



XVIII Congresso Internacional de Custos
XXX Congresso Brasileiro de Custos

15 a 17 de novembro de 2023
Natal / RN / Brasil



Reflexos dos cortes orçamentários sobre os gastos das universidades públicas federais

Cleyde Cristina Rodrigues (UFU) - cleyde.rodrigues@ufv.br

Lucimar Antônio Cabral de Ávila (UFU) - lcavila@ufu.br

Marcelo Tavares (UFU) - mtavares@ufu.br

Lais Barbosa Vieira (UFU) - laisbarbosavieira@ufu.br

Resumo:

As universidades públicas federais compõem a estrutura organizacional do Ministério da Educação, sendo financiadas com recursos da União, a qual tem a obrigação legal de assegurar a manutenção e o desenvolvimento dessas instituições de ensino. No entanto, os últimos anos têm sido marcados por uma diminuição do aporte de recursos financeiros às instituições federais de ensino superior pelo Governo Federal, por meio de cortes e contingenciamentos orçamentários, com queda acentuada nos investimentos desde 2015 e reforçada pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016. Com base nessa contextualização, esta pesquisa objetivou investigar os reflexos dos cortes orçamentários sobre os gastos com pessoal, custeio e investimentos das universidades públicas federais. Tratou-se de um estudo descritivo, com abordagem quantitativa. O objeto de pesquisa deste estudo foi constituído pelas sessenta e nove universidades públicas federais brasileiras. Por meio de análises descritivas e do teste de correlação de Spearman, verificou-se que os últimos dez anos foram os que mais instituíram cortes orçamentários às universidades federais, principalmente no período 2015/2016 e 2018/2022, afetando principalmente as despesas discricionárias, sobre as quais o gestor público teria maior liberdade na tomada de decisão sobre a aplicação do recurso. Considerando a classificação quanto ao grupo de natureza, as despesas de pessoal, custeio e investimentos revelaram quedas em seus montantes medianos, sendo os gastos com investimentos os mais impactados negativamente. Apesar dos cortes orçamentos recorrentemente impostos às universidades públicas, este estudo comprovou que as restrições financeiras foram destacadamente acentuadas pela EC nº 95, a partir do exercício de 2018.

Palavras-chave: *Universidade pública federal; cortes orçamentários; despesas de pessoal; despesas de custeio; investimento; Teoria Geral dos Cortes.*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

Reflexos dos cortes orçamentários sobre os gastos das universidades públicas federais

RESUMO

As universidades públicas federais compõem a estrutura organizacional do Ministério da Educação, sendo financiadas com recursos da União, a qual tem a obrigação legal de assegurar a manutenção e o desenvolvimento dessas instituições de ensino. No entanto, os últimos anos têm sido marcados por uma diminuição do aporte de recursos financeiros às instituições federais de ensino superior pelo Governo Federal, por meio de cortes e contingenciamentos orçamentários, com queda acentuada nos investimentos desde 2015 e reforçada pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016. Com base nessa contextualização, esta pesquisa objetivou investigar os reflexos dos cortes orçamentários sobre os gastos com pessoal, custeio e investimentos das universidades públicas federais. Tratou-se de um estudo descritivo, com abordagem quantitativa. O objeto de pesquisa deste estudo foi constituído pelas sessenta e nove universidades públicas federais brasileiras. Por meio de análises descritivas e do teste de correlação de Spearman, verificou-se que os últimos dez anos foram os que mais instituíram cortes orçamentários às universidades federais, principalmente no período 2015/2016 e 2018/2022, afetando principalmente as despesas discricionárias, sobre as quais o gestor público teria maior liberdade na tomada de decisão sobre a aplicação do recurso. Considerando a classificação quanto ao grupo de natureza, as despesas de pessoal, custeio e investimentos revelaram quedas em seus montantes medianos, sendo os gastos com investimentos os mais impactados negativamente. Apesar dos cortes orçamentos recorrentemente impostos às universidades públicas, este estudo comprovou que as restrições financeiras foram destacadamente acentuadas pela EC nº 95, a partir do exercício de 2018.

Palavras-chave: Universidade pública federal. Cortes orçamentários. Despesas de pessoal. Custeio. Investimento. Teoria Geral dos Cortes.

Área Temática: Custos aplicados ao setor público.

1 INTRODUÇÃO

As universidades públicas federais brasileiras integram a estrutura organizacional do Ministério da Educação (MEC), como órgãos da administração indireta, instituídas na forma de fundações ou autarquias, sendo financiadas com fundos orçamentários da União, a qual deverá assegurar recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento das instituições públicas de ensino superior (Brasil, 1996; Caetano & Campos, 2019). Segundo previsão constitucional, as universidades usufruem de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (Brasil, 1988), sendo-lhes assegurada legalmente a existência de órgãos colegiados deliberativos e de estatuto jurídico especial capaz de atender às especificidades de suas estruturas, organização, financiamento, dentre outras (Brasil, 1996).

Apesar da presunção de autonomia das universidades federais, a dependência do financiamento público sujeita essas instituições de ensino ao arcabouço legal

instituído para regulamentar o orçamento total da União, o qual se sujeita às orientações e aos critérios gerenciais e econômicos antecipadamente estabelecidos por órgãos de gestão governamentais e altamente influenciados pela conjuntura econômica (Caetano & Campos, 2019) ou pela necessidade de impor contingenciamentos provenientes de restrições fiscais (Buarque, 2019; Goldemberg, 2020). Nesse sentido, as universidades públicas vêm sendo pressionadas pelas dificuldades financeiras e pela instabilidade política do país (Terra, 2019), resultando em restrições orçamentárias à educação superior, criando barreiras à manutenção, ao controle, à ampliação de estruturas e à aquisição de equipamentos (Dutra & Brisolla, 2020).

Nesse contexto, os últimos anos têm sido marcados por uma diminuição do aporte de recursos financeiros às instituições federais de ensino superior pelo Governo Federal, por meio de cortes e contingenciamentos orçamentários (Caetano & Campos, 2019), com queda acentuada nos investimentos desde 2015 (Mugnatto, 2021). Segundo o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES, 2018), os constantes cortes dos recursos destinados à educação superior podem resultar numa deterioração crescente da educação pública, na precarização das condições de trabalho, na queda da qualidade do ensino e da produção científica dessas instituições. Após o *impeachment* presidencial ocorrido em agosto de 2016, intensificou-se uma agenda regressiva no campo das políticas sociais, a partir do governo Temer (2016-2018) (Guimarães & Silva, 2023), com a instituição de um Novo Regime Fiscal, por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Amaral, 2017), a qual fixou a limitação da ampliação das despesas primárias pelo período de 20 anos para as instituições mantidas pela União, inclusive as instituições federais de ensino superior (Caetano & Campos, 2019). Essas despesas primárias referem-se aos gastos com pessoal, custeio e investimentos, com exceção daquelas relacionadas ao pagamento de juros, encargos e amortização de dívidas (Dutra & Brisolla, 2020).

Tendo como base a contextualização apresentada, emerge o seguinte questionamento: Quais foram os reflexos dos cortes orçamentários da União sobre os gastos das universidades públicas federais? Em busca de elucidar a referida questão de pesquisa, este trabalho objetivou investigar os reflexos dos cortes orçamentários sobre os gastos com pessoal, custeio e investimentos das universidades públicas federais.

