

Mesa Temática no.1 Política, gobierno y financiamiento de sistemas de educación superior

Limites do modelo de financiamento das universidades públicas federais brasileiras: horizontes para romper as armadilhas da dependência

Autores

COSTA, Pedro de Almeida (UFRGS) pacosta@ea.ufrgs.br

COSTA, Camila Furlan (UFRGS) camila.furlan@ufrgs.br

INTRODUÇÃO

Vivemos no Brasil e na região uma condição de dependência que possui várias dimensões, não somente econômica. Antes de constituir uma espécie de atraso com relação a determinadas etapas que poderiam constituir o desenvolvimento de um país, ou caracterizar uma disfunção na forma de organização da dinâmica capitalista, a dependência é uma forma *sui generis* de capitalismo (MARINI, 2022a), na qual a posição subordinada cumprida por nós é parte funcional da organização do sistema-mundo.

O padrão de educação superior construído historicamente foi parte do projeto colonial e capitalista (FERNANDES, 1975, 2009). Cumpriu o papel de formação das elites locais, encarregadas de representar as metrópoles durante o período colonial, e que depois se associou ao emergente capital inglês na transição para o capitalismo, como representantes locais responsáveis pela implementação das dinâmicas socioeconômicas do novo sistema-mundo e das ideias que o sustentavam.

O cumprimento desse papel colocou a universidade como parte constituinte desse metabolismo, e implicada, portanto, com a reprodução de um sistema social que responde a todas as dimensões da dependência. Tal papel é contraditório com a natureza mesma de uma instituição científica e cultural que deveria ser espaço de crítica, reflexão e inovação, a partir de onde poderiam construir e se irradiar novos conhecimentos, que fossem capazes de expandir horizontes e colaborassem para os processos de transformação social.

O presente artigo se detém em problematizar um ponto específico de tensionamento dessa contradição, dado pela estrutura de financiamento para as universidades públicas brasileiras. Ao mesmo tempo em que respondem por mais de 95% da produção científica no país¹, o sistema com 69 universidades públicas federais precisa recorrer a um sistema de financiamento de C&T que é discricionário e competitivo para realizar essa missão, uma vez que o arranjo orçamentário disponibilizado pelo Tesouro Nacional, além de estar sujeito às flutuações econômicas típicas de uma economia dependente, sofre os efeitos da disputa capitalista pelo Fundo Público (BEHRING, 2019) e é insuficiente para garantir os recursos financeiros necessários para o pleno cumprimento do seu papel de avanço científico, tecnológico, cultural e humanista.

Para sustentar essa problematização, o artigo apresenta uma seção teórica que fundamenta a condição dependente do Brasil e a particulariza para entender a categoria de padrão dependente de educação superior, que nos pareceu importante

¹ Dados da ClarivateAnalytics para 2019. Ver matéria e comentários em <https://jornal.usp.br/atualidades/producao-cientifica-brasileira-tem-reconhecimento-mundial/>

para localizar a dinâmica orçamentária em um quadro amplo, de perspectiva sociológica, e teoricamente robusto. Em seguida, são apresentados os dados de execução orçamentária das universidades públicas brasileiras nos últimos 11 anos, os dados de financiamento público para P&D no mesmo período e a explicação metodológica de busca e organização dos mesmos. Esse conjunto de evidências é então analisado a partir da perspectiva da dependência, para fomentar a crítica do modelo, mas também, e principalmente, para pensar nas possibilidades do seu tensionamento e rompimento.

Como sustenta Salles (2020), “somos condenados à utopia por dever de ofício”(p.42), e devemos “explorar o potencial utópico que torna a universidade, sim, um lugar privilegiado do pensamento” (p.44)” e queremos fazer uso desse lugar para a reflexão crítica do papel da universidade latino americana e caribenha na superação de nossa condição histórica de dependência.

Embora seja um estudo sobre a realidade brasileira, nos parece que a leitura proposta serve como fio condutor de uma reflexão muito necessária para toda a região da América Latina e Caribe. Tal necessidade repousa na noção de que compartilhamos uma mesma situação de dependência, resguardadas as particularidades nacionais em geral e as diferenças dos sistemas universitários que foram sendo forjados ao longo do tempo.

O capitalismo dependente

A noção de dependência é apresentada como categoria para entendimento das dinâmicas capitalistas da América Latina a partir da década de 1960. Tratava-se de um esforço de intelectuais da região para analisar os reveses e oscilações das propostas desenvolvimentistas das décadas precedentes, conduzidas por governos populistas, e que buscavam explicações estruturais para explicar o fenômeno que era lido pelo nome de subdesenvolvimento, em comparação com as condições de pleno desenvolvimento capitalista dos países ricos.

Foi no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), agência da Organização das Nações Unidas (ONU) que se cunhou o termo dependência para designar tal condição estrutural, tendo como expoentes Enzo Faletto e Fernando Henrique Cardoso (WASSERMANN, 2017). O debate intelectual e econômico da década de 1960 se detinha, entre outros eixos, na avaliação da capacidade das burguesias locais da região conseguirem ou não fazer o enfrentamento dessa condição de subdesenvolvimento, por conta dos seus compromissos com a dinâmica moderna da fase imperialista do capitalismo mundial. Tal debate era visto como vazio por André Gunder Frank, um economista alemão que veio trabalhar na Universidade de Brasília em 1962, no auge desse debate sobre as estratégias de superação do subdesenvolvimento, e que em 1965 publicou uma obra [Capitalismo e subdesenvolvimento na América Latina] que fez a crítica à aporia do debate que então existia. Ele veio a afirmar que, por conta de seus compromissos estruturais com o capital internacional, as burguesias locais não teriam como protagonizar um projeto de desenvolvimento nacionalista (FERREIRA e LUCE, 2012), e encontrou espaço de debate com o chamado “grupo de Brasília”, formado por Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra e Theotônio dos Santos, que estavam mobilizando categorias do pensamento marxista, como as de totalidade e contradição, e vários estudos empíricos para construir uma leitura renovada da questão do subdesenvolvimento (WASSERMANN, 2017). É desse movimento que se adiciona o adjetivo de marxista à teoria cuja gestação iniciava.

