



O contingenciamento e o desfinanciamento da educação superior: um estudo da Universidade Federal de Goiás (2011- 2022)

Contingency and defunding of higher education: a study by the Federal University of Goiás (2011- 2022)

Contingencia Y Falta de financiamiento de la educación superior: un investigación de la Universidad Federal de Goiás (BR) (2011-2022)

Valéria Gouveia do Carmo Ferreira¹
Maria Cristina Dutra Mesquita²

Citação: FERREIRA, Valéria Gouveia do Carmo Ferreira; MESQUITA, Maria Cristina Dutra. O contingenciamento e o desfinanciamento da educação superior: um estudo da Universidade Federal de Goiás (2011- 2022) *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 19, e95820. Fevereiro de 2025.



<https://doi.org/10.5380/jpe.v19i1.95820>

Resumo: Este artigo resulta de pesquisa que objetivou avaliar o processo do contingenciamento de recursos ocorridos na Universidade Federal de Goiás, tendo como desdobramento o desfinanciamento de recursos públicos no marco temporal de 2011 a 2022. Por meio da pesquisa bibliográfica, documental e empírica, analisamos as fragilidades das políticas públicas educacionais no que se refere aos recursos financeiros para a efetivação de suas ações. O estudo relacionou fatores sociais, políticos e econômicos, na observação dos aspectos do contingenciamento, tendo como principal fator o desfinanciamento de recursos, ocorridos durante o período do estudo. A compreensão dos casos gerais do contingenciamento é crucial para desenvolver soluções mais eficazes para os desafios enfrentados pelo sistema educacional, e esta análise contribui para compreender as implicações sociais e econômicas mais amplas. Os dados orçamentários e financeiros foram obtidos pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), os quais foram analisados considerando o contexto histórico. Os resultados revelaram que o

¹Doutora em Educação. Pesquisadora na Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, GO. Brasil Orcid: 0000-0003-1676-6679 E-mail: valleriagouveia@gmail.com

² Doutora em Educação. Professora) na Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, GO. Brasil Orcid: 0000-0003-4452-0801. E-mail: mcristinadm@yahoo.com.br

contingenciamento de recursos para a educação superior, no período investigado, enquanto prática de uma política governamental de redução de gastos, levaram ao desfinanciamento da educação superior nos anos seguintes, evidenciando a contradição da busca da qualidade da educação superior pública e da função social das universidades.

Palavras-chave: Política pública; Financiamento da Educação; Contingenciamentos de recursos; Desfinanciamento; Educação superior pública.

Abstract: This article is the result of research that aimed to evaluate the process of resource contingency occurring at the Federal University of Goiás, resulting in the defunding of public resources in the time frame from 2011 to 2022. Through bibliographic, documentary and empirical research, we analyzed the weaknesses of educational public policies regarding financial resources to carry out their actions. The study related social, political and economic factors, observing aspects of contingency, with the main factor being the lack of funding, which occurred during the study period. Understanding the general cases of contingency is crucial to developing more effective solutions to the challenges faced by the education system and this analysis contributes to understanding the broader social and economic implications. Budgetary and financial data were obtained from the Integrated Planning and Budget System (SIOP), which were analyzed considering the historical context. The results revealed that the contingency of resources for higher education, in the period investigated, as a practice of a government policy to reduce expenses, led to the defunding of higher education in the following years, highlighting the contradiction in the search for quality in public higher education and the social function of universities.

Keywords: Public policy; Education Financing; Resource contingencies; Definancing; Public higher education.

Resumen: Este artículo resulta de la investigación que objetivó evaluar el proceso de la contingencia de recursos ocurridos en la Universidad Federal de Goiás (BR), teniendo como desdoblamiento del no financiamiento de recursos públicos en el periodo de 2011 a 2022. Por medio de la investigación bibliográfica, documental y empírica, analizamos las fragilidades de las políticas públicas educacionales en lo que se refiere a los recursos financieros para la realización de sus acciones. La investigación relacionó factores sociales, políticos y económicos, en la observación de los aspectos de la contingencia, teniendo como principal factor la falta de financiamiento de recursos, ocurridos en el período presentado. La comprensión de los casos generales de contingencia es crucial para desarrollar soluciones más efectivas a los desafíos que enfrenta el sistema educativo, y este análisis, contribuye a comprender las implicaciones sociales y económicas más amplias. Los datos financieros y los presupuestos fueron obtenidos por el Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto (del portugués, *SIOP*), los cuales fueron analizados considerando el contexto histórico. Los resultados revelaron que la contingencia de recursos para la educación superior, en el período investigado, como práctica de una política gubernamental de reducción de gastos, llevaron a la falta de financiamiento de la educación superior en los años siguientes, evidenciando la contradicción de la búsqueda de la calidad de la educación superior pública y de la función social de las universidades.

Palabras clave: Política pública; Financiamiento de la educación; Contingências de recursos; Falta de financiamiento; Educación superior pública.

Introdução

Este artigo é um recorte da tese que versa sobre o contingenciamento e o desfinanciamento da educação superior, a partir de uma análise dos dados da Universidade Federal de Goiás entre os anos 2011-2022. Na pesquisa realizada, questionamos se o contingenciamento de recursos na Universidade Federal de Goiás (UFG) foi indicativo de uma política de desfinanciamento da educação superior. Nossa pesquisa apontou que o contingenciamento de recursos corroborou para o desfinanciamento da educação superior no período analisado.

O caminho percorrido para as análises buscou relacionar as premissas neoliberais e suas influências nas políticas públicas para a educação superior no Brasil. Buscamos, no processo de expansão da educação superior no Brasil enquanto ação governamental, identificar a lógica do financiamento da educação superior a partir do movimento histórico, econômico e social que se materializou nas políticas públicas do país.