Estudos têm ressaltado a necessidade de pesquisas mais aprofundadas sobre os efeitos da escassez de recursos das organizações públicas e seus sistemas de gestão, principalmente aquelas entidades que dependem de transferências governamentais para sua sobrevivência (Levine, 1978). A pesquisa contábil tem muito a aprender com a observação do funcionamento das suas práticas em contextos de crises, mas ainda existe uma carência de pesquisas sobre reações às crises financeiras e econômicas, principalmente no setor público (Barbera, Guarini & Steccolini, 2020). As universidades públicas federais são instituições brasileiras relevantes à sociedade, pois oferecem ensino, conhecimento e tecnologia (Caetano, Campos & Cavalcanti, 2021). Considerando, portanto, os benefícios do acesso à educação superior pública, previstos no art. 43 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Brasil, 1996) e as inúmeras dificuldades orçamentárias que essas instituições vêm vivenciado nos últimos anos (Amaral, 2017), fica evidenciada a relevância desta pesquisa. Considerando a inexistência de um padrão único de achados, devido à diversidade das universidades federais, este estudo poderá contribuir com o desenvolvimento teórico dos reflexos dos cortes orçamentários sobre

a tomada de decisão das instituições de ensino, tendo como base de discussão a Teoria Geral dos Cortes, além de apresentar possíveis divergências entre o direito ao acesso à educação superior gratuita e a operacionalização das transferências orçamentárias.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Universidades públicas federais: processo de execução orçamentária e restrições financeiras

As instituições de ensino superior, no Brasil, de acordo com a organização e prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas junto ao Ministério da Educação (MEC), como faculdades e posteriormente como centros universitários ou universidades (Brasil, 2006). As universidades são conceituadas no art. 52 da LDB como instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam principalmente pela produção intelectual institucionalizada por meio do estudo sistemático de temas relevantes, além de manterem em seu corpo docente pelo menos um terço com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e em regime de dedicação exclusiva (Brasil, 1996). Está previsto constitucionalmente que a União deverá organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios, além de financiar as instituições de ensino superior federais (Brasil, 1988). Nesse sentido, para realizar as atividades que lhe são previstas, como o ensino, as universidades demandam recursos humanos e financeiros (Juliatti, Paula, Santana, Valle, Luz, Cordeiro, Oliveira, Deus & Borges, 2022).

Como órgãos da administração indireta, as universidades federais estão limitadas às disposições da administração pública federal, principalmente no que diz respeito ao planejamento econômico e financeiro e à administração de pessoal (Caetano & Campos, 2019), e essa dependência orçamentária pode ocasionar às instituições de ensino sérias dificuldades financeiras devido ao gerenciamento de recursos pelo MEC (Goldemberg, 2020). Os recursos que financiam as atividades das instituições federais são predominantemente oriundos da União (88%), sendo o restante vinculado à convênios (9%) e receitas próprias (3%) (Amaral, 2008). Reis e Chaves (2021) ressaltam a importância do Governo Federal no financiamento das instituições federais de ensino superior, as quais contribuem para o desenvolvimento da pesquisa científica brasileira, para a formação de novos pesquisadores e para a oferta de serviços públicos através dos projetos de extensão.

A União tem obrigação legal de destinar recursos suficientes para que as instituições de ensino superior públicas se mantenham e se desenvolvam (Brasil, 1996). O Estado, em todas as suas esferas, materializa suas ações planejadas por meio do orçamento público, que é o instrumento utilizado para discriminar a origem e o montante dos recursos a serem obtidos e dos dispêndios a serem efetuados (Piscitelli & Timbó, 2019). O orçamento é um importante instrumento de planejamento de entidades públicas e privadas e representa o fluxo previsto de ingressos (receitas) e aplicações de recursos (despesas) em determinado período (Brasil, 2021).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), responsável por estabelecer normas de finanças públicas direcionadas à responsabilidade dos entes públicos quanto à gestão fiscal, destaca a importância de uma ação planejada e transparente (Brasil, 2000), mediante a adoção de um planejamento integrado, consubstanciado nas seguintes peças orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (Brasil, 1988; Brasil,

2000; Kohama, 2016). Enquanto o PPA configura um plano de médio prazo (quatro anos), no qual estarão ordenadas as ações do governo que propõem a realização dos objetivos e metas fixadas, a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública e norteará a elaboração dos orçamentos anuais, materializados nas LOAs, as quais vislumbram concretizar as ações planejadas no PPA (Kohama, 2016). A LOA é o próprio orçamento anual dos entes governamentais.

Nesse contexto, a LOA tem o objetivo principal de prever as receitas e despesas do Governo Federal para o exercício seguinte, preconizando quanto será aplicado em cada área e de onde virão os recursos (Brasil, 2023b). A Lei Federal nº 14.535/2023 (LOA – 2023) estimou as receitas e fixou as despesas da União para o exercício financeiro de 2023 (Brasil, 2023a). A referida lei estabeleceu receitas no montante de 5,201 trilhões de reais para 2023, fixadas as despesas da seguinte forma, aproximadamente: 31% para o Orçamento Fiscal, 30% para o Orçamento da Seguridade Social e 39% para o Refinanciamento da Dívida Pública (Brasil, 2023a). Do total estimado, foi apresentado no Anexo II da LOA – 2023 a seguinte distribuição orçamentária: 40,3% serão destinados aos órgãos públicos vinculados ao Governo Federal; 9,3% serão transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios; 1,3% resguardados às operações oficiais de crédito e 49,1% serão alocados à Dívida Pública Federal (Brasil, 2023a). Do valor total do orçamento destinado aos órgãos públicos (2,094 trilhões de reais), 7,59% serão destinados ao Ministério da Educação, aproximadamente 158,96 bilhões de reais (Brasil, 2023a).

Após a publicação da LOA, o Poder Executivo disporá de trinta dias para estabelecer uma programação financeira e o cronograma de execução de desembolso, com o intuito de cumprir as metas estabelecidas (Piscitelli & Timbó, 2019). O MEC, como órgão orçamentário, destina anualmente parte do orçamento recebido do Governo Federal às instituições públicas de ensino, denominadas unidades orçamentárias (SIOP, 2023). O montante alocado (dotação) à cada unidade orçamentária configura a importância creditada para atender determinadas despesas do ente público (Brasil, 2021). Por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) é possível verificar o valor da dotação inicial e da dotação atualizada da instituição pública (Brasil, 2000). Importante destacar ainda que fazem parte da elaboração da LOA a previsão das receitas orçamentárias e a fixação das despesas obrigatórias e discricionárias (Enap, 2017).

Para facilitar o entendimento da análise quantitativa proposta nesta pesquisa, é válido compreender algumas classificações das despesas orçamentárias, conforme Figura 1:

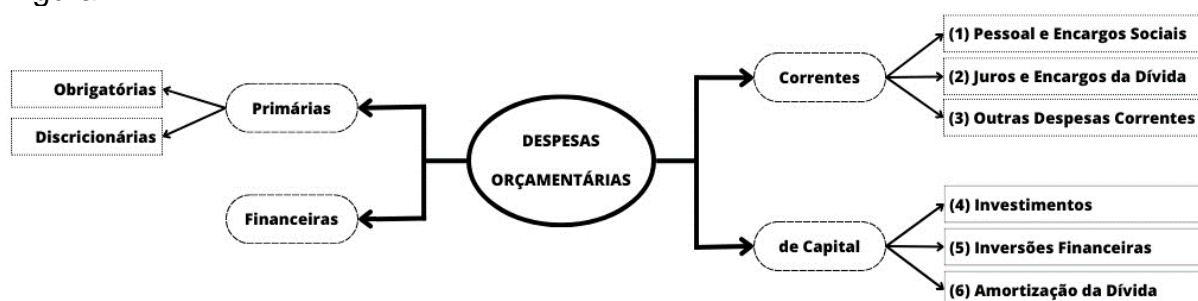


Figura 1. Classificação das despesas orçamentárias

Fonte: Adaptado de Enap (2017) e Brasil (2021).

As despesas orçamentárias serão classificadas em primárias ou financeiras (não primárias). Como despesas primárias são considerados os gastos públicos realizados para o provimento de bens e serviços à população, tais como saúde,

educação, obras e manutenção da estrutura estatal. As despesas financeiras são resultantes do pagamento de dívidas públicas ou da concessão de empréstimos em favor de outras instituições (Gadelha, 2017). Essa classificação orçamentária foi instituída pela União com o objetivo de demonstrar o resultado primário do ente público, calculado por meio da diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias (Brasil, 2021).

As despesas primárias podem ser reclassificadas em obrigatórias ou discricionárias. As despesas de natureza obrigatória são aquelas sobre as quais o ente público tem a obrigação legal ou contratual de realizar, ou seja, o gestor público não tem discricionariedade na execução, tais como o pagamento de pessoal e encargos sociais, gastos mínimos em educação e saúde, despesas com a dívida pública, dentre outras; enquanto as despesas de caráter discricionário são realizadas a partir da disponibilidade dos créditos orçamentários, sobre as quais o ente público tem maior liberdade na tomada de decisão sobre a aplicação do recurso (Gadelha, 2017; Brasil, 2023c). No âmbito federal, as despesas obrigatórias chegam a configurar cerca de 88% do orçamento, isto é, apenas uma pequena parcela dos recursos seriam discricionárias (12%) (Gadelha, 2017).