Além das categorias teóricas específicas - como a superexploração do trabalho, o subimperialismo e o desenvolvimento do subdesenvolvimento - e do desvelamento de leis próprias do capitalismo dependente, a teoria marxista da dependência se diferenciou, especialmente, pelo próprio método materialista dialético utilizado para desenvolver essas leis e categorias. Afinal, como sustenta Netto (2011), o que há de mais essencial e atemporal no marxismo é o seu método, capaz de construir conceitos como uma reprodução ideal de um movimento real.

Foi, portanto, a partir do método de sucessivas aproximações e abstrações com o fenômeno concreto da economia subdesenvolvida do continente que se forjou uma leitura marxista da dependência. Marini (2022b) reforça que o método utilizado “corresponde rigorosamente” ao caminho proposto por Marx, de método dialético, “que faz coincidir o exame teórico de um problema com seu desenvolvimento histórico (p.219), o que provoca, então, uma avanço “[...] para a elaboração de uma teoria marxista da dependência (p.221)”.

Uma vez entendida a gênese da teoria marxista da dependência, doravante referida por TMD, cabe apresentar, e de forma muito resumida, alguns de seus pilares básicos, em especial aqueles que podem ajudar a análise a que se propõe o presente artigo.

Para Marini (2022a), o capitalismo dependente não é um pré-capitalismo, é um capitalismo *sui generis*. Por conta de “[...] sua estrutura global e seu funcionamento, não poderá se desenvolver jamais da mesma forma como se desenvolvem as economias capitalistas chamadas avançadas” (p.168). A economia capitalista dependente é uma expressão particular da forma geral e só pode ser entendida na relação dialética com esta última, acionando a categoria de totalidade, que é fundamental no pensamento marxista.

O que historicamente era lido, portanto, por abordagens não marxistas da economia como uma etapa de atraso de determinada dinâmica de desenvolvimento, seria, a partir da lente da TMD, uma condição estrutural e funcional à etapa imperialista do capitalismo, em que as economias dependentes cumprem papel de produção de determinados bens e serviços úteis para o sistema global, com geração de mais valia que é, entretanto, partilhada com os países centrais por conta da própria origem da maior parte dos investimentos diretos ou indiretos, originados, principalmente, desses mesmos países.

Ao explicar o que chamou de padrão dependente de reprodução do capital, Marini (2012) explicou a origem histórica da alta dependência de capital estrangeiro para a movimentação do ciclo D-M-D' na economia dependente, ainda que existam investimentos nacionais públicos ou privados em nível marginal para a movimentação da economia interna.

Tal condição leva ao que o autor chama de dissociação entre a produção e as necessidades nacionais, já que a pauta produtiva é dada, em larga medida, pelo investimento estrangeiro. Trata-se de uma das graves disfunções do capitalismo dependente, que é fundamental para a reflexão aqui proposta, já que a universidade e em especial o conhecimento científico nela produzido corre sério risco, nesse cenário, de estar atrelado a necessidades produtivas e econômicas dissociadas dos grandes problemas nacionais. Ademais, também a formação do Fundo Público, que é a principal fonte de financiamento da universidade e dos programas de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, também é constrangido pela condição de dependência e da concessão de privilégios de baixa tributação sobre investimentos e remessas de lucros para o exterior.

Além dessa dimensão econômica, a dependência também pode ser explicada e descrita a partir de uma perspectiva sociológica. Para Fernandes (2009), não só as instituições econômicas, mas também as sociais, culturais e políticas são afetadas e afetam a dinâmica social dependente. É possível exemplificar essa multidimensionalidade a partir do conceito de classe social que o autor forja para o contexto da América Latina, onde as classes não teriam surgido como resultado de contradições e movimentações internas, histórico que impossibilitou a formação de dinâmicas e estruturas societárias capazes de conferir estabilidade e integração dessas contradições. Nesse quadro, as contradições inerentes ao capital são amortecidas ou dissolvidas como se não existissem

Nossa estrutura de classes se forma a partir da organização externa colonial e depois sofre a metamorfose para um modelo industrial da organização capitalista internacional, mas sempre com a formação de classes a partir das demandas internacionais de formas específicas de inclusão da colônia/país dependente na dinâmica econômica e geopolítica internacional.

Para entender essa dinâmica é preciso recorrer ao processo de formação do que se pode chamar de burguesia na região, na transição da condição colonial para a adesão “livre” ao emergente sistema capitalista mundial. De acordo com Fernandes (2009, p.58), “O aburguesamento do senhor rural é típico [...]. A revolução burguesa desenrola-se como um dado de estrutura, não como um processo histórico [...]. Todos compreendem a necessidade e as vantagens da coexistência do antigo regime dentro do novo [...]. Tais agentes econômicos protagonizam e lideram a revolução burguesa, porque ela é inevitável”. Ou seja, desde que não se percam os privilégios políticos, de estamentos, econômicos, etc, e que os acordos com a burguesia internacional nas diversas fases de mercantilização e industrialização garantam a perpetuação dessa condição interna privilegiada, esse senhor rural se transmuta em capitalista liberal, sem a presença dos três vetores que deveriam servir de eixos para se pensar as classes sociais: de cognição, consciência, orientação política ou leitura sobre as relações e contradições de classe. É uma adesão “por cima” de dinâmicas econômicas, mais do que adesão a uma visão de mundo eventualmente forjada nas contradições da história.