Os dados do contingenciamento, observado como fator do desfinanciamento oriundo dos recursos da União da Lei Orçamentária Anual (LOA), foram obtidos por meio das informações descritas sobre as instituições de Ensino Superior (IES) nas informações orçamentárias disponibilizadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e nos dados disponibilizados nos Relatórios Integrados de Gestão da UFG. Todos os dados da pesquisa são de natureza pública.

O texto está estruturado em três seções: Metodologia, Resultado e Análise dos Dados e Considerações Finais. Na primeira seção, informamos o caminho metodológico adotado, sobretudo em relação às pesquisas e à base epistemológica que fundamentaram nossas análises. Na segunda seção, discutiremos sobre fatores do contingenciamento de recursos e do desfinanciamento da educação na UFG. Encerramos com as conclusões que emergiram da pesquisa.

Metodologia

A metodologia adotada envolveu a investigação empírica, a pesquisa bibliográfica e a documental. Trata-se de uma pesquisa empírica com abordagem quanti-qualitativa bibliográfica e de análise documental (Leis, Decretos, Portarias, Planos, Programas de Governo, Demonstrativos de Prestação de Contas Orçamentárias, Relatórios de Gestão entre outros), ressaltando que os resultados obtidos na pesquisa quantitativa foram submetidos à análise qualitativa.

A partir da coleta de dados, a pesquisa empírica possui a finalidade de conhecermos uma das faces da realidade, estabelecendo uma conexão entre a realidade observada e as políticas educacionais. Os dados empíricos coletados abordaram aspectos da totalidade, como o mapeamento quantitativo da expansão da educação superior, até chegar na realidade particular. Nesse movimento, retornamos do particular para o geral, com análise mais ampla, relacionando os resultados aos fatores sociais, políticos e

econômicos, a fim de observarmos os aspectos do contingenciamento tendo como seu principal fator o desfinanciamento de recursos ocorridos no período de estudo, numa conexão entre os níveis micro e o macro.

A pesquisa de natureza bibliográfica e documental está pautada na análise das políticas para a educação superior no Brasil em uma perspectiva histórica. A pesquisa documental:

[..] são documentos que não sofreram tratamento analítico, ou seja, que não foram analisados ou sistematizados. O desafio a esta técnica de pesquisa é a capacidade que o pesquisador tem de selecionar, tratar e interpretar a informação, visando compreender a interação com sua fonte. Quando isso acontece há um incremento de detalhes à pesquisa e os dados coletados tornam-se mais significativos (Bonotto; Kripka; Scheller, 2015, p. 57).

Para identificar os recursos orçamentários e financeiros aplicados à Gestão da UFG, dentro do recorte temporal (2011 a 2022), foram colhidos os aportes orçamentários públicos recebidos em suas diversas rubricas (dotações autorizadas, créditos empenhados e liquidados), a fim de construirmos uma planilha de acompanhamento e análise dos dados estatísticos apresentados. Para isso, os instrumentos utilizados foram a observação, a coleta, a sistematização e a análise dos dados.

Baseamos nossas análises nas premissas do materialismo histórico-dialético, uma vez que entendemos que a vida está em constante movimento e a história dos homens é construída a partir das suas relações com o modo de produção. Nas sociedades organizadas pelo modo de produção capitalista, as contradições emergem no processo do desenvolvimento social e econômico que, na atualidade, se pauta pelas políticas neoliberais. Nesse sentido, o modo de produção estrutura as relações; as tensões entre capital e trabalho tornam-se evidentes com o trabalho sendo subordinado ao capital.

Segundo a dialética marxista, a transformação dessa realidade só será possível quando houver o rompimento e a superação desse sistema de produção, que foi historicamente criado com o intuito de acumular capital em detrimento das necessidades humanas. Em outras palavras, isso ocorrerá com a superação do capitalismo. Para Marx e Engels (1977), dialética se expressa como uma tentativa de transcender a divisão e a oposição entre sujeito e objeto.

É fundamental destacar que a teoria marxista “considera a sociedade burguesa como uma totalidade, e não como um conjunto de partes que se integram funcionalmente”, (Netto, 1987, p. 30), pois a examina como um sistema de relações articuladas, contraditórias e em constante movimento. Trata-se de uma teoria que busca “capturar o movimento constitutivo do social, que se manifesta em formas econômicas, políticas e culturais, mas que vai além dessas esferas” (idem).

Ao investigar o trabalho na sociedade capitalista, Marx conclui que, de uma condição natural, ele se transforma em uma fonte de opressão. Isso ocorre porque, nessa sociedade, há uma divisão social do trabalho e uma apropriação privada dos meios de produção, o que resulta na formação de classes sociais. Para Marx, divisão do trabalho e propriedade privada são conceitos equivalentes. O que um diz sobre a exploração do trabalho escravo, o outro afirma sobre o produto dessa exploração.

Esse método nos diz que é preciso considerar a vida como ela é e que está em constante movimento. O homem é capaz de conhecer o mundo e, portanto, de analisá-lo através dos meios racionais e empíricos, afirmando que o conhecimento é relativo a cada época histórica e que a verdade é sempre provisória, como bem aponta Demo (1995, p. 90): “Toda formação histórica está sempre em transição, o que supõe a visão intrinsecamente dinâmica da realidade social, no sentido da produtividade histórica”.

Desse modo, o nosso critério de verdade tem por fundamento a prática social em um processo de conhecimento das contradições realizando as interconexões do relativo, pois a vida em sociedade caracteriza-se pelas relações que os homens estabelecem entre si e com a natureza, para prover a sua subsistência, reproduzindo ou transformando essas mesmas relações, que são econômicas, sociais, políticas e culturais. Na perspectiva materialista dialética, a forma de se pensar as mudanças da e na sociedade se realiza, segundo Severino (1993, p. 135), por “uma evolução por contradição: esse é o processo dialético! As coisas vão evoluindo, vão mudando porque no seu próprio interior elas contêm sua própria negação, cada coisa sendo, portanto, ao mesmo tempo, igual a si mesma e ao seu contrário”.