Quanto à categoria econômica, as despesas também serão classificadas em correntes e de capital. As despesas correntes são aquelas que não contribuem, de forma direta, para a formação ou aquisição de um bem de capital; enquanto as despesas de capital contribuirão diretamente para essa concepção (Brasil, 2021). Basicamente, as despesas correntes constituem os gastos de natureza operacional, realizados para a manutenção e o funcionamento dos órgãos públicos e podem ser classificadas nos seguintes grupos: 1- Pessoal e Encargos Sociais; 2- Juros e Encargos da Dívida; 3- Outras Despesas Correntes (Kohama, 2016). As despesas de capital são os gastos realizados com o intuito de criar novos bens de capital ou adquirir bens já em uso; podem ser distribuídas nos seguintes grupos: 4- Investimentos; 5- Inversões Financeiras; 6- Amortização da Dívida (Kohama, 2016).

No entanto, apesar da previsão legal de que cabe à União assegurar, anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições federais de ensino superior (Brasil, 1996), essas entidades públicas começaram a ser atingidas por cortes orçamentários, já na década de 1990 (Lugão, Abrantes & Brunozi Júnior, 2015). Ao final desse período, o Governo Federal brasileiro decidiu implantar medidas para retomar o avanço do ensino superior em três etapas: (1) 1998 a 2002 (ampliação de vagas e cursos oferecidos); (2) 2003 a 2006 (Programa Expansão Fase I – criou universidades fronteiriças e no interior do país) e (3) 2007 (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI) (Paula, Martin & Abrantes, 2020). O REUNI foi instituído por meio do Decreto Federal nº 6.096/2007, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência no ensino superior, no nível de graduação, em busca de otimizar a estrutura física e os recursos humanos já existentes nessas entidades públicas (Brasil, 2007), além de expandir as matrículas no ensino superior, reduzir a evasão e otimizar os recursos existentes (Paula et al., 2020), por meio da destinação de recursos financeiros adicionais às instituições federais de ensino superior que apresentassem planos de reestruturação, alavancando consideravelmente as matrículas nos cursos de graduação presencial (Souza, Filippo & Casado, 2015).

No entanto, a partir de 2015, o país foi assolado por uma crise econômica e política, impactando fortemente as universidades federais, as quais foram obrigadas a se adaptarem às novas condições financeiras causadas pelos cortes orçamentários

(Machado & D'Ávila, 2020). Desde então, os recursos creditados pela União não têm sido suficientes para garantir as despesas regulares para muitas universidades federais, causando suspensão de obras, paralisação de manutenção de prédios e mitigado serviços básicos como segurança e vigilância e as justificativas como crises financeiras e priorização de gastos públicos, em detrimento de outros gastos, têm sido utilizadas de forma recorrente para defender a diminuição de aporte de recursos orçamentário-financeiros das universidades públicas (Caetano & Campos, 2019).

A partir do governo do presidente Michel Temer (2016-2018), houve a intensificação de uma agenda retrógrada no campo das políticas sociais e o marco principal da consolidação dessa política de ajuste fiscal foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, cujo propósito principal foi viabilizar o pagamento das despesas com a dívida pública enquanto congelava as despesas primárias por um período de vinte anos (Guimarães & Silva, 2023). Com a aprovação da EC nº 95/2016 (Teto dos Gastos), o orçamento das universidades foi reduzido, principalmente com relação às despesas de custeio e investimentos (Guimarães & Silva, 2023). Amaral (2008) relatou que, anteriormente, cerca de 80% dos créditos orçamentários das universidades federais era destinado ao pagamento de despesas de pessoal e encargos, 18% às despesas de custeio e 2% às despesas de capital (investimentos), como a aquisição de acervos bibliográficos, equipamentos, obras e instalações.

Nesse sentido, percebe-se que o financiamento da educação superior no Brasil dependerá fortemente do comportamento da política macroeconômica, da arrecadação de tributos federais, do resultado primário do Governo Federal e da política fiscal (Caetano et al., 2021) e os cortes financeiros sucessivos poderão causar dificuldades financeiras às universidades federais de ensino, principalmente aos gestores públicos quanto às decisões de implementação desses cortes (Hardy, 1984). Sob esse contexto, compreende-se a relevância deste estudo, quanto à investigação dos reflexos dos cortes orçamentários sobre os gastos das universidades federais, considerando que o gestor público, juntamente ao colegiado deliberativo, deverão decidir sobre o repasse das restrições financeiras impostas pelo Governo Federal.

2.2 Teoria da Gestão dos Cortes

A discussão teórica sobre a gestão de cortes orçamentários na administração pública foi iniciada com o trabalho de Levine (1978), o qual ressaltou a necessidade de se investigar os efeitos da escassez de recursos sobre as instituições públicas e seus sistemas de gestão, instigado por eventos político-econômicos que estavam ocorrendo nos Estados Unidos, nos anos de 1970. Levine (1978) justifica que as organizações públicas são responsáveis por prestar serviços à população, os quais normalmente não apresentam valor monetário direto ou não são facilmente mensuráveis, e, como os orçamentos dependem das dotações, a manutenção e a sobrevivência dessas instituições dependeriam de estratégias de gestão mais sofisticadas, as quais foram nomeadas como *Cutback Management* (gestão dos cortes).

Levine (1978) categorizou possíveis causas do enfraquecimento das organizações públicas (vulnerabilidade política; esgotamento do problema; atrofia organizacional e entropia ambiental) ao longo de duas dimensões: (1) resultado de condições internas ou externas à instituição e (2) produto de condições políticas ou econômicas/técnicas. Diante de um cenário de cortes orçamentários, as organizações públicas se deparam com três decisões básicas: primeiro, a gestão deve decidir pela adoção de uma tática de resistência ao corte ou de suavização; segundo, de acordo com a decisão tomada anteriormente, deverá escolher quais as estratégias mais

apropriadas; e, terceiro, terá que decidir onde e como os cortes ocorrerão dentro da instituição (Levine, 1978). Os métodos de cortes mais comumente usados, e citados por Levine (1978), foram os seguintes: realização de cortes salariais, congelamento de contratações, aplicação de cortes uniformes em todas as unidades, cortes em setores de baixa produtividade e planejamento de abordagens orçamentárias capazes de auxiliar na alocação de recursos em situações de mitigações financeiras (Dougherty & Klase, 2009).

Na opinião de Levine (1978), a gestão do corte orçamentário é uma questão complexa, pois além de selecionar as estratégias de resistência ou suavização da restrição, é demandado do gestor público decidir onde fazer os cortes, pois cada escolha imputa compensações e custos de oportunidade que não poderão ser deletados por meio da geração de novos recursos. Esse gerenciamento dos cortes significa gerenciar a mudança organizacional para níveis mais baixos de consumo de recursos e atividade organizacional (Levine, 1979). Posteriormente, vários autores têm citado a pesquisa seminal de Levine (1978), tais como: Hardy (1984); Dougherty e Klase (2009); Raudla, Savi e Randma-Liiv (2015) e Schmidt, Groeneveld e Van de Walle (2017). Teoricamente, podem ser discernidos três fluxos literários relacionados à gestão dos cortes: (1) gestão dos cortes do ponto de vista da administração pública, iniciado com o trabalho de Levine (1978), com foco no conteúdo dos cortes (o que, quando e onde cortar); (2) literatura contemporânea da administração pública sobre a gestão da autoridade, cujo interesse emerge com o advento da crise econômica de 2008, com foco nas estratégias de gestão de cortes; (3) literatura genérica sobre declínio organizacional, com uma abordagem do ciclo de vida da instituição para superar a crise (Schmidt et al., 2017).