É a ausência dessa discussão de fundo, sobre princípios sociopolíticos que permitem o convívio do arcaico com o moderno, num quadro de aparente ausência de contradições. As dinâmicas e processos econômicos são lidos como fatos naturais já dados, suspensos na história. No entanto, Florestan chama a atenção que essa leitura determinista e aparentemente vazia de conteúdo político ideológico, a respeito de como se comporta a burguesia nacional, em acordo com a divisão internacional do trabalho e dos lucros no capitalismo, não é neutra. (idem, p.60): “Não se deve pensar que aí se ache o avesso da ética e da racionalidade capitalista. Essa é a ética e a racionalidade do capitalismo dependente”.

É a partir dessa formação econômica e social dependente que se torna possível pensar o papel que desempenha a universidade na região. Para Fernandes (1975), olhar a universidade sob a perspectiva sociológica implica em vê-la determinada, na sua estrutura e evolução típicas, pela dinâmica social e histórica mais ampla em que ela se situa. Mais do que um mundo e espaço científico e pedagógico próprios, a universidade é, para o autor, “uma realidade histórico-social”. Daí o imbricamento da proposta de um modelo dependente de educação superior que será brevemente sumariado na próxima seção.

Padrão dependente de educação superior

A expressão padrão dependente de educação superior é mencionada pela primeira vez na obra de Florestan Fernandes, ainda citada como “padrão dependente de escola superior”, que era a nomenclatura da época da redação desse texto, em XXXX (FERNANDES, 1975). Tal expressão evoca a ideia já mencionada de que a instituição universitária se encontra embebida e subordinada às dinâmicas sociais e que, no caso, brasileiro, a dinâmicas sociopolíticas, sociais e culturais de dependência.

A origem histórica da construção desse modelo, no Brasil, se dá com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, ainda que houvessem anteriormente algumas experiências de escolas superiores (CUNHA, 2007). Fernandes (1975), entretanto, sinaliza que ocorreram três grandes empobrecimentos ao se transplantar os modelos institucionais europeus para o Brasil.

Em primeiro lugar, o modelo implantado não foi o das universidades portuguesas, que já guardavam algum atraso com relação às suas congêneres europeias, mas das instituições de nível intermediário, como faculdades e escolas superiores. Em segundo lugar, e como consequência do primeiro, não estavam presentes as atividades genuínas de investigação e produção de conhecimento, e sim dos cursos de formação que servissem a um propósito de “modernização” e “progresso cultural” da colônia. Em terceiro lugar, a baixa capacidade local de absorção das formações levou à construção de um portfólio de formações muito básicas que servissem para a capacitação técnico-profissional para atuar em segmentos médios da burocracia estatal/colonial ou para profissões liberais.

Esses empobrecimentos são dados, segundo Fernandes (1975) pela ausência de motivações educacionais e intelectuais dos estamentos senhoriais da própria colônia, cujos fazeres e privilégios não coincidiam, ainda, com a titulação acadêmica, que era motivo, tão somente, de distinção social. Há, portanto, a chegada de um modelo desidratado na sua robustez original e orientado para um propósito colonial acrítico e subordinado, incapaz de se colocar como eixo de transformação social ou de dinamização econômica, política e cultural.

Após o fim do período colonial e durante a transição para uma sociedade de classes, houve a proliferação de mais faculdades e a sua posterior união em conglomerados universitários (CUNHA, 2007). Esse sistema passou a responder a demandas técnicas da entrada do país no circuito do capitalismo mundial, fazendo avançar a formação técnico-científica no ainda incipiente ambiente universitário nacional. Contudo, Fernandes (1975) avalia que tanto essa universidade aglomerada quanto a escola superior colonial seriam produtos de uma “sociedade que se adaptou, estrutural e historicamente, a uma situação de dependência cultural imposta de fora para dentro” (idem, p.) e, portanto, nenhuma delas foi capaz de se colocar como vetor de transformações sociais relevantes.

É nessa mesma linha que Costa e Silva (2024) interpretam a posição de Florestan Fernandes. As autoras afirmam que “tanto a introdução de escolas superiores como o surgimento das universidades conglomeradas consistiram em uma adaptação, estrutural e histórica, a uma condição de heteronomia cultural, ou seja, foram orientados por interesses e valores sociais que direcionavam para a continuidade da dependência cultural (Costa e Silva, 2024, p.7) “

É a herança desse quadro que levou Darcy Ribeiro a refletir sobre uma universidade necessária para o continente (RIBEIRO, 1969), capaz de pensar e promover um desenvolvimento autônomo, em contraste com uma universidade que reproduz um padrão de modernização reflexa. Fernandes (1975) também sustenta

que não se pode esperar de modelos institucionais herdados do passado o substrato para a construção de uma nova universidade, e que é preciso é uma reflexão crítica e uma atuação contundente, a partir do presente e das nossas condições específicas de dependência, para forjar essa nova universidade. **Para Fernandes (1997) essa nova universidade é necessariamente multifuncional.**

A concepção multifuncional da Universidade surge, a um tempo, como símbolo da maturidade intelectual nos marcos da civilização vigente, como resposta à democratização das oportunidades educacionais e das formas de saber, e como condição e efeito de complexos processos de autonomização cultural. Ela representa, também, a conquista de um novo patamar pelas quais as nações emergentes se projetam (ou tentam projetar-se) na luta pelas condições institucionais de produção do saber científico e tecnológico. O êxito nessa esfera possui o mesmo significado que a “emancipação política” e o “desenvolvimento econômico. Ao atingir esse patamar, a nação emergente ganha condições intelectuais para negar e superar os laços visíveis ou invisíveis da dependência cultural em relação ao exterior (FERNANDES, 1975, p. 248).

