UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

CLEYDE CRISTINA RODRIGUES

O PROCESSO DE RESILIÊNCIA FINANCEIRA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS FRENTE AOS CORTES ORÇAMENTÁRIOS

UBERLÂNDIA – MG
2024

CLEYDE CRISTINA RODRIGUES

O PROCESSO DE RESILIÊNCIA FINANCEIRA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS FRENTE AOS CORTES ORÇAMENTÁRIOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Área de concentração: Contabilidade Financeira

Orientador: Prof. Dr. Lucimar Antônio Cabral de Ávila

UBERLÂNDIA – MG
2024

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

R696
2024

Rodrigues, Cleyde Cristina, 1977-
O processo de resiliência financeira nas universidades federais frente aos cortes orçamentários [recurso eletrônico] / Cleyde Cristina Rodrigues. - 2024.

Orientador: Lucimar Antônio Cabral de Ávila.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-Graduação em Ciências Contábeis.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.te.2024.442
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. Contabilidade. I. Ávila, Lucimar Antônio Cabral de, 1969-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-Graduação em Ciências Contábeis. III. Título.

CDU: 657

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1F, Sala 248 - Bairro Santa Monica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
Telefone: (34) 3291-5904 - www.ppgcc.facic.ufu.br - ppgcc@facic.ufu.br

ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico Número 039 - PPGCC				
Data:	28 de junho de 2024	Hora de início:	09:00 h	Hora de encerramento:	**12:20**
Matrícula do Discente:	12013CCT002				
Nome do Discente:	Cleyde Cristina Rodrigues				
Título do Trabalho:	O PROCESSO DE RESILIÊNCIA FINANCEIRA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS FRENTE AOS CORTES ORÇAMENTÁRIOS				
Área de concentração:	Contabilidade e Controladoria				
Linha de pesquisa:	Contabilidade Financeira				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	PPGCC03 - Contabilidade e Gestão Tributária				

Reuniu-se, por meio do sistema de web conferência, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade - UFU, Marcelo Tavares - UFU, Cláudia Ferreira da Cruz - UFRJ e Evandro Rodrigues de Faria - UFV e Lucimar Antônio Cabral de Ávila - UFU, orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Lucimar Antônio Cabral de Ávila, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu a discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

APROVADA

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título descrito na tabela acima. O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.

Documento assinado eletronicamente por **Lucimar Antônio Cabral de Avila**, **Professor(a) do Magistério Superior**, em 28/06/2024, às 12:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade**, **Professor(a) do Magistério Superior**, em 28/06/2024, às 12:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Tavares**, **Professor(a) do Magistério Superior**, em 28/06/2024, às 13:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Evandro Rodrigues de Faria**, **Usuário Externo**, em 28/06/2024, às 13:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Claudia Ferreira da Cruz**, **Usuário Externo**, em 28/06/2024, às 17:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5409759** e o código CRC **F4680BEA**.

Dedico esta pesquisa acadêmica aos meus filhos, Brena e Henrico, e principalmente a minha mãe: Aunelita Batista, a quem devo todas as conquistas da minha vida!

AGRADECIMENTOS

Que este seja um espaço reservado à manifestação do quanto sou grata a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a realização de mais uma etapa em minha trajetória acadêmica; e, principalmente que os seus nomes fiquem evidenciados junto a esta pesquisa que marca não somente o meu crescimento como pesquisadora e profissional da educação, mas também ao meu aperfeiçoamento como ser humano.

Primeiramente, agradeço a Deus, cuja força e sabedoria me sustentaram ao longo deste processo de conhecimento. Alguns sugerem que Deus e a ciência deveriam ser tratados como entes opostos, pois a espiritualidade não teria lugar frente aos assuntos observados sob perspectivas científicas. Contudo, isso é um grande engano. A possibilidade de investigar fatos naturais e sociais só existe porque fomos dotados de inteligência e racionalidade, e porque Ele nos proporcionou um universo perfeitamente arquitetado para ser explorado e compreendido.

Agradeço aos meus pais, José Lúcio (*in memoriam*) e Aunelita, pela vida e pela abdicação de tantas coisas em benefício da criação dos filhos. Hoje, por ser mãe, compreendo perfeitamente o quão generoso é alegrar-se pelas vitórias de outrem, e sentir-se completamente realizado por isso. Aos meus "filhotes", Brena e Henrico, por terem sido a minha principal fonte de perseverança, o meu combustível diário. Aos meus primos/melhores amigos, Lucas Henrique e Luiz Carlos, obrigada por serem as pessoas perfeitas que são. À minha irmã, Cláudia Cristina, pelo apoio, e ao meu cunhado, José Pereira, pela admiração. Aos meus sobrinhos, Amanda e Bruno, que esta história sirva de inspiração para a vida universitária de vocês. A todos os familiares que acreditaram nesse sonho, tanto quanto eu.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Lucimar Ávila, pelo apoio contínuo desde o mestrado. Agradeço por acreditar no meu potencial, pelas críticas construtivas, pelas longas conversas e por me inspirar a buscar excelência em todos os meus projetos. Sua orientação não só enriqueceu esta pesquisa, como também me proporcionou um crescimento pessoal e profissional inestimável.

Aos professores que se dispuseram a participar de dois encontros cruciais nessa jornada acadêmica, a qualificação e a defesa da tese, e cujas sugestões me ajudaram a alinhar o emaranhado de ideias que habitavam essa cabeça de quem quer responder a todos os questionamentos numa só investigação: Prof. Dr. Evandro Faria (UFV), Profa. Cláudia Cruz (UFRJ), Profa. Maria Elisabeth Andrade (UFU) e, em especial, Professor Dr. Marcelo Tavares (UFU), o qual sempre se mostrou sempre disponível ao compartilhamento de todo o

conhecimento inerente a sua área de atuação e, como bônus, era capaz de transmitir confiança e tranquilidade de tal forma que os momentos de desespero eram esquecidos, pelo menos momentaneamente.

Agradecimento especial a todos os docentes e servidores técnico-administrativos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Contábeis (FACIC/UFU). Aos colegas de curso, meu muito obrigada pela amizade e suporte nos momentos mais difíceis, em especial ao José Tarocco, Lis, Layne e Laura. Agradeço também aos parceiros de doutorado e colegas de trabalho, Lais Barbosa e Alysson Paiva, os quais foram por mim influenciados a seguir esse caminho não muito fácil da pós-graduação, mas que se tornaram grandes colaboradores na evolução do meu pensamento crítico e, principalmente, no reconhecimento de que essa deve ser uma busca constante, pois o bom pesquisador é aquele que compreende a sua insignificância frente à grandiosidade do universo, mas nunca deixa de questionar o que até pode nos parecer óbvio. O pesquisador nunca se aquieta!

Durante o percurso de construção desta pesquisa, o auxílio despendido por alguns servidores foi fundamental, em particular o Bráulio Bueno e a Camila Henriques, do *Campus* UFV Viçosa e o William Lima, contador da UFU. Obrigada pela confiança! Agradeço também à Universidade Federal de Viçosa, instituição federal de ensino superior na qual tenho edificado minha carreira como servidora pública, primeiramente como graduanda em Ciências Contábeis e concursada como Assistente em Administração, a seguir como Contadora e, atualmente, como docente do curso que me proporcionou a certeza de que a educação é capaz de mudar as nossas vidas para melhor. Por isso, meu compromisso é lutar por uma educação pública de qualidade e pelo acesso de qualquer cidadão à formação superior. Agradecimento especial aos professores do Curso de Ciências Contábeis do *Campus* UFV Rio Paranaíba, particularmente ao coordenador Prof. Dr. Ney Moreira e à Profa. Dra. Michelle Vieira.

Por último, e não menos importante, agradeço a mim mesma, por ter sido resiliente e perseverante quanto aos meus sonhos e ter acreditado no meu potencial.

Pra trás nem pra pegar impulso!

(Prof. Clóvis de Barros Filho)

RESUMO

As universidades federais brasileiras, enquanto entidades da administração indireta, estão sujeitas aos critérios de alocação orçamentária estabelecidos pelo Governo Federal, como resultado da alta dependência dos recursos da União e da reduzida capacidade de geração de recursos próprios. Desde 2006, tem sido relatada uma queda percentual dos recursos financeiros destinados a essas instituições, como resultado de cortes orçamentários e/ou contingenciamentos, o que tem causado dificuldades quanto à manutenção e continuidade dos serviços de educação superior. Em contextos de crises financeiras, a perspectiva da resiliência financeira governamental tem sido utilizada como base de discussão teórica, em conjunto com a *Cutback Management Theory,* na busca de evidenciar como as instituições públicas são capazes de antecipar, absorver e reagir aos choques que afetam a estrutura financeira ao longo do tempo. Considerando a relevância das universidades federais e as dificuldades financeiras reportadas nos últimos anos, esta pesquisa teve como objetivo principal investigar a associação dos fatores de vulnerabilidade e a capacidade de enfrentamento dessas instituições públicas, frente às crises financeiras desencadeadas pelos cortes orçamentários impostos pelo Governo Federal. Foram realizadas também análises da execução orçamentária federal dos recursos distribuídos aos órgãos públicos brasileiros, com foco no Ministério da Educação e da execução orçamentária das universidades federais, considerando o período de 2000 a 2023, por meio de dados coletados nas Leis Orçamentárias Anuais e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Entre os achados, destaca-se que a rigidez orçamentária das universidades federais e a dependência dos recursos da União, como variáveis relacionadas à dimensão da vulnerabilidade dessas instituições, revelaram uma relação significativa com a variabilidade de outros gastos correntes e gastos com investimentos, nos exercícios marcados por mitigações orçamentárias. Como a maior parte do orçamento das universidades federais está comprometida com as despesas obrigatórias (salários e encargos), essas instituições apresentam dificuldades quanto à realização de cortes generalizados, direcionando-os principalmente às despesas de capital (investimentos), como forma de reação à crise enfrentada. Verificou-se também que as variações previstas nas leis orçamentárias federais, quanto à distribuição aos principais órgãos públicos, devem estar diretamente relacionadas aos eventos políticos e econômicos inerentes a cada época. A destinação de recursos ao pagamento da dívida pública e ao Ministério da Previdência tem sido prioridade da União. Todavia, verificou-se um incremento percentual no orçamento destinado ao Ministério da Educação (MEC) a partir de 2005, chegando a 3,6% do orçamento federal em 2023, cuja execução apresentou forte correlação com o total do orçamento total distribuído, não sendo encontrado nenhum indicativo de que outros órgãos possam estar sendo beneficiados pelos cortes realizados na educação. No entanto, foi identificada uma redução no percentual anual destinado pelo MEC às universidades federais, a partir de 2007, em contrapartida à destinação de recursos a outras unidades orçamentárias, com impacto principalmente sobre os gastos com investimentos. Por fim, acredita-se que as descobertas práticas e as reflexões teóricas resultantes deste estudo possam fomentar um debate institucional e social sobre a importância de manter as universidades federais brasileiras em pleno funcionamento, com recursos adequados para garantir a qualidade dos serviços oferecidos.

Palavras-chave: Resiliência Financeira Governamental; Instituições Federais de Ensino Superior; Universidades Federais; Execução Orçamentária; *Cutback Management Theory*.

ABSTRACT

Brazilian federal universities, as entities of indirect administration, are subject to the budget allocation criteria established by the Federal Government due to their dependency on Union resources and limited capacity to generate their own funds. Since 2006, there has been a registered reduction in financial resources allocated to these institutions, because of budget cuts and/or contingencies, causing difficulties in maintaining and continuing higher education services. In times of financial crisis, the perspective of governmental financial resilience has been used as a theoretical discussion basis, along with the Cutback Management Theory, to highlight how public institutions can anticipate, absorb, and react to financial structure shocks over time. Considering the relevance of federal universities and the financial challenges reported in recent years, this research aimed to investigate the association of vulnerability factors and the coping capacity of these public institutions amid financial crises triggered by budget cuts imposed by the Federal Government. Additionally, analyses of the federal budget execution of the resources distributed to Brazilian public agencies, focusing on the Ministry of Education and the budget execution of federal universities, were conducted for the period from 2000 to 2023, using data collected from the Annual Budget Laws and the Integrated Planning and Budget System. Among the findings, the budget rigidity of federal universities and their dependence on Union resources, as variables related to the vulnerability dimension of these institutions, revealed a significant relationship with the variability of other current expenses and investment expenditures during periods marked by budget mitigations. As most of the budges of federal universities are committed to mandatory expenses (salaries and charges), these institutions face difficulties in making generalized cuts, directing them mainly to capital expenses (investments) to react to the crisis faced. It was also found that the variations provided in the federal budget laws regarding the distribution to the main public bodies must be directly related to the political and economic events inherent to each period. The allocation of resources to public debt payment and the Ministry of Social Security has been a priority for the Union. However, a percentage increase in the budget allocated to the Ministry of Education (MEC) was observed from 2005, reaching 3.6% of the federal budget in 2023, whose execution showed a strong correlation with the total distributed budget, with no indication that other bodies might be benefiting from the cuts made in education. However, a reduction in the annual percentage allocated by the MEC to federal universities was identified from 2007, in contrast to the allocation of resources to other budgetary units, impacting mainly investment expenses. Finally, it is believed that the practical discoveries and theoretical reflections resulting from this study can foster an institutional and social debate about the importance of keeping Brazilian federal universities fully operational, with adequate resources to ensure the quality of services offered.

Keywords: Governmental Financial Resilience; Federal Higher Education Institutions; Public Universities; Budget Execution; Cutback Management Theory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Dimensões da resiliência financeira e respectivas interações. 32
Figura 2. Etapas de realização da presente pesquisa. 47
Figura 3. Detalhamento da coleta de dados da etapa da execução orçamentária federal. 48
Figura 4. Detalhamento da coleta de dados da etapa da execução orçamentária das universidades públicas federais. 51
Figura 5. Previsão e variação orçamentária anual do Governo Federal no período 2000-2023. 64
Figura 6. Participação percentual dos grupos de despesas orçamentárias previstos para o período 2000 a 2023. 65
Figura 7. Evolução dos orçamentos anuais previstos nas LOAs (dotação inicial) e os orçamentos efetivamente empenhados (2000 a 2023) (em R$ trilhões). 68
Figura 8. Distribuição orçamentária ao Ministério da Educação no período 2000 a 2023. 70
Figura 9. Distribuição orçamentária às universidades federais e aos hospitais universitários (2000 a 2023). 77
Figura 10. Orçamento empenhado pelo MEC e pelas universidades federais (2000 a 2023) em R$ milhões. 78
Figura 11. Despesas empenhadas pelas universidades federais e classificadas quanto ao identificador do resultado primário em R$ milhões (2014-2023). 82
Figura 12. Percentuais do orçamento empenhado pelas universidades federais provenientes de recursos do Tesouro e classificados quanto ao identificador do resultado primário (2014-2023). 83
Figura 13. Despesas empenhadas pelas universidades federais e classificadas quanto ao grupo de natureza de despesas em R$ milhões (2014-2023). 84
Figura 14. Percentuais do orçamento empenhado pelas universidades federais provenientes de recursos do Tesouro e classificados quanto ao grupo de natureza de despesas (2014-2023). . 86
Figura 15. Percentuais do orçamento empenhado pelas universidades federais provenientes de recursos próprios e classificados quanto ao identificador do resultado primário e quanto ao grupo de natureza de despesas (2014-2023). 88
Figura 16. Representação das variáveis dependentes e explicativas em gráficos Box-plot. ... 92
Figura 17. Representação das relações entre as variáveis em gráficos de dispersão. 94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Universidades federais brasileiras que compõem o objeto de pesquisa. 46
Quadro 2. Conceituação e classificação das despesas orçamentárias. 52
Quadro 3. Classificação das despesas orçamentárias quanto ao identificador do resultado primário. 52
Quadro 4. Classificação das despesas orçamentárias quanto à fonte/destinação dos recursos. 53
Quadro 5. Variáveis utilizadas na elaboração da dimensão da vulnerabilidade das universidades federais. 54
Quadro 6. Variáveis utilizadas na determinação da dimensão da capacidade de enfrentamento das universidades federais. 56
Quadro 7. Construção da variável de controle**.** 57
Quadro 8. Universidades federais excluídas da amostra deste estudo. 58
Quadro 9. Resumo das variáveis construídas para o estudo. 59
Quadro 10. Matriz de amarração do presente estudo. 61
Quadro 11. Testes de diagnósticos dos modelos de regressão com dados em painel. 95
Quadro 12. Pressupostos de autocorrelação e heterocedasticidades dos resíduos do modelo escolhido. 99
Quadro 13. Codificação dos órgãos orçamentários brasileiros utilizada na distribuição anual dos recursos financeiros. 119
Quadro 14. Entidades vinculadas ao Ministério da Educação de acordo com o Decreto n. 11.401/2023. 122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Construção das variáveis orçamentárias e resultado do teste de Shapiro-Wilk*.....50
Tabela 2. Matriz de correlação entre os grupos de despesas orçamentárias previstos nas LOAs (2000-2023). 67
Tabela 3. Coeficientes de correlação de Spearman entre as despesas empenhadas pelo Ministério da Educação (26000) e pelos demais órgãos orçamentários que receberam recursos da União no período de 2000 a 2023. 72
Tabela 4. Coeficientes de correlação de Spearman entre a variação percentual das despesas empenhadas pelo MEC (26000) e pelos demais órgãos orçamentários que receberam recursos da União no período de 2000 a 2023. 74
Tabela 5. Coeficientes de correlação de Spearman entre o percentual do orçamento do MEC empenhado pelas universidades federais e as demais unidades orçamentárias (2000 a 2023).79
Tabela 6. Análise descritiva dos orçamentos empenhados e atualizados das universidades públicas federais em R$ milhões (2000 a 2023). 80
Tabela 7. Quantitativo de universidades públicas federais total e com variação orçamentária negativa (2000 a 2023). 81
Tabela 8. Coeficientes de correlação de Spearman entre o orçamento empenhado pelas universidades federais provenientes de recursos do Tesouro e as respectivas classificações quanto ao identificador do resultado primário e o grupo de despesa (2014 a 2023). 87
Tabela 9. Coeficientes de correlação de Spearman entre o orçamento empenhado pelas universidades federais provenientes de recursos próprios e as respectivas classificações quanto ao identificador do resultado primário e o grupo de despesa (2014 a 2023). 89
Tabela 10. Análise exploratória dos dados que integram as variáveis deste estudo.....90
Tabela 11. Matriz de correlações entre as variáveis do estudo.....93
Tabela 12. Coeficientes e significância dos modelos de regressão linear múltipla com dados em painel. 96
Tabela 13. Ranking dos dez órgãos orçamentários que mais receberam recursos da União e participação percentual quanto às despesas empenhadas (2000-2023) de acordo com os Planos Plurianuais (PPA). 121
Tabela 14. Distribuição percentual dos recursos do MEC às unidades orçamentárias (2000-2023). 123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

BF – Balanço Financeiro

CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica

CGU – Controladoria Geral da União

CONDETUF – Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais

DCASP – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público

EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

EC – Emenda Constitucional

EFU – Encargos Financeiros da União

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FALA.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IF – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LBD – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público

MEC – Ministério da Educação

MQO – Mínimos Quadrados Ordinários

MTO – Manual Técnico de Orçamento

OCC – Matriz de Alocação de Recursos de Outros Custeios e Capital

PCASP – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil

POLS – *Pooled Ordinary Least Squares*

QTDE – Quantidade

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

UG – Unidade gestora executora

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 16
1.1 Contextualização e definição do tema da tese 16
1.2 Lacunas da pesquisa 18
1.3 Problema de pesquisa 23
1.4 Objetivos da pesquisa 23
1.5 Justificativas, relevância e contribuições práticas e teóricas do estudo 23
1.6 Especificação da tese a ser defendida 24
2 REFERENCIAL TEÓRICO 25
2.1 *Cutback Management Theory:* a Teoria da Gestão dos Cortes 25
2.2 A Perspectiva da Resiliência Financeira Governamental 30
2.3 O processo de execução orçamentária nas universidades públicas 34
2.4 Os cortes orçamentários das universidades federais 40
3 METODOLOGIA DA PESQUISA 45
3.1 Abordagens epistemológica e metodológica 45
3.2 Delimitação do objeto de pesquisa e período de abrangência 45
3.3 Etapa de análise da execução orçamentária federal com foco no Ministério da Educação 47
3.4 Etapa de análise da execução orçamentária das universidades públicas federais 50
3.5 Etapa de elaboração das dimensões da resiliência financeira governamental 53
3.6 Modelos de pesquisa e técnicas econométricas 58
3.7 Matriz de amarração da pesquisa 61
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 62
4.1 Análise da execução orçamentária federal brasileira com foco no Ministério da Educação 63
4.2 Análise da execução orçamentária das universidades públicas federais 75
4.3 Associação dos fatores de vulnerabilidade das universidades federais com relação à capacidade de enfrentamento diante das crises financeiras 90
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 101
REFERÊNCIAS 105
APÊNDICES 119

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e definição do tema da tese

As universidades federais brasileiras, mantidas pelo Estado, integram a estrutura organizacional do Ministério da Educação (MEC) como órgãos da administração indireta, na forma de autarquias ou fundações, sendo financiadas com recursos da União, conforme previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996; Caetano; Campos, 2019). As universidades federais estão sujeitas à regulamentação do orçamento federal e às orientações e critérios de distribuição orçamentária, os quais podem sofrer influência da conjuntura econômica e de decisões do governo (Caetano; Campos, 2019). Essa dependência governamental pode causar dificuldades às instituições de ensino públicas, devido à interferência e o gerenciamento de recursos pelo MEC, diante da imposição de cortes e contingenciamentos provenientes da queda da arrecadação federal (Goldemberg, 2020), bem como por decisões administrativas de cada instituição.

A partir de 2006 tem sido observada uma diminuição nos recursos financeiros destinados às universidades federais. Nesse contexto, as transferências não estão sendo suficientes para algumas instituições cumprirem com suas despesas regulares, os quais podem estar sendo responsáveis pela suspensão de obras e redução de serviços como manutenção predial, limpeza, segurança e vigilância (Caetano; Campos, 2019). Segundo a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes, 2021, 2022) e Mugnatto (2021), o orçamento total das universidades federais brasileiras tem sido reduzido consideravelmente desde o exercício de 2015. Após o *impeachment* presidencial (2016), uma agenda regressiva no âmbito das políticas sociais foi intensificada, a partir do governo Temer (2016-2018) (Guimarães; Silva, 2023), com a implementação de um Novo Regime Fiscal, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55/2016 (Amaral, 2017), a qual propunha a limitação da expansão das despesas classificadas como primárias, pelo período de 20 anos, para as instituições públicas mantidas pela União, incluindo às universidades federais (Caetano; Campos, 2019).

O resultado desta PEC foi a Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016, responsável pela imposição de limites ao aumento das despesas primárias da União, pelo período de 20 exercícios financeiros (Brasil, 2016a), para garantir o pagamento ilimitado das despesas com o endividamento público, com consequente redução de recursos para as políticas sociais (Guimarães; Silva, 2023). Em consequência, todas as despesas com pessoal, custeio e

investimentos foram congeladas com base nos valores de 2016, exceto despesas relacionadas ao pagamento de juros e encargos e amortização de dívidas externas e internas (Dutra; Brisolla, 2020). Assim, a EC 95/2016 pode ter causado à educação brasileira uma perda relevante no orçamento, imprescindível à manutenção das instituições educacionais de todos os níveis, além do impedimento à expansão desse serviço (Mariano, 2017), indicando a necessidade de estudos futuros. No ano seguinte à aprovação da EC 95/2016, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Portaria nº 28/2017 que contingenciava despesas já aprovadas na Lei Orçamentária Anual de 2016 (Brasil, 2017b), causando sérios impactos à estrutura orçamentária das instituições federais de ensino. Metas orçamentárias e tetos de gastos podem mascarar o impacto dos cortes e a avaliação de suas consequências (Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015).

Entretanto, é importante ressaltar que a PEC 22/2022 (PEC da Transição), consequente EC 126/2022, revogou alguns dos limites impostos pela EC 95/2016 ao instituir um novo regime fiscal, além de prever a exclusão do teto de gastos das despesas das universidades federais e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação custeadas por receitas próprias, convênios e doações (Brasil, 2022a). Apesar da previsão de um acréscimo orçamentário total ao limite estabelecido anteriormente pela EC nº 95/2016 na ordem de R$145 bilhões para o exercício de 2023, a EC nº 22/2022 previu um aumento do limite das emendas individuais de deputados e senadores aos projetos das futuras LOAs para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior (Brasil, 2016a, 2022a), o que poderia prejudicar a distribuição do orçamento na esfera executiva. No ano seguinte à aprovação da EC nº 22/2022, foi publicada a LC nº 200/2023 da instituição do novo regime fiscal no Brasil, definido como sustentável e com o objetivo de garantir a estabilidade macroeconômica e criar condições de crescimento socioeconômico (Brasil, 2023e). Nesse sentido, essas imposições fiscais podem estar relacionadas a alterações na distribuição orçamentária aos entes públicos brasileiros, em especial às universidades federais, exigindo pesquisas específicas.

Neste cenário de restrição orçamentária, as universidades federais brasileiras têm enfrentado desafios significativos, pressionadas pelas dificuldades financeiras (Terra, 2019), e a continuidade do serviço público de educação superior fica dependente da garantia de continuação dos serviços das universidades, das despesas correntes e da manutenção dos serviços básicos ao funcionamento da estrutura, relacionados à gestão da autonomia financeira da própria instituição, diante dos choques econômicos (Ribeiro, 2019). As crises econômicas e fiscais comumente repercutem na capacidade das organizações de responder a esses choques, em especial as instituições públicas (Barbera; Guarini; Steccolini, 2020) e, na atualidade, a

resiliência configura um conceito relevante nos estudos de gerenciamento de crises (Duit, 2016), cujas pesquisas foram impulsionadas principalmente pela crise econômica de 2008 (Steccolini; Barbera; Jones, 2015).

A resiliência financeira é definida como a capacidade das entidades governamentais de antecipar, absorver e reagir a choques que afetam a estrutura financeira do ente ao longo do tempo, descrita como a combinação dinâmica de quatro dimensões principais: as condições ambientais que caracterizam os choques financeiros, a vulnerabilidade percebida e duas categorias de capacidades internas para enfrentar as crises, sendo a capacidade de antecipação e a capacidade de enfrentamento (Barbera *et al.*, 2017). A vulnerabilidade tem relação com a capacidade reduzida de lidar com choques emergentes (Barbera; Guarini; Steccolini, 2020), enquanto a capacidade de antecipação é conceituada como a disponibilidade de ferramentas e capacidades que permitem aos entes governamentais a identificação e o melhor gerenciamento de suas vulnerabilidades e o reconhecimento de potenciais choques financeiros antes mesmo de emergirem e a capacidade de enfrentamento refere-se a recursos e habilidades que permitem que os choques sejam enfrentados e as vulnerabilidades sejam gerenciadas (Barbera *et al.*, 2017).