Esse método busca compreender a dinâmica da sociedade e da história através da análise das relações sociais, das forças produtivas e das lutas de classes. O estudo de caso é uma metodologia de pesquisa que se concentra em investigar um fenômeno específico

em profundidade, com o objetivo de obter resultados detalhados e de compreender sua complexidade.

Resultado e análise dos dados

Para examinar os recursos destinados à Educação, é essencial apresentar, ainda que de maneira concisa, a lógica do financiamento educacional. Essa lógica se sustenta em princípios que buscam assegurar o acesso, a qualidade e a equidade no ensino, por meio da alocação de recursos financeiros às instituições de ensino. O financiamento educacional está fundamentado em diversos fatores, como as políticas públicas, as formas de arrecadação tributária, a distribuição de verbas e as necessidades específicas de cada sistema educacional.

A despesa pública firma-se em três estágios contábeis: o empenho é o primeiro estágio da despesa, seguido da liquidação e do pagamento (estágio final).

A dotação orçamentária refere-se à previsão de recursos financeiros que são alocados em um orçamento para custear despesas específicas de um órgão público ou entidade. O crédito empenhado ou empenho emitido é uma etapa do processo de execução orçamentária em entidades governamentais.

O orçamento liquidado é a etapa subsequente ao crédito empenhado no processo de execução orçamentária. Já o pagamento só é feito após a liberação dos recursos do MEC. Os empenhos liquidados acontecem quando as despesas já foram executadas, ou seja, quando o material e/ou serviço já foi entregue ou realizado pelo fornecedor.

Um dos principais fatores do contingenciamento ocorre quando, após aprovação da LOA, o planejamento é impedido ou atrapalhado na sua execução adequada quanto aos processos aquisitivos, resultando, às vezes, na impossibilidade de execução do processo licitatório naquele ano, caso que, se não for revertido, implica em efetivo corte orçamentário.

Para nossa pesquisa, buscamos informações orçamentárias na UFG. Perguntamos sobre os dados do orçamento autorizado através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação Fala.BR, desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU), do Governo Federal. A UFG encaminhou a resposta, na data de 12 de maio de 2023, via

plataforma Fala.BR, confirmando o contingenciamento ocorrido no período de estudo da pesquisa:

[...] Em atenção questionamento do presente pedido de informação, verificou-se que as informações requisitadas exigem uma análise de diversas contas contábeis, ou seja, não são dados disponíveis nos sistemas contábeis. Assim não é possível atender o pedido dado o período extenso exigido e a interpretação requerida. A tabela 2 foi preenchida, além de constar no arquivo anexo nova aba com informações dos valores da divergência entre os valores autorizados e empenhados por grupo de despesa. Quanto aos cortes e/ou contingenciamentos é sabido que ocorrem há muitos anos, porém não há nenhuma conta que registra este valor, assim seria necessário analisar todas as liberações de limites orçamentários ao longo do ano e confrontar essa informação com as dotações autorizadas.

...

1) Quais o(s) motivo(s) do valor da dotação autorizada não ter sido empenhada na sua totalidade? Assine a/s opção/ões:

☒ contingenciamento

☐ desbloqueio de recurso sem prazo hábil para empenho

☐ problemas na fase de execução (licitações)

☐ outros, detalhar:

...

2) Mediante o acompanhamento do orçamento da UFG pode se afirmar que houve contingenciamento de recursos?

☒ Sim

☐ Não

(Brasil. UFG. Fala.Br, 2023, p. 02).

A resposta dada pela Universidade confirma a hipótese de contingenciamento, reforçando, assim, a afirmativa de que houve contingenciamento de recursos no período da pesquisa (2011 a 2022). Se houve contingenciamento, faz-se importante compreender as razões para tal prática comum no processo de orçamento público.

Fatores do contingenciamento de recursos na UFG

Conforme a teoria de Marx, compreende-se que o Estado desempenha o papel de subordinar as diversas vontades da sociedade civil ao domínio da propriedade privada, fazendo com que os interesses particulares da burguesia sejam tratados como interesses universais:

[...] a burguesia, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou finalmente o domínio político do estado

representativo moderno. O poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa (Marx; Engels, 2001, p. 47).

Portanto, a origem do Estado estaria ligada a um processo de desigualdade econômica na visão de Engels, que destaca:

O Estado não é [...] um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro [...] é antes produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição consigo própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas, para que esses antagonismos [...] não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e se distanciando cada vez mais, é o Estado. (1975, p. 191).

Pelo poder atribuído ao Estado, enquanto maior proponente de políticas públicas, uma vez que o detentor de recursos públicos em um país é geralmente o governo, em suas diferentes esferas — federal, estadual e municipal (ou equivalente), compete a ele ter mecanismos para a captação de recursos e sua distribuição. No nível mais amplo, o governo federal costuma ser o maior responsável pela arrecadação e gestão de recursos públicos, que incluem impostos, taxas, contribuições e outras receitas. Esses recursos são, então, redistribuídos e alocados para diversas áreas de interesse público, como saúde, educação, segurança, infraestrutura, previdência social, entre outras.

Entre os mecanismos que o governo adota no processo orçamentário, o mecanismo do contingenciamento tem sido utilizado pelos gestores públicos para o cumprimento das metas fiscais do exercício. Na prática, entendemos que o executivo utiliza esse mecanismo para exercer a discricionariedade ao excluir o recurso contingenciado do cronograma mensal de execução orçamentária e financeira, restringindo, temporariamente ou definitivamente, os recursos previamente alocados. Nesse sentido, o desfinanciamento revela-se na redução da LOA do orçamento apresentado para os exercícios seguintes.