Essa universidade multifuncional articula o ensino, a pesquisa e a extensão, necessidade de financiamento público, visto que é preciso que desejem criadas as condições para o desenvolvimento de pesquisas voltadas para o interesse da coletividade. Fernandes (1975, p. 256) defende que:

a pesquisa científica exige condições especiais como afluxo crescente de recursos materiais e financeiros, uma política definida de atração e retenção de jovens, formação e ampliação de quadros de investigadores de alta competência, condições institucionais de organização e motivação de formas de trabalho muito complexas e dedicadas, padrões específicos de competição, de cooperação e solidariedade intelectuais etc.

Fernandes (1975) advoga, ainda, que a gratuidade do ensino público é uma condição essencial para o rompimento da dependência cultural. Para o autor “a modernização das universidades brasileiras dificilmente poderá processar-se fora e acima da intervenção direta e maciça do Estado”(Fernandes, 1975. p. 146). Assim, o financiamento público do Estado em universidades multifuncionais é central para democratização das oportunidades educacionais e culturais capazes de gerar modelos autônomos de desenvolvimento.

Além disso, Fernandes (1975) propõe dois tipos de medida para superação dessa condição: um no nível de medidas mínimas, que corresponde à melhora de elementos básicos como índices de qualidade e de quantidade de acesso à educação superior, em que localizamos a sua condição de financiamento, objeto deste texto. O segundo tipo de medida é de nível estratégico, que corresponde a pensar efetivamente formas de rompimento com a postura repetitiva e mimética presente na universidade brasileira, e que enfrenta, por óbvio, as contradições de uma sociedade em que as possibilidades de reformas dependem das movimentações e conflitos de classe.

Essa segunda ordem de ações implicaram repensar a organização produtiva nacional a partir dos seus grandes problemas, e vencendo o já mencionado divórcio denunciado por Marini (2022a) entre ambos. Nessa perspectiva, caberia à universidade ser propositora de pautas de pesquisa orientadas para tais demandas. Não vamos, entretanto, nos deter nesse segundo conjunto de medidas de superação do modelo dependente de universidade, e nos concentraremos, a partir da próxima seção, em apresentar e discutir os dados sobre

o financiamento da universidade pública brasileira, entendendo essa condição como basilar para se dar conta desse conjunto de medidas “mínimas” pensadas por Fernandes (1975) para que seja possível a desconstrução do modelo dependente de educação superior.

Método:

O artigo tem como objetivo problematizar como o financiamento público das universidades públicas federais contribui para a reprodução do padrão dependente da educação superior brasileira, ou seja, funciona como mecanismo perpetuador da condição de dependência da educação superior. Do ponto de vista empírico, o estudo analisou os dados de financiamento das 69 universidades públicas federais mantidas pelo governo federal brasileiro, no período entre 2013 e 2023.

A escolha das universidades públicas federais brasileiras deve-se ao papel dessas instituições na promoção do desenvolvimento científico e tecnológico no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI). Segundo dados do Instituto Nacional do Propriedade Intelectual (INPI), as universidades públicas registraram 76% do total de patentes entre 2014 e 2019. Além disso, nesse período “dos 25 maiores depositantes de produtos ou serviços, 19 são instituições de educação superior públicas”. As universidades públicas federais desempenham, ainda, um papel central na qualificação de recursos humanos, uma vez que ofertam 4.208 cursos de mestrado ou doutorado distribuídos em todos os estados brasileiros e no Distrito federal (AMARAL, 2023).

Os dados sobre o financiamento das Universidades federais brasileiras e das agências de fomento foram extraídos das bases do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP)². Os dados foram atualizados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2023, e organizados em tabelas e gráficos com base no referencial teórico orientador do estudo. A análise da execução orçamentária das universidades federais foi realizada utilizando a classificação orçamentária por Grupo de Natureza da Despesa que classifica as informações orçamentárias em gastos com 1 – Pessoal e encargos sociais; 3 – Outras despesas correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões financeiras. Optou-se, ainda, pela segunda fase da execução orçamentária, ou seja, apresentar os dados na fase de liquidação.

Apresentação e discussão dos dados: o financiamento das universidades federais brasileiras

Em 2013, o Brasil elaborou seu Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 que estimou como meta a ampliação da Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) de 6% para 10% em 2024. Segundo dados do INEP, o investimento público em educação percentual caiu de 6,2% do PIB em 2015 para 5,5% em 2021 (Brasil, 2024). Para Amaral (2023a) a redução do investimento público em educação distancia o País de atingir a meta de estabelecida no PNE em 2024.

Segundo dados do Relatório *Education at a Glance 2024* alguns países obtiveram aumentos expressivos nos investimentos em educação de 2015 a 2021 como a Bulgária que aumentou as despesas públicas de 2,3% do PIB para 3,0% e a

²O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) é o sistema estruturante do Governo Federal que oferece suporte ao orçamento e ao planejamento federal (Brasil, 2024).

República Tcheca de 3,2% para 4,0% do PIB (OCDE, 2024). A redução do investimento público em educação no Brasil só não foi maior que a observada na Argentina, onde os gastos governamentais em educação caíram de 5,2% em 2015 para 4,0% do PIB em 2021 (OCDE, 2024).

Já o gasto público com educação superior caiu de 1,3% do PIB em 2015 para 1,0% em 2021. O país estava bem próximo a médiados países da OCDE, de 1,5% do PIB, mas distante dos países que mais investem como Chile (2,4% do PIB), Estados Unidos (2,3%) e pelo Reino Unido (2,1%). Segundo a OCDE, o Brasil investiu em educação superior, incluindo os recursos investidos em P&D, 2,4% do total do orçamento público em 2021, o que significa que está abaixo da média, de 2,7% dos países da OCDE, e bem abaixo dos países que mais investem como Dinamarca (4,8%), Nova Zelândia e Chile (ambos com 3,8%) e Suécia (3,7%). O documento mostra, ainda, que no Brasil o investimento, em valores absolutos, por aluno é US\$ 13.569 no Brasil, enquanto a média entre os países da OCDE é de US\$ 17.138. Esse investimento é menor do que o valor investido por outros países latino-americanos como Argentina e Chile.