Esse conceito de resiliência oferece um quadro analítico que facilita o estudo das interações entre a percepção dos fatores de vulnerabilidade das instituições, por parte dos gestores públicos, e as decisões tomadas em termos de políticas financeiras, em períodos de crise e austeridade, além de possibilitar a compreensão de uma relação dinâmica entre fatores externos e internos que modelam essa vulnerabilidade percebida (Padovani; Du Boys; Monti, 2017).

1.2 Lacunas da pesquisa

Estudos específicos têm lidado com as consequências estratégicas e gerenciais de longo prazo dos fenômenos de crises para as organizações públicas ou como estas respondem às adversidades financeiras (Barbera; Guarini; Steccolini, 2016; Barbera *et al.,* 2017; Hardy, 1984; Padovani; Du Boys; Monti, 2017; Steccolini; Barbera; Jones, 2015), demandando o desenvolvimento contínuo de pesquisas nesses cenários (Barbera *et al.*, 2017). Algumas pesquisas têm sido desenvolvidas, desde a década de 1990, com o escopo de verificar o impacto da informação contábil como um sistema de alerta precoce em organizações que vivenciam crises financeiras (Ezzamel; Bourn, 1990), dada a possibilidade de que problemas de gestão podem ser agravados devido à falta de recursos financeiros (Levine, 1978). Todavia, esses

estudos ainda são escassos (Barbera; Guarini; Steccolini, 2020), no que se refere a certos tipos de organizações públicas, como é o caso das universidades federais, altamente dependentes do orçamento geral da União (Amaral, 2008a).

A pesquisa em contabilidade pode ser beneficiada com uma observação mais profunda do funcionamento das práticas contábeis em períodos de crise (Van Der Stede, 2011), existindo uma demanda por estudos acadêmicos que busquem observar empiricamente diferentes formas de resiliência organizacional (Barbera *et al.,* 2017) e sobre como a contabilidade pode estar envolvida na sustentação da resiliência financeira de órgãos públicos (Barbera; Guarini; Steccolini, 2020). Além disso, é necessário que mais atenção seja dada à investigação dos aspectos financeiros da resiliência e de que forma a compreensão mais acurada das abordagens resilientes de gestão financeira poderia auxiliar as organizações públicas a planejar e lidar com um futuro de incertezas (Steccolini; Barbera; Jones, 2015).

Dentre os estudos internacionais e nacionais com maior influência nesta pesquisa, merecem destaque as publicações a seguir. Steccolini, Barbera e Jones (2015) pesquisaram como quatro autoridades locais inglesas reagiram, anteciparam e absorveram os choques que afetaram suas condições financeiras e quais abordagens da resiliência financeira emergiram nessa conjuntura. Dentre as conclusões obtidas, os autores relataram que a abordagem da resiliência financeira governamental requer uma combinação de capacidades e reações e a autossuficiência local e a gestão financeira interna despontam como abordagens principais. Barbera, Guarini e Steccolini (2016) reforçaram que mesmo em um contexto de choques análogos, foi possível identificar estratégias diferentes de governos locais em resposta à crise.

Padovani, Du Boys e Monti (2017) investigaram como os fatores internos e externos que moldam a vulnerabilidade influenciaram a reação (capacidade de enfrentamento) de governos locais franceses e italianos à crise global de 2008, com base na perspectiva da resiliência financeira e numa metodologia quantitativa. Os autores constataram que os municípios analisados reagiram às tendências econômicas nacionais, dependendo das políticas de austeridade impostas pelo governo local e descobriram a existência de reações semelhantes entre os países sobre receitas e gastos para variação de subsídios, dificuldade financeira de curto prazo e rigidez orçamentária.

Barbera (2017) investigou as capacidades implantadas e desenvolvidas pelos governos locais italianos para responderem à crise financeira de 2008, com base no conceito de resiliência. A autora deparou-se com uma diversidade de padrões de resiliência financeira, que parece depender tanto dos tipos de capacidades implantadas, quanto do tempo de implantação. Além disso, a autora captou que o nível de vulnerabilidade do ente público não depende apenas

de choques e condições externas, mas também pode ser influenciado pela existência, pelo escopo e pela qualidade das diferentes capacidades internas de antecipação e enfrentamento. Ademais, a combinação de vulnerabilidade e das capacidades afetou o modo como os choques foram percebidos e interpretados, determinando a atenção recebida e o nível e o tempo das respostas (Barbera, 2017).

Barbera *et al.* (2017), apoiados no conceito de resiliência financeira, investigaram as capacidades organizacionais que foram implantadas e/ou construídas por doze governos locais da Áustria, Inglaterra e Itália, por intermédio de entrevistas, para responderem às crises econômicas e fiscais, mediante a observação de combinações e interações com as condições ambientais. Essa investigação evidenciou como a vulnerabilidade percebida, a capacidade antecipatória e a capacidade de enfrentamento contribuem para explicar os padrões emergentes de resiliência financeira (autorregulação, adaptação restrita ou reativa, fatalismo arrogante ou abnegado) e como esses padrões são moldados pelas dimensões externas e internas dos governos locais (Barbera *et al.*, 2017). Esses mesmos autores proporcionaram uma primeira operacionalização da resiliência financeira governamental, através da identificação de diferentes padrões de resiliência desenvolvidos pelos entes públicos diante do enfrentamento de crises financeiras.

Aquino e Cardoso (2017) analisaram o padrão de resiliência financeira apresentado por quatro municípios brasileiros de médio porte durante uma combinação de crises econômicas e políticas, recorrendo a um estudo de casos múltiplos e entrevistas. Dentre os achados desses autores, destaca-se que os municípios brasileiros analisados apresentaram respostas às crises orientadas a curto prazo (enfrentamento reativo), aumentando a arrecadação de impostos, cortando gastos ou adiando compromissos, distanciando-se de qualquer capacidade antecipatória. Ressaltaram também a importância de um líder proativo (prefeitos) e secretários executivos tecnicamente capacitados para a coordenação de respostas às crises, revelando que as características pessoais dos servidores são relevantes em situações de enfrentamento às pressões financeiras.

Batista e Cruz (2019) verificaram uma associação parcial significativa entre as dimensões da resiliência financeira governamental, evidenciando em que medida os fatores de vulnerabilidade e a capacidade de antecipação estavam associados à capacidade de enfrentamento dos estados brasileiros, no período de 2007-2016. Os autores utilizaram uma abordagem quantitativa, através da seleção de indicadores como *proxies* das dimensões de resiliência. Dentre as conclusões, destaca-se a constatação de que os principais problemas relacionados às finanças dos estados brasileiros estão mais associados ao grau de dependência

das transferências voluntárias e à rigidez orçamentária do que aos níveis elevados de endividamento. Também foi identificada uma influência significativa da capacidade de geração de poupança própria sobre as variações observadas nas despesas de pessoal e nas receitas próprias dos estados brasileiros, em relação à capacidade de antecipação desses entes federativos (Batista; Cruz, 2019).

Lima e Aquino (2019) analisaram as respostas a pressões e os padrões de resiliência financeira que emergem nos regimes próprios de previdência municipais. Concluíram que as prefeituras acomodam pressões financeiras ou fiscais por meio da interrupção de repasses ao fundo ou reduzindo as alíquotas, elevando assim a sua vulnerabilidade. Já os gestores dos fundos utilizam a carteira de investimentos para quitar benefícios, reforçando a vulnerabilidade e apresentando um padrão fraco de resiliência financeira, dado que os governos locais detêm oportunidades reduzidas para realizar melhorias do equilíbrio fiscal no curto prazo e atuarial no longo prazo (Lima; Aquino, 2019).

Martins *et al.* (2021) avaliaram se a vulnerabilidade e a capacidade de antecipação possuíam correlação com a capacidade de enfrentamento ao choque gerado pela Covid-19 nos estados brasileiros. As evidências mostraram uma correlação negativa entre a vulnerabilidade (dependência das transferências intergovernamentais) e a capacidade de geração de poupança (capacidade de antecipação) e a capacidade dos estados brasileiros de enfrentamento à pandemia da Covid-19, definida a partir da quantidade de testes realizada pelo sistema de saúde público sobre a população de cada estado brasileiro, sob a justificativa de que essa estratégia quebraria a cadeia de transmissão do vírus. Os principais achados dos autores sugeriram que quanto maior a dependência financeira dos estados brasileiros quanto às transferências intergovernamentais, menor seria a capacidade de realização dos testes.

Oliveira (2021) buscou responder como o grau de atingimento de receitas previstas no orçamento dos estados brasileiros estaria relacionado com as discussões sobre equilíbrio fiscal e resiliência financeira, com base em estudos anteriores que mostraram uma tendência de baixa capacidade de previsão de receitas pelos entes subnacionais, além da reduzida habilidade para antecipar efeitos de crises econômicas sobre a arrecadação de recursos. O referido autor conseguiu relatar, estatisticamente, que o grau de atingimento das receitas previstas seria uma boa *proxy* para a mensuração da capacidade de antecipação às crises econômicas, pelos governos estaduais brasileiros, diretamente relacionada à melhoria de resultados fiscais.

Com relação aos estudos apresentados, percebe-se que as pesquisas nacionais sobre o tema de resiliência financeira têm se dedicado basicamente às investigações de entes municipais e estaduais (Aquino; Cardoso, 2017; Batista; Cruz, 2019; Martins *et al.*, 2021; Oliveira, 2021)

e fundos de regimes próprios de previdência municipal (Lima; Aquino, 2019), não sendo encontrado, até o momento, um estudo cujo objeto de investigação seja composto pelas universidades federais brasileiras, que são órgãos da administração indireta (Brasil, 1996; Caetano; Campos, 2019) altamente dependentes dos recursos orçamentários federais (Amaral, 2008a), algumas das quais tem se mostrado insuficientemente resilientes para absorver os cortes de financiamento propostos pelos governos e dar continuidade ao serviço a que se propõe (Irvine; Ryan, 2019).

As universidades públicas federais brasileiras possuem natureza jurídica de direito público e são dotadas de autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial (Brasil, 1988). Essas entidades representam um importante fator de redistribuição da riqueza nacional, pois possibilitam a formação de profissionais qualificados em toda a extensão territorial brasileira e o desenvolvimento de atividades de pós-graduação, pesquisa e extensão às comunidades locais, além de serem responsáveis por cerca de 90% da produção científica do país (Amaral, 2008a; Ribeiro, 2019). Contudo, apesar da previsão legal que atribui à União a responsabilidade de garantir receitas suficientes para a manutenção e desenvolvimento destas instituições de ensino (Brasil, 1996), o montante de recursos é estabelecido pelo Governo Federal e ratificado pelo Congresso Nacional, frequentemente negligenciando as necessidades reais das universidades (Amaral, 2008a). Nessa fase, o Congresso também sugerir cortes ao orçamento.

Como mencionado anteriormente, as universidades federais fazem parte da estrutura do Ministério da Educação (MEC), na qualidade de órgãos da administração indireta, limitadas às regras gerais da administração pública federal no que concerne ao planejamento econômico-financeiro e aos critérios de administração de servidores e pessoal terceirizado (Caetano; Campos, 2019). Essa dependência orçamentária pode acarretar desafios financeiros às instituições de ensino superior, pois o gerenciamento dos recursos pelo MEC pode resultar em contingenciamentos provenientes principalmente da queda de arrecadação (Goldemberg, 2020). Nesse contexto, são exigidas das universidades públicas o estabelecimento de estruturas e procedimentos capazes de maximizar a eficácia do uso de seus recursos limitados (Oduoza, 2009), reforçando a necessidade de formas próprias de planejamento e gestão, devido à complexidade organizacional (Meyer Júnior, 2005). À vista disso, fica evidenciada a relevância de estudos que avaliem a possibilidade de utilização da perspectiva da resiliência financeira governamental para a explicação de como as universidades federais brasileiras têm reagido às reduções orçamentárias.

1.3 Problema de pesquisa

Diante da relevância da continuidade do serviço de educação superior pública no Brasil e as dificuldades financeiras relatadas pelas universidades federais, emerge a seguinte questão de pesquisa: **Sob a perspectiva da resiliência financeira, em que proporção os fatores de vulnerabilidade estão associados à capacidade de enfrentamento das universidades federais brasileiras diante dos cortes orçamentários?**

1.4 Objetivos da pesquisa

Para elucidar a referida indagação, a presente pesquisa objetivou **investigar a associação dos fatores de vulnerabilidade e a capacidade de enfrentamento das universidades federais brasileiras frente às crises financeiras decorrentes dos cortes orçamentários determinados pelo Governo Federal.**

Especificamente, teve-se como escopo analisar a execução orçamentária federal dos recursos destinados aos órgãos públicos brasileiros, com foco no Ministério da Educação e, posteriormente, examinar a execução orçamentária das universidades federais, no período de 2000 a 2023.

1.5 Justificativas, relevância e contribuições práticas e teóricas do estudo

Há décadas, estudiosos têm enfatizado a importância de examinar os efeitos da escassez de recursos financeiros sobre as organizações públicas e de elaborar um conjunto fundamental de ferramentas e técnicas que facilitem a administração de cortes financeiros e respectivos sistemas de gestão (Levine, 1978, 1979). Até 2020, pouca atenção tem sido direcionada ao desenvolvimento de uma visão mais abrangente e dinâmica de como as instituições públicas são capazes de desenvolverem e implantarem as capacidades que dão fundamentação às respostas necessárias para lidarem com situações econômicas desfavoráveis, como essa situação pode apresentar explicações diferenciadas e qual a importância da contabilidade nesses processos (Barbera; Guarini; Steccolini, 2020).

Considerando os benefícios da educação superior pública aos cidadãos brasileiros, previstos no Art. 43 da LDB (Brasil, 1996) e os inúmeros percalços financeiros que essas instituições têm reportado nas últimas décadas (Amaral, 2017) evidencia-se a relevância deste estudo, de modo que as descobertas práticas e as reflexões teóricas resultantes possam

contribuir para a promoção de um debate institucional e social sobre a importância de manter as universidades federais brasileiras em pleno funcionamento, com recursos adequados para garantir a qualidade dos serviços oferecidos. Além de buscar esclarecer a discrepância entre o direito ao acesso à educação superior pública e a efetivação das transferências orçamentárias, esta pesquisa pode ser visualizada como potencial de idealização de dimensões financeiras, construídas com base em dados financeiro-orçamentários e especificidades das próprias instituições analisadas, que sejam capazes de auxiliar os gestores das universidades públicas brasileiras na antecipação, na absorção e na reação às crises financeiras advindas das restrições orçamentárias (Barbera *et al.*, 2017). Considerando a ausência de uma padronização de resultados uniformes (Barbera; Guarini; Steccolini, 2016) devido à heterogeneidade das organizações públicas, essa investigação também poderá colaborar com o desenvolvimento teórico de um tema emergente na academia brasileira: a perspectiva da resiliência financeira governamental.

1.6 Especificação da tese a ser defendida

A partir da discussão apresentada, a presente tese propõe que **a forma como as universidades federais brasileiras reagem aos cortes orçamentários e às consequentes crises financeiras pode ser explicada sob a perspectiva da resiliência financeira governamental.**

Essa interpretação será realizada através da associação estatística entre as dimensões de vulnerabilidade e capacidade de enfrentamento, construídas por meio de variáveis financeiras

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 *Cutback Management Theory:* a Teoria da Gestão dos Cortes

Ao final da década dos anos 1970, Levine (1978) alertou sobre a falta de aprofundamento nos estudos com foco na decadência das organizações públicas e na administração de cortes orçamentários, os quais podem causar escassez de recursos e, consequentemente, suscitarem a necessidade de entes públicos encerrarem determinados programas ou reduzirem os níveis de atividades de outros, implantando políticas contingenciais a servidores e à própria população. Isso ocorreria porque as organizações públicas não podem simplesmente optar pela interrupção dos serviços (Levine, 1979; Schmidt; Groeneveld; Van Del Walle, 2017).

Períodos marcados pela escassez de recursos financeiros não são fáceis para os administradores públicos, pois geram uma demanda para gerenciar os cortes, realocar patrimônio, rescindir programas, liberar subsídios, dentre outras ações (Levine, 1979). Essa redução dos recursos financeiros exigiu que uma metodologia de gerenciamento de cortes (*Cutback Management*) fosse desenvolvida, para promover uma transição interna da entidade para níveis inferiores de consumo de recursos e atividade organizacional (Levine, 1979). Esses administradores públicos podem até mesmo não estar preparados para tomar as decisões sobre os cortes, ou mesmo acreditar que tais cortes sejam desnecessários (Hardy, 1984; Levine, 1979), mas normalmente são compelidos a realizá-los, pois as crises financeiras demandam que os gestores públicos implementem medidas de cortes dentro da organização, determinando o que, quando e onde cortar (Levine, 1979; Schmidt; Groeneveld; Van Del Walle, 2017).

À essa época, Levine (1979) insistia na necessidade de desenvolvimento de investigações científicas sobre o gerenciamento de organizações públicas sob estresse fiscal, para que métodos de escalonamento das organizações públicas fossem classificados e julgamentos sobre a adequação de solucionar problemas de cortes, de diferentes tipos e gravidade. Nesse contexto, Charles H. Levine foi um dos pioneiros da gestão de restrições orçamentárias como campo de pesquisa, com ênfase nas estratégias de execução (Schmidt; Groeneveld; Van De Walle, 2017; Scorsone; Plerhoples, 2010) e o seu trabalho intitulado "*Organizational Decline and Cutback Management*" é tido como seminal na área de gestão de cortes na administração pública e precursor da Teoria de Gestão de Cortes (*Cutback Management Theory*) (Guo; Neshkova, 2018; Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015). Levine (1978) identificou a gestão dos cortes como um campo que demandava urgentemente de

orientação teórica, motivado principalmente pelas contrações financeiras municipais e estaduais generalizadas que assolaram os Estados Unidos no período (Scorsone; Plerhoples, 2010), além de demonstrar uma preocupação evidente com o papel passivo da administração pública na condução dos cortes orçamentários (Pandey, 2010). Nesse sentido, desde a década de 1970, o estudo da gestão de cortes a níveis estaduais e locais, bem como a investigação da gestão dos recursos em tempos de declínio fiscal tem evoluído consideravelmente (Scorsone; Plerhoples, 2010), com foco principalmente nas estratégias implementadas após as crises financeiras e nas condições externas em que são adotadas (Barbera; Guarini; Steccolini, 2016).

Estudos com ênfase nas entidades públicas são relevantes, já que essas instituições desempenham um papel fundamental no atendimento às necessidades da população, apesar de não apresentarem valor monetário direto e não serem facilmente mensuráveis, além dos orçamentos dependerem de dotações (Levine, 1978). Nesse sentido, efetuar cortes em qualquer organização não é uma tarefa fácil, mas reduzir os recursos das instituições públicas será agravado pelas suas especificidades (Levine, 1978). A contração ou extinção de organizações e programas públicos são questões políticas que exigem a aplicação de técnicas de sobrevivência mais sofisticadas, condicionadas pelas causas do declínio e pelos resultados esperados, e menos arriscadas, com o objetivo de proteger a capacidade institucional e os procedimentos organizacionais (Levine, 1978, 1979). Nesse contexto, considerando que o gerenciamento de cortes pode causar sérios conflitos, a colaboração dos principais membros da organização na tomada de decisões é crucial nesse momento (Behn, 1980).

Organizações públicas em declínio confrontam a gestão com vários problemas, tais como: por serem instituições complexas, qualquer corte poderá repercutir em toda a organização; geralmente essas organizações não investem em sistemas de dados e capacidade analítica em períodos de expansão; normalmente têm dificuldade em reter talentos; nas fases iniciais das crises, poucas pessoas creem que os cortes serão reais e permanentes; é difícil encorajar a participação de todos nas mudanças gerenciais e estruturais; oferecem planejamentos deficitários e têm dificuldade de prever os efeitos dos cortes, além da dificuldade de direcionar fundos para melhorar a produtividade em períodos de crise; por fim, é complexo direcionar os cortes somente às instituições ineficientes e os órgãos públicos tendem a não construírem poupanças (Levine, 1979). Desse modo, as organizações públicas apresentam limitações quanto à capacidade de tomar medidas para controlar os fluxos de recursos (Pandey, 2010).

Levine (1978) categorizou quatro possíveis causas desse declínio da entidade pública ao longo de duas dimensões entre (i) aquelas que são resultado de condições internas ou

externas à organização e (ii) as que são produto de condições políticas ou técnicas/econômicas: *vulnerabilidade política* (propriedade interna da organização indicativa de altos níveis de fragilidade e precariedade que limitam a capacidade de resistência à escassez orçamentária); *esgotamento do problema* (envolvimento do governo em crises de curto prazo e/ou programas de longo prazo, os quais comprometem vultuosos recursos); *atrofia organizacional* (atrofia interna e queda no desempenho podem levar a cortes de recursos e enfraquecimento da capacidade organizacional) e *entropia ambiental* (ocorre quando a capacidade do meio ambiente em apoiar a entidade pública é prejudicada), cujas identificação e diferenciação possibilitam o princípio para se catalogar e estimar a adequação das estratégias gerenciais de resistência e/ou suavização a serem aplicadas em cenário de redução orçamentárias (Levine, 1978).

Diante de uma situação de declínio, as entidades também enfrentam três tarefas de decisão: (1) a gestão deverá decidir se estratégias de resistência ou suavização aos cortes serão adotadas, com o intuito de evitar uma possível interrupção no fluxo do trabalho e/ou queda no desempenho; (2) depois de escolhidas as estratégias, a entidade pública deve optar pelas táticas mais apropriadas para resistir ou suavizar o declínio, e ainda (3) delimitar como e onde os cortes serão implementados, selecionando pessoas a serem dispensadas e programas a serem encerrados (Levine, 1978). Esse mesmo autor acrescentou que a decisão sobre como lidar com os cortes orçamentários seria um teste de inteligência gerencial e exigiria muita coragem, pois cada escolha estaria envolvida por compensações e custos de oportunidade, os quais não seriam facilmente superados pela geração posterior de recursos. Nesse sentido, o gerenciamento dos cortes é um esforço político (Behn, 1980), inerente à gestão de mudanças internas (Schmidt; Groeneveld; Van Del Walle, 2017) e envolve difíceis decisões (Levine, 1979), as quais devem ser comunicadas aos interessados (Behn, 1980).

Quando as entidades governamentais enfrentam crises financeiras, devem optar entre realizar cortes generalizados ou direcionados, os quais geralmente serão executados em várias rodadas, podendo sofrer variações em termos das estratégias adotadas e do conteúdo dos cortes realizados (Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015). Enquanto os cortes generalizados ou proporcionais são repassados igualmente aos departamentos ou às rubricas orçamentárias, os cortes direcionados são as reduções destinadas especificamente a determinados departamentos ou programas (Schmidt; Groeneveld; Van Del Walle, 2017). Embora os cortes generalizados causem reduções proporcionais a todos os departamentos (Schmidt; Groeneveld; Van Del Walle, 2017), sejam capazes de minimizar conflitos organizacionais a curto prazo (Behn, 1980), reduzam os custos da tomada de decisão, minimizem o conflito e sejam percebidos como

equitativos (Raudla, Savi; Randma-Liiv, 2015), eles podem ser problemáticos por penalizarem não somente as instituições ineficientes e mal geridas (Levine, 1979), e também por não refletirem as necessidades internas e externas da entidade e causarem uma queda nos níveis e na qualidade dos serviços oferecidos (Raudla, Savi; Randma-Liiv, 2015). No entanto, o direcionamento dos cortes configura um desafio, o qual tende a ser evitado pelos administradores públicos (Levine, 1979), mas tem sido a prática gerencial mais provável em contextos de estresse orçamentário mais severo e duradouro (Raudla, Savi; Randma-Liiv, 2015). Assim sendo, um dos grandes desafios impostos aos gestores públicos será manter a funcionalidade e eficácia da organização após os cortes (Behn, 1980), independente das estratégias adotadas, direcionadas ou generalizadas.

Nessa conjuntura, um dos pontos centrais do gerenciamento dos cortes é o conteúdo das reduções: o quê, quando e onde efetuar os cortes (Levine, 1979; Raudla, Savi; Randma-Liiv, 2015; Schmidt; Groeneveld; Van Del Walle, 2017; Scorsone; Plerhoples, 2010). Os métodos de redução frequentemente utilizados, conforme citados por Levine (1978), incluem: (i) redução de salários; (ii) congelamento de contratações; (iii) implementação de cortes semelhantes em todas as estruturas; (iv) cortes em setores com produtividades inferiores; e (v) desenvolvimento de abordagens orçamentárias que auxiliem na alocação de recursos durante períodos de crises financeiras (Dougherty; Klase, 2009). Os gastos de capital/despesas de investimentos tendem a ser cortados antes das despesas operacionais e das transferências, e posteriormente os gastos com pessoal deverão sofrer os contingenciamentos, como o congelamento de novas contratações (Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015; Padovani; Du Boys; Monti, 2017). Considerando que os gastos com pessoal representam a maior parte do orçamento, os gestores públicos focam nas políticas de pessoal durante a gestão das reduções (Schmidt; Groeneveld; Van Del Walle, 2017), quando possíveis de serem realizadas. Por fim, as decisões de cortes tomadas pelos gestores públicos devem envolver uma avaliação dos custos de longo prazo (Park, 2018), já que cada decisão acarreta compensações e custos de oportunidade que não poderão ser removidos através da geração de novos recursos (Levine, 1979).

A literatura sobre gerenciamento de cortes que permeou os anos 1970 e 1980 forneceu classificações e descrições das reações aos choques e restrições orçamentárias, por vezes ignorando as condições organizacionais, as capacidades internas e os históricos, que podem afetar tais reações (Barbera; Guarini; Steccolini, 2016), buscando responder principalmente como e por que a gestão dos cortes é demandada e suas implicações para o crescimento econômico e a saúde fiscal do governo (Scorsone; Plerhoples, 2010). Dessa forma, mesmo em

contextos em que os choques são semelhantes, não existe uma abordagem única das instituições, mas sim uma variedade de estratégias diferentes para responder às crises, as quais são relacionadas às condições financeiras pré-existentes (Barbera; Guarini; Steccolini, 2016), o que destaca a importância de estudos correlacionados à utilização e consequências da gestão dos cortes em diferentes categorias de organizações governamentais e em circunstâncias distintas (Scorsone; Plerhoples, 2010), principalmente pela complexidade das instituições contemporâneas e das relações globalizadas (Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015).

Hardy (1984) investigou aspectos relacionados ao gerenciamento de cortes em universidades canadenses, causados principalmente pela queda no financiamento governamental e pela redução de matrículas. Segundo a autora, os desafios inerentes à gestão dos cortes financeiros estariam relacionados tanto à pressão decorrentes da redução orçamentária, quanto às dificuldades específicas enfrentadas por essas instituições universitárias, e podem ser agravados pela liberação de uma atividade política à medida que grupos internos tendem a se protegerem dos repasses de cortes. Hardy (1984) identificou os principais métodos pelos quais os cortes estão sendo implementados nas instituições de ensino superior: (i) aplicação de cortes homogêneos em todas as unidades institucionais, seguidos por congelamento de salários e novas contratações; (ii) decisões sobre áreas e valores a serem cortados de maneira centralizada na figura dos administradores, considerando as metas e as prioridades da instituição; (iii) adoção de uma abordagem planejada para a implementação dos cortes, com o intuito de alcançar a alocação mais eficiente dos recursos (dificilmente adotada pelas universidades devido à gestão descentralizada e sistemas de planejamento pouco desenvolvidos); (iv) abordagem participativa. Contudo, os gestores das universidades que lidam com a implementação dos cortes orçamentários enfrentam uma série de desafios, sejam por decisões direcionadas ou generalizadas, pois ambas podem gerar reações políticas da comunidade acadêmica, até mesmo pela inadequação dos sistemas de informações e processos de planejamento (Hardy, 1984).