Hardy (1984) explorou questões associadas à gestão dos cortes nas universidades canadenses. A autora relatou quatro métodos de cortes identificados nas instituições de ensino: realização de cortes similares e congelamentos salariais em todas as unidades da instituição; ciência de que os cortes não deveriam ser arbitrários, e sim, estarem relacionados a metas e prioridades; adoção de uma abordagem planejada de cortes; e tentativa de envolvimento da comunidade acadêmica nas decisões sobre os cortes com o intuito de buscar maior transparência e comprometimento (Hardy, 1984). No entanto, é uma tarefa difícil formular e implementar as decisões de cortes nesse tipo de instituição, pois enquanto decisões centralizadas podem causar reações políticas da comunidade acadêmica, as decisões descentralizadas podem prejudicar a viabilidade e a qualidade da universidade no longo prazo (Hardy, 1984). Sob essa premissa, direcionar cortes é uma tarefa árdua (Levine, 1979) e a gestão dos cortes configura uma tarefa desafiadora para os gestores públicos (Schmidt et al., 2017). Além disso, diferentes tipos de universidades podem reagir de maneiras distintas (Hardy, 1984), pois, em condições escassez de recursos, importa compreender como cada nível do sistema redefine seus interesses próprios, suas prioridades e os limites institucionais (Levine & Posner, 1981).

Importante ressaltar que as estratégias de cortes podem ser aplicadas em níveis de políticas nacionais, como a priorização política entre diferentes instituições ou campos políticos, ou organizacional, as quais implicam em decisões relacionadas à distribuição dos cortes entre as subunidades e os serviços prestados (Raudla et al., 2015). Esses autores também discutiram que a questão fundamental da gestão dos cortes é a decisão do que realmente deve ser cortado. As principais medidas de cortes, relatadas até então na literatura, foram direcionadas à redução de despesas operacionais, cortes de programas (repasse e serviços públicos) e cortes nas despesas de capital (investimentos e manutenção) (Raudla et al., 2015).

Nesse contexto, compreende-se a relevância da Teoria da Gestão dos Cortes em investigações de instituições públicas que são assoladas por cortes orçamentários, pois estas são obrigadas a tomar decisões complexas de como reagir às restrições orçamentárias, e no caso de necessidade de repasse de cortes, definir sobre quais gastos os mesmos serão aplicados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com a finalidade de cumprir o objetivo principal de investigar os reflexos dos cortes orçamentários sobre os gastos com pessoal, custeio e investimentos das universidades públicas federais, foi adotada uma abordagem quantitativa, considerando que tanto os dados quanto os resultados foram apresentados em termos numéricos (Gil, 2019). Com relação ao escopo apresentado, este estudo foi classificado como descritivo (Gil, 2019), dado o propósito de descrever as características do orçamento das universidades federais e a intenção de estabelecer relações entre as variáveis construídas.

O objeto de pesquisa deste estudo foi constituído pelo conjunto das 69 (sessenta e nove) instituições federais de ensino superior brasileiras, denominadas universidades públicas federais, conforme listagem apresentada no Apêndice A. As informações financeiro-orçamentárias foram obtidas por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA).

A pesquisa foi dividida em duas etapas: a primeira buscou identificar a evolução do orçamento das universidades federais, por meio da variação da dotação atualizada de cada uma, no período de 2000 a 2022, configurando todo o período de disponibilidade dos dados pelo SIOP; a segunda etapa examinou as possíveis relações entre a dotação orçamentária e os gastos das instituições, no período de 2013 a 2022, devido à recorrência dos cortes orçamentários no referido intervalo.

O Quadro 1 reúne as principais variáveis deste estudo:

Variável	Descrição
Dotação Atualizada	Representa o valor da dotação inicial (programação de créditos iniciais, conforme consta na LOA) somada aos créditos abertos/reabertos durante o exercício de referência e atualizações monetárias efetuadas durante a publicação da lei orçamentária, deduzidas as respectivas anulações e/ou cancelamentos
Despesa Empenhada	Demonstra os valores das despesas empenhadas no exercício, inclusive das despesas em liquidação, liquidadas ou pagas.
Identificador do Resultado Primário	Classificação das despesas empenhadas quanto ao resultado primário: financeiras, obrigatórias ou discricionárias.
Grupo de Natureza de Despesas	Classificação das despesas empenhadas quanto ao grupo de natureza das despesas: despesas correntes (1- Pessoal e Encargos Sociais, 2- Juros e Encargos da Dívida e 3- Outras Despesas Correntes) ou despesas de capital (4- Investimentos, 5- Inversões Financeiras e 6- Amortização da Dívida).

Quadro 1. Variáveis quantitativas do estudo.

Fonte: Adaptado de Brasil (2021).

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP sugere algumas classificações para as receitas e despesas orçamentárias, e uma delas refere-se à apuração do resultado primário, representado pela diferença entre as

receitas e despesas primárias (Brasil, 2021). A classificação mais recente foi apresentada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2022, conforme Quadro 2:

Código	Descrição
RP0	Despesa financeira
RP1	Despesa primária obrigatória, considerada no cálculo do RP (listadas em Anexo da LDO)
RP2	Despesa primária discricionária, não abrangida pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
RP3	Despesa primária discricionária, abrangida pelo PAC
RP4	Despesa primária discricionária, constante no orçamento de investimento e não considerada na apuração do resultado primário e não abrangida pelo PAC
RP5	Despesa primária discricionária, constante no orçamento de investimento e não considerada na apuração do resultado primário e abrangida pelo PAC
RP6	Despesa primária discricionária, provenientes de emendas individuais
RP7	Despesa primária discricionária, provenientes de emendas de bancadas estaduais
RP8	Despesa primária discricionária, provenientes de emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou de comissão mista permanente do Congresso Nacional
RP9	Despesa primária discricionária, provenientes de emendas de relator-geral do projeto da LOA

Quadro 2. Classificação das despesas orçamentárias quanto ao identificador do resultado primário.

Fonte: Adaptado de Noblat, Barcelos e Souza (2014) e Brasil (2022).

Nesse sentido, verifica-se que simplificada, as despesas serão subdivididas em financeiras, obrigatórias e discricionárias.

Dando início à análise quantitativa a que se propôs este estudo, foram tabulados e corrigidos pelo IPCA os orçamentos atualizados anuais das universidades federais, referentes ao período de 2000 a 2022. As variações desses orçamentos foram calculadas e as universidades federais com variações negativas (restrições orçamentárias) foram assinaladas, resultando no levantamento apresentado na Tabela 1:

Tabela 1

Quantitativo de universidades federais analisadas e percentual de instituições com variação do orçamento atualizado negativa (restrição orçamentária)

Ano	Qtde. total / Qtde variação negativa (%)	Ano	Qtde. total / Qtde variação negativa (%)	Ano	Qtde. total / Qtde variação negativa (%)
2000	48 / -	2008	54 / 04 (07,41%)	2016	63 / 38 (60,32%)
2001	48 / 37 (77,08%)	2009	55 / 09 (16,36%)	2017	63 / 12 (19,05%)
2002	49 / 14 (28,57%)	2010	56 / 02 (03,57%)	2018	63 / 29 (46,03%)
2003	50 / 38 (76,00%)	2011	59 / 07 (11,86%)	2019	68 / 17 (25,00%)
2004	51 / 01 (01,96%)	2012	59 / 10 (16,95%)	2020	69 / 56 (81,16%)
2005	51 / 07 (13,73%)	2013	59 / 06 (10,17%)	2021	69 / 62 (89,86%)
2006	54 / 00 (00,00%)	2014	63 / 14 (22,22%)	2022	69 / 54 (78,26%)
2007	54 / 10 (18,52%)	2015	63 / 45 (71,43%)	--	--

Fonte: Autoria própria (2023)

Considerando a evolução orçamentária das universidades federais, no período apresentado, percebe-se que os primeiros anos foram marcados por restrições orçamentárias para a maioria dessas instituições públicas, principalmente 2001 e 2003. A década seguinte (2004-2013) foi marcada por uma média de universidades federais com orçamento reduzido de 10%. No entanto, os anos subsequentes

revelaram um aumento considerável dessa situação de cortes orçamentários. Nesse contexto, decidiu-se pela análise dos reflexos desses cortes nos gastos das universidades federais no recorte temporal de 2013 a 2022.