Podem ser diversos os fatores do contingenciamento de recursos. Listamos os principais:

- a) Problemas no processo licitatório, que independem da Universidade, por exemplo: os recursos apresentados pelos licitantes (podendo atrasar ou, em alguns casos, inviabilizar o certame); a falta de apresentação de proposta para o edital (certames desertos); a falta de documentação exigida dos licitantes participantes do certame;
- b) Encaminhamentos equivocados no âmbito administrativo, por exemplo: edital publicado com falhas e/ou incoerências legais ou técnicas; problemas na especificação adequada do serviço ou material (equipamento) a ser adquirido (especificação técnica falha);
- c) Falta de planejamento adequado, que pode ter diversas causas. Há possibilidade de a Universidade concluir que o contingenciamento não será revertido e, ao ser liberado, não ser possível adequar o processo licitatório por falta de tempo hábil para implementá-lo de acordo com o prazo de execução orçamentária anual;
- d) Liberação de recursos tardiamente. Nesse caso, a administração não consegue, em tempo hábil, realizar a licitação, e o recurso é perdido dentro daquele planejamento/exercício, podendo o orçamento ser devolvido ao MEC;
- e) Os atrasos em setores técnicos da Universidade responsáveis pela especificação do objeto/serviço a ser licitado;
- f) Emendas aprovadas no Congresso Nacional e que não foram liberadas apesar do empenho da Universidade perante os parlamentares e o Poder Legislativo.

Somando-se a esses fatores a falta de um cronograma de desembolso, por parte do MEC, dos recursos financeiros destinados à manutenção das instituições federais de ensino superior.

Fatores do desfinanciamento de recursos ocorridos na UFG

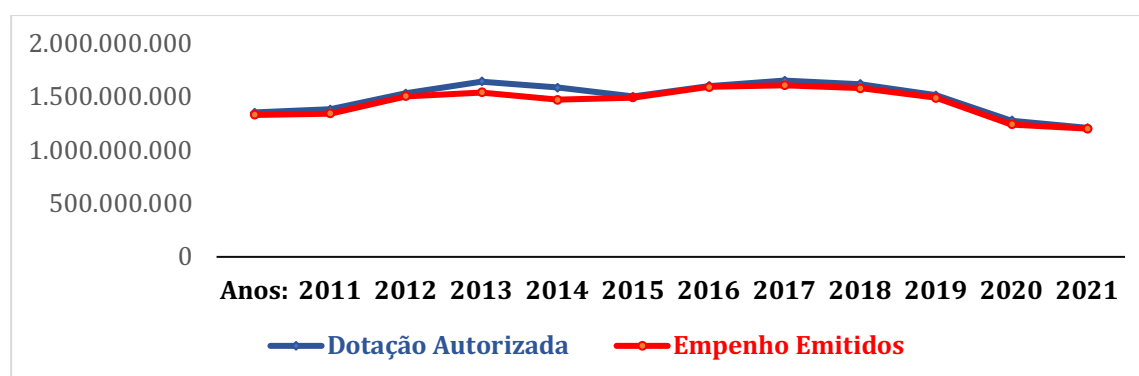
Os fatores do desfinanciamento estão presentes no processo de dotação autorizada e empenho por meio de alguns componentes:

- a) Contingenciamento implementados. Problemas ocorridos por encaminhamentos equivocados no âmbito administrativo (conforme descritos anteriormente);
- b) Fatores presentes no processo entre empenho e liquidação;
- c) Outros motivos.

Quando os valores são liquidados, eles seguem para a última etapa orçamentária chamada de pagamento. É importante reforçar que as divergências entre os valores empenhados, os liquidados e os pagos podem ocorrer devido ao fluxo do processo administrativo.

Os gráficos orçamentários apresentam a somatória de toda as dotações autorizadas totais de todos os grupos analisados (Gráfico 01 e Tabela 01). Estão somados no Gráfico 01 valores da dotação autorizada para a folha de pagamento e encargos da folha. A análise segue ao somatório de forma individualizada das despesas por natureza de despesa (Outras Despesas de Custeio -ODC- GD3, sem as despesas de custeio que integram os valores da folha de pagamento e encargos da folha) (Gráfico 02 e Tabela 02) e (Investimentos - Capital GD4) (Gráfico 03 e Tabela 03). Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA com referência ao mês de dezembro do ano de 2022:

Gráfico 01- Somatório GD'S (GD1; GD3 e GD4) - Dotação autorizada x crédito empenhado - UFG (2011 a 2022) (valor-R\$)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022.

O Gráfico 01 refere-se ao somatório total da dotação autorizada em comparação ao crédito empenhado para o total de todos os aportes orçamentários (ODC, INV, Folha de pagamento, ativos, aposentados e encargos da folha) creditados pela LOA.

Percebemos que foi apontada uma maior porcentagem dos valores não executados, ou seja, na diferença entre a dotação autorizada e o crédito empenhado entre os anos de 2014 e 2015, sendo este último ano o que teve a maior diferença percentual (Tabela 01).

Os valores da dotação autorizada e do crédito empenhado, nos exercícios, estão apresentados na Tabela 01:

Tabela 01 – Dotação autorizada e crédito empenhado. Grupos de Despesas: GD1, GD3 e GD4 – UFG (valor-R\$)

Exercícios/Anos	Dotação autorizada	Empenho Emitido
2011	1.357.649.471,32	1.336.542.053,24
2012	1.387.889.462,97	1.348.948.317,78
2013	1.539.089.617,91	1.511.864.664,71
2014	1.652.093.229,15	1.547.503.459,58
2015	1.593.820.135,39	1.478.968.260,68
2016	1.509.735.990,67	1.501.428.306,53
2017	1.609.639.741,97	1.599.044.321,53
2018	1.659.754.675,77	1.614.884.586,23
2019	1.627.918.905,76	1.586.080.010,61
2020	1.520.293.756,96	1.497.429.412,05
2021	1.283.868.146,39	1.247.669.146,12
2022	1.214.917.451,32	1.207.324.543,24
Valor total	17.956.670.585,58	17.477.687.082,3

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022.