Sob essa premissa, orientar cortes financeiros torna-se uma tarefa complexa (Levine, 1979) e gerenciar esses cortes pode representar um desafio considerável para os gestores públicos (Schmidt; Groeneveld; Van Del Walle, 2017). Além disso, cada universidade pode reagir de diferentes maneiras, revelando em alguns casos uma melhor adequação à participação dos envolvidos em instituições descentralizadas ou mesmo a preferência por decisões mais centralizadas na figura do administrador (Hardy, 1984), pois, em situações de recursos escassos, é de crucial importância entender como cada nível do sistema reavalia seus próprios interesses, prioridades e limites institucionais (Levine; Posner, 1981).

Ressalta-se também que as estratégias de contenção financeira podem ser efetivadas em níveis políticos nacionais, tais como a priorização política entre diversas instituições ou áreas políticas, ou mesmo em níveis organizacionais, onde as decisões sobre a distribuição dos cortes entre os órgãos ou subunidades e os serviços prestados são tomadas (Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015). Esses autores também observaram que que a principal questão que envolve o gerenciamento dos cortes é decidir o que realmente deve ser cortado. As principais medidas de cortes, conforme discutido pela literatura até então, como parte dos pressupostos da *Cutback Management,* incluem a redução de despesas operacionais, os cortes de programas (subsídios e serviços públicos) e redução nos gastos de capital (investimentos e manutenção) (Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015).

Dentro desse contexto, torna-se evidente a importância da aplicação da Teoria da Gestão dos Cortes nos estudos em instituições públicas atingidas por crises financeiras provenientes de possíveis cortes orçamentários, em especial as universidades federais brasileiras, devido às suas especificidades como organização e relevância pelo serviço ofertado à população, além do fato do orçamento dessas instituições estarem comprometidos num alto percentual com o pagamento de salários e encargos sociais, o que tornam restritas as estratégias de enfrentamento às crises.

2.2 A Perspectiva da Resiliência Financeira Governamental

Pesquisadores têm se preocupado em investigar os papéis dos sistemas de informação contábil em cenários de crises financeiras geradas externamente (Ezzamel; Bourn, 1990). Uma situação de crise é definida como uma conjuntura que ameaça os objetivos de alta prioridade da unidade de tomada de decisão da organização, restringe a quantidade de tempo disponível de resposta antes da decisão ser transformada e surpreende os responsáveis pelo órgão pela sua ocorrência (Hermann, 1972). Nesse cenário, são identificados três elementos principais e comuns às crises: ameaça, pressão do tempo e surpresa (Ezzamel; Bourn, 1990).

Em um contexto de crise, podem ser identificadas as seguintes categorias de gestão: pré-crise: objetiva a antecipação precoce e prevenção às crises (reúne as fases do ponto de partida de noções normais e o período de incubação da crise, no qual os eventos ainda estão despercebidos); gestão da crise em tempo real: adaptativa e visa orientar a organização durante a crise (contempla as fases em que a crise vem à tona, as suas consequências diretas e o trabalho de resgate e salvamento); pós-crise: envolve a transição para um novo estado por reajuste, adaptação e mudanças organizacionais para melhorar a reação a crises futuras (Ezzamel; Bourn, 1990; Turner, 1976). Nessa conjuntura, a informação contábil apresenta um papel relevante no

auxílio à gestão de crises, ao reunir informações sobre a magnitude do conflito e os possíveis impactos sobre a organização, ao digitalizar o ambiente, coletar indicadores de alerta antecipados, processar e relatar esses indicadores com tempestividade, podendo reduzir a pressão do tempo e surpresa (Ezzamel; Bourn, 1990).

A compreensão do papel da informação contábil no processo das organizações públicas no desenvolvimento e implantação das capacidades que dão fundamentação às reações necessárias em situações de crises pode ser possibilitada pelo quadro conceitual oferecido pelo conceito de resiliência (Barbera; Guarini; Steccolini, 2020). A palavra resiliência originou-se do termo em latim "*resiliere*", cujo significado é "se recuperar" e tem sido usada para designar a capacidade de uma entidade ou de um sistema retornar à condição normal após a ocorrência de um evento capaz de perturbar o seu estado, o que tem possibilitado sua aplicação em diversos campos, tais como ecologia, ciência dos materiais, psicologia, engenharia e economia (Hosseini; Barker; Ramirez-Marquez, 2016). O conceito de resiliência tem atraído maior interesse de cientistas sociais (Linnenluecke, 2015), com base em uma perspectiva bem diversificada (Barbera *et al.,* 2017). A definição mais ampla de resiliência engloba as habilidades de prevenção, antecipação e recuperação de choques e crises (Boin; Comfort; Demchak, 2010), o que sugere que comportamentos e capacidades resilientes devem ser implementados antes, durante e após o surgimento de crises (Barbera; Guarini; Steccolini, 2020).

O conceito de resiliência tem sido usado no âmbito organizacional para descrever as características das organizações que demonstram uma maior capacidade de responder as adversidades com maior rapidez, as que conseguem se recuperar dos choques com agilidade e são capazes de desenvolver maneiras mais incomuns de negociarem sob coação, ou seja, é a capacidade da organização de lidar com perigos imprevistos depois que se manifestam (Linnenluecke, 2015). A resiliência refere-se à força, perseverança e recuperação da organização e seus membros, sendo concebida como uma característica importante no enfrentamento das adversidades (Linnenluecke, 2015). A capacidade de resiliência de uma organização está diretamente relacionada à existência de um conjunto de conhecimentos, habilidades, competências, rotinas e processos internos, pelos quais a entidade se orienta conceitualmente e atua de forma decisiva para desenvolver-se, além da adoção de um ambiente de diversidade e integração ajustável, capaz de superar as consequências de negativas de um choque (Lengnick-Hall; Beck; Lengnick-Hall, 2011). Em suma, as organizações resilientes são aquelas que melhor lidam com as adversidades e as crises, recuperando-se mais rapidamente dos choques (Martins *et al.*, 2021).

Em complemento, quando esses choques afetam a gestão financeira das organizações, a resiliência organizacional pode ser denominada resiliência financeira (Jones; Steccolini, 2014). O processo de resiliência financeira normalmente requer uma combinação de capacidades e reações, as quais podem variar entre as organizações, e nas quais estão incluídos: a gestão de recursos ociosos; a geração de receitas; a melhoria na percepção da chegada de certos eventos; o desenvolvimento da capacidade de antecipação; a reestruturação organizacional e o aquisição de novas competências; a garantia da continuidade na liderança; a adoção de uma visão abrangente e uma reflexão sobre os serviços públicos a serem oferecidos (Steccolini; Barbera; Jones, 2015). Nesse contexto, as crises e os choques financeiros têm sido objeto de estudos na administração pública e nas pesquisas de políticas governamentais, seja com foco nas reações organizacionais aos choques, seja nas decisões políticas em respostas às crises e na gestão financeira do setor público e na contabilidade (Saliterer; Jones; Steccolini, 2017). Define-se, portanto, a existência de uma resiliência financeira governamental, como um processo dinâmico resultado da interação entre as condições ambientais e as dimensões das organizações, ao longo do tempo (Barbera *et al.,* 2017).

A resiliência financeira governamental também é conceituada como a capacidade dos governos de lidarem com choques e dificuldades financeiras (Steccolini; Barbera; Jones, 2015) ou mais especificamente, a capacidade dos governos de antecipar, absorver e reagir a choques que afetam as suas finanças ao longo do tempo, como resultado da interação de condições ambientais e dimensões organizacionais (Barbera *et al.*, 2017). O padrão de resiliência financeira tem sido representado por meio de cinco dimensões, cujas interações podem ser verificadas na Figura 1:

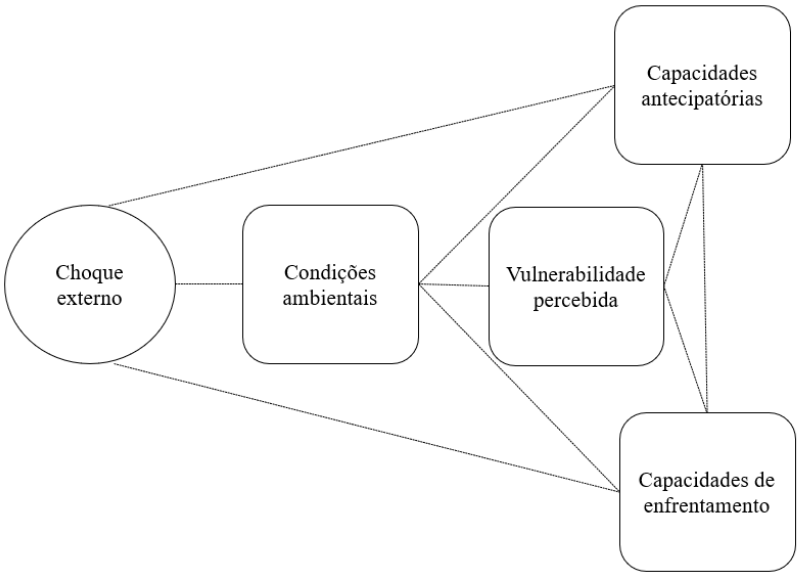

Figura 1. Dimensões da resiliência financeira e respectivas interações.
Fonte: Barbera *et al.* (2017).

O choque externo é definido como um evento inesperado, percebido no ambiente externo, capaz de afetar as finanças das entidades públicas locais (Barbera *et al.*, 2017). Os choques são inevitáveis e representam desafios à administração governamental (Batista; Cruz, 2019) e têm fortes e complexos impactos no equilíbrio financeiro das instituições (Padovani; Du Boys; Monti, 2017). Essas situações de choques financeiros encontram as condições ambientais que reúnem as características contextuais institucionais, econômicas e sociais e apresentam relevância quanto à formação das vulnerabilidades e capacidades financeiras percebidas (Barbera *et al.*, 2017).

Em termos gerais, a vulnerabilidade representa a exposição aos choques e se apresenta como resultado tanto de fontes externas quanto internas, destacando-se como resultado da interação entre meio ambiente e organização; dessa forma, a vulnerabilidade percebida configura a exposição percebida a choques financeiros e danos (Barbera *et al.*, 2017), ou seja, como a organização se percebe durante uma exposição a crises capazes de trazerem alguma ameaça ao seu desempenho regular (Lima; Aquino, 2019) . A vulnerabilidade percebida resulta de fatores internos e está no centro das relações dinâmicas declaradas pelo modelo de resiliência financeira, mas as condições ambientais (externas) também desempenham um papel relevante na construção da vulnerabilidade (Padovani; Du Boys; Monti, 2017). Esses mesmos autores ressaltam que o conceito de resiliência financeira oferta um quadro analítico que possibilita o estudo das interações entre a percepção dos gestores com relação aos fatores de vulnerabilidade e as decisões tomadas em termos de receitas e despesas em períodos de crises, além de permitir a compreensão da relação dinâmica entre fatores externos e internos que moldam essa percepção e as decisões resultantes de políticas financeiras.

As capacidades antecipatórias fazem referência à disponibilidade de ferramentas e recursos que permitem aos governos a identificação e o melhor gerenciamento de suas vulnerabilidades, além do reconhecimento de potenciais choques financeiros antes que se revelem e entender os possíveis impactos sobre a instituição (Barbera *et al.*, 2017). A antecipação pode ser entendida como uma estratégia para avaliar a vulnerabilidade e evitar os riscos potenciais (Linnenluecke, 2015). Incluir sistemas de planejamento, controle e monitoramento, bem como uma conscientização das situações vivenciadas, podem contribuir para a melhoria da capacidade de antecipação (Barbera; Guarini; Steccolini, 2020).

Por fim, as capacidades de reação ou de enfrentamento, as quais geralmente estão adormecidas em tempos de ordem, referem-se aos recursos e habilidades que possibilitam que os choques sejam enfrentados e as vulnerabilidades possam ser gerenciadas (Barbera *et al.*, 2017). As capacidades de enfrentamento possibilitam à organização absorver os impactos dos

choques sem que suas estruturas e funções sejam alteradas, ou se adaptar através da implementação de mudanças incrementais ou mesmo que transforme radicalmente suas estruturas, funções, metas e valores existentes (Barbera; Guarini; Steccolini, 2020).

Isto posto, a resiliência financeira governamental se manifesta por meio da combinação dinâmica das seguintes dimensões internas e externas: os choques financeiros, os fatores de vulnerabilidade, a capacidade de antecipação e a capacidade de enfrentamento (Batista; Cruz, 2019). Essa perspectiva pode explicar as decisões sobre receitas e despesas (Padovani; Du Boys; Monti, 2017) e facilita uma melhor compreensão das capacidades subjacentes às respostas governamentais às dificuldades e choques, bem como da dinâmica desse processo (Barbera; Guarini; Steccolini, 2020). O ponto central da resiliência financeira é justamente a relação existente entre a vulnerabilidade, a capacidade de antecipação de choques e a capacidade de reação às crises (Lima; Aquino, 2019) e as capacidades e reações dos entes públicos são influenciadas pelos contextos em que estão inseridos, suas especificidades históricas e trajetórias de desenvolvimento (Steccolini; Barbera; Jones, 2015).

Sob essa conjuntura teórica, observam-se os benefícios da perspectiva da resiliência financeira no que tange à compreensão da competência dos entes governamentais em lidar com choques e crises financeiras, através de um processo dinâmico entre as condições externas e as dimensões de vulnerabilidade, capacidade de antecipação e capacidade de enfrentamento. A adaptação do processo de resiliência organizacional aos entes públicos faz-se relevante principalmente pelas características próprias que essas instituições possuem. Apesar das primeiras pesquisas terem sido realizadas com governos locais europeus, os estudos seguintes têm provado a possibilidade de imersão do tema em outras instituições públicas, devido às especificidades organizacionais de cada uma, como é o caso das universidades federais brasileiras.

2.3 O processo de execução orçamentária nas universidades públicas

As instituições de ensino superior brasileiras podem ser categorizadas como privadas ou públicas (Brasil, 1996) e organizadas como universidades, centros universitários ou faculdades (Brasil, 2006a). Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2023), no ano de 2022 havia 2.595 instituições de ensino superior no Brasil, sendo cerca de 88% privadas e 12% públicas. Das instituições de ensino superior públicas, 38% eram federais, 43% estaduais e 19% municipais. As universidades são definidas pelo artigo 52 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) como instituições

pluridisciplinares responsáveis pela formação de profissionais de nível superior, pela pesquisa, pela extensão e pelo cultivo e domínio do saber humano (Brasil, 1996). Essas instituições se destacam principalmente pela produção científico-intelectual, por meio de estudos sistematizados de assuntos relevantes; devem ainda manter um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e contratados sob regime de dedicação exclusiva (Brasil, 1996).

As universidades possuem algumas especificidades que as tornam diferenciadas de outros formatos organizacionais, devido principalmente a sua complexidade, as quais terão um forte impacto sobre o processo de gestão estratégica (Amarante; Crubellate; Meyer Júnior, 2017). Segundo esses autores, essas entidades também são caracterizadas pela existência de objetivos diversos, simultâneos e conflitantes, tais como os relacionados ao ensino, pesquisa, extensão e administração geral. Essas instituições destacam-se também pela tomada de decisão colegiada, ou seja, moldada por uma deliberação coletiva de acadêmicos, entendida como um processo participativo, pluralista e democrático (Pusser, 2003). Nesse caso, os profissionais do núcleo operacional, como os docentes, buscam o controle coletivo das resoluções administrativas que podem afetá-los, por meio da participação em colegiados, comitês ou comissões, tais como: decisões para contratar colegas ou promovê-los e deliberações sobre a distribuição de recursos (Mintzberg, 2017).

Conforme estipulado no artigo 207 da Constituição Federal (CF), as universidades federais usufruem de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão dos recursos patrimoniais e financeiros (Brasil, 1988). A LDB também estabeleceu que as universidades públicas teriam um estatuto jurídico especial para atender as suas peculiaridades em relação à estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, ressaltando ainda que a União deveria assegurar a transferência de recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento destas instituições (Brasil, 1996). No tocante ao financiamento das instituições federais de ensino superior, uma parte significativa dos recursos provém da União, com uma média de 98,3% do total das despesas empenhadas, no período 2014 a 2023. Do orçamento proveniente de recursos do Tesouro, cerca de 83,4% tem sido destinado às despesas de pessoal e encargos sociais.

Apesar da incorporação da existência da autonomia universitária como um princípio constitucional ter sido um ganho muito significativo para essas instituições, tem se provado não ser algo tão fácil de evoluir do campo dos princípios ao campo das ações (Fávero; Segenreich, 2008). Na atualidade, as universidades estão imersas em um contexto de consideráveis mudanças e incertezas nos campos político, econômico, social, educacional e tecnológico,

demandando dessas organizações uma maior agilidade e capacidade de resposta a todas as exigências externas, além de um desempenho satisfatório em termos de sobrevivência, apesar das inúmeras crises enfrentadas desde a sua fundação (Meyer Júnior, 2005).

Nesse sentido, apesar da previsão legal de financiamento obrigatório das universidades públicas, não ficou claramente definida uma maneira de se estabelecer um montante de recursos suficientes para manter e desenvolver essas instituições, dada a relevância da autonomia de gestão financeira na definição de políticas de ensino, pesquisa e interação com a sociedade (Amaral, 2008a). Assim, um dos grandes desafios do governo seria encontrar um mecanismo de financiamento capaz de determinar um montante de recursos adequados à manutenção e ao desenvolvimento das universidades públicas, tendo por base a natureza dessas organizações, as reais necessidades do país num todo e a efetivação da sua autonomia proposta na Carta Magna de 1988 (Amaral, 2008a).

Entende-se que as instituições públicas de ensino superior, salvo raras exceções, não possuem patrimônio ou fundos capazes de gerar recursos financeiros (Amaral, 2005), tornando-as muito dependentes das transferências de recursos do Governo Federal, o que impacta na liberdade acadêmica dessas entidades. De acordo com a Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI (1998), uma das grandes dificuldades da educação superior está relacionada ao seu financiamento, e o Estado é peça essencial neste processo. Esse financiamento público representa o apoio da sociedade à educação e deve ser reforçado para garantir o desenvolvimento destas instituições, no sentido de aumentar a sua eficácia e manter a qualidade e relevância, bem como na busca constante de manter o equilíbrio de missões educativas e sociais (UNESCO, 1998).

Como órgãos da administração indireta, as universidades federais estão vinculadas às normas da administração pública federal, especialmente no que concerne à gestão de pessoal e ao planejamento econômico-financeiro (Caetano; Campos, 2019) e essa dependência orçamentária pode acarretar às instituições de ensino superior transtornos financeiros devido à gestão contingencial de recursos pelo MEC (Goldemberg, 2020). Reis e Chaves (2021) enfatizaram a relevância do financiamento das universidades federais pelo Governo Federal, devido as contribuições dessas instituições de ensino superior no avanço da pesquisa científica no Brasil, na formação de novos pesquisadores e na prestação de serviços públicos por meio dos projetos de extensão.

O Governo Federal tem a responsabilidade legal de alocar recursos adequados para garantir a manutenção e o desenvolvimento das instituições de ensino superior públicas (Brasil, 1988, 1996). Em todas as esferas federativas, o Estado concretiza suas ações planejadas por

meio do orçamento público, que é o instrumento usado para detalhar para especificar a origem e a quantia dos recursos a serem alcançados e dos gastos a serem efetuados (Piscitelli; Timbó, 2019). O orçamento é um instrumento de planejamento crucial tanto para entidades públicas quanto privadas, pela capacidade de representar e representa o fluxo projetado de receitas (ingressos) e despesas (aplicações dos recursos) em um determinado período (SOF, 2023). A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece as normas e diretrizes para as finanças públicas brasileiras, por meio da pressuposição de ações planejadas e transparentes para uma gestão fiscal responsável (Brasil, 2000b), mediante a implementação de um sistema de planejamento integrado, conhecido como processo de planejamento-orçamento (Kohama, 2016), o qual é construído sobre três peças complementares de planejamento orçamentário: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei dos Orçamentos Anuais (LOA).

O PPA estabelece um planejamento de médio prazo, onde as ações do governo são listadas e ordenadas para alcançar os objetivos e metas definidos para um período de quatro anos; a LDO tem o e propósito de orientar os orçamentos anuais, enquanto a LOA é desenvolvida para concretizar as diretrizes estabelecidas no PPA, em conformidade com a LDO (Kohama, 2016). A LOA é o orçamento anual dos entes governamentais e inclui o orçamento de investimento das estatais, da seguridade social e o orçamento fiscal (Brasil, 2023c). No caso do orçamento da União, o projeto da lei orçamentária deverá ser encaminhado pelo chefe do executivo para apreciação do Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (SOF, 2023). O ideal é que as referidas leis sejam aprovadas e publicadas ao final do exercício, para que os órgãos públicos tenham ciência da distribuição orçamentária para o exercício seguinte.

Após a publicação da LOA, os órgãos executivos contarão com um prazo de até trinta dias para definir uma programação financeira e um cronograma de execução de desembolsos, com o objetivo de cumprir as metas estabelecidas nas diretrizes (Piscitelli; Timbó, 2019). O MEC, como órgão responsável pelo orçamento da educação, destinará, anualmente, parte dos recursos recebidos da União às instituições públicas de ensino, classificadas como unidades orçamentárias e definidas como o agrupamento de serviços subordinados a um mesmo órgão e para as quais são destinadas dotações próprias (Brasil, 1964; SIOP, 2023). O montante alocado como dotação à cada unidade orçamentária representa a quantia transferida para cobrir determinadas despesas da entidade pública (STN, 2021). Importante destacar que a elaboração da lei orçamentária contempla a previsão das receitas e a fixação das despesas obrigatórias e discricionárias (Gadelha, 2017). As receitas orçamentárias são classificadas quanto à fonte/

destinação de recursos, em receitas próprias ou provenientes de transferências de órgãos superiores e, posteriormente, associadas a determinadas despesas, com o propósito de cumprir os objetivos planejados (SOF, 2023). Importante ressaltar que tanto as receitas quanto as despesas orçamentárias recebem classificações para facilitar a compreensão do processo orçamentário (SOF, 2023; STN, 2021).

As despesas orçamentárias serão categorizadas, de acordo com o impacto no endividamento líquido do Governo Federal, como primárias ou financeiras. As despesas primárias são prover destinadas a fornecer bens e serviços públicos à população, como saúde, educação, obras, enquanto as despesas financeiras estão relacionadas ao pagamento de juros incidentes sobre as dívidas públicas (Gadelha, 2017). É importante ressaltar que as despesas primárias elevam a dívida líquida do setor público e incluem os gastos com pessoal e encargos sociais, as demais despesas correntes (custeio) e despesas de capital (investimentos e inversões financeiras) (Brasil, 2023d).

Quanto à obrigatoriedade, as despesas primárias podem ser classificadas em obrigatórias ou discricionárias. As despesas de natureza obrigatória, como a própria denominação indica, referem-se aos gastos que os órgãos públicos têm o dever legal ou contratual de realizar, como o pagamento de pessoal e encargos sociais, os gastos mínimos constitucionais em saúde e educação e as despesas com o endividamento público (Brasil, 2023d; Gadelha, 2017). Já as despesas discricionárias são aquelas realizadas apenas com base na disponibilidade de outros créditos orçamentários, ou seja, são os gastos sobre os quais o gestor público possui maior margem de decisão sobre a alocação do recurso (Brasil, 2023d; Gadelha, 2017). No contexto da União, aproximadamente 88% do orçamento é consumido pelas despesas obrigatórias, restando apenas uma pequena parcela dos recursos (12%) para os gastos discricionários, os quais estão sujeitos à avaliação de oportunidade por parte dos gestores públicos (Brasil, 2023d; Gadelha, 2017).

Em relação à categoria econômica, tanto as despesas quanto as receitas devem ser subdivididas em dois grupos: correntes e de capital (SOF, 2023). Enquanto as despesas correntes representam os gastos operacionais, necessários à manutenção e ao funcionamento das entidades públicas, as despesas de capital são destinadas à criação ou aquisição de bens de capital, incluindo aqueles já em uso (Kohama, 2016). Por fim, as despesas serão classificadas de acordo com o grupo de natureza de despesa: despesas correntes (Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes) e despesas de capital (Investimentos; Inversões Financeiras e Amortização da Dívida) (Kohama, 2016; SOF, 2023; STN, 2021). Nesse contexto, as classificações das receitas e despesas orçamentárias auxiliam na construção

das peças de planejamento orçamentário, bem como na compreensão da execução anual do próprio orçamento.

É relevante destacar que o planejamento orçamentário das universidades federais brasileiras é determinado com base nos gastos do ano anterior pelo Governo Federal e é aprovado no Congresso Nacional, por meio da LOA (Amaral, 2008a), confirmando que o orçamento público no Brasil é elaborado de maneira incremental, ou seja, os dados do orçamento do exercício anterior são utilizados como base, aos quais geralmente são adicionadas as projeções e estimativas de receitas e despesas para o novo orçamento (Silva; Nascimento; Silva, 2021). Amaral (2008b) acrescenta que as instituições federais de ensino utilizavam aproximadamente 80% dos recursos para o pagamento de pessoal e encargos, 18% para as despesas de custeio e apenas 2% para as despesas de capital, como aquisição de acervos bibliográficos, equipamentos, material permanente, obras e instalações. Identificou-se que, no ano de 2023, as universidades federais destinaram 84,8% para a liquidação de despesas de pessoal e encargos, 14,1% para despesas de custeio (outras despesas correntes) e apenas 1,1% para os gastos com investimentos. Ressalta-se ainda que essas entidades podem captar recursos provenientes de fontes próprias, os quais derivam da cobrança de taxas, convênios e contratos, desde que previstos na lei orçamentária (Caetano; Campos; Cavalcanti, 2021).

Além do uso das peças de planejamento orçamentário, o MEC, em parceria com a Andifes, instituiu um modelo matemático para assessorar na distribuição de recursos entre as universidades federais denominado Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários de Outros Custeios e Capital (OCC) ou simplesmente Matriz Andifes (Amaral, 2008a; Brasil, 2006b; MEC, 2013; Reis *et al.,* 2014). A operacionalização da OCC se baseia na distribuição do orçamento com base na produção acadêmica e no desempenho das universidades, por meio da utilização de variáveis e indicadores (Brasil, 2006b; Reis *et al.,* 2014).