A seguir, realizou-se o teste de normalidade de Shapiro-Wilk das variáveis obtidas, com o auxílio do software estatístico Jamovi (versão 2.3.21.0), mostrando que os dados não apresentam distribuição normal. Sob essa premissa, decidiu-se pela realização do teste de correlação não paramétrico de Spearman, além da análise descritiva dos dados coletados.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Dando início à análise a que se propôs esta pesquisa, foram coletados e corrigidos pelo IPCA os totais das dotações atualizadas e os totais das dotações empenhadas das universidades públicas federais, no período de 2000 a 2022, de acordo com a disponibilidade dos dados. A evolução das dotações atualizadas e empenhadas está ilustrada na Figura 2:

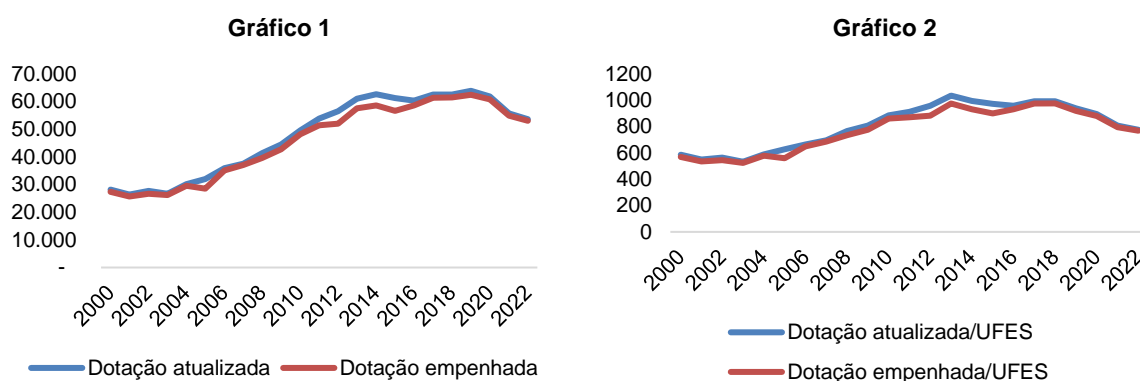


Figura 2. Gráfico 1: Evolução das dotações atualizadas e empenhadas das universidades públicas federais (2000-2022) em R\$ milhões; Gráfico 2: Evolução das dotações atualizadas e empenhadas divididas pelo número de universidades públicas federais (2000-2022) em R\$ milhões.

Fonte: Adaptado do SIOP (2023).

Percebe-se, pelo Gráfico 1, que a dotação atualizada das universidades públicas federais foi consideravelmente ampliada até o exercício de 2014. No período 2015-2022 houve uma redução percentual acumulada no orçamento de quase 15%. A dotação empenhada acompanha a dotação atualizada, apresentando um deslocamento mais aparente no período de 2011-2015. Com relação à razão das dotações atualizadas e empenhadas pelo quantitativo de universidades federais atendidas (Gráfico 2), verifica-se uma queda persistente desde o exercício de 2014, o que converge com a afirmação de Machado & D'Ávila (2020) de que a crise política e econômica brasileira de 2015 tenha impactado negativamente o orçamento das universidades federais, além da aprovação da EC n. 95/2016 (Teto dos Gastos) (Guimarães & Silva, 2023).

Pressupondo que a última década foi marcada por cortes orçamentários mais recorrentes às universidades federais, conforme apresentado na Figura 2, decidiu-se pelas demais análises quantitativas com foco no recorte temporal de 2013 a 2022. Nesse sentido, a análise descritiva das dotações atualizadas está representada na Tabela 3:

Tabela 3

Análise descritiva das dotações atualizadas das universidades públicas federais, corrigidas pelo IPCA, em R\$ milhares (2013-2022)

Ano	n	Média	Variação	Mediana	Variação	Desvio Padrão	CV*
2013	59	1.035.044	-	827.202	-	848.323	82,76%
2014	63	995.059	-2,93%	841.317	1,71%	845.773	85,00%
2015	63	971.600	-2,36%	816.225	-2,98%	819.632	84,36%
2016	63	957.510	-1,45%	812.650	-0,44%	804.166	83,99%
2017	63	992.902	3,70%	838.753	3,21%	830.733	83,67%
2018	63	991.749	-0,12%	865.338	3,17%	815.629	82,24%
2019	68	939.498	-5,27%	606.165	-29,95%	845.116	89,95%
2020	69	895.464	-4,69%	552.609	-8,84%	814.400	90,95%
2021	69	807.415	-9,83%	557.836	0,95%	728.708	90,25%
2022	69	776.671	-3,81%	535.952	-3,92%	683.508	88,00%

Fonte: Adaptado da saída do Jamovi (2023)

Haja vista as médias das dotações atualizadas e corrigidas pelo IPCA das universidades federais, apresentadas na Tabela 3, percebe-se que existe uma redução do orçamento praticamente em todos os anos do período analisado, com destaque ao exercício de 2019 (-5,27%), 2020 (-4,69%) e 2021 (-9,83%). Em 2013, o orçamento total das 59 universidades federais revelou um montante médio de R\$1,035 bilhão, enquanto em 2022 foi planejado o envio de um orçamento médio para 69 instituições de ensino federais de cerca de R\$776 milhões. Por se tratar de um conjunto de dados que apresentam distribuição não normal, a mediana configura uma medida descritiva mais relevante. Tendo em vista os exercícios apresentados, as medianas das dotações atualizadas apresentam valores com menores variações negativas, mas o ano de 2019 revela uma queda orçamentária de 29,95% em relação a 2018. Importante ressaltar também que os orçamentos anuais apresentaram alta variabilidade entre as universidades, alcançando níveis de 90% (2019-2021).

Com relação às despesas empenhadas pelas universidades federais, a Tabela 4 evidencia a análise descritiva, considerando a classificação das mesmas quanto ao indicador de resultado primário:

Tabela 4

Análise descritiva das despesas empenhadas das universidades públicas federais, classificadas pelo identificador de resultado primário, corrigidas pelo IPCA, em R\$ milhares (2013-2022)

(continua)

Ano	Identificador RP	%	Média	Mediana	Desvio Padrão	CV****
2013	Despesa Financeira***	8,0	78.204	68.292	59.585	76,19%
	Despesa Obrigatória**	68,8	670.265	548.239	605.491	90,34%
	Despesa Discricionária*	23,2	226.129	180.439	189.352	83,74%
2014	Despesa Financeira	8,5	79.387	72.467	67.173	84,61%
	Despesa Obrigatória	71,5	664.779	558.204	625.222	94,05%
	Despesa Discricionária	20,0	186.555	138.737	142.776	76,53%
2015	Despesa Financeira	8,9	79.869	73.113	65.309	81,77%
	Despesa Obrigatória	73,6	662.067	556.718	607.169	91,71%
	Despesa Discricionária	17,5	157.825	119.776	111.219	70,47%
2016	Despesa Financeira	8,5	79.443	72.330	62.895	79,17%
	Despesa Obrigatória	73,8	686.527	564.869	619.104	90,18%
	Despesa Discricionária	17,7	164.805	133.298	113.850	69,08%
2017	Despesa Financeira	8,8	85.944	73.511	66.456	77,32%
	Despesa Obrigatória	76,5	745.975	633.220	658.144	88,23%
	Despesa Discricionária	14,6	142.590	106.697	103.005	72,24%

Tabela 4

Análise descritiva das despesas empenhadas das universidades públicas federais, classificadas pelo identificador de resultado primário, corrigidas pelo IPCA, em R\$ milhares (2013-2022)

(conclusão)

Ano	Identificador RP	%	Média	Mediana	Desvio Padrão	CV****
2018	Despesa Financeira	8,8	85.880	79.055	64.387	74,97%
	Despesa Obrigatória	77,2	753.073	641.859	653.438	86,77%
	Despesa Discricionária	14,0	136.961	113.459	94.796	69,21%
2019	Despesa Financeira	8,6	78.673	51.630	64.868	82,45%
	Despesa Obrigatória	78,1	717.074	458.629	679.319	94,73%
	Despesa Discricionária	13,3	122.527	87.991	95.190	77,69%
2020	Despesa Financeira	9,7	85.784	57.837	71.931	83,85%
	Despesa Obrigatória	77,8	686.041	415.740	646.289	94,21%
	Despesa Discricionária	12,4	109.431	73.313	88.483	80,86%
2021	Despesa Financeira	10,2	81.156	54.057	66.626	82,10%
	Despesa Obrigatória	79,4	632.364	389.816	592.837	93,75%
	Despesa Discricionária	10,4	82.463	53.315	65.200	79,07%
2022	Despesa Financeira	9,9	76.218	51.074	61.566	80,78%
	Despesa Obrigatória	78,6	604.714	377.595	556.633	92,05%
	Despesa Discricionária	11,5	88.459	61.519	63.869	72,20%

Notas: *RP2, RP3, RP6, RP7; **RP1; ***RP0; ****Coeficiente de variação.