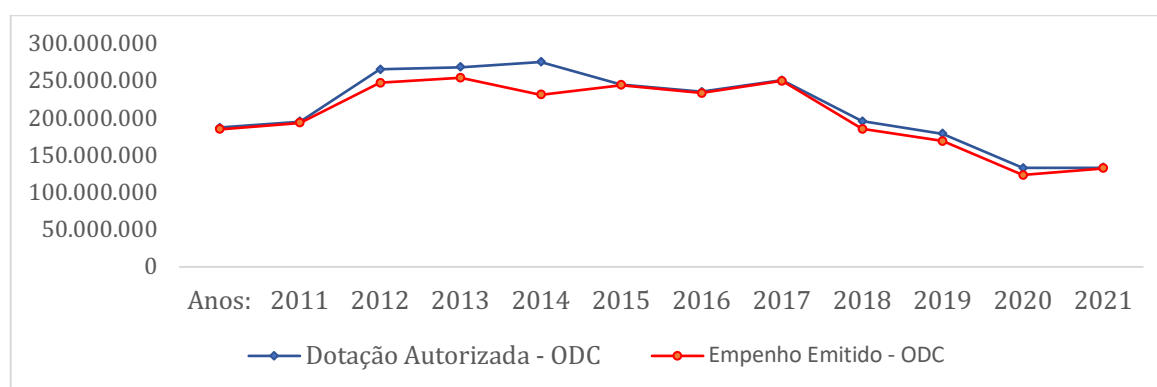
O menor orçamento percentual empenhado foi o de 2015, atingindo somente 92,79% do crédito empenhado na dotação autorizada. Na diferença entre a maior dotação autorizada (2018) R\$ 1.659.754.675,77 e a menor (2022) R\$ 1.214.917.451,32, temos a diferença de R\$ 444.837.224,45 na somatória de todos os grupos de despesas (GD1, GD3 e GD4). Esse valor representa uma porcentagem menor do orçamento da dotação autorizada de 26,80% entre os períodos comparados (2018 e 2022).

Assim, entendemos que os cortes evidenciaram uma política de governo restritiva e separada dos projetos educacionais da educação superior do país e notadamente na UFG. Se avaliados no valor total de perdas orçamentárias, da porcentagem do orçamento autorizado e contingenciado (empenhado e não executado) em 12 anos, a UFG contabilizou a perda orçamentária de 2,67% do seu orçamento autorizado. O orçamento pode ser contingenciado pelos governos e após a sua aprovação e, se não for devolvido no mesmo exercício (anual), torna-se um corte.

Desse modo, os bloqueios alteraram e configuraram uma nova condução do planejamento institucional de gestão na UFG, nos processos aquisitivos e nos pagamentos de materiais de consumo, de equipamentos e de obras. Quando os bloqueios acontecem em datas próximas ao final do exercício direcionam a situações que inviabilizam a continuidade de processos licitatórios não concluídos e que já estavam em curso. Para esses casos, a liberação tardia não permite a continuação do processo em curso estabelecido no planejamento institucional da UFG, pois não há prazo hábil e legal para atendimento aos prazos do empenho ao pagamento dentro do exercício anual até o encerramento do exercício fiscal. Esses processos, na maioria das vezes, são encerrados e não podem ser retornados no próximo exercício. Quando o contingenciamento não retorna ao orçamento, torna-se um desfinanciamento.

O Gráfico 02 mostra os valores divergentes entre a dotação autorizada e o crédito empenhado, por grupo de despesa para custeio GD3 (ODC), apontados pela UFG. Os valores GD1 para o grupo de despesa referente à folha de pagamento e aos encargos sociais não estão representados no Gráfico 02, mesmo integrando a natureza de despesa de custeio, pois, conforme informamos, este grupo não pode ser contingenciado por normativa constitucional/legal.

Gráfico 02 – Somatório dotação autorizada e crédito empenhado no grupo de Despesa – Grupo GD3 (ODC-Custeio) - UFG- 2011 a 2022 (valor-R\$)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022. Acumulado de dezembro/2022.

Verificou-se que a dotação autorizada na LOA, a partir do ano de 2018, apresenta-se em declínio, sendo o menor valor do crédito empenhado para a natureza da despesa de Custeio-ODC, apontado no exercício de 2021, inferindo no processo de

contingenciamento. O orçamento previsto na LOA atinge o menor crédito empenhado em relação à dotação autorizada no ano de 2015 (Tabela 02):

Tabela 02- Dotação autorizada e crédito empenhado – Grupo de Despesa Custeio (GD3) – UFG (valor- R\$)

Exercícios/anos	Dotação autorizada- Custeio GD3	Empenho Emitido- Custeio GD3
2011	187.841.143,62	185.750.270,64
2012	196.085.104,68	194.444.655,48
2013	266.606.276,20	248.352.817,28
2014	269.336.163,85	255.233.447,64
2015	276.495.469,36	232.287.527,19
2016	245.899.883,07	245.189.159,68
2017	236.236.577,04	234.585.976,72
2018	251.903.597,12	251.004.139,75
2019	196.624.837,69	186.058.091,58
2020	179.775.890,17	169.812.224,23
2021	133.689.711,80	124.123.304,97
2022	133.807.953,91	133.164.636,62
Valor Total	R\$ 2.574.302.608,51	R\$ 2.460.006.251,78