Essa matriz utiliza o número de alunos equivalentes de cada universidade, o indicador de eficiência/eficácia relação aluno/professor e os indicadores de qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação (MEC, 2013), para determinar a demanda de recursos necessários à manutenção das atividades essenciais de cada instituição de ensino superior, relacionadas aos gastos correntes (custeio) e de investimentos (Reis *et al.,* 2017). Para alguns autores, a matriz se refere, em essência, ao orçamento total da instituição pública de ensino superior, subtraídos os recursos alocados às despesas com pessoal (Reis *et al.,* 2014, 2017). Os recursos previstos na matriz se destinarão ao pagamento de despesas correntes (aquisição de material de consumo, diárias, passagens, locação de mão de obra, contratação de serviços) e despesas de capital (equipamentos; material permanente e obras e instalações) (Reis *et al.,* 2014, 2017).

Vale destacar que as instituições de ensino superior públicas também recebem recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) do MEC, o qual visa principalmente ampliar as condições para que os estudantes permaneçam nas universidades e institutos federais, por meio do assistencialismo à moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, dentre outros (Brasil, 2010a). A execução desse programa depende do quantitativo do orçamento anual destinado às instituições e a distribuição será realizada por meio de uma matriz espelhada na OCC (Silva; Marques, 2022). Configura uma matriz setorial específica, que considera em seus cálculos o índice de estudante equivalente e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mas que se apropria dos recursos de custeio das universidades e institutos federais para destinação à assistência estudantil (Machado, 2017). Em complementação, existe também uma matriz orçamentária construída pelo Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais (Condetuf) e apresentada ao MEC com os valores percentuais a serem aplicados ao montante de recursos públicos previstos às escolas técnicas (CTUR, 2024).

Nesse cenário, ficou claro que as universidades federais brasileiras devem exercer a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, em relação ao órgão governamental responsável pelo seu financiamento (Caetano; Campos; Cavalcanti, 2021). No entanto, essa autonomia muitas vezes é transformada num mero instrumento de libertação das responsabilidades financeiras governamentais em relação em ensino superior (Dias, 2017). Nesse contexto, percebe-se que a dependência do financiamento governamental, cujo limite orçamentário estará atrelado ao volume de recursos disponíveis, dentro dos parâmetros econômicos e das metas de resultado fiscal vigentes, criando a possibilidade de processos de contingenciamento orçamentário em cascata (Caetano; Campos; Cavalcanti, 2021).

2.4 Os cortes orçamentários das universidades federais

No Brasil, conforme preceitua a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a educação configura um direito de todos (educação infantil, ensino fundamental, médio e superior), cujas principais finalidades são o desenvolvimento do educando e o seu preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o mercado de trabalho (Brasil, 1996). A LDB prevê, em seu artigo 56, que caberá à União assegurar, em seu orçamento geral anual, recursos suficientes para prover e desenvolver as instituições de ensino mantidas por ela.

Apesar dessa previsão legal de suficiência de recursos às universidades públicas federais, após os anos de 1990, essas entidades de ensino passaram a sofrer contingenciamentos financeiros e cortes no financiamento (Lugão; Abrantes; Brunozi Júnior, 2015), que resultaram em infraestruturas delicadas e reduzido quadro de pessoal (Paula; Martin; Abrantes, 2020). Nesse cenário, o governo federal implementou ações para impulsionar o crescimento do ensino superior no Brasil em três etapas: (i) 1998 a 2002 (ampliação de vagas e cursos oferecidos); (ii) 2003 a 2006 (Programa Expansão Fase I – criou universidades fronteiriças e no interior do país) e (iii) 2007 (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI) (Paula; Martin; Abrantes, 2020). O REUNI, instituído pelo Decreto Federal nº 6.096/2007, configurou uma política de reformulação e expansão da educação superior no Brasil, cujos objetivos estavam direcionados à ampliação do acesso e à permanência dos estudantes de graduação nas instituições de ensino, por meio de melhorias na estrutura física das universidades e investimentos nos recursos humanos já existentes (Brasil, 2007a; Rothen *et al.,* 2022).

Esse Decreto previa a alocação de recursos financeiros adicionais às universidades federais que elaborassem planos de reestruturação, e como primeiros resultados, destaca-se o crescimento de 20,4% nas matrículas dos cursos presenciais de graduação (Souza; Filippo; Casado, 2015). Verifica-se, portanto, que o final da primeira década do século XXI foi marcado pela expansão financeira e estrutural das universidades brasileiras. No entanto, desde 2015 o país tem enfrentado uma crise econômica e política, com forte impacto nas universidades federais, obrigando-as a ajustarem seus planejamentos estratégicos para se adaptarem à nova situação financeira ocasionada por reduções financeiras (Machado; D'ávila, 2020).

O financiamento da educação superior no Brasil é proveniente principalmente do Tesouro Nacional, cuja disponibilidade de recursos depende do desempenho das políticas macroeconômica e fiscal, da arrecadação dos impostos federais e do resultado primário (Caetano; Campos; Cavalcanti, 2021). Nesse contexto, em cenários de crises, o Estado pode se eximir da responsabilidade de financiar a educação superior por meio de cortes orçamentários ou contingenciamentos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) prevê que caso se verifique, ao final de determinado bimestre, que a realização das receitas da União poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas, os Poderes e o Ministério Público promoverão uma limitação de empenho e movimentação financeira (Brasil, 2000b), resultando nos contingenciamentos orçamentários.

O contingenciamento é uma limitação que impacta o planejamento orçamentário aprovado na LOA diante de avaliações periódicas realizadas pelo Governo sobre o

comportamento geral de receitas e despesas públicas, com base nas metas de resultado fiscal anual, previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (Brasil, 2024). Em razão dessas avaliações periódicas, o Poder Executivo pode decretar limites à execução das despesas discricionárias autorizadas na LOA, com relação a custeio em geral e investimentos (Brasil, 2024). O contingenciamento configura um mecanismo de restrição obrigatória da execução orçamentária do órgão público, por meio da limitação dos empenhos e da própria movimentação financeira (Araújo; Lins; Diniz, 2022; Galhardo *et al.,* 2013). Fala-se em um contingenciamento de cerca de 30% das verbas discricionárias das universidades federais no ano de 2019 (Teixeira, 2022). Fica evidenciado que tanto os cortes orçamentários recorrentes, quanto os contingenciamentos podem causar complexos desafios financeiros às instituições públicas de ensino superior brasileiras, prejudicando a gestão dessas entidades (Teixeira, 2022).

As universidades federais têm enfrentado cortes sucessivos no orçamento e contingenciamentos de recursos financeiros nos últimos anos (Trento; Borgert; Engelage, 2022). Com o agravamento da crise econômica mundial, a partir de 2015, a restrição do financiamento das universidades foi agravada (Machado; D'Ávila, 2020; Reis; Chaves, 2021). Desde então, tem havido uma alegação de que os recursos transferidos pelo Governo Federal têm sido insuficientes para garantir as despesas regulares de muitas universidades federais, causando até mesmo a descontinuação de obras, a suspensão de serviços de manutenção de prédios e a redução de atividades básicas como segurança (Caetano; Campos, 2019). Segundo a Andifes (2021), houve uma queda de 8,64% no orçamento das universidades federais em 2020, com relação ao exercício de 2019, o que impactou diretamente nos gastos com assistência estudantil e manutenção das atividades essenciais dessas instituições. Esses cortes e contingenciamentos aplicados às universidades federais refletem principalmente na impossibilidade de realização de novos investimentos e na descontinuidade de obras de ampliação dos *campi,* bem como no impedimento de novas aquisições de bens móveis, imóveis e equipamentos, trazendo prejuízos de curto e longo prazos (Carvalho; Queiroz, 2022).

A partir do governo do presidente Michel Temer (2016-2018), houve uma intensificação de uma agenda obsoleta das políticas sociais e o principal marco da consolidação dessa política de ajuste fiscal foi a publicação da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como a Emenda do Teto dos Gastos, cujo escopo principal foi a viabilização do pagamento das despesas com a dívida pública, congelando as despesas primárias por um período de 20 anos (Carvalho; Queiroz, 2022; Guimarães; Silva, 2023), causando uma redução dos gastos e investimentos estatais, resultando em um impacto negativo nas políticas educacionais (Teixeira, 2022). A referida emenda causou grandes implicações nas despesas obrigatórias dos órgãos públicos,

comprometendo principalmente as propostas de ampliação e melhorias na educação brasileira (Barbosa *et al.,* 2021), causando uma redução no orçamento das universidades federais, especialmente nas despesas de custeio e investimentos (Guimarães; Silva, 2023). Todavia, é preciso complementar que, com a mudança do executivo presidencial em 2022, foi aprovada a PEC n. 22 (PEC da Transição), subsequente EC 126/2022, responsável por revogar alguns dos limites impostos pela EC 95/2016 ao instituir um novo regime fiscal, por meio de uma série de alterações (Brasil, 2022a), com posterior aprovação da LC nº 200/2023 (Brasil, 2023e). No entanto, mesmo que tenha havido revogação dos limites impostos pela EC 126/2022, ainda não existem indícios de como o orçamento das universidades federais possa ter sido impactado por essas decisões fiscais, exigindo pesquisas específicas.

Os gestores universitários acabam se deparando com uma série de dificuldades ao tentar formular e implementar os cortes orçamentários, pois, como foi destacado anteriormente, ações sobre restrições que fogem aos debates colegiados podem evitar a oposição política, mas se revelam ineficazes para garantir a viabilidade e a qualidade da universidade a longo prazo, enquanto decisões centralizadas podem gerar reações políticas na comunidade acadêmica e prejudicar os gestores (Hardy, 1984). O papel do gestor público é fundamental no processo de gerenciamento de ações de cortes e deve ser analisado de acordo com as diversas funções atribuídas a ele (Schmidt; Groeneveld; Van Del Walle, 2017). É importante elucidar que a estrutura deliberativa das instituições de ensino superior no Brasil é formada por órgãos colegiados, que incluem representantes da comunidade institucional, local e regional (Turíbio; Santos, 2017). Assim sendo, diferentes universidades podem reagir de maneiras diversas aos cortes orçamentários (Hardy, 1984), pois as universidades precisam ser resilientes se quiserem sobreviver aos cortes e a população demanda universidades resilientes (Irvine; Ryan, 2019).

Quando os recursos financeiros são abundantes, o planejamento de gestão, controles, sistemas de informação e condução de análises políticas ficam facilitados, além do fato de que os custos sobre erros cometidos podem ser absorvidos sem dificuldades, de forma que a sobrevivência da entidade não fique ameaçada (Levine, 1978). Ainda na visão desse mesmo autor, em tempos de austeridade, quando essas ferramentas de controle e análise são necessárias para mitigar o risco de se cometer erros, os recursos para seu desenvolvimento não estão disponíveis, o que resulta em dificuldades para a inovação e a flexibilidade das organizações.

Diante dos desafios das crises econômicas, cortes orçamentários, contingenciamentos e políticas fiscais de ajustes, as universidades federais brasileiras têm enfrentado dificuldades financeiras, possivelmente potencializadas pela alta dependências que essas instituições mantêm da distribuição dos recursos do Governo Federal. Nesse contexto, compreende-se a

importância desta investigação empírica, no sentido de investigar como as universidades federais reagem às crises financeiras, considerando a escassez dos recursos discricionários e as limitadas possibilidades de arrecadação de recursos próprios.

Definidas como base de discussão para esta investigação a Teoria da Gestão dos Cortes (*Cutback Management Theory*) e as principais dimensões que fazem parte da pespectiva da resiliência financeira governamental (Barbera *et al.*, 2017), apresenta-se a seguinte hipótese para o desenvolvimento desta pesquisa acadêmica:

H_1: *Os fatores internos de vulnerabilidade estão associados à capacidade de enfrentamento das universidades federais brasileiras em situações de cortes orçamentários, sob a perspectiva da resiliência financeira governamental.*

Padovani, Du Boys e Monti (2017) ressaltam que um estado de vulnerabilidade percebida pelos tomadores de decisão pode influenciar a reação do ente público à crise financeira e às decisões de implantação ou desenvolvimento da capacidade de enfrentamento do órgão. Du Boys (2017) salienta também que a a falta de capacidade de enfrentamento pode levar a um aumento da vulnerabilidade. Nesse contexto, vislumbra-se encontrar uma associação negativa entre essas duas dimensões.

Seguindo o modelo de estudo proposto por Padovani, Du Boys e Monti (2017), a dimensão da capacidade de antecipação não foi utilizada nesta pesquisa, devido à impossibilidade de construção de uma variável que medisse a capacidade de geração de poupança nas universidades federais, dado que não é permitido às instituições públicas desse tipo o carregamento orçamentário para o exercício subsequente, obrigando na utilização dos recursos dentro do exercício, de maneira a evitar a devolução do orçamento ao Governo Federal (Araújo; Lins; Diniz, 2022). À vista da hipótese proposta, vislumbra-se que a utilização da perspectiva da resiliência financeira possa contribuir para uma melhor compreensão das capacidades subjacentes às respostas dos entes governamentais aos choques e as dificuldades financeiras, além de possibilitar uma exploração mais aprofundada de como a contabilidade está implicada em sustentar, dificultar ou mesmo possibilitar tais capacidades e respostas (Barbera; Guarini; Steccolini, 2020).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 Abordagens epistemológica e metodológica

Com relação ao paradigma de pesquisa, este estudo deve ser reconhecido como positivista. Essa abordagem epistemológica parte de uma visão objetiva de que as coisas existem como entidades significativas, cujas verdades e significados residem nelas como objetos, os quais podem ser alcançados por intermédio de pesquisas científicas (Crotty, 1998). Bryman (2012) complementa que a abordagem positivista defende a aplicação dos métodos de investigação das ciências naturais ao estudo da realidade social. O objetivo da teoria adotada em um estudo específico seria o de gerar hipóteses que podem ser testadas e que permitirão avaliar as explicações das leis, através do princípio da dedução (Bryman, 2012).

No que tange à lógica da pesquisa, os elementos dedutivos predominam, pois precede de um contexto de características já conhecido e busca encontrar um contexto generalizado nos dados (Reichertz, 2014), além de uma orientação ontológica objetivista, por meio da qual as organizações serão observadas como objetos tangíveis (Bryman, 2012). Para a consecução desta investigação, optou-se pela adoção de métodos quantitativos, voltados a estratégias de quantificação na coleta e análise dos dados, além da abordagem dedutiva da relação entre teoria e pesquisa (Bryman, 2012).

3.2 Delimitação do objeto de pesquisa e período de abrangência

O objeto de pesquisa deste estudo foi o conjunto das 69 (sessenta e nove) instituições federais de ensino superior brasileiras, denominadas neste estudo como universidades públicas federais, conforme lista apresentada no Quadro 1.

A princípio, foram coletadas as informações orçamentárias totais do Governo Federal, no período de 2000 a 2023, diretamente nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA). A seguir, as informações orçamentárias e financeiras dos órgãos federais superiores foram coletadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), mantido e desenvolvido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), por meio de consulta livre no Painel do Orçamento Federal (SIOP, 2023). Com relação ao período de análise dos dados, foi utilizado o intervalo de 2000 a 2023, devido à disponibilidade das informações no SIOP.

Quadro 1. Universidades federais brasileiras que compõem o objeto de pesquisa.

Região	Universidade (sigla)	Qtde.
Centro-Oeste	Fundação Universidade Federal do Grande Dourados (UFGD); Universidade Federal de Catalão (UFCAT); Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal de Jataí (UFJ); Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT); Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS); Universidade Federal de Rondonópolis (UFR); Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT)	8
Distrito Federal	Universidade de Brasília (UNB)	1
Nordeste	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF); Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB); Universidade Federal da Bahia (UFBA); Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal de Sergipe (UFSE); Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE); Universidade Federal do Cariri (UFCA); Universidade Federal do Ceará (UFC); Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR); Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB); Universidade Federal do Piauí (UFPI); Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB); Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE); Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)	20
Norte	Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR); Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT); Universidade Federal de Roraima (UFRR); Universidade Federal do Acre (UFAC); Universidade Federal do Amapá (UNIFAP); Universidade Federal do Amazonas (UFAM); Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA); Universidade Federal do Pará (UFPA); Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA); Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)	10
Sudeste	Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC); Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI); Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Universidade Federal de Lavras (UFLA); Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP); Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR); Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ); Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Universidade Federal de Viçosa (UFV); Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM); Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); Universidade Federal Fluminense (UFF); Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)	19
Sul	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA); Fundação Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA); Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS); Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); Universidade Federal de Pelotas (UFPEL); Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Universidade Federal do Rio Grande (UFRG); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)	11
Total		69

Fonte: Adaptado do Sistema e-MEC (Ministério da Educação, 2024).

A comparabilidade das informações orçamentárias foi possível após atualização dos dados financeiros por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), considerado oficial para medir a inflação brasileira (IBGE, 2023). A presente investigação acadêmica foi construída em quatro etapas, conforme Figura 2:

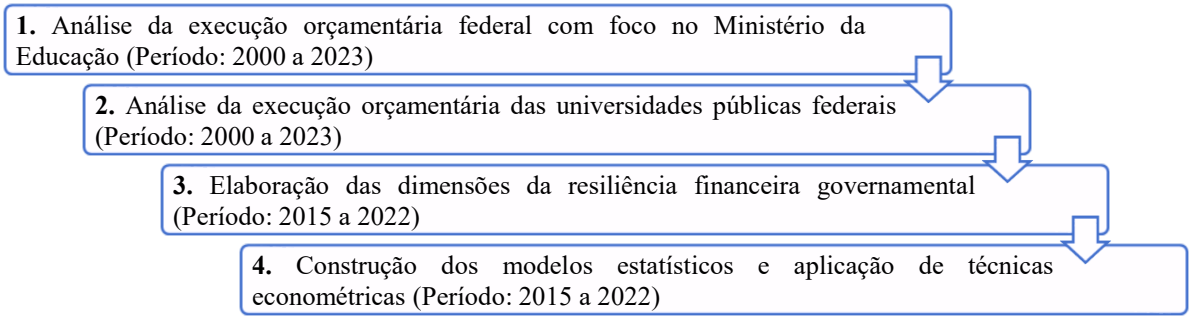

Figura 2. Etapas de realização da presente pesquisa.
Fonte: Autoria própria (2024).

O detalhamento da coleta dos dados e operacionalização das variáveis serão apresentados nos subcapítulos seguintes desta seção.

3.3 Etapa de análise da execução orçamentária federal com foco no Ministério da Educação

Preliminarmente, com o intuito de analisar a evolução do orçamento federal previsto no período de 2000 a 2023, de maneira comparativa, foram coletadas as seguintes informações nas respectivas LOAs: valor fixado da despesa total (equivalente à estimativa da receita orçamentária); valores previstos para o Orçamento Fiscal e para o Orçamento da Seguridade Social e recursos planejados para o Refinanciamento da Dívida Pública Federal.

Primeiramente, foi realizado o estudo gráfico do comportamento do orçamento total previsto e atualizado pelo IPCA para cada exercício financeiro. Posteriormente, foram apresentadas as participações anuais percentuais de cada grupo de orçamento, a saber: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e refinanciamento da dívida pública federal (Brasil, 2023c). As trajetórias percentuais desses grandes grupos orçamentários foram apresentadas graficamente, e diante do comportamento identificado, foi realizado uma análise de correlação não paramétrica entre eles, por meio do coeficiente de correlação de *Spearman* (Gujarati; Porter, 2011), considerando que os dados apresentaram distribuição não normal, o que foi revelado pelo Teste de *Shapiro-Wilk* (Fávero *et al.,* 2014).

A seguir, buscou-se investigar a distribuição orçamentária federal, por meio da análise dos gastos previstos nas LOAs (Anexo II - Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por Órgão Orçamentário) para cada órgão orçamentário, no período de 2000 a 2023. Tendo em conta o extenso período de investigação, observou-se que a nomenclatura de alguns órgãos sofreu alterações, alguns foram excluídos e outros foram agrupados, tais como o

Ministério da Previdência Social que apresentou orçamento previsto em 2016 e 2023 juntamente com o Ministério do Trabalho. Devido a algumas discrepâncias encontradas entre os valores previstos no Anexo II das LOAs, decidiu-se pela coleta dos valores já empenhados para cada órgão orçamentário no Painel do Orçamento Federal do SIOP (2024).

A Figura 3 detalha o processo de coleta das informações orçamentárias no Painel do Orçamento Federal (SIOP, 2024), referentes à distribuição dos recursos federais empenhados no período de 2000 a 2023:

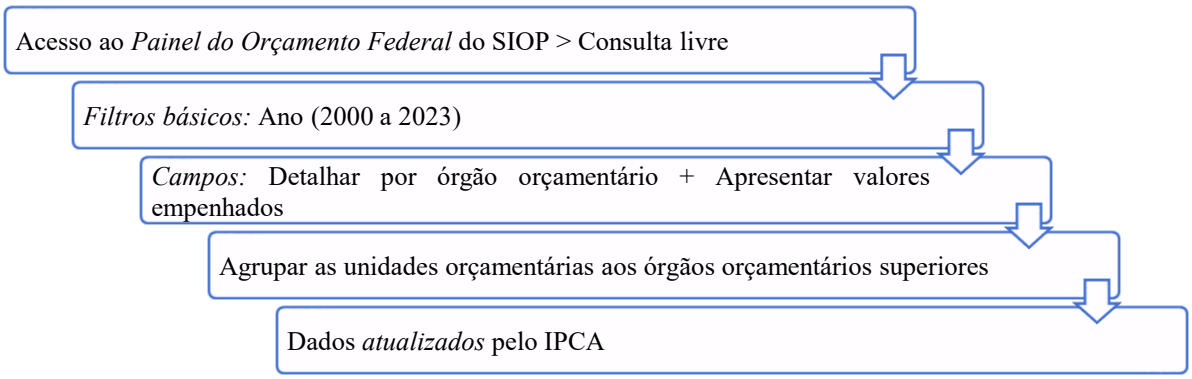

Figura 3. Detalhamento da coleta de dados da etapa da execução orçamentária federal.
Fonte: Adaptado do SIOP (2024).

Padovani, Du Boys e Monti (2017) ressaltam que as decisões orçamentárias são centrais no gerenciamento de crises. Nesse contexto, optou-se pelos valores orçamentários empenhados por se tratar de um ato que cria uma obrigação de pagamento para o ente público, ou seja, configura um valor já deduzido da dotação orçamentária (Kohama, 2016). Foi obedecida uma classificação institucional dos órgãos orçamentários superiores mais atualizada, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2023 (SOF, 2023), pois, com o passar dos anos, alguns órgãos passaram por mudanças quanto à nomenclatura. Esses valores foram atualizados pelo IPCA até dezembro/2023, conforme índices obtidos na Calculadora do IPCA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024).

A análise representada na Figura 3 foi iniciada com o desmembramento dos valores das despesas públicas empenhadas de cada órgão orçamentário, que compreende o nível hierárquico superior da classificação institucional da União (SOF, 2023), conforme listagem apresentada no Apêndice A. Nesse sentido, alguns valores empenhados foram apresentados no SIOP como pertencentes a unidades orçamentárias, os quais foram agrupados aos órgãos orçamentários superiores respectivos. Foram necessários ajustes no banco de dados, a saber:

i) Até o ano de 2015, o Ministério do Trabalho e Emprego foi identificado nas Leis Orçamentárias pelo código 38000 e no período restante foi definido pelo código 40000; assim sendo, decidiu-se por padronizá-lo para a codificação utilizada na atualidade;

ii) O Ministério das Mulheres (65000) parece ser representado pelo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (57000) no exercício de 2016 e como Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos no período 2018-2022. Ambos foram renomeados para o código 65000 – Ministério das Mulheres, de acordo com o MTO (2023).

Essa variabilidade quanto às denominações dos órgãos orçamentários federais configuram uma séria limitação às pesquisas dessa natureza.

Merece destaque também o Ministério da Previdência Social (33000) que não apresentou fixação de orçamento no período 2016 a 2022. Nos exercícios de 2016, 2022 e 2023, o Anexo II das referida LOAs indicou uma previsão orçamentária para o órgão Ministério do Trabalho e Previdência Social. Apesar de não ter encontrado uma explicação objetiva para a retirada da indicação do Ministério da Previdência Social na distribuição orçamentária federal de alguns anos, parece que houve exercícios onde os recursos foram empenhados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (55000).

O Ministério da Fazenda (25000) também apresentou um comportamento irregular no período de 2019 a 2021, pois os orçamentos previstos saíram de uma média anterior de R$34 bilhões, para um orçamento médio empenhado de R$989 bilhões no referido período, retornando à média de R$28 bilhões no biênio 2022/2023. Destaca-se que a Medida Provisória nº 870/2019 foi responsável pela reorganização dos órgãos ministeriais, criando uma fusão entre o Ministério da Economia, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e Ministério do Trabalho (Brasil, 2019d), com posterior publicação do Decreto nº 9.679/2019 (Brasil, 2019b). A referida estrutura foi revogada posteriormente.

O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (46000) foi excluído da amostra, pois foi identificado somente um orçamento empenhado para o órgão no exercício de 2023. Percebe-se que a distribuição orçamentária da União apresenta certa variabilidade funcional devido às modificações nos órgãos orçamentários, principalmente com relação às denominações dos ministérios, o que dificulta uma análise comparativa.

Após realizada uma análise comparativa do comportamento dos orçamentos previstos nas LOAs e as despesas empenhadas por cada órgão orçamentário, procedeu-se o teste de

normalidade dos dados de *Shapiro-Wilk* (Fávero *et al.,* 2014) com o auxílio do *software* estatístico Jamovi (2024), conforme Tabela 1, dos valores nominais referentes aos orçamentos empenhados de cada órgão orçamentário (ORÇ_EMP) e das variações percentuais de cada exercício (VAR_ORÇ_EMP):

Tabela 1. Construção das variáveis orçamentárias e resultado do teste de Shapiro-Wilk*.

Variáveis	Descrição	Fórmula	Estatística W	Valor-p
ORÇ_EMP	Valor total do orçamento empenhado de cada órgão orçamentário (em valores nominais R$)	-	0,2999	0,000***
VAR_ORÇ_EMP	Variação percentual (%) do orçamento empenhado de cada órgão orçamentário, com relação ao exercício anterior que continha despesas empenhadas	$\frac{ORÇ_EMP_t - ORÇ_EMP_{t-1}}{ORÇ_EMP_{t-1}}$	0,3022	0,000***

Notas: *$\boldsymbol{H_0}$: Os dados apresentam distribuição normal; $\boldsymbol{H_1}$: Os dados apresentam distribuição não normal;
*** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 0,1%.
Fonte: Autoria própria com adaptação do teste de normalidade realizado no Jamovi (2024).

Considerando o valor-p menor de 1%, pode-se afirmar que os dados que compõem as referidas variáveis apresentam distribuição não normal, rejeitando-se a hipótese nula ($\boldsymbol{H_0}$). Nesse sentido, a relação entre as variáveis foi examinada por meio de análise de correlação não paramétrica, o coeficiente de correlação de *Spearman* (Gujarati; Porter, 2011). Devido à variabilidade dos órgãos orçamentários a cada exercício, a análise da variável ORÇ_EMP captou todos os valores nominais disponíveis. A amostra final para essa variável ficou composta por 1029 dados. A variável VAR_ORÇ_EMP foi ajustada no sentido de eliminação de órgãos orçamentários com recursos empenhados em apenas um exercício (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Ministério dos Povos Indígenas) e, como o primeiro ano de informação disponível foi utilizado apenas para cálculo da variação percentual do ano seguinte, aquele também foi excluído, resultando numa amostra final, desta variável em específico, de 968 dados.