Fonte: Adaptado da saída do Jamovi (2023)

Analisando as informações apresentadas na Tabela 4, verifica-se que as despesas obrigatórias empenhadas pelas universidades federais apresentaram uma média de 75,5% do orçamento total, enquanto as despesas discricionárias e as despesas financeiras empenhadas apontaram médias de 15,5% e 9%, respectivamente. Gadelha (2017) revelou que as despesas públicas federais obrigatórias poderiam representar quase 90% do total de gastos orçamentários, enquanto uma pequena parte estaria disponível à execução de gastos discricionários, revelando uma proximidade com os achados das universidades públicas federais analisadas neste estudo.

Observando as medidas de posição das variáveis, percebe-se que existe uma certa distância entre as médias e as medianas, situação típica de dados que apresentam distribuição não normal. Nesse sentido, a mediana permanece como uma medida de posição mais confiável. Assim sendo, verifica-se que as medianas das despesas financeiras apresentaram um comportamento parecido até 2018 (R\$79 milhões), e desde então vem mostrando uma queda acentuada (R\$51 milhões em 2022), lembrando que em 2018, cerca de 46% das universidades federais apresentaram redução orçamentária, sendo estas reforçadas no período 2020 a 2022.

Quanto às medianas das despesas obrigatórias, o comportamento foi similar, com considerável aumento até o exercício de 2018 (R\$641 milhões) e sucessivas contrações orçamentárias (R\$377 milhões). Percebe-se também que enquanto no exercício de 2013 houve uma destinação mediana de R\$180 milhões às despesas discricionárias, no exercício de 2022 esse montante caiu para R\$61 milhões, considerando ainda que nesse período houve a criação de dez novas universidades federais, o que reforça que o impacto dos cortes orçamentários pode estar relacionado principalmente aos gastos discricionários, o que poderia ser explicado pela maior liberdade de tomada de decisão do gestor público. Quanto à variabilidade dos dados, percebe-se que as despesas obrigatórias apresentaram maior variação média (90%), enquanto as despesas discricionárias a menor variação média (75%).

As evoluções das despesas empenhadas, financeiras, obrigatórias e discricionárias, podem ser melhor visualizadas na Figura 3:

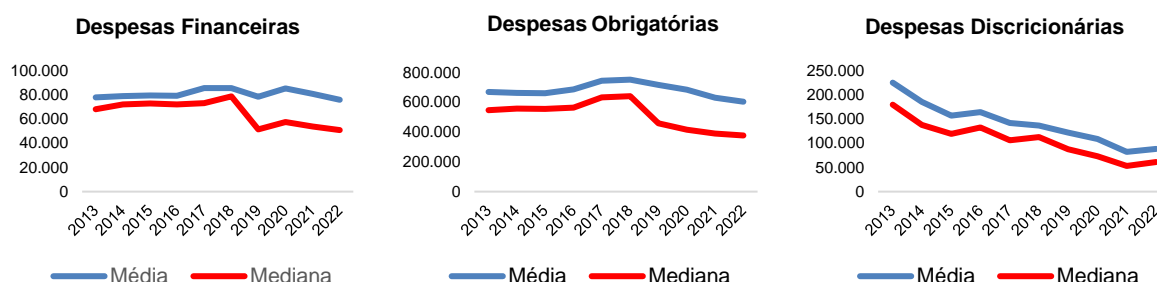


Figura 3. Evolução temporal das médias e medianas das despesas empenhadas das universidades públicas federais, classificadas pelo identificador de resultado primário (2000-2022) em R\$ milhares.

Fonte: Adaptado do SIOF (2023).

A seguir, foi realizada a análise descritiva das despesas empenhadas das universidades federais brasileiras, levando em consideração a classificação pelo grupo de natureza (Tabela 5):

Tabela 5

Análise descritiva das despesas empenhadas das universidades públicas federais, classificadas pelo grupo de natureza da despesa, corrigidas pelo IPCA, em R\$ milhares (2013-2022)

(continua)

Ano	Grupo de Natureza	%	Média	Mediana	Desvio Padrão	CV
2013	Pessoal e Encargos*	73,6	716.928	585.920	639.070	89,1%
	Custeio*	19,2	187.761	132.520	188.329	100,3%
	Investimentos**	7,1	69.198	57.669	37.911	54,8%
	Inversões Financeiras**	0,1	711	0	2.786	391,8%
2014	Pessoal e Encargos	76,8	714.350	606.572	666.587	93,3%
	Custeio	17,7	165.077	123.346	147.466	89,3%
	Investimentos	5,5	50.917	45.220	29.417	57,8%
	Inversões Financeiras	0,0	377	0	1.483	393,7%
2015	Pessoal e Encargos	79,4	714.117	610.903	650.390	91,1%
	Custeio	17,1	154.248	117.913	121.580	78,8%
	Investimentos	3,5	31.223	28.155	16.102	51,6%
	Inversões Financeiras	0,0	173	0	1.114	645,1%
2016	Pessoal e Encargos	78,2	728.205	615.090	651.027	89,4%
	Custeio	17,8	165.383	125.873	130.619	79,0%
	Investimentos	3,6	33.862	26.995	25.833	76,3%
	Inversões Financeiras	0,4	3325	0	25.698	772,9%
2017	Pessoal e Encargos	81,9	798.013	680.971	699.379	87,6%
	Custeio	15,9	154.767	122.148	118.750	76,7%
	Investimentos	2,2	21.719	16.191	13.635	62,8%
	Inversões Financeiras	0,0	12	0	93	794,9%
2018	Pessoal e Encargos	82,6	805.795	690.354	693.412	86,1%
	Custeio	15,8	154.131	117.562	112.518	73,0%
	Investimentos	1,6	15.897	10.948	18.474	116,2%
	Inversões Financeiras	0,0	91	0	721	793,7%
2019	Pessoal e Encargos	83,4	765.534	486.157	719.049	93,9%
	Custeio	15,1	139.294	106.276	109.591	78,7%
	Investimentos	1,5	13.420	8.010	18.216	135,7%
	Inversões Financeiras	0,0	26	0	217	824,0%

Tabela 5

Análise descritiva das despesas empenhadas das universidades públicas federais, classificadas pelo grupo de natureza da despesa, corrigidas pelo IPCA, em R\$ milhares (2013-2022)

(conclusão)

Ano	Grupo de Natureza	%	Média	Mediana	Desvio Padrão	CV
2020	Pessoal e Encargos	84,0	739.881	452.645	692.139	93,5%
	Custeio	14,5	127.580	86.406	109.514	85,8%
	Investimentos	1,5	13.700	9.573	10.746	78,4%
	Inversões Financeiras	0,0	96	0	765	798,2%
2021	Pessoal e Encargos	86,5	688.285	426.574	636.315	92,4%
	Custeio	12,3	98.079	66.008	81.966	83,6%
	Investimentos	1,2	9.484	6.043	9.986	105,3%
	Inversões Financeiras	0,0	135	0	1.117	830,6%
2022	Pessoal e Encargos	85,5	657.796	408.326	599.481	91,1%
	Custeio	13,2	101.217	75.382	75.527	74,6%
	Investimentos	1,3	10.377	6.540	10.148	97,8%
	Inversões Financeiras	0	0	0	0	-

Notas: *Despesas Correntes; **Despesas de Capital.

Fonte: Adaptado da saída do Jamovi (2023)

Com relação às despesas empenhadas com Pessoal e Encargos Sociais, foi possível averiguar também um comportamento de queda nas medianas a partir de 2018 (R\$690 milhões), chegando a R\$408 milhões em 2022. Esse grupo de despesas reúne os gastos com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, dentre outros (Brasil, 2021). Para essa amostra de universidades, os gastos com Pessoal e Encargos configuraram uma média de 81% dos totais gastos, em consonância com o percentual apontado por Amaral (2008). A variabilidade desses dados entre as universidades foi de 90%.