A redução do investimento público tem tido repercussão significativa na gestão das universidades públicas federais, impactando a capacidade de geração de ciência e tecnologia e de inovações tecnológicas dada a centralidade das instituições públicas no SNCTI. Amaral (2023b), destaca a queda nos gastos públicos com educação superior tem gerado grandes dificuldades para que as instituições públicas desenvolverem de forma adequada suas atividades de pesquisa e extensão.

O governo federal brasileiro é responsável pelo financiamento da manutenção das universidades públicas federais, conforme estabelecido pelo art. 55 da Lei nº 9.394 de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação. O sistema de financiamento público da educação, entretanto, está atrelado pela Constituição Federal de 1988 às receitas orçamentárias. A carta magna estabelece que a União deverá aplicar no mínimo 18% em educação. Para Caetano, Campus e Cavalcanti (2021, p. 11),

o financiamento das universidades públicas federais ocorre por meio do Tesouro Nacional. As suas despesas, excluindo pessoal, foram classificadas como discricionárias ou não obrigatórias, portanto, o limite orçamentário para essas despesas depende do volume de recursos disponíveis, dentro dos parâmetros econômicos e da meta de resultado fiscal.

A Tabela 1 apresenta os dados do financiamento público do orçamento da União na função educação e da educação superior de 2013 a 2023. No período analisado observa-se que houve um crescimento nos gastos totais em educação, de 17,4%, enquanto houve uma queda na execução orçamentária da função educação superior de -7,01% e no volume de recursos liquidados pelas universidades federais em - 2,31%. Esses dados evidenciam que os cortes orçamentários têm impactado de forma mais significativa os investimentos públicos federais em educação superior. As decisões governamentais vão ao encontro das recomendações sobre financiamento da educação superior publicadas em 2018 pelo Banco Mundial no documento *“Um ajuste justo propostas para aumentar eficiência e equidade do gasto público no Brasil”*. O documento advoga que “um estudante em universidades públicas no Brasil custa de duas a três vezes mais que estudantes em

universidades privadas” e que “as universidades privadas Brasileiras tendem a ser mais custo eficientes do que as públicas” (World Bank, 2018, p.XX). Entretanto, a análise não considera que as universidades públicas brasileiras desenvolvem pesquisa e lideram a geração de patentes, enquanto as universidades privadas, que concentram o número de alunos no ensino superior, são, em sua maioria, faculdades isoladas, focadas apenas no ensino.

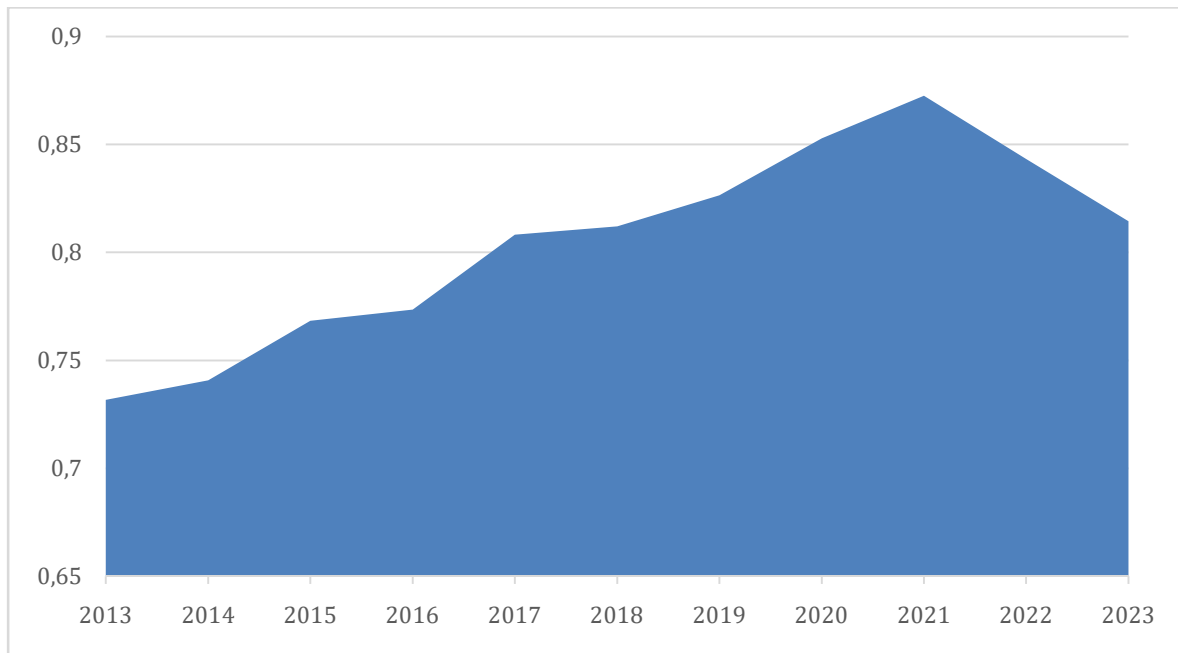
Tabela 1 –Recursos orçamentários líquidos pelas Universidades Federais em relação aos gastos totais em educação.