3.4 Etapa de análise da execução orçamentária das universidades públicas federais

Concluída a etapa de análise da distribuição orçamentária federal, com foco no orçamento empenhado pelo MEC, investigou-se a execução orçamentária das universidades públicas federais, partindo do detalhamento da distribuição percentual do orçamento empenhado do MEC às unidades orçamentárias correlatas, da investigação do comportamento

percentual dessa distribuição especificamente às universidades federais, além do comparativo entre o orçamento total atualizado destinado ao MEC e às universidades federais, no período de 2000 a 2023. Vale salientar que as unidades orçamentárias representam o segundo nível da classificação institucional das despesas orçamentárias, sendo conceituadas como o agrupamento de serviços que estão subordinados ao mesmo órgão ou repartição às quais serão consignadas as dotações próprias (Brasil, 1964; STN, 2021). Por último, realizou-se o teste de correlação de *Spearman* no intuito de averiguar as unidades orçamentárias do MEC concorrentes das universidades federais quanto à distribuição anual de recursos.

A Figura 4 especifica como foram coletadas as informações orçamentárias específicas do MEC e das unidades orçamentárias pertencentes a este órgão superior, no Painel do Orçamento Federal (SIOP, 2024):

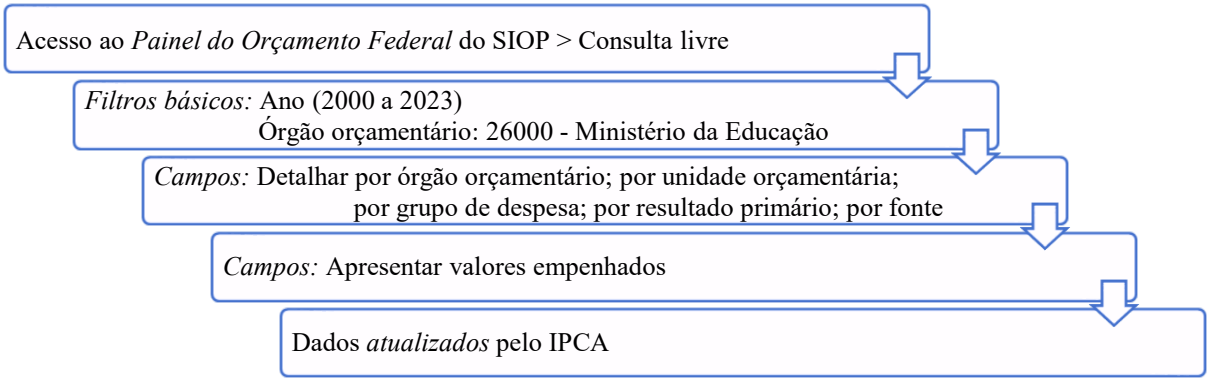

Figura 4. Detalhamento da coleta de dados da etapa da execução orçamentária das universidades públicas federais.
Fonte: Adaptado do SIOP (2024).

Foi realizada uma análise descritiva dos orçamentos totais empenhados das universidades federais, após atualização dos dados pelo IPCA, juntamente com o estudo do percentual de universidades públicas federais que vivenciaram uma redução orçamentária em comparação com o exercício anterior, identificando os referidos períodos com a variável dicotômica CORTE.

Como a última década revelou mais exercícios com elevado número de universidades federais marcadas por reduções orçamentárias, decidiu-se pelas análises subsequentes com foco no recorte temporal de 2014/2023.

O passo seguinte consistiu em analisar detalhadamente os orçamentos anuais empenhados pelas universidades federais, considerando a classificação das despesas com base no identificador do resultado primário e no grupo de natureza de despesas, conforme demonstrado no Quadro 2:

Quadro 2. Conceituação e classificação das despesas orçamentárias.

Classificação	Descrição
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 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).
Fonte de Recursos	Classificação que indica a espécie de recursos que está financiando as despesas.

Fonte: Adaptado de Noblat, Barcelos e Souza (2014); STN (2021); SOF (2023).

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) propõe várias classificações para as receitas e despesas orçamentárias, incluindo a apuração do resultado primário, representado pela diferença entre as receitas e despesas primárias (STN, 2021). A classificação mais recente foi apresentada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023, conforme Quadro 3:

Quadro 3. Classificação das despesas orçamentárias quanto ao identificador do resultado primário.

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

Fonte: Adaptado de Noblat, Barcelos e Souza (2014) e Brasil (2023d).

As despesas empenhadas das universidades foram classificadas quanto à fonte ou destinação dos recursos em recursos do Tesouro e recursos próprios, de acordo com a codificação sugerida pela Secretaria do Orçamento Federal (2023), conforme disposto no Quadro 4.

Após a segmentação do orçamento empenhado das universidades federais em recursos do Tesouro e recursos próprios, procedeu-se a classificação dos referidos grupos quanto ao identificador do resultado primário (Quadro 3) e quanto ao grupo de despesa (Quadro 2).

Quadro 4. Classificação das despesas orçamentárias quanto à fonte/destinação dos recursos.

Recursos do Tesouro	Recursos Próprios
108 – Fundo Social – parcela destinada à educação pública e à saúde **112/312 –** Recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino **142/342 –** Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos **144 –** Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras aplicações **151/1001 –** Recursos livres da seguridade social **153 –** Recursos destinados às atividades fins da seguridade social **156 –** Contribuição do servidor para o plano de seguridade social do servidor público **157 –** Receitas de honorários de advogados **169 –** Contribuição patronal para o plano de seguridade social do servidor público **186 –** Recursos vinculados a aplicações em políticas públicas específicas **188 –** Recursos financeiros de livre aplicação **300-** Recursos primários de livre aplicação **329 –** Recursos de concessões e permissões **1000 –** Recursos livres da União **1004/3004 –** Assistência à saúde suplementar do servidor civil ativo ou inativo, seus dependentes e pensionistas **1056 –** Benefícios do regime próprio da previdência social da União **1444 –** Demais aplicações autorizadas para recursos oriundos de títulos do Tesouro Nacional, excetuado o refinanciamento da dívida pública **3008 –** Educação pública, com prioridade para a educação básica	**150/250/350/650 –** Recursos próprios primários de livre aplicação **163/263/363/663 –** Recursos próprios decorrentes da alienação de bens e direitos do patrimônio público **170/270/370 –** Recursos próprios primários com aplicação específica **180/280/380/680 –** Recursos próprios financeiros **181/281/381/681 –** Recursos de convênios **196/296/396/696–** Doações de pessoas físicas e instituições públicas e privadas nacionais **1050/3050 –** Recursos próprios livres da UO **1051/3051 –** Recursos próprios da UO para aplicação exclusiva em despesas de capital **1081/3081 -** Convênios **1095 –** Doações estrangeiras **1096/3096 –** Doações nacionais

Nota: A classificação realizada neste estudo utilizou somente os códigos listados no levantamento das despesas empenhadas das universidades federais, no período de 2014 a 2023.
Fonte: Adaptado de Noblat, Barcelos e Souza (2014); SOF (2021, 2023); SIOP (2024).

O comportamento dessas despesas foi representado graficamente e, em seguida, as possíveis correlações entre os orçamentos empenhados, segundo as classificações realizadas, foram investigadas por meio do coeficiente de *Spearman.*

3.5 Etapa de elaboração das dimensões da resiliência financeira governamental

Tendo como base o conceito de resiliência financeira governamental e o objetivo principal desta pesquisa, foram elaboradas estatisticamente as dimensões de vulnerabilidade e capacidade de enfrentamento.

A dimensão da vulnerabilidade representa a exposição aos choques financeiros (Saliterer; Jones; Steccolini, 2017), resultando tanto de fatores externos, como a evolução das

subvenções nacionais e crises econômicas, como de fontes internas, como financiamento de dívidas e reservas (Barbera *et al.,* 2017), as quais estão no centro das relações dinâmicas explicitadas no modelo de resiliência financeira e são capazes de impactar distintamente as decisões sobre políticas financeiras (Padovani; Du Boys; Monti, 2017).

Como fatores internos relacionados à vulnerabilidade das organizações públicas, estudos têm destacado como variáveis explicativas a rigidez orçamentária (parcela da receita corrente absorvida pelas despesas com pessoal) e a dependência financeira das transferências governamentais (recursos do Tesouro) (Batista; Cruz, 2019; Padovani; Du Boys; Monti, 2017), conforme descritas no Quadro 5:

Quadro 5. Variáveis utilizadas na elaboração da dimensão da vulnerabilidade das universidades federais.

Variáveis	Fórmula/Fonte dos dados	Base Teórica
Rigidez orçamentária (RIG): parcela das despesas empenhadas absorvida pelos gastos com pessoal e encargos sociais em um exercício *t.*	$\frac{Despesas\ empenhadas\ com\ Pessoal\ e\ Encargos\ Sociais_{t}}{Total\ das\ despesas\ empenhadas\ no\ exercício_{t}}$	Batista; Cruz (2019); Padovani; Du Boys; Monti (2017)
Dependência dos recursos do Tesouro (DEP): parcela das despesas empenhadas pelas universidades federais provenientes de recursos do Tesouro em um exercício *t.*	$\frac{Despesas\ empenhadas\ provenientes\ de\ recursos\ do\ Tesouro_{t}}{Total\ das\ despesas\ empenhadas\ no\ exercício_{t}}$	Batista; Cruz (2019); Padovani; Du Boys; Monti (2017)

Fonte: Autoria própria (2024).

A variável rigidez orçamentária indica um maior comprometimento das receitas com gastos pouco flexíveis (Batista; Cruz, 2019), impacta decisões de políticas financeiras dos entes públicos e tem apresentado relação com a vulnerabilidade de governos locais (Aquino; Cardoso, 2017; Barbera, 2017; Padovani; Du Boys; Monti, 2017). Essa variável considera a parcela da receita corrente que é absorvida pelas despesas com pessoal (Padovani; Du Boys; Monti, 2017). Obedecendo a classificação das despesas orçamentárias das organizações públicas brasileiras por grupo de natureza, a referida variável foi criada a partir dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais. As informações necessárias à construção da variável foram coletadas no SIOP (2024).

A dependência financeira das transferências governamentais tem mostrado associação com a vulnerabilidade dos entes públicos (Aquino; Cardoso, 2017) e pode ser medida considerando os subsídios recebidos de outras entidades governamentais (Padovani; Du Boys; Monti, 2017). Nesse contexto, uma maior diversificação e divisão equitativa das fontes de receitas, tornaria as instituições menos vulneráveis (Tuckman; Chang, 1991). Nesse caso, a variável construída para esta pesquisa foi o percentual de participação dos recursos do tesouro

no orçamento total empenhado pelas universidades federais. As informações necessárias à construção da variável foram coletadas no SIOP (2024).

Vale salientar que altos níveis de endividamento do ente público também têm se mostrado associados ao aumento da vulnerabilidade (Barbera, 2017; Batista; Cruz, 2019) e com efeito sobre as receitas próprias e despesas de capital (Padovani; Du Boys; Monti, 2017). Tendo em conta o caráter orçamentário desta pesquisa e a dificuldade em delimitar uma variável relacionada ao endividamento das universidades federais, devido as suas particularidades orçamentárias e financeiras, procurou-se evidenciar as obrigações para com terceiros das universidades federais por meio das despesas empenhadas e não pagas a cada exercício e devidamente inscritas como Restos a Pagar processados, cujas despesas já foram liquidadas (verificação do direito adquirido pelo credor), e não processados (despesas a liquidar ou em liquidação) (STN, 2021). Intencionou-se em construir a referida variável para compor a dimensão da vulnerabilidade, por meio de consulta aos Balanços Financeiros (BF) das universidades federais.

Houve uma primeira tentativa de obtenção dos BFs das universidades federais, diretamente nos sítios eletrônicos das instituições de ensino que compunham a amostra. No entanto, algumas universidades não disponibilizaram os referidos demonstrativos para todo o período de análise e/ou os BFs publicados reuniam todas as informações do órgão orçamentário, podendo contemplar dados que poderiam enviesar os resultados desta investigação, tais como informações de hospitais universitários. Nesse cenário, foi preciso realizar a solicitação do envio dos BFs, por unidade gestora executora (UG), a cada universidade federal, por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), com suporte na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) (Brasil, 2011b). Ainda assim, a maior parte dos demonstrativos apresentados nas respostas continuou com o mesmo problema, ou seja, não foram enviados com a classificação por UG. Nesse contexto, optou-se por desconsiderar a variável Restos a Pagar na composição da dimensão da vulnerabilidade das universidades federais.

Nesta fase da pesquisa, novamente houve a necessidade de um ajuste no intervalo temporal da investigação, passando a configurar o período de 2015 a 2022. Ficou previsto na Portaria do Ministério da Fazenda nº 634/2013 que os entes da Federação deveriam adotar as regras gerais sobre o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) até o término do exercício de 2014 (Ministério da Fazenda, 2013). Nesse contexto, houve uma mudança quanto à construção e divulgação dos relatórios contábeis pelas universidades federais a partir de 2015. Assim, buscando

uniformidade nos dados coletados, optou-se pelo limite temporal do ano de 2015 como início desta fase da pesquisa. A exclusão do exercício de 2023, no entanto, justifica-se pela impossibilidade de coleta das informações utilizadas na construção da variável de controle, cuja base de dados foi o último Censo da Educação Superior, publicado em 2022 (Quadro 7).

Em ato contínuo, dedicou-se ao detalhamento da dimensão da capacidade de enfrentamento das universidades federais, estruturada sob as variáveis listadas no Quadro 6:

Quadro 6. Variáveis utilizadas na determinação da dimensão da capacidade de enfrentamento das universidades federais.

Variáveis	Fórmula/Fonte dos dados	Base Teórica
Outros gastos correntes (CORREN): representação das outras despesas correntes empenhadas no total de despesas empenhadas no exercício *t.*	$\frac{Outras\ Despesas\ Correntes\ empenhadas_t}{Total\ das\ despesas\ empenhadas\ no\ exercício_t}$	Batista; Cruz (2019); Padovani; Du Boys; Monti (2017)
Gastos com investimentos (INVEST): representação das despesas de capital (investimentos) empenhadas no total de despesas empenhadas no exercício *t.*	$\frac{Despesas\ de\ Capital\ empenhadas_t}{Total\ das\ despesas\ empenhadas\ no\ exercício_t}$	Batista; Cruz (2019); Padovani; Du Boys; Monti (2017)

Fonte: Autoria própria (2024).

As variáveis dependentes listadas no Quadro 6 possibilitam a descrição de políticas financeiras adotadas como reação à vulnerabilidade e ao enfrentamento de crises financeiras, por meio de decisões sobre a variação de despesas correntes e despesas de capital (investimentos) (Padovani; Du Boys; Monti, 2017). Basicamente, a capacidade de enfrentamento se relaciona com recursos e habilidades que capacitam as instituições no gerenciamento das suas vulnerabilidades e permitem que os choques sejam enfrentados (Batista; Cruz, 2019).

Nos estudos de Batista e Cruz (2019) e Padovani, Du Boys e Monti (2017), as variáveis utilizadas na representação da capacidade de enfrentamento foram construídas por meio da variação anual dos valores indicados. No caso das universidades federais, essa unidade de medida não apresentou nenhum nível de correlação com as demais variáveis. Dessa forma, decidiu-se pela utilização da representatividade decimal dos gastos correntes e despesas com investimentos, os quais apresentaram correlação significativa com as variáveis explicativas, cuja variação poderia ser observada por meio dos testes estatísticos. Além disso, como consequência dessa alteração, foi necessário desconsiderar as variáveis propostas em uma fase anterior, relativas às receitas próprias, por ser complementar à variável dependência dos

recursos do tesouro (DEP), e às despesas com pessoal e encargos sociais, por serem idênticas à variável rigidez orçamentária (RIG).

Na busca de achados significativos quanto aos períodos marcados por reduções orçamentárias, foi elaborada uma variável dicotômica (*dummy*), denominada CORTE, identificando os exercícios que não sofreram cortes (variação percentual positiva do orçamento empenhado atualizado com relação ao exercício anterior) com 0 (zero) e os exercícios marcados por restrições orçamentárias (variação percentual negativa do orçamento empenhado atualizado com relação ao exercício anterior) com 1 (um) (Hair Jr. *et al.,* 2009). Essa variável dicotômica elencou a primeira dimensão da resiliência financeira que representa a existência dos choques financeiros (Barbera, 2017).

Por último, foi construída uma variável de controle, relacionada à comunidade universitária das instituições eleitas para este estudo, consoante o Quadro 7:

Quadro 7. Construção da variável de controle**.**

Variável de controle	Dados coletados	Fonte
Comunidade Universitária (COM)	**QT_TEC_TOTAL:** quantidade de funcionários técnico-administrativos	MICRODADOS_ED_SUP_IES_ano
	QT_DOC_TOTAL: quantidade total de docentes (em exercício e afastados)	
	QT_INSCRITO_TOTAL: quantidade total de alunos inscritos	MICRODADOS_CADASTRO_CURSOS_ano

Fonte: Adaptado do Censo do Ensino Superior (INEP, 2024).

Tendo em vista a utilização do crescimento demográfico municipal como fator externo de vulnerabilidade (Padovani, Du Boys e Monti, 2017) e da variação populacional dos estados brasileiros como variável de controle (Batista e Cruz, 2019), decidiu-se pela criação da variável Comunidade Universitária (COM), resultante do somatório do número de técnico-administrativos, docentes (em exercício e afastados) e estudantes inscritos nas universidades federais, a cada ano, em analogia às populações locais utilizadas nas pesquisas citadas. Vasconcelos *et al.* (2001) mencionaram que a temática da comunidade universitária reúne, principalmente, as necessidades e reinvindicações dos sujeitos discentes, docentes e do pessoal técnico-administrativo. Acredita-se que o quantitativo de funcionários terceirizados também seja relevante para esse conceito, mas essa informação não constava nos dados publicados nos referidos Censos de Ensino Superior, demandando uma pesquisa individualizada.

Determinou-se também que as universidades federais criadas recentemente, as quais não dispunham de dados para todo o interstício definido, seriam excluídas da amostra, conforme Quadro 8:

Quadro 8. Universidades federais excluídas da amostra deste estudo.

Universidade Federal	Ano de criação
1- Universidade Federal de Catalão (UFCAT)	2018
2- Universidade Federal de Jataí (UFJ)	2018
3- Universidade Federal de Rondonópolis (UFR)	2018
4- Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR)	2018
5- Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE)	2018
6- Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT)	2019

Fonte: Adaptado do Sistema e-MEC (Ministério da Educação, 2024).

Nesse sentido, o objeto de pesquisa desta investigação empírica ficou delineado por uma amostra final de 63 (sessenta e três) universidades federais brasileiras.

3.6 Modelos de pesquisa e técnicas econométricas

Com base no escopo de investigar a associação dos fatores de vulnerabilidade e a capacidade de enfrentamento das universidades federais, os modelos longitudinais lineares de regressão com dados em painel seriam os mais indicados, por envolverem dados provenientes de várias *cross-sections* ao longo do tempo (Fávero *et al.,* 2014; Fávero; Belfiore, 2017), ou seja, resultantes do agrupamento de observações de séries temporais (2015 a 2022) e dados de corte transversal (universidades federais) (Gujarati; Porter, 2011), além do fato das variáveis respostas serem classificadas como quantitativas (Fávero; Belfiore, 2017). Tem-se, nesse caso, um painel balanceado, devido ao fato de que todas as universidades federais apresentam dados completos para todo o período analisado; trata-se também de um painel curto, dado que o número de universidades (sujeitos do corte transversal) é maior que o quantitativo de períodos de tempo (8 anos) (Gujarati; Porter, 2011).

A literatura apresenta três possibilidades de estimação de modelos longitudinais de regressão para dados em painel curto, a saber:

(i) Modelo *Pooled Ordinary Least Squares* (POLS): combina os dados em corte transversal e as séries temporais e estima o modelo utilizando os Mínimos Quadrados Ordinários (MQO);

(ii) Modelo com efeitos fixos: conta com a heterogeneidade entre os indivíduos, possibilitando que cada um tenha o seu próprio intercepto, o qual é invariante no tempo; também estima o modelo por meio dos MQOs;

(iii) Modelo com efeitos aleatórios: a variação entre os indivíduos é considerada aleatória e não correlacionada com as variáveis explicativas (Fávero; Belfiore, 2017; Gujarati; Porter, 2011).

Após a estimação dos três modelos, com o auxílio do *RStudio Desktop* (2023), foram realizados os testes de *Hausman* e *F de Chow* (Fávero; Belfiore, 2017; Gujarati; Porter, 2011), que apontaram o modelo de efeitos fixos como o mais adequado, de acordo com os achados de Padovani, Du Boys e Monti (2017). Por fim, foram realizados os testes de *Breusch-Godfrey/Wooldridge* e *Breusch-Pagan* para verificar os pressupostos de autocorrelação e heterocedasticidade dos resíduos do modelo de efeitos fixos (Fávero; Belfiore, 2017).

As variáveis selecionadas para o estudo estão identificadas, de forma sucinta, no Quadro 9:

Quadro 9. Resumo das variáveis construídas para o estudo.

Dimensão	Posição da variável	Variável	Sinal esperado
Capacidade de enfrentamento	Dependente	CORREN	
		INVEST	
Vulnerabilidade	Explicativa	RIG	(-)
		DEP	(-)
Identificação de período com redução orçamentária (dicotômica)		CORTE	(-)
Variável de controle	Controle	COM	(-)

Fonte: Autoria própria (2024).

Os fatores internos das instituições públicas, como a rigidez orçamentária e a dependência de transferências de outros entes, apresentam influência significativa sobre decisões de políticas financeira, de forma semelhante (Padovani; Du Boys; Monti, 2017). Em pesquisa similar, Aquino e Cardoso (2017) revelaram que o padrão de resiliência financeira apresentado por municípios brasileiros em situações de redução orçamentária orientou-se para o corte de gastos específicos. A literatura sobre gestão de cortes tem relatado como principais medidas de redução de gastos a contração dos gastos operacionais (custos de funcionamento) e cortes das despesas de capital (Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015). Acredita-se que as universidades federais brasileiras, em situações de crises financeiras, irão decidir por cortes direcionados às despesas de custeio (outras despesas correntes) e de investimentos, devido principalmente ao reduzido campo de possibilidade de atuação discricionária a que têm acesso, dada a rigidez com gastos de pessoal e encargos a que estão submetidas.

Retomando a perspectiva da resiliência financeira, que permeia esta pesquisa, de que a dimensão da capacidade de enfrentamento configura a habilidade de lidar com o impacto dos choques financeiros por meio de ações de enfrentamento e reação à vulnerabilidade das instituições (Barbera *et al.,* 2017; Padovani; Du Boys; Monti, 2017), foram estimados dois modelos gerais, expressos pelas equações 1 e 2:

Equação 1: $CORREN_{it} = \alpha + \beta_1 RIG_{it} + \beta_2 DEP_{it} + \beta_3 CORTE_{it} + \beta_4 COM_{it} + \varepsilon_{it}$

Equação 2: $INVEST_{it} = \alpha + \beta_1 RIG_{it} + \beta_2 DEP_{it} + \beta_3 CORTE_{it} + \beta_4 COM_{it} + \varepsilon_{it}$

Em que:

- *CORREN*: parte do orçamento empenhado total destinada às outras despesas correntes;
- *INVEST*: parte do orçamento empenhado total destinada às despesas de capital (investimentos);
- *RIG*: parcela das despesas empenhadas absorvida pelos gastos com pessoal e encargos sociais;
- *DEP*: parcela das despesas empenhadas provenientes de recursos da União (transferências);
- *CORTE*: identificação de exercícios com redução orçamentária;
- *COM*: somatório dos sujeitos que integram a comunidade universitária (discentes, docentes e técnico-administrativos);
- α; β_1 ; β_2 ; β_3 ; β_4 : parâmetros do modelo de regressão com dados em painel e termo de erro ε_{it} ;

Preliminarmente, foi apresentada uma análise exploratória das variáveis, por meio de uma descritiva (medidas de posição e medidas de dispersão), além da realização do teste de normalidade de *Shapiro-Wilk* (Fávero *et al.,* 2014).

3.7 Matriz de amarração da pesquisa

Quadro 10. Matriz de amarração do presente estudo.

<table>
<tr><th>Modelo teórico</th><th>Problema de Pesquisa</th><th>Objetivos</th><th>Levantamento dos dados
Análises estatísticas
Software estatístico</th></tr>
<tr><td rowspan="3">As universidades federais brasileiras são dependentes dos recursos do Governo Federal
⇩
Os últimos anos têm sido marcados por cortes e contingenciamentos orçamentários
⇩
Teoria da Gestão de Cortes (Cutback Management Theory)
⇩
Resiliência Financeira Governamental: condições ambientais + vulnerabilidade percebida + capacidade de antecipação + capacidade de enfrentamento
⇩
Aporte teórico capaz de auxiliar os gestores das universidades federais na iminência e enfrentamento de cortes ou orçamentários.</td><td>Sob a perspectiva da resiliência financeira, em que proporção os fatores de vulnerabilidade estão associados à capacidade de enfrentamento das universidades federais brasileiras diante dos cortes orçamentários?</td><td rowspan="2">Investigar a associação dos fatores de vulnerabilidade e a capacidade de enfrentamento das universidades federais brasileiras frente as crises financeiras decorrentes dos cortes orçamentários determinados pelo Governo Federal.</td><td rowspan="2">Informações Financeiras disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Análise Exploratória dos Dados
Análise de Correlação de Spearman
Estimação dos Modelo de Regressão Linear Múltipla com dados em painel
Testes de Diagnósticos dos modelos de regressão
Análise dos pressupostos

Jamovi (versão 2.3.2023)
RStudio (versão 2023.12.1)</td></tr>
<tr><td>Hipótese de Pesquisa</td></tr>
<tr><td rowspan="2">H1: Os fatores internos de vulnerabilidade estão associados à capacidade de enfrentamento das universidades federais brasileiras em situações de cortes orçamentários, sob a perspectiva da resiliência financeira.</td><td>Analisar a execução orçamentária federal dos recursos destinados aos órgãos públicos brasileiros, com foco no Ministério da Educação, no período de 2000 a 2023;

Examinar a execução orçamentária das universidades federais, no período de 2000 a 2023.</td><td>Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)
Leis Orçamentárias Anuais (LOAs)

Análise Exploratória dos Dados
Análises Gráficas
Análise de Correlação de Spearman

Jamovi (versão 2.3.2023)
RStudio (versão 2023.12.1)</td></tr>
</table>

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo foi organizado em três seções: a primeira trata da análise da execução orçamentária federal dos recursos destinados aos órgãos públicos brasileiros, no período de 2000 a 2023, com foco no Ministério da Educação. Procedeu-se, a princípio, a análise da distribuição orçamentária de todos os órgãos públicos pelos dados divulgados nas Leis Orçamentárias Anuais. Posteriormente, devido ao distanciamento entre o orçamento planejado e o orçamento executado, decidiu-se por dar continuidade à pesquisa com a utilização dos valores devidamente empenhados. Foram elencados os órgãos públicos para os quais são destinados os maiores percentuais do orçamento federal, com destaque à posição ocupada pelo Ministério da Educação. Por fim, investigou-se possíveis correlações entre a execução orçamentária dos órgãos públicos, com o intuito de evidenciar o envio de recursos para determinados órgãos, em consequência da redução de recursos destinados ao MEC.