As despesas correntes classificadas como Custeio também apresentaram um encadeamento regressivo, saindo de um gasto mediano de R\$132 milhões em 2013 para R\$75 milhões em 2022. Compõem essas despesas de custeio os gastos com material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, auxílios alimentação e transporte, dentre outros (Brasil, 2021). Considerando o período analisado, as universidades consumiram cerca de R\$15,7% do orçamento total com despesas de custeio, um pouco abaixo do percentual apresentado por Amaral (2008) de 18%.

Seguramente, as despesas que mais apresentaram quedas quanto às medianas foram aquelas relativas aos investimentos (despesas de capital). Nesse grupo estão reunidas basicamente as despesas com softwares e planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis, instalações, equipamentos e material permanente em geral (Brasil, 2021). Os gastos com investimentos saíram de uma mediana de R\$57 milhões em 2013, para R\$6 milhões em 2022, revelando que podem configurar as despesas mais impactadas pelos cortes orçamentários dos últimos anos. Em média, os gastos com investimentos chegaram a uma média de 3% do orçamento total do período, mas nos últimos exercícios totalizaram cerca de apenas 1,3% do orçamento anual. Amaral (2008) revelou um percentual de 2% com gastos com investimentos à época em pesquisa realizada com todas as instituições de ensino federais. A variabilidade dos dados referentes às despesas de investimentos das universidades federais apresentou média de 83%.

Por fim, os gastos com Inversões Financeiras, que também é um tipo de despesa de capital, revelaram alta variabilidade, com destaque ao exercício de 2016 com média de R\$3 milhões, mas média zero em 2022. Basicamente, as inversões

financeiras são as despesas orçamentárias utilizadas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização (Brasil, 2021). Essas despesas representaram cerca de 0,05% do orçamento das universidades federais do período.

Levando em conta os achados descritos pelas análises descritivas, realizou-se o teste de correlação de Spearman com o intuito de verificar a relação entre o orçamento atualizado de cada exercício e as despesas empenhadas (Tabela 6):

Tabela 6

Análise de correlação pelo Coeficiente de Spearman considerando o orçamento atualizado das universidades públicas federais e as despesas empenhadas (2013-2022)

Ano	Identificador Resultado Primário			Grupo de Natureza de Despesa			
	Financeira	Obrigatória	Discricionária	Pessoal	Custeio	Investim.	Inversões
2013	0,980***	0,982***	0,917***	0,982***	0,971***	0,542***	0,185
2014	0,988***	0,991***	0,946***	0,992***	0,972***	0,659***	0,290*
2015	0,989***	0,994***	0,965***	0,993***	0,978***	0,672***	0,265*
2016	0,987***	0,992***	0,943***	0,993***	0,973***	0,475***	0,168
2017	0,990***	0,997***	0,960***	0,997***	0,978***	0,559***	0,154
2018	0,990***	0,997***	0,952***	0,997***	0,976***	0,626***	0,084
2019	0,988***	0,995***	0,962***	0,996***	0,978***	0,651***	0,109
2020	0,988***	0,998***	0,979***	0,998***	0,984***	0,691***	0,282*
2021	0,987***	0,999***	0,968***	0,999***	0,975***	0,493***	0,110
2022	0,988***	0,998***	0,966***	0,999***	0,978***	0,614***	-

Notas: *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001.

Fonte: Adaptado da saída do Jamovi (2023)

Os coeficientes de Spearman revelaram primeiramente que existe uma correlação forte entre o orçamento atualizado de cada universidade federal e as despesas classificadas quanto ao identificador de resultado primário, ou seja, a dotação atualizada obedece à divisão que vem sendo utilizadas para as despesas financeiras, obrigatórias e discricionárias. No entanto, com relação às despesas classificadas segundo o grupo de natureza, somente as despesas com pessoal e encargos sociais e as despesas de custeio apresentaram uma correlação forte. Desconsiderando os gastos com inversões financeiras, os quais mostraram alta variabilidade entre as universidades e entre os anos, as despesas com investimentos foram as que mais refletiram as alterações orçamentárias, devido ao moderado coeficiente de correlação apresentado nos exercícios investigados, o que comprova estatisticamente que são os gastos mais impactados pelos cortes financeiros, por não haver uma divisão equânime do orçamento atualizado. Amaral (2008) ressaltou que desde os anos 1990, as despesas com investimentos sofrem grandes oscilações. Nesse sentido, conclui-se que a forma como as universidades federais reagiram às restrições orçamentárias nos últimos anos pode ser explicada pela Teoria da Gestão dos Cortes, pois essas instituições repassaram os cortes à determinados tipos de despesas, ou seja, aos investimentos (Levine, 1978; Raudla et al., 2015).

Importante destacar que a EC nº 95/2016, denominada Teto dos Gastos, limitou os reajustes à inflação do ano anterior das despesas primárias associadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes/custeio e investimentos (Amaral, 2017), causando sérias reduções ao orçamento das universidades (Guimarães & Silva, 2023). Nesse sentido, essa EC acabou impedindo os investimentos necessários à manutenção e expansão das instituições de ensino superior públicas, quando criou uma vinculação do teto dos gastos com aspectos administrativos, comprometendo também recursos próprios dessas instituições (Caetano & Campos, 2019). Nesse cenário, percebe-se que os cortes orçamentários

às universidades federais vem sendo uma prática recorrente do Governo Federal nos últimos anos, mas foi reforçada com a aprovação da EC nº 95/2016, o que pode ser verificado tanto pelo quantitativo de universidades federais com redução orçamentária, bem como pela queda dos montantes financeiros empenhados, principalmente a partir do exercício de 2018, apesar de que a própria emenda resguardaria os reajustes dos gastos à base inflacionária do país, o que não foi verificado à maioria das universidades federais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em conta a importância das universidades públicas federais à sociedade brasileira, no que tange às funções principais de ensino, pesquisa e extensão, e pressupondo os prejuízos e limitações causadas a essas instituições pelos cortes orçamentários impostos pelo Governo Federal nos últimos anos, esta pesquisa teve como principal objetivo a investigação dos reflexos dessas restrições orçamentárias sobre os gastos com pessoal, custeio e investimentos das universidades federais, tendo como base teórica a *Cutback Management* (Teoria Geral dos Gastos).

Decidiu-se por realizar este estudo em duas etapas. A primeira examinou o montante do orçamento atualizado e corrigido pelo IPCA destinado a cada uma das 69 universidades federais, no período de 2000-2022, destacando o quantitativo dessas instituições que foram comprometidas pelas restrições orçamentárias, com relação ao exercício anterior. Verificou-se que, principalmente após o ano de 2015, um percentual relevante de universidades federais tiveram o orçamento anual reduzido, com destaque ao período 2018-2022. Além dos efeitos da crise econômica de 2014, determinou-se que a Emenda Constitucional nº 95/2016 impactou fortemente o orçamento das universidades públicas.

Nesse sentido, a segunda etapa desta pesquisa foi destinada à análise minuciosa das dotações empenhadas anuais destas entidades, considerando a classificação das despesas pelo identificador de resultado primário e pelo grupo de natureza. Merece ênfase o impacto dos gastos obrigatórios dessas instituições de cerca de 75% do montante orçamentário, compostos principalmente pelas despesas de pessoal e encargos, às quais revelaram um consumo de 81% do orçamento atualizado. Todas as despesas empenhadas apresentaram queda após o exercício de 2018, quando consideradas as medianas anuais, com destaque aos gastos com investimentos, cuja correlação com o orçamento revelou os menores coeficientes. Esses achados realçam um dos pressupostos da Teoria Geral dos Cortes de que também é demanda da gestão pública a indicação de onde e quanto cortar, restando poucas opções de atuação, dada que a maior parte do orçamento federal não é discricionário.

Sugere-se para pesquisas futuras uma análise mais aprofundada das despesas empenhadas considerando a discricionariedade dentro de cada grupo de natureza, além de um diagnóstico individualizado de cada universidade pública federal, dadas as especificidades de cada instituição.

REFERÊNCIAS

Amaral, N. C. (2008). Financiamento da educação superior no Brasil: gastos com as Ifes – de Fernando Collor a Luiz Inácio Lula da Silva. In Bittar, M., Oliveira, J. F.,

& Morosini, M. (Orgs.), *Educação Superior no Brasil – 10 Anos Pós-LDB* (pp. 257-282). Brasília: Inep.