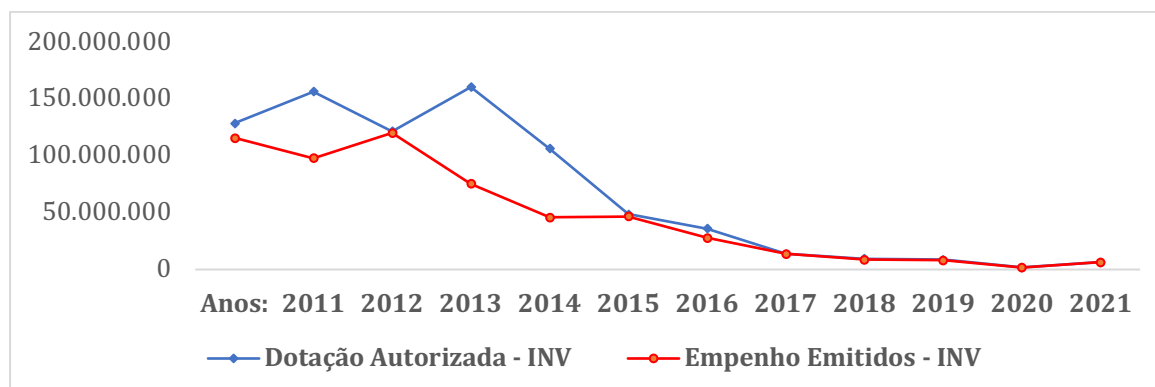
Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022.

Percebemos que o percentual de maior orçamento contingenciado (diferença entre a dotação autorizada e o crédito empenhado) para a natureza da despesa ODC foi o de 2015, atingindo 15,99% na diferença entre o orçamento autorizado e o crédito empenhado de R\$ 44.207.942,17. No entanto, a maior dotação autorizada acontece no ano de 2015, no valor de R\$ 276.495.469,36. A maior dotação autorizada acontece no ano de 2015 e a menor em 2021, o que representa uma porcentagem menor de 51,64%. Essa diferença reforça os fatores do desfinanciamento orçamentário, uma vez que o orçamento autorizado apresenta-se menor nos anos ulteriores, inferindo no processo do desfinanciamento.

A somatória total em porcentagem demonstra uma perda, em 12 anos, de 4,44 % do orçamento autorizado da UFG para as despesas de custeio (ODC).

O Gráfico 03 mostra os valores divergentes entre a dotação autorizada e o crédito empenhado por grupo de despesa para Capital GD4 (INV), apontados pela UFG:

Gráfico 03 - Dotação autorizada e crédito empenhado no grupo de despesa – Grupo GD4 (INV) – Capital – Percentual executado investimentos- UFG- 2011 a 2022- (valor- R\$)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Acumulado de dezembro/2022.

Percebemos que o menor percentual do crédito empenhado para a natureza da despesa de investimento (capital) foi o de 2015, atingindo a percentagem não executada de 56,86% do orçamento ou da dotação autorizada.

Já o ano de 2014 apresenta a maior dotação autorizada para o orçamento de despesas do grupo de capital (INV), no valor total de R\$159.777.904,37. Na comparação entre o maior valor de dotação autorizada (2014) para o grupo de INV e a menor dotação autorizada (2021) temos um orçamento menor de R\$ 158.889.019,18.

O valor da dotação autorizada para o grupo de despesas de investimentos praticamente foi anulado ao longo do período de análise da pesquisa na UFG. Entre os anos de 2014 e 2021, o orçamento da dotação autorizada é menor em 93,18% (comparação entre a maior e a menor dotação autorizada).

A Tabela 03 mostra os valores, devidamente corrigidos, da dotação autorizada e crédito empenhado para a despesa de capital (INV) grupo GD4:

Tabela 03- Dotação autorizada e crédito Empenhado – Grupo de despesa capital (GD4) – UFG (valor- R\$)

Exercícios/Anos	Dotação autorizada- Capital GD4	Empenho Emitido- Capital GD4
2011	127.973.526,19	115.144.754,45
2012	155.705.271,23	97.588.361,88
2013	121.070.298,72	119.654.394,92
2014	159.777.904,37	75.201.985,61
2015	105.972.483,86	45.716.185,67
2016	48.516.573,84	46.350.986,42
2017	35.796.928,53	27.831.446,71
2018	13.610.728,71	13.604.637,74
2019	9.365.258,65	8.561.005,79
2020	8.526.892,46	8.036.254,20
2021	1.888.885,19	1.718.284,54
2022	6.330.287,21	6.330.190,57
Valor total	794.535.038,96	565.738.488,50

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022.

A somatória total em porcentagem demonstra uma perda, em 12 anos, de 28,80% do orçamento autorizado e contingenciado para as despesas de capital (INV). O percentual apontado atenta na insuficiência de orçamentos direcionados à compra de equipamentos, à execução das obras e aos investimentos futuros, versando contra a gestão e o planejamento institucional.

Reforçamos que os cortes orçamentários de investimentos geram consequências diretas nas pesquisas, no processo de aquisição de diversos equipamentos, de mobiliários e na realização de obras na UFG, desde o planejamento até a sua conclusão. Sem recursos para investir, a Universidade não consegue progredir nem alcançar as metas estabelecidas. A falta de um orçamento adequado afeta diretamente as atividades de pesquisa, de ensino e de extensão, forçando-as a alterarem sua função primeira. Sobre esse assunto, Amaral (2003. p. 17) explica que há “existência de amarras à liberdade acadêmica das instituições [...] quando o financiamento com recursos do Fundo Público revela-se insuficiente e as instituições públicas dirigem-se fortemente às atividades de prestação de serviços”. As reduções de recursos impactam severamente a capacidade de investimento e custeio das Universidades, deixando, assim, de garantir a continuidade das atividades acadêmicas e, em muitos casos, o acesso à educação superior de qualidade.