A segunda seção deste capítulo trata da análise da execução orçamentária das universidades federais, partindo da análise da distribuição orçamentária do MEC a todas as unidades sob domínio administrativo deste órgão. Foram exibidas as distribuições percentuais dos recursos empenhados às unidades orçamentárias, além de um estudo de correlações entre elas. A seguir, foram apresentadas as principais medidas de posição e dispersão dos orçamentos empenhados atualizados das universidades federais e, em seguida, os exercícios foram classificados quanto à variável dicotômica CORTE. Logo depois, as despesas empenhadas pelas universidades foram detalhadas quanto à classificação do identificador de resultado primário, ao grupo de despesas e à fonte de recursos. Em complementação, foram calculados coeficientes de correlação na intenção de observar o comportamento das referidas despesas no período de 2014 a 2023.

A terceira e última seção apresenta o estudo sobre a associação dos fatores de vulnerabilidade das universidades federais, delimitados pelas variáveis rigidez orçamentária e dependência dos recursos da União (explicativas), com a capacidade de enfrentamento destas instituições, definida pelos gastos com outras despesas correntes e com investimentos (resposta), no período de 2015 a 2022. Foi possível propor dois modelos de regressão linear múltipla com dados em painel, com efeitos fixos, capazes de descrever a relação das referidas variáveis explicativas com cada variável resposta, por meio de coeficientes estatisticamente significativos e pela verificação de adequação dos modelos construídos.

4.1 Análise da execução orçamentária federal brasileira com foco no Ministério da Educação

A cada exercício financeiro, o Governo Federal brasileiro aprova, por meio do Congresso Nacional, uma Lei Orçamentária Anual (LOA) contendo a estimativa das receitas e a fixação das despesas totais da União (Brasil, 1988). Essa peça orçamentária é responsável por concretizar o planejamento disposto no plano plurianual (PPA) e em obediência à lei de diretrizes orçamentárias (LDO) (Kohama, 2016). As receitas estimadas são decorrentes da arrecadação de tributos, contribuições e de outras receitas correntes e de capital (Brasil, 2000a). O orçamento total disponível compreende o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento dos investimentos das estatais (Brasil, 1988, 2022b). A estimativa das receitas e a fixação das despesas serão distribuídas no orçamento fiscal e no orçamento da seguridade social (dotações referentes às ações de saúde, previdências e assistência social), além do montante destinado ao refinanciamento da dívida pública federal (Brasil, 2000a).

Com relação ao orçamento total planejado anualmente pelo Governo Federal, a Figura 5 ilustra o total de recursos financeiros previstos nas respectivas leis orçamentárias, atualizados pelo IPCA, no período de 2000 a 2023. Tendo como foco o interstício analisado, observa-se que o orçamento federal brasileiro atualizado previsto para 2000 foi R$4,1 trilhões e a previsão orçamentária para 2023 foi de R$5,23 trilhões, revelando uma variação de cerca de 27,6%. O menor orçamento previsto no período foi de R$2,2 trilhões em 2003 e o maior foi o planejado para 2023 (R$5,23 trilhões). A média orçamentária do período foi de R$4,06 trilhões. Essa variabilidade orçamentária é corroborada por Silva, Nascimento e Silva (2021), os quais confirmaram a complexidade do processo de formulação das políticas públicas no Brasil, por envolver uma gama de variáveis ideológico-partidárias, institucionais e econômicas.

A Figura 5 apresenta um gráfico combinado com as previsões orçamentárias anuais atualizadas (em trilhões de reais) e as variações percentuais dos recursos previstos para cada exercício, com relação ao exercício anterior. Considerando que todas as informações orçamentárias planejadas por meio das referidas LOAs foram atualizadas até dezembro de 2023, nota-se que os primeiros exercícios foram marcados por duas quedas sucessivas (-12,8% e -38,3%), seguidos de quatro aumentos sucessivos substanciais (43,5%, 32,3%, 2,9% e 0,4%). A seguir, dois períodos em queda (-11,8% e -16,1%), quatro períodos em ascensão (11,4%, 5,7%, 4,4% e 3,6%) e o exercício seguinte definido por uma queda de 4,8% (2013). Os orçamentos de 2014 e 2015 mostraram variações positivas e 3,3% e 9,3%, respectivamente,

seguidos de uma queda de 4% em 2016. Para o ano de 2017, houve uma previsão orçamentária com aumento de 12,5%, em relação ao exercício anterior, seguido de duas variações negativas consecutivas (-1,3% e -9,9%). O quadriênio seguinte (2020-2023) foi caracterizado por previsões orçamentárias com aumentos sucessivos (4,8%, 5,9%, 6,8% e 5,1%).

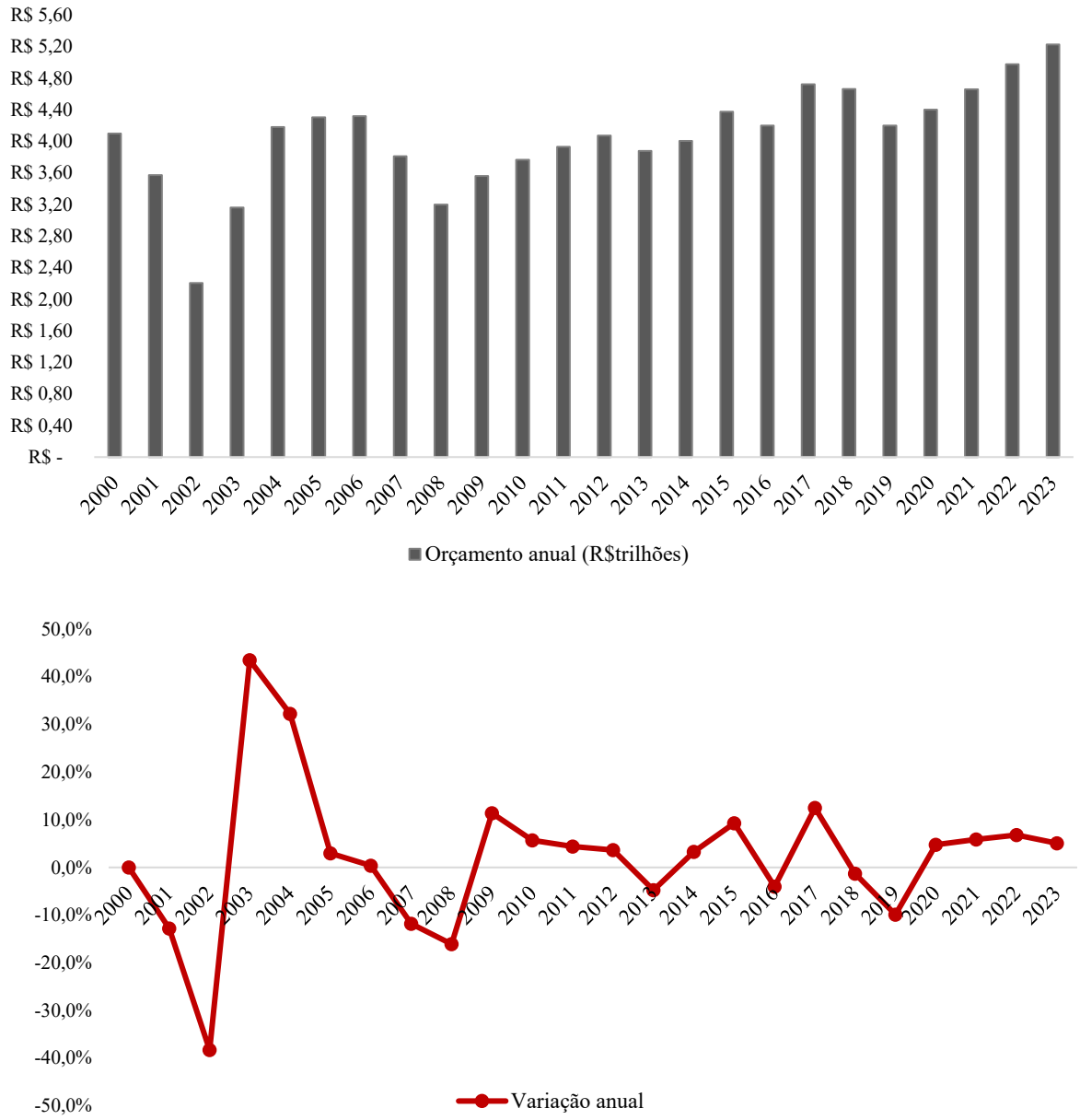

Figura 5. Previsão e variação orçamentária anual do Governo Federal no período 2000-2023.
Fonte: Adaptado de Brasil (2000a, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007b, 2008a, 2008c, 2010b, 2011a, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017a, 2018c, 2019a, 2020, 2021, 2022b, 2023c).

Com base na análise do orçamento previsto para o período, verifica-se que houve quedas nos exercícios de 2001/2002; 2007/2008; 2013 e 2016 e 2018/2019. O ínterim 2001/2002 evidencia o final do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, período este marcado

por uma crise energética e pela percepção de uma degradação no planejamento de novos investimentos públicos (Belieiro Junior, 2016), além de uma queda acentuada nos lucros da indústria de *commodities* (Teixeira; Pinto, 2012). A retração orçamentária no período 2007/2008 pode ser explicada pela crise financeira global de 2008, conhecida como crise *subprime*, originada no mercado hipotecário de alto risco dos Estados Unidos, com consequências à economia brasileira (Silva; Fonseca Neto, 2014).

Além desses fatores, o Brasil, a partir do ano de 2014, foi atingido por uma crise político-financeira resultante principalmente da combinação de uma queda significativa nas *commodities* e pela crise política causada pelo *impeachment* da então presidenta Dilma Roussef em 2016 (Aquino; Cardoso, 2017). No entanto, o acréscimo no orçamento previsto para o ano de 2014 pode ser justificado por uma decisão do governo quanto ao aumento dos gastos com programas sociais, por se tratar de ano eleitoral, com posterior déficit em 2016 (Aquino; Cardoso, 2017). Brasil *et al.* (2023) ressaltam que os ciclos econômicos configuram um dos determinantes dos níveis de receitas e despesas dos entes públicos, além de fatores institucionais, tais como, vinculação de recursos, despesas obrigatórias e normas de responsabilidade fiscal. Nesse contexto, acredita-se que as variações orçamentárias do Governo Federal devem estar diretamente relacionadas aos eventos políticos e econômicos inerentes a cada época.

Conforme explicitado anteriormente, as LOAs apresentam a fixação das despesas em três grupos: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e refinanciamento da dívida pública federal. A divisão adotada no período 2000-2023 pode ser verificada pela Figura 6:

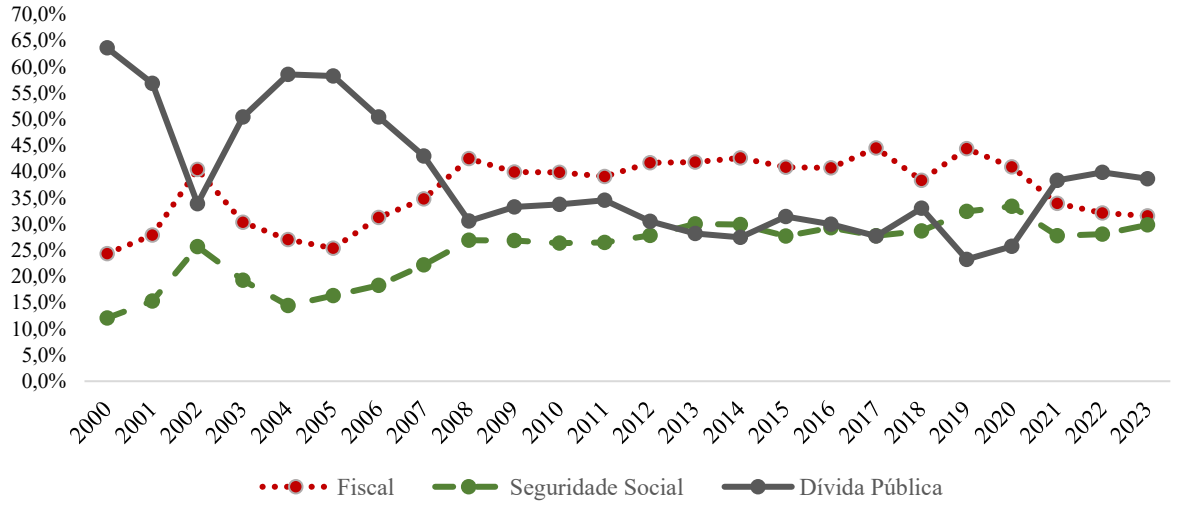

Figura 6. Participação percentual dos grupos de despesas orçamentárias previstos para o período 2000 a 2023.
Fonte: Adaptado de Brasil (2000a, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007b, 2008a, 2008c, 2010b, 2011a, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017a, 2018c, 2019a, 2020, 2021, 2022b, 2023c).

Analisando os dados apresentados na Figura 6, com base nas respectivas LOAs, verifica-se que até o ano de 2006, havia uma maior discrepância entre a distribuição orçamentária dos três grupos, sendo revelada uma maior aproximação da repartição dos recursos federais nos anos seguintes. A destinação do orçamento para o refinanciamento da dívida pública inicia o período de análise com uma participação média de 53% do total das despesas (2000 a 2006), chegando ao exercício de 2023 com um percentual de 38% do orçamento total, exibindo uma média de 32% para o período restante (2007 a 2023).

Chaves, Reis e Guimarães (2018) reforçaram que o período de 2003 a 2016 foi marcado por uma destinação considerável do orçamento público ao pagamento da dívida pública. O Banco Central tem relatado uma certa variação quanto à dívida líquida do setor público em relação ao PIB nos últimos anos: 45,54% em 2000; 30,50% em 2013; 61,37% em 2020 e 56,13% em 2022 (IPEADATA, 2024).

O orçamento fiscal inicia o período de análise com uma participação de 24% quanto à totalidade de recursos previstos para o exercício, retratando uma média de 29% no período de 2000 a 2006. No ano de 2007, o orçamento fiscal alcançou a participação de 44,5%, mas apresentou uma queda em 2023 para 31,5%. A participação média da destinação para o orçamento fiscal, no período de 2007 a 2023, foi de 39%. Por fim, o orçamento destinado à seguridade social foi apresentado, na maioria dos exercícios, como o de menor participação percentual.

Vale ressaltar que o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social apresentaram um comportamento semelhante, até o exercício de 2021, apesar da participação do orçamento fiscal sempre apresentar-se superior ao orçamento da seguridade social, numa média de 12%. Somente a partir de 2021, que esses dois orçamentos se aproximaram, período marcado por uma queda gradual do percentual de recursos destinados ao orçamento fiscal (de 33,9% para 31,5%) e um crescimento do orçamento para a seguridade social (de 27,7% para 29,8%), causando uma redução no espaçamento percentual entre eles.

Novamente, destaca-se a trajetória inconstante do orçamento destinado ao refinanciamento da dívida pública, que mostrava uma distância do orçamento da seguridade social de cerca de 50%, no exercício financeiro de 2000, e revelou uma diferença de somente 8,8% em 2023. Considerando a taxa de juros Selic como um dos principais indexadores da dívida pública (Brito; Araújo; Araújo, 2019), vale destacar que o ano 2000 apresentou uma taxa de juros Selic média de 17,75% a.a., alcançando o patamar médio de 23,79% a.a. em 2003 e

19,12% a.a. em 2005, apresentando historicamente um comportamento de queda desde então (Banco Central do Brasil, 2024). Essa variação na taxa de juros pode configurar um dos fatores que explicariam a destinação superior de orçamento no período inicial da análise apresentada na Figura 6 (2000 a 2005).

Nesse contexto, decidiu-se pela investigação de uma possível correlação entre esses grupos orçamentários, conforme Tabela 2:

Tabela 2. Matriz de correlação entre os grupos de despesas orçamentárias previstos nas LOAs (2000-2023).

Orçamentos:		**Fiscal**	**Seguridade Social**	**Dívida Pública**
Fiscal	Rho de *Spearman*	-	-	-
	Valor-p	-	-	-
Seguridade Social	Rho de *Spearman*	0,7148***	-	-
	Valor-p	0,000	-	-
Dívida Pública	Rho de *Spearman*	-0,9539***	-0,8470***	-
	Valor-p	0,000	0,000	-

Nota: *** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 0,1%.
Fonte: Adaptado do Jamovi (2024).

Constata-se, por meio da matriz de correlação apresentada na Tabela 2, que existem correlações estatisticamente significativas entre as variáveis representadas pelos grupos de despesas orçamentárias previstas nas LOAs do Governo Federal. Nota-se que orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social apresentaram uma correlação relevante (0,71), enunciando serem variáveis que apontam um comportamento positivo, ou seja, aumentos no orçamento fiscal estariam correlacionados a aumentos no orçamento da seguridade social. Relembrando que as reduções também estariam correlacionadas. Todavia, a destinação orçamentária para o refinanciamento da dívida pública aponta para uma correlação negativa com os demais grupos orçamentários: com relação ao orçamento fiscal, a correlação é de -0,95, mostrando que aumentos no orçamento para cumprir as obrigações da dívida pública federal, supõem reduções no orçamento fiscal e vice-versa, configurando um dos principais embates entre a Presidência da República e o Banco Central do Brasil.

O orçamento da seguridade apresentou uma correlação parecida com o apresentado anteriormente, mas com força menor (-0,84). Nesse sentido, orçamento fiscal e orçamento da seguridade social revelaram correlações negativas com o orçamento destinado ao refinanciamento da dívida pública. Apesar da estrutura orçamentária definida aos níveis federativos do Brasil ser relacionada ao orçamento-programa, esse processo, na prática, permanece próximo ao modelo tradicional, o qual apenas incrementa a proposta orçamentária do ano anterior, por meio de algum índice de reajuste (Brasil *et al.,* 2023).

Com relação à previsão da distribuição do orçamento federal aos órgãos superiores, de acordo com os valores apresentados nos Anexos II das respectivas LOAs, merece destaque o consumo dos recursos federais destinados à Dívida Pública Federal, cujo percentual médio no período foi de 41,9%, chegando à estimativa de utilização de 62,5% do orçamento federal no ano de 2000. Até o ano de 2017, os Encargos Financeiros da União também impactaram o orçamento, com uma média de consumo de 16,2%. Por conseguinte, o orçamento previsto para o Ministério da Educação, no período de 2000 a 2023, apresentou uma média percentual de apenas 2,62% dos totais fixados.

A seguir, foram coletados e atualizados os valores dos recursos empenhados pelos órgãos orçamentários no SIOP (2024). Importante ressaltar que pela codificação utilizada na distribuição de recursos da União (Apêndice A), os órgãos orçamentários não correspondem, necessariamente, a estruturas administrativas, como é o caso das "Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios" e "Encargos Financeiros da União" (STN, 2021). A princípio, após a atualização dos dados orçamentários pelo IPCA, foi realizado um comparativo entre os totais dos orçamentos federais previstos nas LOAs e os totais das despesas efetivamente empenhadas a cada exercício, conforme apresentado pela Figura 7:

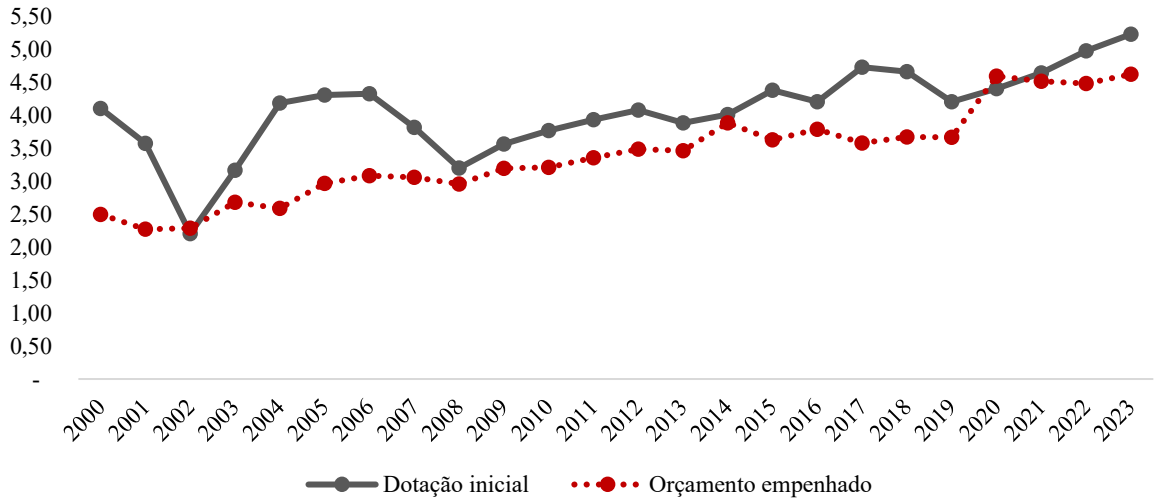

Figura 7. Evolução dos orçamentos anuais previstos nas LOAs (dotação inicial) e os orçamentos efetivamente empenhados (2000 a 2023) (em R$ trilhões).
Fonte: Adaptado de SIOP (2024).

É possível identificar a existência de grandes diferenças orçamentárias entre as dotações iniciais previstas nas LOAs e o orçamento empenhado, cuja maioria refere-se a reduções nos valores planejados pelas leis orçamentárias. Assim sendo, foi revelado que somente os exercícios 2002 e 2020 foram atípicos, por apresentarem valores empenhados acima dos

orçamentos anuais previstos (3,8% e 4,3%, respectivamente), enquanto os demais exercícios registraram diminuições. Os primeiros exercícios foram os que mais apresentaram restrições quanto ao orçamento previsto, chegando à casa dos 39% em 2000 e 36% em 2001. O interstício 2004-2007 mostrou uma redução média de 29,5% quanto ao orçamento previsto, enquanto o período 2008-2019 revelou uma média 13,5%. Por fim, os exercícios 2022-2023 apresentam uma redução média de 10,8% com relação às previsões apresentadas inicialmente nas leis orçamentárias.

Nesse contexto, justifica-se a utilização dos totais das despesas empenhadas para as futuras análises deste projeto, dado que são recursos orçamentários reservados para um fim específico (reconhecimento da despesa), evidenciando a primeira etapa da fase de execução das despesas, ultrapassada a fase de planejamento (STN, 2021). Antes, porém, de dar seguimento à análise dos dados financeiros, é preciso elucidar que, dentre as despesas planejadas (dotação inicial), existe uma codificação específica às Reservas de Contingências, destinadas ao atendimento de passivos contingentes (riscos) e eventos fiscais imprevistos, bem como à abertura de créditos adicionais (STN, 2021). As Reservas de Contingências, como a própria denominação indica, somente aparecem na etapa de planejamento das despesas orçamentárias (dotação inicial), ou seja, essa codificação não se manifesta na etapa de execução das despesas.

Posteriormente, foi analisada a distribuição financeira da União entre os órgãos orçamentários, no período de 2000 a 2023 (Tabela 13, Apêndice B). Até o exercício de 2015, os três órgãos orçamentários com maiores destinações financeiras foram: Dívida Pública Federal (75000), Encargos Financeiros da União (EFU) (71000) e Ministério da Previdência Social (33000) (Apêndice B). No período de 2000 a 2015, esses três órgãos consumiram uma média de 65% do orçamento total da União. A dívida pública contempla os compromissos assumidos pelo governo, e os respectivos juros, para o financiamento do déficit orçamentário (Kohama, 2016).

Os encargos financeiros da União representam um órgão orçamentário, destituído de estrutura organizacional, para o qual são alocados os recursos com destinação à liquidação de compromissos do Governo Federal, relativos às dívidas internas e externas e às emissões de agente arrecadador do Tesouro Nacional (Brasil, 2024). A destinação de recursos ao pagamento da dívida pública (juros, amortização e refinanciamento) tem sido prioridade da política econômica brasileira adotada desde o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) (Chaves; Reis; Guimarães, 2018). Por último, com relação à alta demanda orçamentária do Ministério da Previdência Social, Lozardo, Santos e Constanzi (2018) relataram uma aceleração

dos gastos do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) desde a década de 1990, motivada principalmente pelo rápido envelhecimento da população brasileira.

A partir do PPA (2016-2019), outros órgãos orçamentários passaram a ocupar lugares de destaque quanto à distribuição orçamentária federal, como o Ministério do Trabalho e Emprego (40000), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (55000) e o Ministério da Fazenda (25000), além dos recursos destinados às Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (73000), revelando estes uma média de 10% do orçamento distribuído no período 2018-2023, o que pode ter uma relação com o período da pandemia da Covid-19, no qual foram necessárias realocações orçamentárias.

Apesar ter sido possível observar algumas mudanças quanto à distribuição orçamentária da União, percebe-se que o período foi marcado por uma certa estabilidade na destinação de recursos para cobrir os gastos com a dívida pública e encargos financeiros, revelando pouca variação entre os PPAs. Em pesquisa similar, Brasil *et al.* (2023) destacaram os setores da previdência, saúde, educação e assistência social quanto ao consumo de recursos orçamentários. De acordo com os mesmos autores, o elevado orçamento destinado à previdência social se deve principalmente ao fato de configurar uma despesa obrigatória que assiste a um grande contingente de beneficiários, enquanto os setores de saúde e educação estão balizados por obrigatoriedades constitucionais e vinculação definida em leis específicas.