Amaral, N. C. (2017). Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, 22(71), 1-25.

Barbera, C., Guarini, E., & Steccolini, I. (2020). How do governments cope with austerity? The roles of accounting in shaping governmental financial resilience. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 33(3), 529-558.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil. (1996). *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil. (2000). *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil. (2006). *Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006*. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil. (2007). *Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil. (2022). *Lei n. 14.436, de 9 de agosto de 2022*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil. (2023a). *Lei n. 14.535, de 17 de janeiro de 2023*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil. Câmara dos Deputados. (2023b). *Orçamento da União*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 08/08/2023.

Brasil. Congresso Nacional. (2023c). *Glossário de Termos Orçamentários*. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/lista/D>. Acesso em: 08/08/2023.

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. (2021). *Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP)* (9a ed.). Brasília: STN.

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. (2023). *Painel do Orçamento Federal*. Disponível em:

https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 20/07/2023.

- Buarque, C. (2019). Outros Contingenciamentos. *Revista Práticas de Administração Pública*, 3(3), 33-40.
- Caetano, E. F. S., & Campos, I. M. B. M. (2019). A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. *Revista Brasileira de Educação*, 24(e240043), 1-19.
- Caetano, E. F. S., Campos, I. M. B. M., & Cavalcanti, V. P. (2021). A captação de recursos próprios pelas universidades públicas federais: autonomia ou mercantilização? *Revista de Financiamento da Educação*, 11(24), 1-21.
- Dougherty, M. J., & Klase, K. A. (2009). Fiscal Retrenchment in State Budgeting: Revisiting Cutback Management in a New Era, *International Journal of Public Administration*, 32(7), 593-619.
- Dutra, N. L. D., & Brisolla, L. S. (2020). Impactos e rupturas na educação superior brasileira após a Emenda Constitucional 95/2016: o caso dos institutos federais. *Revista de Financiamento da Educação*, 10(7), 1-18.
- Gadelha, S. R. B. (2017). *Introdução ao Orçamento Público*. Brasília: ENAP.
- Gil, A. C. (2019). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7a. ed. São Paulo: Atlas.
- Goldemberg, J. (2020). A autonomia financeira das universidades. *Revista Angelus Novus*, 16 (ano XI), 1-4.
- Guimarães, A. R.; & Silva, A. T. (2023). Financiamento das Universidades Federais Paraenses no Contexto de Ajuste Fiscal: 2014-2021. *Revista de Financiamento da Educação*, 13(13), 1-15.
- Hardy, C. (1984). The Management of University Cutbacks: Politics, Planning and Participation. *Canadian Journal of Higher Education*, 14(1), 59–69.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023). *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=calculadora-do-ipca>. Acesso em: 28/07/2023.
- Jamovi. (2023). *The Jamovi Project*. Versão 2.3.21.0. Disponível em: jamovi.org. Acesso em: 10/08/2022.
- Juliatti, B. C., Paula, C. E. A., Santana, D. R., Valle, G. S. O., Luz, J. L. S., Cordeiro, J. B., Oliveira, M. A. M., Deus, L. A., & Borges, T. C. O que é uma gestão eficiente? A construção de critérios objetivos que delimitam o princípio da eficiência em Universidades Federais Brasileiras. *Brazilian Journal of Development*, 8(7), 49904-49925.

- Kohama, H. (2016). *Contabilidade pública: teoria e prática*. São Paulo: Atlas.
- Levine, C. H. (1978). Organizational Decline and Cutback Management. *Public Administration Review*, 38(4), 316-325.
- Levine, C. H. (1979). More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times. *Public Administration Review*, 39(2), 179-183.
- Levine, C. H., & Posner, P. L. The Centralizing Effects of Austerity on the Intergovernmental System. *Political Science Quarterly*, 96(1), 67-85.
- Lugão, R. G., Abrantes, L. A., & Brunozi Júnior, A. C. (2015). Planejamento , Implementação E Avaliação Do Reuni : Um Estudo Em Universidades Mineiras. *Estudo & Debate*, 22(1), 78-96.
- Machado, J. C., D'Ávila, L. C. (2020). As consequências da variação orçamentária na implementação das estratégias de uma universidade federal. *Revista de administração Unimep*, 18(2), 78–97.
- Ministério da Educação. *E-MEC*. Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior - Cadastro e-Mec. Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/>. Acesso em: 15/08/2023.
- Mugnatto, S. (2021). Universidades têm queda de investimentos constante desde 2015. *Educação, Cultura e Esportes*. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/768428-universidades-tem-queda-de-investimentos-constante-desde-2015/>. Acesso em: 03/08/2023.
- Noblat, P. L. D., Barcelos, C. L. K., & Souza, B. C. G. (2014). *Orçamento Público – Conceitos Básicos*. Brasília: ENAP.
- Paula, C. H., Martin, D. G., & Abrantes, L. A. (2020). O impacto do REUNI nos indicadores socioeconômicos dos municípios de Minas Gerais beneficiados com a expansão das universidades federais. *Revista Eletrônica de Administração e Turismo*, 14(2), 105-124.
- Piscitelli, R. B., & Timbó, Z. F. (2019). *Contabilidade pública: uma abordagem da administração pública*. São Paulo: Atlas.
- Raudla, R., Savi, R., & Randma-Liiv, T. (2015). Cutback management literature in the 1970s and 1980s: Taking stock. *International Review of Administrative Sciences*, 81(3), 433–456.
- Reis, L. F., & Chaves, V. L. J. (2021). Dívida Pública e o Financiamento das Universidades Federais (2013-2020). *Revelli*, 13, 1-21.
- Schmidt, E., Groeneveld, S., & Van de Walle, S. (2017). A change management perspective on public sector cutback management: towards a framework for analysis. *Public Management Review*, 19(10), 1538–1555.

Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. (2018). *Crise de financiamento das universidades federais e da ciência e tecnologia*. Brasília: Andes.

Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. SIOP. (2023). *Painel do Orçamento Federal: consulta livre*. 2022. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 01/08/2023.

Souza, C. D., Filippo, D., & Casado, E. S. (2015). Impacto do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI) na atividade investigativa: crescimento, qualidade e internacionalização. *Em Questão*, 21(3), 336-367.

Terra, R. (2019). Desequilíbrio financeiro, missões da universidade e avaliação – Autorreflexão na USP. *Estudos Avançados*, 33(95), 35-49.

APÊNDICE A

Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA); Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR); Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC); Fundação Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA); Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT); Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF); Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB); Universidade de Brasília (UNB); Universidade Federal da Bahia (UFBA); Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS); Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG); Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); Universidade Federal de Catalão (UFCAT); Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI); Universidade Federal de Jataí (UFJ); Universidade Federal de Juiz De Fora (UFJF); Universidade Federal de Lavras (UFLA); Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); Universidade Federal de Mato Grosso Do Sul (UFMS); Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP); Universidade Federal de Pelotas (UFPEL); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal de Rondonópolis (UFR); Universidade Federal de Roraima (UFRR); Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR); Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ); Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Universidade Federal de Sergipe (UFS); Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Universidade Federal de Viçosa (UFV); Universidade Federal do Acre (UFAC); Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE); Universidade Federal do Amapá (UNIFAP); Universidade Federal do Amazonas (UFAM); Universidade Federal do Cariri (UFCA); Universidade Federal do Ceará (UFC); Universidade Federal do Delta Do Parnaíba (UFDPAR); Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Universidade Federal do Estado do Rio De Janeiro (UNIRIO); Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Universidade Federal do Norte De Tocantins (UFNT); Universidade Federal do Oeste Da Bahia (UFOB); Universidade Federal do Oeste Do Pará (UFOPA); Universidade Federal do Pará (UFPA); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Universidade Federal do Piauí (UFPI); Universidade Federal do Recôncavo Da Bahia (UFRB); Universidade Federal do Rio De Janeiro (UFRJ); Universidade Federal do Rio Grande (FURG); Universidade Federal do Rio Grande Do Norte (UFRN); Universidade Federal do Rio Grande Do Sul (UFRGS); Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB); Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA); Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM); Universidade Federal Fluminense (UFF); Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA); Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE); Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro (UFRRJ); Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Fonte: Adaptado do Sistema e-MEC (2023).