Conclusões

A pesquisa pautou-se na análise e na inferência sobre o estudo do processo de contingenciamento que conduziram ao fator do desfinanciamento de recursos aplicados pela União na UFG.

A mudança da realidade, que é histórica, precisa ser estudada e pesquisada no intento de interpretar e analisar as políticas públicas que interferiram e interferem direta e indiretamente nas condições objetivas de se realizar a gestão nas instituições de educação, sobretudo aquelas que oferecem a educação superior.

Dessa forma, é necessário estabelecer a adoção de políticas anticíclicas, as quais possibilitem conter ou minimizar os efeitos na educação, considerando-se a alternância entre os períodos de crescimento e de estagnação ou retração da economia que possam abrir espaço para a expansão dos investimentos públicos. Tratando-se da educação superior, nosso estudo reforça a necessidade de ações que busquem a autonomia das universidades, principalmente a autonomia financeira enquanto condição objetiva de sobrevivência e de oferta de uma educação de qualidade.

A universidade não pode ser gestada como uma empresa privada descaracterizada de sua finalidade, porque seus conteúdos produzidos e socializados devem retratar a sua forma gestonária firmando-se contra a intencionalidade de governos que atentam contra a autonomia universitária, requisito precípua para que a universidade garanta a execução do princípio constitucional da universalidade da educação dentro do contexto social onde se insere. A mercantilização da educação pode levar à ênfase de cursos e programas que atraiam mais financiamento ou estudantes pagantes. A influência do financiamento privado pode afetar a direção, a agenda da pesquisa acadêmica e legitimar a introdução de taxas de matrícula, de sistemas de crédito educacional e de avaliação de desempenho em uma perspectiva de ranqueamento à luz do mercado.

Os bloqueios orçamentários dos recursos da educação superior tornaram-se um desafio que precisa ser combatido e enfrentado diariamente como política pública de governo, buscando a implementação de políticas de Estado que promovam a excelência acadêmica e o desenvolvimento educacional.

A limitação dos recursos financeiros na UFG mediante o processo de contingenciamento afetou áreas essenciais da Universidade traduzidas na diminuição dos recursos de custeio e de capital. Esses recursos afetaram áreas de infraestrutura da Universidade com a paralisação de obras e da compra de equipamentos, além da sua própria manutenção, o que foi sentido em diferentes âmbitos, como na diminuição das pesquisas, na precarização dos diferentes espaços e na política de contratação de servidores terceirizados.

Os dados demonstrados pela pesquisa foram explicitados na análise em que aponta a diminuição da dotação autorizada demonstrados nos dados dos Gráficos: 01 (total dos recursos); 02 (ODC-Custeio) e 03 (INV- Investimento) e que levaram ao contingenciamento da Universidade, sendo o desfinanciamento o seu principal desdobramento.

Identificou-se, nos últimos 12 anos (2011 a 2012) na UFG, uma política de austeridade estabelecida a partir dos cortes orçamentários e dos movimentos financeiros acontecidos sistematicamente nas ações governamentais que influenciaram diretamente o planejamento, com a redução dos recursos que afetaram a gestão e a manutenção da Universidade.

Ao ser questionada sobre o processo de contingenciamento sofrido, a UFG confirmou o contingenciamento, conforme resposta apresentada em 12 de maio de 2023 através da Plataforma Fala.BR.

Entre os limites da pesquisa, destacamos a dificuldade da análise dos cortes de recursos orçamentários e financeiros em diferentes campos da Universidade. Há que se possibilitar melhor transparência dos movimentos orçamentários, pois sabemos que os cortes se apresentam na diminuição das pesquisas, na precarização dos diferentes espaços, na política de contratação de servidores terceirizados, na expansão com qualidade.

Por meio dos dados da pesquisa, foi possível identificar que os cortes e os contingenciamentos ocorreram, porém a Universidade não possui nenhuma conta que registra esse valor, sendo necessário analisar todas as liberações de limites orçamentários ao longo de cada ano, confrontando essa informação com as dotações autorizadas. Essa análise, pela sua complexidade e interpretação requerida, só seria possível em um período muito extenso de pesquisa.

Os números apresentados são capazes de inferir que a maior redução orçamentária, da dotação autorizada na UFG, aconteceu no ano de 2015. Após este ano e nos anos que se seguiram ao golpe da presidente Dilma Rousseff, em 2016, o governo de Michel Temer aprovou a Emenda Constitucional EC 95, conhecida como PEC do Teto dos Gastos, reafirmando e estabelecendo uma política separada das políticas públicas sociais na educação superior. Esse fato conduziu aos fatores que permearam o processo de desfinanciamento do orçamento da UFG, com a aprovação de uma LOA contendo valores menores que do ano anterior. Dessa forma, o desfinanciamento vem sendo aceito e ou legitimado, sendo um dos principais fatores do contingenciamento.

Entre os anos 2018 e 2022 e, principalmente, no ano de 2021, os dados orçamentários e financeiros da dotação autorizada revelaram a quase anulação do orçamento para as despesas de investimentos ou de capital (INV) na educação superior na UFG e a diminuição contínua e regular para os orçamentos das despesas de custeio ou de manutenção (ODC). Com esse cenário, houve muitas dificuldades para a manutenção das atividades acadêmicas regulares, para o pagamento de materiais e equipamentos necessários às pesquisas e às atividades regulares, na paralisação ou ausência de novas pesquisas, nos investimentos em infraestrutura, nos projetos de redução do número de bolsas de permanência e na diminuição do número de vagas disponíveis para estudantes, trazendo o retorno das discussões que versam sobre a gratuidade do ensino nas IFES.