Com relação ao orçamento destinado ao Ministério da Educação (MEC), observa-se pela Tabela 13 (Apêndice B), que o mesmo obteve uma melhora quanto à posição da distribuição de recursos federais aos principais órgãos orçamentários (8ª → 6ª posição), bem como do percentual de recursos destinados, de acordo com a Figura 8:

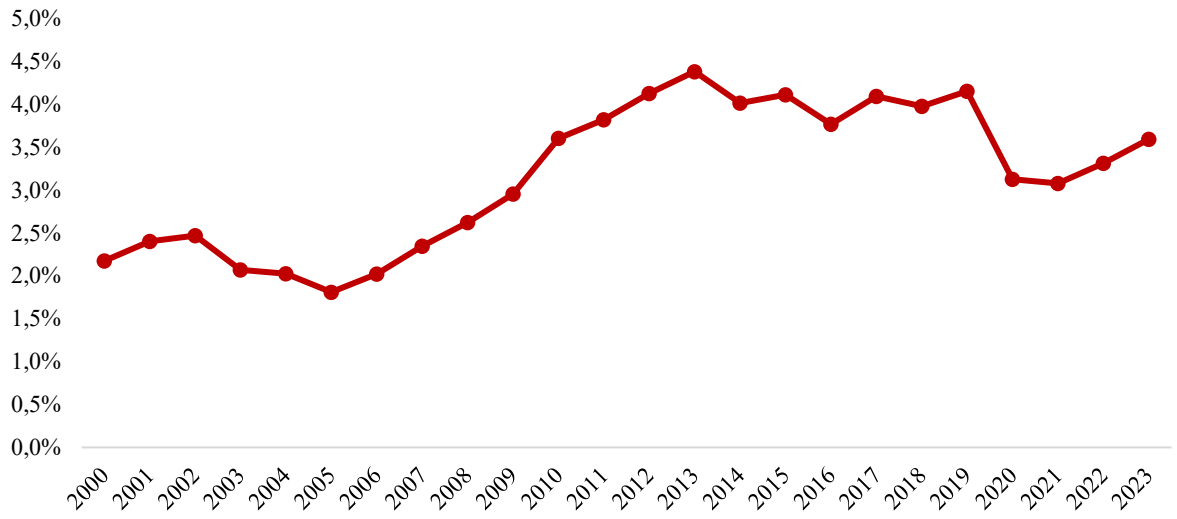

Figura 8. Distribuição orçamentária ao Ministério da Educação no período 2000 a 2023.
Fonte: Adaptado de SIOP (2024).

Percebe-se que a partir do ano de 2005, houve um incremento percentual na destinação de recursos federais ao MEC, alcançando 4,4% do orçamento federal em 2013. No período 2013-2019, apesar de algumas oscilações negativas, manteve-se com um percentual de 4,2% ao final do interstício. O biênio seguinte (2020-2021), no entanto, foi marcado por uma queda orçamentária brusca dos recursos destinados ao MEC para 3,1% dos recursos federais, o que pode ser explicado pelo período pandêmico, no qual as universidades federais adotaram uma metodologia de aulas remotas (Cavalcanti; Guerra, 2022) com consequente redução dos custos.

A partir de então, observa-se um aumento progressivo, indicado pelo percentual de 3,6% em 2023. Em uma análise com foco nos planos plurianuais, é possível afirmar que os recursos federais destinados ao MEC apresentaram um incremento considerável nos primeiros planejamentos, saindo de uma média de 2,3% no PPA 2000-2003, chegando a uma média de 4,2% no PPA (2012-2015). Durante o quadriênio 2016-2019, a média da destinação orçamentária para o MEC foi de 4,0%, caindo para 3,3% no PPA 2020-2023.

Vale enfatizar que, desde o final dos anos 1990, o Governo Federal vinha adotando medidas com o objetivo de retomada do crescimento do ensino superior, com destaque ao Programa de Expansão Fase I (2003-2006) e ao REUNI, os quais destinaram recursos adicionais às universidades federais (Paula; Martin; Abrantes, 2020; Souza; Filippo; Casado, 2015). Contudo, é preciso apontar o período 2020-2021 como atípico pela ocorrência da pandemia do Covid-19, cujos efeitos sobre o fluxo de receitas tributárias e o aumento dos gastos em determinados serviços públicos podem ter prejudicado a distribuição orçamentária prevista, pelo redirecionamento de recursos, principalmente para cobrir ações de enfrentamento da pandemia (Monteiro *et al.,* 2021). No entanto, trata-se de uma discussão mais complexa do que possa parecer, pois no período marcado pela pandemia do novo coronavírus, foram regulamentadas as aulas remotas, em substituição às aulas presenciais (Cavalcanti; Guerra, 2022), além do redirecionamento de recursos humanos e financeiros para a efetivação de um conjunto de ações para o enfrentamento da pandemia (Gimenez; Bonacelli, 2023).

Nesse contexto, emerge um assunto que demanda uma investigação acadêmica específica, pois foi identificada uma redução dos aportes orçamentários ao MEC no período pandêmico, mas as instituições de ensino estavam com parte de suas atividades suspensas e/ou realizadas de forma não presencial, apesar de terem sido intensificadas as ações de pesquisa e extensão direcionadas ao combate da pandemia. Em complementação à análise realizada, destaca-se a maior parte do orçamento empenhado pelo MEC foi destinado às funções 09-

Previdência Social, 12-Educação e 28-Encargos Sociais. Essa classificação por função pode ser compreendida como o maior nível de agregação das diversificadas áreas de atuação pública e normalmente se relaciona com a missão institucional do órgão (STN, 2021; SOF, 2023). O orçamento empenhado pelo MEC, no período analisado, revelou que cerca de 83,7% dos recursos anuais foram destinados à função 12-Educação e 14,9% à função 09-Previdência Social (SIOP, 2024).

Reavendo o objetivo principal desta etapa de investigação empírica, pretendeu-se encontrar algum nível de correlação entre os recursos empenhados pelos órgãos orçamentários (ORÇ_EMP), tendo como escopo o Ministério da Educação, conforme representado na Tabela 3:

Tabela 3. Coeficientes de correlação de *Spearman* entre as despesas empenhadas pelo Ministério da Educação (26000) e pelos demais órgãos orçamentários que receberam recursos da União no período de 2000 a 2023.

Órgão orçamentário:	**01000**	**02000**	**03000**	**10000**	**11000**	**12000**
Rho de *Spearman*	0,4696*	0,0383	0,6122**	0,4504*	0,6461***	0,4191*
Valor-p	0,0220	0,8600	0,0020	0,0280	0,0000	0,0430
Órgão orçamentário:	**13000**	**14000**	**15000**	**16000**	**17000**	**20000**
Rho de *Spearman*	0,7852***	0,6765***	0,7643***	0,8539***	0,7135***	-0,3817
Valor-p	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0670
Órgão orçamentário:	**22000**	**24000**	**25000**	**28000**	**29000**	**30000**
Rho de *Spearman*	0,4000	0,5548**	0,5417**	-0,1094	0,7102***	0,6904***
Valor-p	0,0540	0,0060	0,0070	0,6110	0,0000	0,0000
Órgão orçamentário:	**32000**	**33000**	**34000**	**35000**	**36000**	**37000**
Rho de *Spearman*	0,6078**	0,1752	0,8600***	0,5339**	0,8452***	0,5478**
Valor-p	0,0020	0,4130	0,0000	0,0080	0,0000	0,0060
Órgão orçamentário:	**39000**	**40000**	**41000**	**42000**	**44000**	**46000**
Rho de *Spearman*	0,0722	0,5344**	-0,1325	0,3804	0,5687**	0,3464
Valor-p	0,7370	0,0070	0,5370	0,0670	0,0040	0,0970
Órgão orçamentário:	**47000**	**49000**	**51000**	**52000**	**53000**	**54000**
Rho de *Spearman*	0,1236	-0,2716	0,1137	0,8104***	-0,3470	0,0975
Valor-p	0,5650	0,1990	0,5970	0,0000	0,0970	0,6500
Órgão orçamentário:	**55000**	**56000**	**58000**	**59000**	**60000**	**61000**
Rho de *Spearman*	0,8433***	0,3988	0,4440	0,9111***	0,7772***	0,4826*
Valor-p	0,0000	0,0054	0,0300	0,0000	0,0000	0,0170
Órgão orçamentário:	**62000**	**63000**	**64000**	**65000**	**66000**	**67000**
Rho de *Spearman*	0,4579*	0,7535***	0,4660*	0,6728***	0,4686*	0,6173**
Valor-p	0,0240	0,0000	0,0220	0,0000	0,0210	0,0010
Órgão orçamentário:	**68000**	**69000**	**71000**	**73000**	**74000**	**75000**
Rho de *Spearman*	0,6036**	0,4795	-0,0409	0,8530***	0,8174***	0,1591
Valor-p	0,0020	0,0180	0,8500	0,0000	0,0000	0,4560
Órgão orçamentário:	**81000**	**83000**	**84000**	**Total**	**-**	**-**
Rho de *Spearman*	0,3464	0,3871	0,3464	0,8374***	-	-
Valor-p	0,0970	0,0620	0,0970	0,0000	-	-

Nota: * estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 5%**;** ** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 1%; *** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 0,1%.

Fonte: Adaptado do Jamovi (2024).

Analisadas as possíveis correlações das despesas anuais empenhadas do Ministério da Educação (MEC) com os demais órgãos orçamentários (ORÇ_EMP), por meio do Coeficiente de *Spearman,* destacaram-se as seguintes correlações positivas: Conselho Nacional do Ministério Público (+0,91); Ministério Público da União (+0,86); Justiça do Distrito Federal e dos Ministérios (+0,85); Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (+0,85); Ministério da Saúde (+0,84); Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (+0,84); Operações Oficiais de Crédito (+0,83); Ministério da Defesa (+0,81). À vista disso, é possível afirmar que o orçamento empenhado do MEC, no período de 2000 a 2023, relaciona-se positivamente com os citados órgãos, revelando comportamentos semelhantes quanto à distribuição anual de recursos.

O MEC também apresentou uma correlação positiva relevante (+0,83) com os valores totais de cada exercício, anunciando que cerca de 83% dos aumentos ou reduções no orçamento daquele órgão podem ser explicados pelos respectivos aumentos ou reduções do orçamento federal distribuído. Esse resultado reforça a relevância do Ministério da Educação como órgão orçamentário, dado que é possível perceber uma certa linearidade na distribuição dos recursos federais. Nesse sentido, ainda não foi possível identificar se possíveis reduções financeiras no MEC poderiam estar sendo realizadas em contrapartida a aumentos orçamentários de outros órgãos.

Como adendo, destacam-se as maiores correlações encontradas dos órgãos orçamentários com os recursos totais distribuídos: Ministério da Saúde (+0,94); Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (+0,93); Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (+0,92); Ministério Público da União (+0,90); Justiça do Distrito Federal e dos Ministérios (+0,90); Ministério da Educação (+0,83); Gabinete da Vice-Presidência da República (+0,83); Justiça Eleitoral (+0,82); revelando quais órgãos são mais impactados pelas variações dos orçamentos anuais no período. As altas correlações encontradas podem ser explicadas pela não modificação das estruturas desses órgãos no período analisado, diferentemente do que ocorreu com outros entes, como foi o caso do Ministério da Fazenda, bem como pela existência de cortes e aumentos generalizados, com o intuito de evitar conflitos, conforme explicado pela Teoria da Gestão dos Cortes (Behn, 1980; Levine, 1979; Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015; Schmidt; Groeneveld; Van Del Walle, 2017).

Com o intuito de aprofundar na investigação das possíveis correlações inerentes à distribuição orçamentária federal, procedeu-se o delineamento da variável (VAR_ORÇ_EMP) referente à variação percentual das despesas empenhadas de cada órgão orçamentário e o

cálculo dos coeficientes de *Spearman* em busca de relações com o MEC, em especial nos períodos de reduções orçamentárias, conforme Tabela 4:

Tabela 4. Coeficientes de correlação de *Spearman* entre a variação percentual das despesas empenhadas pelo MEC (26000) e pelos demais órgãos orçamentários que receberam recursos da União no período de 2000 a 2023.

Órgão orçamentário:	**01000**	**02000**	**03000**	**10000**	**11000**	**12000**
Rho de *Spearman*	0,2164	-0,0089	0,3350	0,0642	0,1986	0,3478
Valor-p	0,3200	0,9690	0,1180	0,7710	0,3620	0,1040
Órgão orçamentário:	**13000**	**14000**	**15000**	**16000**	**17000**	**20000**
Rho de *Spearman*	0,5583**	0,0860	0,3933	0,3399	0,0887	0,2619
Valor-p	0,0060	0,6960	0,0640	0,1130	0,6870	0,2270
Órgão orçamentário:	**22000**	**24000**	**25000**	**28000**	**29000**	**30000**
Rho de *Spearman*	0,1858	0,4209*	0,3468	0,3635	0,2553	0,2994
Valor-p	0,3940	0,0470	0,1050	0,0880	0,2400	0,1650
Órgão orçamentário:	**32000**	**33000**	**34000**	**35000**	**36000**	**37000**
Rho de *Spearman*	-0,0435	0,5131*	0,1729	-0,0751	0,2055	0,2878
Valor-p	0,8440	0,0120	0,4280	0,7330	0,3450	0,1830
Órgão orçamentário:	**39000**	**40000**	**41000**	**42000**	**44000**	**47000**
Rho de *Spearman*	0,5405**	0,2522	0,2437	0,4775*	0,4486*	0,2516
Valor-p	0,0090	0,2460	0,2630	0,0210	0,0330	0,2470
Órgão orçamentário:	**49000**	**51000**	**52000**	**53000**	**54000**	**55000**
Rho de *Spearman*	0,1535	0,2080	0,4328*	0,0109	- 0,2067	0,3007
Valor-p	0,4840	0,3410	0,0400	0,9620	0,3440	0,1630
Órgão orçamentário:	**56000**	**58000**	**59000**	**60000**	**61000**	**62000**
Rho de *Spearman*	0,4008	0,2528	0,4475*	0,0807	0,2405	0,0506
Valor-p	0,0580	0,2440	0,0320	0,7140	0,2690	0,8190
Órgão orçamentário:	**63000**	**64000**	**65000**	**66000**	**67000**	**68000**
Rho de *Spearman*	-0,0938	0,3611	-0,1290	0,2970	0,2852	0,3409
Valor-p	0,6700	0,0900	0,5580	0,1690	0,1870	0,1110
Órgão orçamentário:	**69000**	**71000**	**73000**	**74000**	**75000**	**83000**
Rho de *Spearman*	-0,2243	0,0958	0,0366	0,2678	-0,1759	-0,1928
Valor-p	0,3040	0,6630	0,8690	0,2160	0,4200	0,3780

Nota: * estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 5%; ** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 1%; *** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 0,1%.
Fonte: Adaptado do Jamovi (2024).

Infere-se que não existiram correlações estatísticas relevantes entre a variação orçamentária percentual do MEC com relação aos demais órgãos no período, apesar de alguns coeficientes serem significantes. Os achados citados na Tabela 4 reforçam os resultados anteriores, no sentido de que não seja possível afirmar que a distribuição orçamentária federal siga algum parâmetro no sentido de destinar recursos para determinados órgãos, provenientes de reduções em certos setores, ou mesmo que o Governo Federal faça a gestão de reduções ou aumentos no orçamento de cada órgão de forma generalizada.

Com relação à análise da variação do total do orçamento empenhado por exercício e a despesa empenhada pelo MEC também não houve sinalização de correlação. Houve uma tentativa de investigar as correlações após divisão do banco de dados nos exercícios nos quais houve reduções e acréscimos orçamentários, mas a inexistência de correlações significantes

persistiu. Nesse contexto, compreende-se que outras variáveis, como crises econômicas e políticas, influenciam a distribuição orçamentária federal, e que não existe um parâmetro sobre quais órgãos são beneficiados com recursos provenientes de cortes orçamentários de outros, especialmente no caso do Ministério da Educação.

4.2 Análise da execução orçamentária das universidades públicas federais

O Ministério da Educação (MEC) configura um dos principais órgãos orçamentários do Governo Federal, cujas competências estão relacionadas à política nacional de educação; à educação em geral (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional e tecnológica, educação especial, educação à distância); à avaliação, informação e pesquisas educacional; à pesquisa e extensão universitárias; ao magistério e demais profissionais da educação e à assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos e dependentes (Brasil, 2023b).

A estrutura organizacional do MEC é composta basicamente pelos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Educação; órgãos específicos singulares (Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, Secretaria de Educação Superior, Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, Secretaria Executiva, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão, Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino, Instituto Benjamin Constant, Instituto Nacional de Educação de Surdos e Secretaria de Gestão da Informação, Inovação e Avaliação de Políticas Educacionais); pelo Conselho Nacional de Educação e pelas entidades vinculadas (Brasil, 2023b, 2024), estas descritas no Apêndice C como parte da estrutura do MEC onde estão lotadas as instituições federais de ensino superior. Nota-se que as universidades brasileiras são nomeadas pelo referido decreto como fundações universidades, fundações universidades federais e universidades federais. Para este estudo, todas essas instituições estão identificadas como universidades federais.

Primeiramente, buscou-se averiguar a distribuição do orçamento empenhado do MEC as suas unidades orçamentárias, no período de 2000 a 2023, conforme Tabela 14 (Apêndice D), em complementação à Figura 9.

Algumas observações fazem-se necessárias quanto à distribuição de recursos do MEC no referido período. Em primeiro lugar, a porcentagem de recursos destinados à Administração Direta do MEC foi reduzida consideravelmente, partindo de um percentual de 18,7% em 2002,

para menos de 2% no período 2013-2023, o que poderia indicar que o MEC optou por absorver parte de possíveis cortes orçamentários federais reduzindo despesas administrativas internas, para diminuir o impacto sobre o orçamento das instituições de ensino. No entanto, seriam necessários estudos mais específicos para se provar tal hipótese. O percentual de orçamento fixado à CAPES sofreu um incremento a partir de 2011 (4,3%), chegando a 7,9% do orçamento total do MEC em 2015, mas com sucessivos decréscimos percentuais posteriormente (3,3% em 2023). Com relação aos CEFETS e IFS, percebem-se acréscimos percentuais sucessivos até o ano de 2020 (14,9%), com baixas sequenciais no período restante (12,4%). Importante ressaltar que em dezembro de 2008, a Lei Federal nº 11.892 integrou os centros federais de educação tecnológica (exceto CEFET-RJ e CEFET-MG) e as escolas técnicas e agrotécnicas e criou os institutos federais (IF) (Brasil, 2008b).

Em sequência, deve-se ressaltar que a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) foi criada em 2011 com a finalidade de prestar serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à sociedade brasileira, bem como a prestação de serviços de apoio ao ensino e à formação de pessoas no campo da saúde pública em instituições públicas federais de ensino (Brasil, 2011c). Assim sendo, percebe-se que a destinação orçamentária para a Ebserh é iniciada a partir de 2013, recebendo acréscimos percentuais desde então, alcançando em 2023 a marca de 5,4% do orçamento total empenhado pelo MEC.

No período de 2000 a 2003, parte do orçamento do MEC foi enviado ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, instituído legalmente em 2001 e operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o qual configura a segunda unidade orçamentária em percentuais de consumo de recursos do MEC. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Instituto Nacional de Educação de Surdos, o Instituto Benjamin Constant, o Colégio Dom Pedro II e a Fundação Joaquim Nabuco absorveram juntos uma média de 1,0% do orçamento empenhado do MEC no período.

Por fim, verifica-se que as universidades federais configuraram as unidades orçamentárias que mais receberam recursos do MEC no período, representadas por uma média percentual de 46% no período. Ficou evidenciado também que, a partir de 2009, os hospitais universitários empenharam percentuais médios de 5,2%.

Sob esse prisma, a Figura 9 relata o comportamento percentual da distribuição orçamentária do MEC a estas unidades orçamentárias relacionadas às instituições de ensino superior:

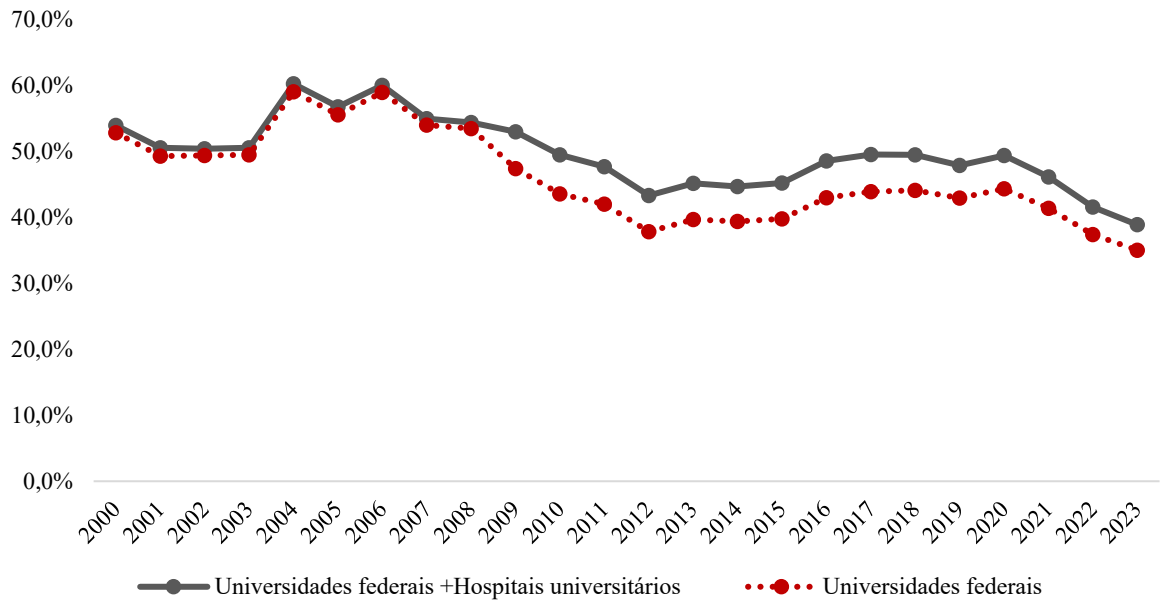

Figura 9. Distribuição orçamentária às universidades federais e aos hospitais universitários (2000 a 2023).
Fonte: Adaptado do SIOP (2024).

No ínterim 2000-2009, o orçamento dos hospitais universitários era empenhado juntamente às unidades gestoras (UG) das respectivas universidades federais, exceto do Hospital das Clínicas de Porto Alegre. Todavia, a Portaria nº 4/2008 da Secretaria de Planejamento e Orçamento do MEC definiu que os créditos orçamentários destinados aos hospitais federais de ensino deveriam ser empenhados diretamente nas UGs dos respectivos hospitais (Brasil, 2008d). Logo, no período de análise, as universidades federais e os hospitais universitários detiveram cerca de 50% do orçamento empenhado do MEC.

No entanto, a partir de 2006, verifica-se uma queda percentual no orçamento destinado às universidades federais, chegando a 35% do orçamento total em 2023, apesar do número de instituições federais de ensino superior terem sido criadas quinze universidades federais, principalmente com a implementação do REUNI em 2007. Mesmo que o orçamento destinado aos hospitais universitários tenha sido desassociado, de toda forma é possível observar um movimento de queda no percentual de recursos destinados a ambas as unidades. Merece destaque também a criação da Ebserh como órgão de gestão dos hospitais universitários, como forma de terceirização dos serviços de saúde pública (Afonso; Benevides, 2020).

A Figura 10 descreve o comportamento do orçamento total empenhado pelo MEC e pelas respectivas universidades federais, em valores nominais e atualizados, no período de 2000 a 2023:

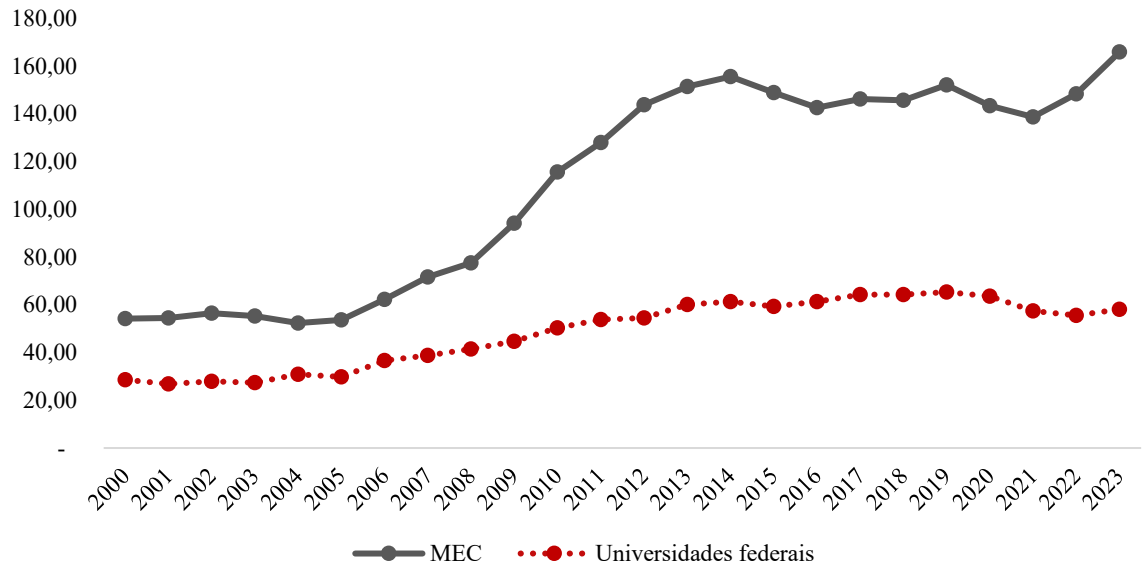

Figura 10. Orçamento empenhado pelo MEC e pelas universidades federais (2000 a 2023) em R$ milhões.
Fonte: Adaptado do SIOP (2024).

Graficamente, é possível verificar que o orçamento empenhado pelas universidades federais, a partir de 2007, não acompanhou o orçamento total destinado ao MEC. Ou seja, confirmou-se a queda na participação percentual das universidades federais quanto à distribuição dos recursos anuais do MEC às unidades orçamentárias correlatas, o que pode indicar que os cortes orçamentários das universidades federais não indicam apenas um repasse de redução orçamentária do MEC, revelando que a distribuição deste órgão superior vem sendo modificada com o passar do tempo.

Com ênfase no orçamento empenhado pelas universidades federais no período de análise, nota-se que houve incrementos financeiros a partir do ano de 2004 (12,86%), com destaque aos exercícios de 2006 a 2014, cujo aumento percentual acumulado foi de 67%, revelando um incremento percentual no orçamento de 8,5% a cada exercício subsequente. O período de 2015 a 2019 revelou um aumento percentual médio de apenas 1,3%, corroborando com a constatação de Machado e D'Ávila (2020) de que a crise política e econômica brasileira de 2015 teve um impacto negativo no orçamento das universidades federais (Reis; Chaves, 2021), juntamente com a aprovação da Emenda do Teto dos Gastos (Guimarães; Silva, 2023).

Em contrapartida, no período 2020-2022, é possível visualizar uma queda acentuada na destinação orçamentária às universidades federais na ordem de 13%. Importante relatar também que houve um aumento no número de universidades federais considerável, saindo de 54 instituições em 2006 para 69 em 2020, uma ampliação de quase 28% (MEC, 2023), sem contar os *campi* fora de sede que foram aprovados pelo REUNI. Merece destaque também o aumento

percentual considerável no número de matrículas nas universidades brasileiras de 121% no período 2006 a 2022 (INEP, 2024), reforçando a necessidade de um incremento orçamentário.

Complementarmente, investigou-se a correlação do percentual de distribuição dos recursos do MEC às universidades federais e as demais unidades orçamentárias, de acordo com a Tabela 5:

Tabela 5. Coeficientes de correlação de *Spearman* entre o percentual do orçamento do MEC empenhado pelas universidades federais e as demais unidades orçamentárias (2000 a 2023).