Ano	Função Educação		Subfunção Educação Superior		Universidades Federais	
	R\$	% Função Educação	R\$	% Função Educação	R\$	% Função Educação
2013	128.471.390.621,62	31,13%	39.991.580.968,70	31,13%	33.322.560.018,77	25,9%
2014	134.968.145.914,30	32,47%	43.820.120.415,46	32,47%	35.368.710.946,71	26,2%
2015	133.223.915.437,90	34,34%	45.749.896.261,11	34,34%	34.985.713.757,83	26,3%
2016	129.473.170.209,22	32,59%	42.199.644.410,67	32,59%	35.402.044.587,14	27,3%
2017	134.184.317.114,12	31,76%	42.614.500.486,59	31,76%	37.215.963.012,94	27,7%
2018	137.154.788.552,03	30,75%	42.179.360.781,50	30,75%	36.988.971.952,16	27,0%
2019	136.817.173.726,98	30,63%	41.901.079.637,75	30,63%	36.835.660.184,00	26,9%
2020	129.136.341.398,01	29,79%	38.472.427.894,54	29,79%	34.249.616.307,03	26,5%
2021	126.667.102.211,35	27,24%	34.500.384.212,60	27,24%	30.883.842.072,21	24,4%
2022	135.199.727.811,54	25,42%	34.365.782.658,05	25,42%	30.631.645.118,08	22,7%
2023	150.830.992.285,21	24,66%	37.189.645.916,22	24,66%	32.553.436.376,94	21,6%

Fonte: Elaborado pelos autores com base no SIOP (dados atualizados pelo IPCA a preços de dez 2023)

O Gráfico 1 apresenta os dados do comprometimento de recursos liquidados das universidades públicas federais com gastos em pessoal. Na análise da série histórica observa-se que os gastos com pessoal passaram de 73,17% dos orçamentos das universidades em 2013 para 87,26% em 2021, ano com maior comprometimento, reduzindo para 81,45% em 2023. A concentração dos recursos da execução em pessoal é significativa, uma vez que no cálculo são incluídos os servidores ativos e os inativos. No período analisado, a média dos recursos liquidados com inativos representa cerca de 30% do total do gasto com pessoal. Outro fato a ser considerado é que não houve nesse período um aumento significativo nas contratações de docentes e técnicos administrativos como ocorreu no período de 2007 a 2012 durante a ampliação do acesso ao ensino público promovido pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

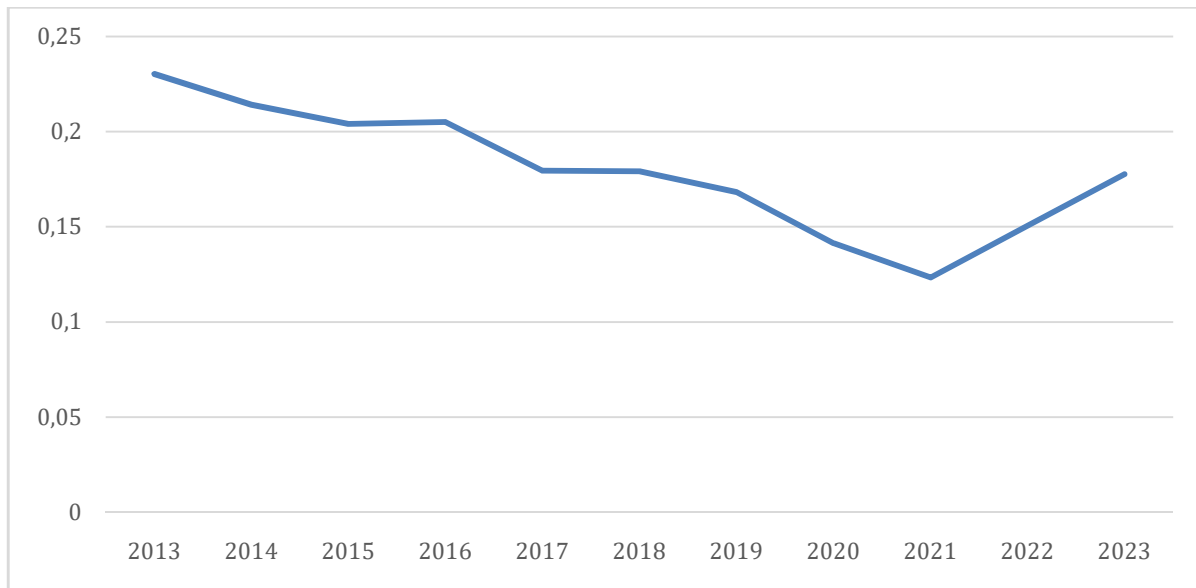
Gráfico 1 – Comprometimento de recursos das universidades públicas federais com gastos em pessoal



Fonte: elaborada com base no SIOP (BRASIL, 2024)

O aumento do comprometimento da execução das despesas orçamentárias das universidades federais deve-se a redução da execução das despesas discricionárias. O Gráfico 2 mostra uma redução significativa dos recursos liquidados para o pagamento de despesas de custeio (pagamento de conta água, luz, telefone, etc.). que reduziram -24,63% no período de 2013 a 2023. Segundo Caetano, Campus e Cavalcanti (2021, p. 12), "o Estado brasileiro vem se eximindo da responsabilidade de garantir financiamento suficiente às instituições públicas federais".

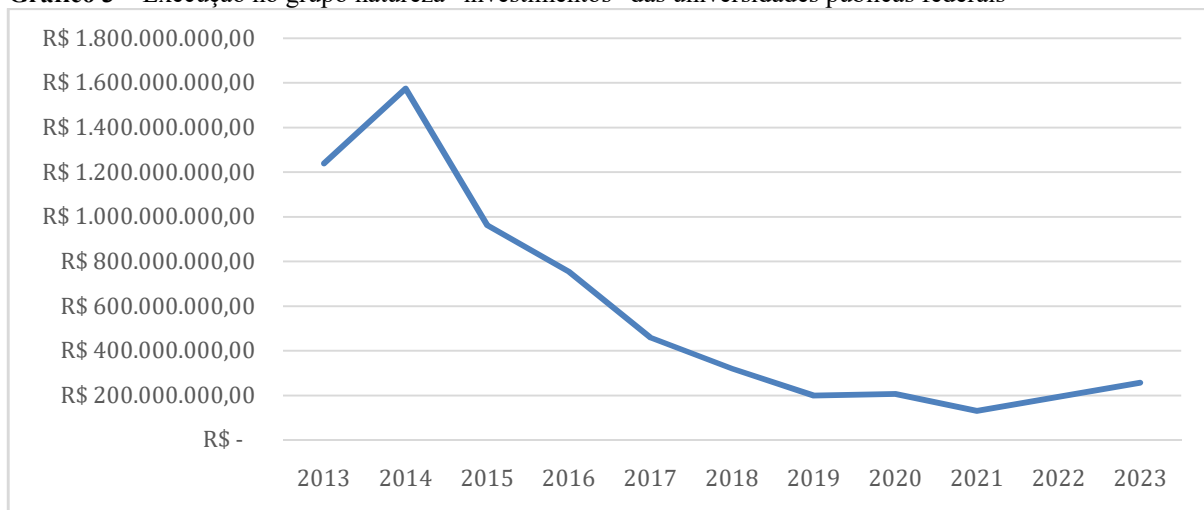
Gráfico 2 – Execução no grupo natureza outras despesas correntes das universidades públicas federais



