, Instituto de Economia, Unicamp, jun. 2017. Disponível em: Microsoft Word - Capa\_Nova.docx (unicamp.br). Acesso em: 27 jul. 2022.

FÓRUM 21; FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL; SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo: FES, 2016.

OLIVEIRA, D. A. **Da promessa de futuro à suspensão do presente: a teoria do capital humano e o Pisa na educação brasileira**. Petrópolis: Vozes, 2020.

PELLEGRINI, J. A. **Evolução das contas da União; ajustes, desajustes, pandemia e desafios**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro 2021. (Texto para discussão nº 304). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td304>. Acesso em: 30 jul. 2022.

REICH, R. **Saving capitalism: for the many, not the few**. New York: Vintage Books, 2016.

ROSSI, P. Prefácio à edição brasileira. In: BLYTH, M. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estudos CEBRAP**, n. 102, p. 39-67, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201500020004>. Acesso em: 29 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Lei Orçamentária Anual - Unidade 26241 - UFPR: 2014-2021**. Disponível em: <http://www.proplan.ufpr.br/portal/orcamentoanual/>. Acesso em: 30 jul. 2022.

**Claudia Regina Baukat Silveira Moreira** é bacharela, licenciada e mestra em História pela UFPR. Doutora em Educação pela UFPR. Foi professora da Educação Básica, na Rede Municipal de Educação de Curitiba, durante 14 anos e da rede privada de Educação Superior durante 16 anos. Atualmente é professora do Departamento de Planejamento e Administração Escolar da UFPR, integrando o Núcleo de Política Educacional.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0521-672X>

E-mail: [claudiamoreira@ufpr.br](mailto:claudiamoreira@ufpr.br)

**Cassia Alessandra Domiciano** é doutora em educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), mestra em educação pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp-RC) e graduada em Pedagogia pela mesma universidade. Desenvolve trabalhos na área de Política, Gestão e Financiamento da Educação, com ênfase

na Educação Infantil. Professora Adjunta da Universidade Federal do Paraná do curso de Pedagogia e Licenciaturas, está credenciada no Programa de Pós-Graduação em Educação, na linha de pesquisa em Políticas Educacionais.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3030-2416>

E-mail: [cassiadomiciano75@gmail.com](mailto:cassiadomiciano75@gmail.com)

**Marcos Alexandre dos Santos Ferraz** possui graduação em Comunicação Social pela Universidade Federal do Paraná (1994), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (2000), doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2005) e pós-doutorado em sociologia pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra - Portugal. É professor associado no Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná. Atualmente é Diretor do Setor de Educação da UFPR.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5790-2457>

E-mail: [ferrazmarcos@uol.com.br](mailto:ferrazmarcos@uol.com.br)

*Recebido em 24 de fevereiro de 2023*

*Aprovado em 21 de junho de 2023*