A falta de financiamento em áreas essenciais, como na educação, aumenta as disparidades sociais e afeta os mais dependentes dos serviços públicos. Faz-se necessária, portanto, a garantia de um financiamento estável e suficiente capaz de promover o desenvolvimento educacional e a excelência acadêmica. Esse propósito deve ser estabelecido dentro de uma política de Estado inclusiva que precisa ser acompanhada e fiscalizada pela sociedade.

A busca de outras formas de financiamentos não pode substituir o papel do Estado como principal ator do financiamento público. O processo de inserção de outras formas de financiamento deve ser visto como uma forma de complementar o orçamento em situações que atentem contra a manutenção da Universidade, mas permeia-se do risco quando vem acompanhado do fatiamento de cursos em diferentes áreas de conhecimento, não só no ensino, mas também na pesquisa e na extensão.

Quando os resultados da intervenção do Estado na economia levam a uma política de cortes de financiamento para serviços públicos, a sociedade deve buscar formas de realizar o enfrentamento almejando uma educação gratuita e de qualidade. O ativismo cívico e a mobilização popular são formas eficazes de resistência, mas só são possíveis com a conscientização das pessoas sobre as consequências de políticas econômicas neoliberais perpassando pela eleição de representantes que defendam políticas econômicas progressistas e sociais.

Este estudo construiu respostas e deixou outras possibilidades de pesquisas futuras que poderão oportunizar a condução de novos questionamentos e novas respostas em um movimento contínuo, buscando e qualificando as políticas públicas para educação superior. Com tais estudos, poderemos equacionar as incertezas políticas e econômicas para impedir a continuidade do processo das políticas cíclicas que reforçam contingenciamento, que, por sua vez, têm justificado o desfinanciamento público.

A incerteza orçamentária e a diminuição de recursos para as ações das IES atendem a uma propositura que visa a desconstrução da educação superior. Na outra ponta deste ideário estão aqueles que buscam e almejam a qualidade da educação superior pública e compreendem o papel das universidades na formação de cidadãos críticos e responsáveis. A grande contradição que este estudo revela se encerra na importância do conhecimento que foi e é socialmente construído, tendo como um dos lócus prioritário as IES, sobretudo as universidades, e que vem sendo apropriado por uma parcela da sociedade que considera o conhecimento como produto factível de comercialização e para atender interesses de uma determinada classe social e suas estruturas de poder na sociedade.

Em relação às implicações que esse contingenciamento causou e ainda causa no desenvolvimento das ações da Universidade, buscamos nos Relatórios Integrados de Gestão, que são documentos de domínio público, identificar as consequências desses cortes orçamentários. Do ponto de vista do materialismo histórico-dialético, o contingenciamento de recursos e os fatores que levaram ao desfinanciamento da UFG podem ser analisados como uma expressão das contradições inerentes ao sistema capitalista, incluindo a luta de classes, a exploração e as transformações históricas. Nesse sentido, o contingenciamento de recursos pode ser considerado parte de um processo mais amplo de reestruturação econômica e política, o qual afeta a educação superior.

À guisa de conclusão, ratificamos que o contingenciamento ocorrido de 2011 a 2015 levou ao desfinanciamento da educação superior nos anos seguintes. É importante destacar que o ano de 2021 sofreu o maior desfinanciamento dentro do marco temporal estudado.

Os resultados apresentados trouxeram fatores novos e desconhecidos ao processo do financiamento público, permitindo uma compreensão dos casos gerais do contingenciamento de recursos, que, na revisão da literatura, não havia sido verificado, sendo possível, a partir dados trazidos pela pesquisa, contribuir para a evolução do campo do financiamento público fornecendo informações valiosas para formuladores de políticas, para educadores e para a sociedade em geral.

A compreensão dos casos gerais do contingenciamento através do seu principal fator/desdobramento, isto é, o desfinanciamento de recursos na educação superior, é crucial para desenvolver soluções mais eficazes para os desafios enfrentados pelo sistema educacional.

Referências

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

BONOTTO. Danusa de Lara; KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER. Morgana. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigaciones UNAD** No. 14. Bogotá, Colombia, 2015. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/386285875/Kripka-Scheller-e-Bonotto-2015-Pesquisa-Documental> Acesso em 02. maio. 2021.

BRASIL. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Emenda Constitucional 95**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 06.jan.2022.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da Ciência**. São Paulo: Atlas, 1985.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

FERREIRA, Valéria Gouveia do Carmo Ferreira. MESQUITA, Maria Cristina Dutra. O contingenciamento e o desfinanciamento da educação superior: um estudo da Universidade Federal de Goiás (2011- 2022)

FALABR. Disponível em:

<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetalheManifestacao.aspx>. Acesso em: 29.abr.2023.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã (Feurbach)**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1977.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

NETTO, J. P. O que é marxismo. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

Universidade Federal de Goiás -UFG. **Gestão Orçamentária- Relatórios Integrados de Gestão**. 2009 a 2017. Disponível em: <https://www.proad.ufg.br/p/16893-gestao-orcamentaria-relatorios-de-gestao>. Acesso em:08.jul.2022.

Universidade Federal de Goiás -UFG. **Relato Integrado de Gestão 2018**. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1094/o/Relato Integrado Gestao UFG V2.7.1 03-04-2019.pdf?1554329493.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1094/o/Relato_Integrado_Gestao_UFG_V2.7.1_03-04-2019.pdf?1554329493.pdf). Acesso em:15.jul.2022.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 20. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

Sistema Integrado de Administração Financeira (SIOP). Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2023.

*Recebido em Junho 2024
Aprovado em Outubro 2024
Publicado em Março 2025*