Fonte: elaborada com base no SIOP (BRASIL, 2024)

Quando analisamos os recursos de capital (investimentos), observamos que a queda foi mais acentuada, já que reduziu em 79,29% o volume de recursos executados pelas universidades públicas federais em 2023 em relação à 2013, conforme Gráfico 3. A redução dos recursos de custeio e investimento procuram ajustar a universidade a uma situação concreta de contingenciamento dos orçamentos públicos, especialmente a partir de uma política econômica centrada em instrumentos de ajuste fiscal permanente (BEHRING, 2019), como as desvinculações orçamentárias, o superávit primário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101 /2000), e mais recentemente da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos (Lei XXX). Política essa que contrai a capacidade do Estado brasileiro de financiar políticas sociais, como educação superior.

Gráfico 3 – Execução no grupo natureza “investimentos” das universidades públicas federais



Fonte: elaborada com base no SIOP (BRASIL, 2024)

As universidades públicas podem buscar recursos complementares de outras fontes do Tesouro Nacional para o financiamento da pesquisa e da infraestrutura física dos laboratórios de pesquisa. As principais fontes estão vinculadas ao

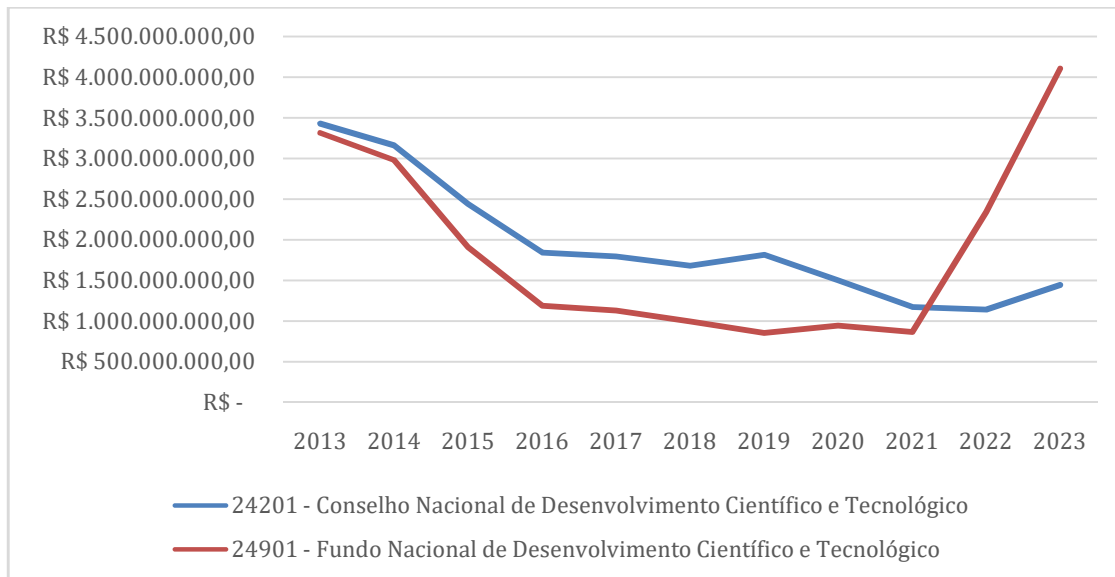
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, especialmente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). O CNPq é uma instituição criada para organizar e promover pesquisa científica que direciona seus recursos para o financiamento de projetos de pesquisa, formação de pesquisadores e para cooperação técnica entre universidades brasileiras e instituições estrangeiras. Já o FNDCT é um fundo público criado com a finalidade de “dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente para implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico” (BRASIL, 1969).

O Gráfico 3 mostra que os valores liquidados pelo CNPq reduziram 57,9% em 2023 em relação à 2013. Já os recursos liquidados pelo FNDCT seguiram o mesmo comportamento, como a mesma tendência de queda até 2021. Os valores liquidados em 2021 representavam apenas 26,15% dos recursos liquidados em 2013.

O crescimento dos recursos liquidados em 2022 e 2023 deve-se a aprovação da Lei Complementar nº 177 em janeiro de 2021. Para a Academia Brasileira de Ciências (2021), a Lei “moderniza a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e o protege contra bloqueios de recursos por parte da administração pública, representando uma grande vitória para a ciência, tecnologia e inovação do Brasil”.

Embora a Lei possa representar um avanço e isso já podemos ser observados na execução orçamentária dos últimos dois anos, a Lei faz mudanças na forma como os recursos são distribuídos, ampliando para 50% os recursos direcionados diretamente para projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas e permite que recursos não reembolsáveis sejam direcionados para organizações sociais, antes exclusivos para Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs). Essas alterações podem reduzir os recursos direcionado diretamente para a infraestrutura de laboratórios e de pesquisa das universidades públicas brasileiras e intensificar a precarização da rede pública de pesquisa.

Gráfico 3 – Execução dos recursos em fase de liquidação do CNPq e do FNDCT



Fonte: elaborada com base no SIOP (BRASIL, 2024)

A queda observada nos recursos de custeio e de investimentos e a redução dos recursos executados pelas agências públicas de fomento científico faz com que cada vez mais as universidades públicas sejam direcionadas para busca de recursos próprios. Fávaro e Bechi (2017) caracterizam as receitas próprias como os recursos suplementares captados com a prestação de serviços vinculadas aos convênios e contratos firmados com órgãos públicos e com o setor empresarial. Esses recursos suplementares de interações extraordinárias com governos e empresas, ameaça a autonomia da pauta científica das universidades e impede o planejamento de longo prazo.

Além disso, a desresponsabilização progressiva do Estado no período analisado distancia do modelo de universidade multifuncional proposto por Florestan Fernandes. A análise dessa estrutura global de financiamento indica que, se não for rompida, funciona como mecanismo perpetuador da condição de dependência da educação superior, e impede que a universidade pública possa contribuir com um eventual esforço nacional de rompimento da condição dependente no sistema capitalista mundial (MARINI [1973]; 2022).

Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo problematizar como o financiamento público das universidades públicas federais contribui para a reprodução do padrão dependente da educação superior brasileira, ou seja, funciona como mecanismo perpetuador da condição de dependência da educação superior. Os dados apresentados evidenciam que a política econômica brasileira orientada para o ajuste fiscal permanente (Bering, 2019) na prática tem desresponsabilizado o Estado do financiamento público das universidades públicas federais, bem como das agências públicas de fomento à pesquisa.

A ausência de recursos públicos capaz de garantir o funcionamento (custeio) e a melhoria da infraestrutura (investimentos) tem tornado as universidades públicas prestadoras de serviços para instituições públicas e privadas nacionais e internacionais. O financiamento por meio de fontes próprias distancia a universidade

do modelo multifuncional, uma vez que torna escassos os recursos para o financiamento da pesquisa básica, que é essencial no longo prazo para o desenvolvimento de pesquisa aplicadas e futuras inovações. Além de gerar assimetrias entre os diferentes institutos nas universidades.

Além disso, os cortes nas agências públicas de financiamento da pesquisa, bem como o direcionamento de recursos do FNDCT para as empresas também contribui para a intensificação do desfinanciamento das universidades públicas federais. Considerando que as universidades públicas têm um papel central na geração de novas patentes, essa desresponsabilização do Estado brasileiro compromete a geração de inovações tecnológicas, o que intensifica ainda mais a condição dependente.

Embora a busca por recursos próprios tem sido uma alternativa para a manutenção das atividades nas universidades e uma alternativa para a realização de alguns investimentos, defendemos, assim como Florestan Fernandes que o rompimento da dependência por meio da ciência, tecnologia e inovação somente será possível através de um investimento massivo do Estado Brasileiro nas universidades públicas. A reposição dos recursos discricionários é uma necessidade imediata, bem como a revisão dos marcos normativos e constitucionais que tem privilegiado o ajuste fiscal permanente em detrimento de um modelo autônomo de desenvolvimento.

Referências

- BEHRING, E. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; LIMA, R. L. (orgs.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019., p.43-65.
- COSTA, C. F.; SILVA, S. G.. **O neoliberalismo e a reprodução do padrão dependente de educação superior no Brasil**. In: VIII Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais [Anais]. Florianópolis, 2024, 21pp.
- COSTA, P. A.; COSTA, C. F. . A descaracterização da política de financiamento da CT&I: uma análise do FNDCT. **Revista de Administração Pública**, v. 58, p. 1-14, 2024.
- CUNHA, L.A. **A universidade temporã: o ensino superior, da colônia à era vargas**. 3a.ed. São Paulo: UNESP, 2007
- FÁVERO, A. A.; BECHI, D. O Financiamento da Educação Superior no Limiar Do Século XXI: O Caminho da Mercantilização da Educação. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 3, n. 1, p. 90-113, 2017.
- FERNANDES, F. **Reforma ou revolução?** São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- _____. **Capitalismo dependente e sociedade de classes na América Latina**. 4a. ed. São Paulo: Global, 2009.
- FERREIRA, C; M.S. LUCE. Introdução. In: FERREIRA, C; OSORIO, J.; M.S. LUCE (orgs.). **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo: Boitempo, 2012.
- MARINI, R. M. O ciclo do capital na economia dependente. In: FERREIRA, C.OSÓRIO, J.; LUCE, m. (orgs.). **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo: Boitempo, 2012, p.21-35.
- _____. Dialética da dependência. In: TRASPADINI, R.; STÉDILE, J.P. (orgs.). **Ruy Mauro Marini: dialética da dependência e outros textos**. São Paulo, Expressão Popular, 2022a, p.167-216.

- _____. Sobre a dialética da dependência. In: TRASPADINI, R.; STÉDILE, J.P. (orgs.). **Ruy Mauro Marini: dialética da dependência e outros textos**. São Paulo, Expressão Popular, 2022b, p.217-232.
- MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- NETTO, J.P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo; Expressão Popular, 2011.
- PANIZZON, C. F. C. ; COSTA, P. A. . O (Des)Financiamento da Pesquisa no Brasil: uma análise da execução orçamentária das agências e fundos federais de apoio à pesquisa entre 2003 e 2020. **FINEDUCA: REVISTA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**, v. 13, p. 1-17, 2023.
- RIBEIRO, D. **A universidade necessária**. São Paulo: Paz e Terra, 1969.
- SALLES, J.C. **Universidade pública e democracia**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- WASSERMANN, C. **A teoria da dependência: do nacional-desenvolvimentismo ao neoliberalismo**. São Paulo: FGV Editora, 2017.
- World Bank. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**, Brasília, DF, 2018.