Unidade orçamentária:	**ADM_DIR**	**CAPES**	**CEFET/ESC/IF**	**EBSERH**	**FUNDO**
Rho de *Spearman*	0,8000***	-0,3800	-0,6200**	-0,6000**	0,3300
Valor-p	0,0000	0,0650	0,0010	0,0020	0,1180
Unidade orçamentária:	**FNDE**	**HOSPITAIS**	**INEP**	**INST_FUND**	**-**
Rho de *Spearman*	-0,7900***	-0,5900**	-0,3400	0,9600***	-
Valor-p	0,0000	0,0020	0,1090	0,0000	-

Nota: * estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 5%**;** ** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 1%; *** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 0,1%.
Fonte: Adaptado do Jamovi (2024).

Quando investigada a correlação entre a participação percentual das universidades federais no orçamento total empenhado do MEC e os percentuais das demais unidades orçamentárias, verifica-se que existe uma correlação positiva considerável com o orçamento empenhado destinado à Administração Direta do MEC (+0,80) e os recursos destinados aos institutos e fundações (+0,96). No entanto, destaca-se a correlação negativa existente com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (-0,79), com os institutos federais (-0,62) e com a Ebserh (-0,60). A correlação negativa apresentada com os hospitais universitários pode ser justificada pelo desmembramento do orçamento entre estes órgãos e as universidades federais correlatas a partir de 2009.

A seguir, a Tabela 6 apresenta a análise descritiva dos orçamentos empenhados atualizados das universidades públicas federais. Com relação ao orçamento total fixado a cada exercício, é possível identificar que houve uma diminuição de recursos destinados às universidades federais nos anos 2001 (-6,2%), 2003 (-1,8%), 2005 (-3,5%), 2015 (-3,3%) e no triênio 2020-2022 (-2,6%, -9,7% e -3,3%, respectivamente). Vale destacar que no período de 2000 a 2023, o orçamento total destinado às universidades federais foi praticamente duplicado, além do fato do quantitativo de novas instituições federais deste gênero ter sido ampliado em cerca de 44%, o que revela investimentos dinâmicos na educação superior. Considerando a razão do orçamento total empenhado pelo número de universidades federais, os exercícios que mais se destacaram foram 2013, 2017 e 2018 (R$1.019,67; R$1.019,53; R$1.020,98 milhões, respectivamente).

Considerando que os dados não seguem uma distribuição normal, a mediana configura uma medida descritiva mais representativa. Houve certa variabilidade quanto às medianas dos dados de cada exercício, com reduções consideráveis nos anos 2003 (-8,46%); 2005 (-9,35%); 2019 (-27,71%) e 2020 (-9,31%). No entanto, alguns exercícios também foram marcados por aumentos percentuais quanto à mediana: 2004 (+15,03%); 2006 (+15,60%); 2009 (+10,30%); 2010 (+11,69%) e 2013 (+12,88%). Os dados também revelam certa variação em torno das médias dos orçamentos das universidades federais, comprovados pelos coeficientes de cerca de 90%, revelando o distanciamento orçamentário entre as instituições federais de ensino superior.

Tabela 6. Análise descritiva dos orçamentos empenhados e atualizados das universidades públicas federais em R$ milhões (2000 a 2023).

Ano	n	Soma	Média	Mediana	Desvio padrão	Coeficiente de variação
2000	48	28.627,54	596,41	443,30	544,19	91,2%
2001	48	26.853,56	559,45	438,39	494,84	88,5%
2002	49	27.916,61	569,73	446,00	521,79	91,6%
2003	50	27.404,06	548,08	408,29	517,99	94,5%
2004	51	30.928,17	606,43	469,65	565,17	93,2%
2005	51	29.838,03	585,06	425,72	550,65	94,1%
2006	54	36.710,45	679,82	492,12	662,74	97,5%
2007	54	38.736,90	717,35	526,89	669,08	93,3%
2008	54	41.452,49	767,64	571,08	696,69	90,8%
2009	55	44.672,90	812,23	629,89	688,72	84,8%
2010	56	50.376,89	899,59	703,53	755,66	84,0%
2011	59	53.798,14	911,83	739,87	781,26	85,7%
2012	59	54.443,28	922,77	736,77	787,78	85,4%
2013	59	60.160,76	1.019,67	831,66	850,37	83,4%
2014	63	61.346,30	973,75	812,72	850,20	87,3%
2015	63	59.303,50	941,33	794,00	812,48	86,3%
2016	63	61.347,13	973,76	846,58	822,45	84,5%
2017	63	64.230,32	1.019,53	869,16	858,63	84,2%
2018	63	64.321,67	1.020,98	862,02	842,63	82,5%
2019	68	65.329,08	960,72	623,13	871,47	90,7%
2020	69	63.615,15	921,96	565,09	839,63	91,1%
2021	69	57.458,65	832,73	572,52	753,21	90,5%
2022	69	55.541,34	804,95	555,74	708,93	88,1%
2023	69	58.135,97	842,55	588,89	733,97	87,1%

Fonte: Adaptado do Jamovi (2024).

Retomando o escopo elementar desta pesquisa, relacionado às reduções orçamentárias fixadas às universidades federais, foram evidenciados os orçamentos anuais empenhados à cada instituição de ensino de ensino superior que compõem o objeto de pesquisa desta investigação e posteriormente foram calculadas as variações percentuais com relação ao exercício anterior. A seguir, os períodos foram identificados por meio de uma variável dicotômica CORTE, sendo 0 para os períodos anuais que não sofreram cortes e 1 para os exercícios marcados pelas

restrições orçamentárias, revelando a primeira dimensão da resiliência financeira que representa a existência dos choques financeiros (Barbera, 2017).

A Tabela 7 evidencia o quantitativo de universidades federais com variação orçamentária negativa a cada exercício:

Tabela 7. Quantitativo de universidades públicas federais total e com variação orçamentária negativa (2000 a 2023).

Ano	UFs Total	UFs c/ Var. Negativa	% UFs c/ Var. Negativa	Ano	UFs Total	UFs c/ Var. Negativa	% UFs c/ Var. Negativa
2000	48	-	-	2012	59	20	33,9%
2001	48	35	72,9%	2013	59	4	6,8%
2002	49	13	26,5%	2014	63	18	28,6%
2003	50	36	72,0%	2015	63	48	76,2%
2004	51	0	-	2016	63	10	15,9%
2005	51	36	70,6%	2017	63	5	7,9%
2006	54	0	-	2018	63	27	42,9%
2007	54	7	13,0%	2019	68	14	20,6%
2008	54	5	9,3%	2020	69	54	78,3%
2009	55	10	18,2%	2021	69	62	89,9%
2010	56	2	3,6%	2022	69	53	76,8%
2011	59	10	16,9%	2023	69	2	2,9%

Nota: UFs: universidades federais; **UFs c/ Var. Negativa:** universidades federais com variação orçamentária negativa no exercício; **% UFs c/ Var. Negativa:** percentual de universidades federais com variação orçamentária negativa no exercício.
Fonte: Adaptado do SIOP (2024).

Pode-se inferir que, ao longo da última década, houve uma frequência maior de cortes orçamentários nas universidades federais, conforme apresentado na Tabela 7, considerado nesta pesquisa como uma redução de recursos financeiros em determinado exercício, em comparação ao exercício anterior. Autores relataram que os orçamentos das universidades federais foram afetados negativamente pela recessão econômica e pela crise política a partir de 2015 (Machado; D'Ávila, 2020). Em vista disso, optou-se por realizar as análises quantitativas subsequentes com ênfase no período de 2014 a 2023, a começar pela representação gráfica das despesas empenhadas pelas universidades federais, classificadas de acordo com o identificador do resultado primário, conforme ilustrado na Figura 11.

Considerando todo o orçamento empenhado pelas universidades federais no período de análise, nota-se que as despesas obrigatórias são as mais significativas, com relação aos valores atualizados, representando uma média de cerca de 76% do total de recursos comprometidos. As despesas financeiras registraram uma média anual de 9,2% do orçamento, enquanto as despesas discricionárias demonstraram uma utilização média de 14,5% dos recursos orçamentários anuais.

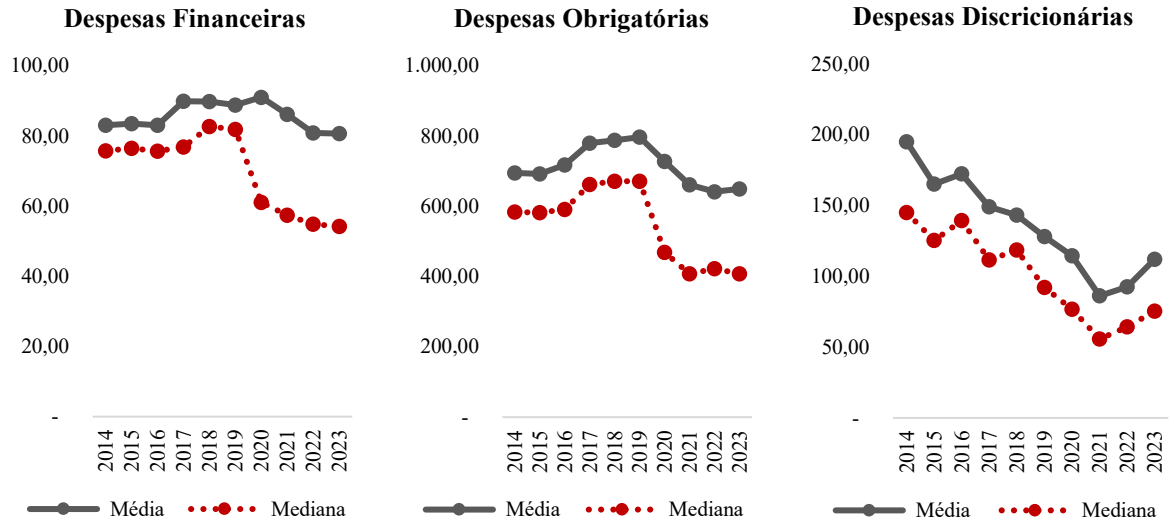

Figura 11. Despesas empenhadas pelas universidades federais e classificadas quanto ao identificador do resultado primário em R$ milhões (2014-2023).
Fonte: Adaptado do SIOP (2024).

Através da análise da Figura 11, pode-se notar que as médias e as medianas anuais das despesas empenhadas pelas universidades federais exibiram um padrão semelhante, embora a mediana seja uma medida de posição mais confiável em situações de dados com distribuição não normal. No caso das despesas financeiras, observa-se um aumento dos valores empenhados medianos entre as universidades federais até o ano de 2018 (R$82 milhões), queda acentuada até 2020 (R$61 milhões) e subsequente declínio até 2023 (R$54 milhões). Lembrando que em 2018, cerca de 46% das universidades federais apresentaram reduções orçamentárias, sendo estas reforçadas no período 2020 a 2022 (Tabela 7).

No que diz respeito às medianas das despesas obrigatórias, observou-se um comportamento similar, com um aumento considerável até o exercício de 2019 (R$671 milhões), seguido por sucessivas contrações orçamentárias até 2023 (R$408 milhões). Destaca-se que vários cargos públicos federais têm sido extintos ou vedados para abertura de novos concursos, desde a aprovação da Lei Federal nº 9.632/1998 e subsequentes decretos nº 9.262/2018 e 10.185/2019 (Brasil, 1998, 2018a, 2019c), o que poderia justificar parte da queda das despesas obrigatórias observada. É importante ressaltar que essas demonstrações gráficas desconsideram as especificidades de cada universidade federal, sendo apropriadas apenas para uma visão geral do comportamento médio e mediano das despesas empenhadas. Reforça-se que todos os dados analisados nesta pesquisa foram atualizados pelo IPCA.

Também é notável que, enquanto no exercício de 2013 houve uma alocação mediana de R$145 milhões às despesas discricionárias, no exercício de 2021 esse montante foi reduzido

para R$55 milhões, elevando para R$75 milhões em 2023. Considerando também que durante o período de 2013 a 2020 foram criadas dez novas universidades federais, torna-se claro que o impacto dos cortes orçamentários pode estar associado principalmente aos gastos discricionários, os quais estão sujeitos à avaliação de oportunidade por parte dos gestores das universidades federais (Brasil, 2023d).

A seguir, os orçamentos empenhados das universidades federais foram segmentados quanto à fonte/destinação dos recursos em recursos do Tesouro e recursos próprios e, posteriormente, reclassificados quanto ao identificador do resultado primário e quanto ao grupo de despesa. A dinâmica dos orçamentos anuais provenientes dos recursos do Tesouro está representada graficamente na Figura 12:

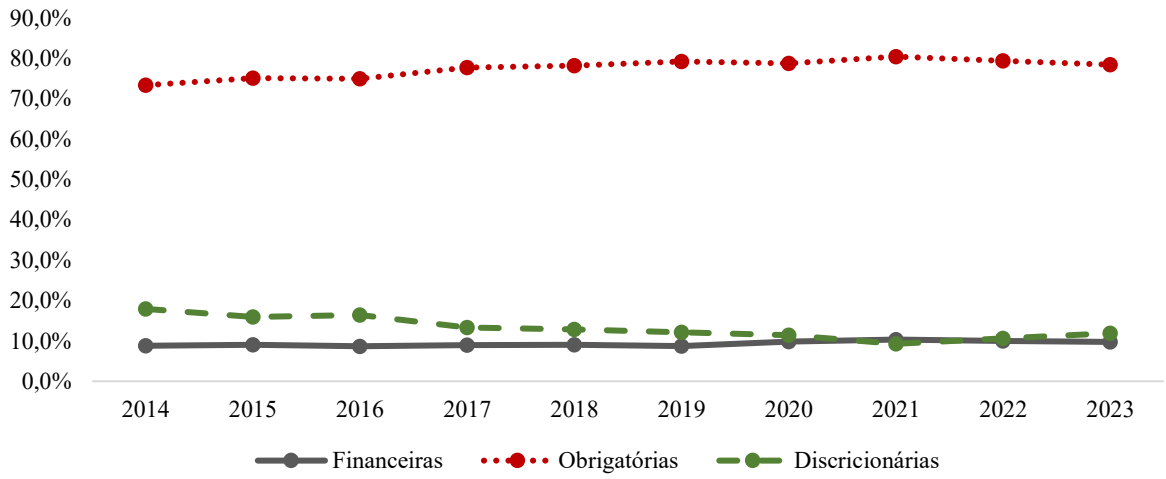

Figura 12. Percentuais do orçamento empenhado pelas universidades federais provenientes de recursos do Tesouro e classificados quanto ao identificador do resultado primário (2014-2023).
Fonte: Adaptado do SIOP (2024).

Acerca do orçamento empenhado pelas universidades federais provenientes de recursos do Tesouro, no período de 2014 a 2023, observa-se que as despesas obrigatórias foram as mais representativas, com uma média de 77,5% do total das despesas, enquanto as despesas discricionárias e financeiras revelaram médias de 13,2% e 9,3%, respectivamente. É possível observar que o comportamento das despesas obrigatórias e financeiras se mostrou um tanto quanto mais estável, diferentemente do comportamento das despesas discricionárias, as quais apresentaram uma queda percentual no período analisado de 6%. Segundo Gadelha (2017), as despesas públicas federais obrigatórias podem representar quase 90% do total dos gastos orçamentários, restando uma pequena parcela disponível à destinação de gastos discricionários.

Esses resultados são semelhantes aos achados observados nas universidades públicas federais analisadas deste estudo.

Além da classificação das despesas empenhadas das universidades federais quanto ao identificador do resultado primário, os referidos orçamentos totais foram divididos quanto ao grupo de natureza de despesas, conforme Figura 13.

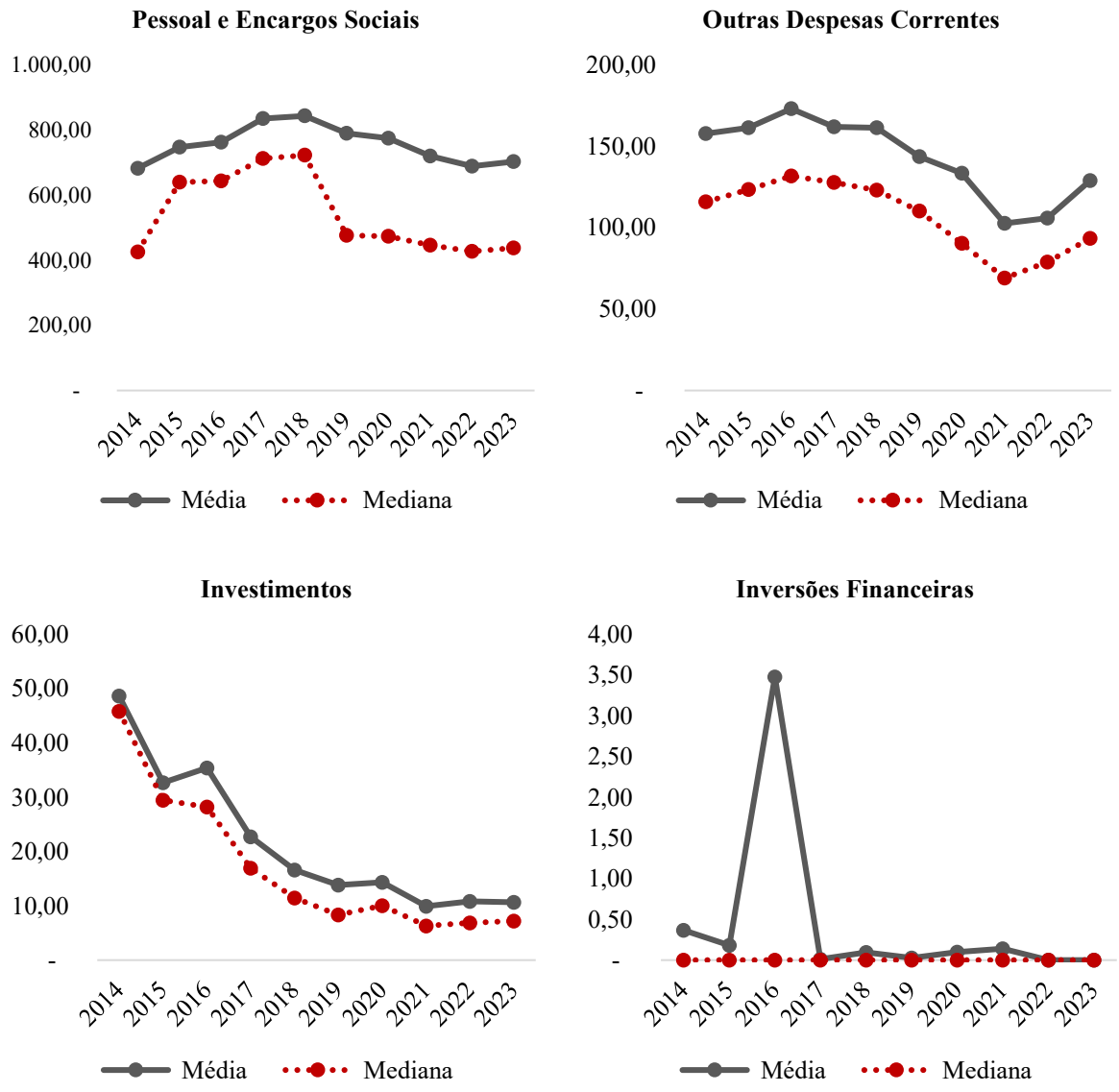

Figura 13. Despesas empenhadas pelas universidades federais e classificadas quanto ao grupo de natureza de despesas em R$ milhões (2014-2023).
Fonte: Adaptado do SIOP (2024).

No que diz respeito às despesas empenhadas com Pessoal e Encargos Sociais, observou-se um aumento mediano até 2018 (R$722 milhões), seguido por uma tendência de queda nas medianas pelo restante do período, atingindo R$437 milhões em 2023. Esse conjunto de

despesas engloba os gastos com pessoal ativo e inativo, além dos pensionistas, relacionados a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, dentre outros (STN, 2021). Nessa amostra de universidades federais, os gastos com Pessoal e Encargos representaram em média 82% do total dos gastos empenhados no período, em consonância com o percentual mencionado por Amaral (2008).

As outras despesas correntes referem-se a gastos que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de bens de capital e não poderiam ser classificados como despesas com pessoal e encargos, incluindo a aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, auxílios alimentação e transporte, dentre outros (STN, 2021). Esse grupo de despesas também apresentou uma tendência regressiva, partindo de um gasto mediano de R$115 milhões em 2014 para R$93 milhões em 2023, com destaque para o ano de 2021, no qual as outras despesas correntes foram as menores do período analisado (R$69 milhões). Considerando todo o intervalo temporal, as universidades utilizaram em média cerca de R$15% do orçamento total em despesas de custeio, um pouco aquém do percentual de 18% apresentado por Amaral (2008).

Certamente, as despesas empenhadas que mais apresentaram queda em relação às medianas foram aquelas relacionadas aos investimentos, classificadas como despesas de capital. Esse grupo inclui basicamente despesas com softwares, planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis, instalações, equipamentos e material permanente em geral (STN, 2021). Os gastos com investimentos de uma mediana de R$45 milhões em 2014 foram reduzidos para R$7 milhões em 2023, indicando que podem ter sido os mais afetados pelos cortes orçamentários recentes. Os gastos com investimentos representaram uma média de 4,2% do orçamento total do período de 2014-2016, mas nos últimos exercícios totalizaram apenas 1,5% do orçamento anual. Amaral (2008) relatou um percentual de 2% com gastos com investimentos à época, em uma pesquisa realizada com todas as instituições de ensino federais.

Por fim, os gastos com Inversões Financeiras (despesas de capital) mostraram alta variabilidade, destacando-se o exercício de 2016 com média de R$3 milhões, enquanto em 2021 a média foi de apenas R$140 mil. Essas despesas configuraram cerca de 0,05% do orçamento das universidades federais do período. Simplificadamente, as inversões financeiras são despesas orçamentárias destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em uso (STN, 2021). Não houve despesas empenhadas neste grupo, pelas universidades federais, no período 2021-2022.

Levine (1978) declarou que as regras de decisão para alocar os cortes orçamentários em instituições públicas, em períodos de crises financeiras, deveriam obedecer a critérios de equidade ou eficiência, ou seja, os cortes poderiam ser repassados a toda organização de maneira uniforme ou poderia ser realizado um estudo prévio e selecionar os programas ou unidades cujos cortes causariam menores perdas a longo prazo. No entanto, no caso das universidades federais, o orçamento distribuído é quase todo destinado às despesas obrigatórias, principalmente com gastos de pessoal e encargos sociais, restando um reduzido percentual de recursos discricionários, opção exclusiva de atuação da gestão em relação a repasses de cortes, conforme ocorrido com as despesas de capital (investimentos). Nesse contexto, fica evidenciado o estreito espaço de atuação dos gestores universitários em caso de redução do orçamento.

Acerca das despesas empenhadas quanto ao grupo de natureza de despesas provenientes de recursos do Tesouro, a Figura 14 ilustra o comportamento dos percentuais empenhados pelas universidades federais no período de 2014 a 2023:

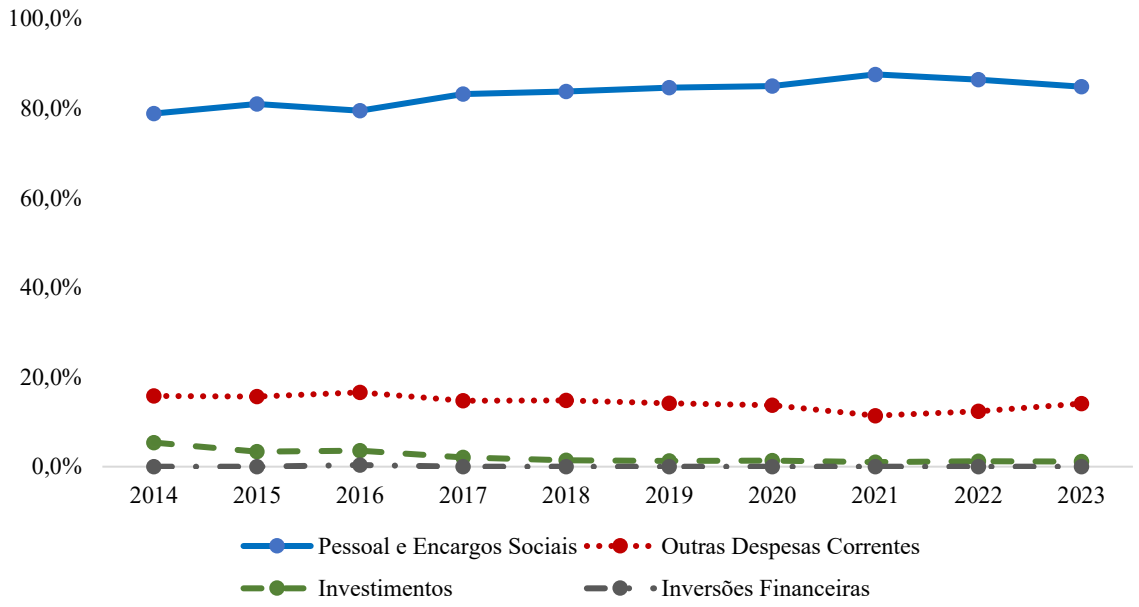

Figura 14. Percentuais do orçamento empenhado pelas universidades federais provenientes de recursos do Tesouro e classificados quanto ao grupo de natureza de despesas (2014-2023).
Fonte: Adaptado do SIOP (2024).

Acerca das despesas empenhadas pelas universidades federais provenientes de recursos do Tesouro, quanto à natureza de despesas, identifica-se que os gastos com pessoal e encargos sociais mostraram a maior representatividade percentual, com uma média de 83,5% dos recursos da União. A variabilidade desses gastos no período foi de 6%. As outras despesas

correntes revelaram média de 14,3% no período, com uma pequena variação entre os exercícios, com queda de 1,7% somente, revelando uma menor variabilidade, com relação às despesas analisadas anteriormente. Os gastos com investimentos denotaram uma redução percentual considerável, saindo de 5,4% do orçamento total em 2014 para 1,1% em 2023 (queda de 4,3% no período). Por último, as despesas com inversões financeiras configuraram apenas 0,06% no período, não sendo apontado nenhum gasto desse tipo nos anos de 2018 e 2022-2023. Em pesquisa similar, Reis e Chaves (2021) evidenciaram que, no período de 2013 a 2020, os recursos destinados ao custeio das universidades federais (Outras Despesas Correntes) foram reduzidos em 37%, enquanto os recursos para gastos com investimentos sofreram cortes na ordem de 93%.

Com o intuito de buscar compreender a relação entre os grupos de despesas empenhadas pelas universidades federais provenientes de recursos do Tesouro no período e os totais dos orçamentos anuais, calcularam-se os coeficientes de correlação de *Spearman,* conforme a Tabela 8.

Tabela 8. Coeficientes de correlação de *Spearman* entre o orçamento empenhado pelas universidades federais provenientes de recursos do Tesouro e as respectivas classificações quanto ao identificador do resultado primário e o grupo de despesa (2014 a 2023).

Identificador do resultado primário	**Despesas Financeiras**	**Despesas Obrigatórias**	**Despesas Discricionárias**	**-**
Rho de *Spearman*	0,9600***	0,9900***	-0,4300	-
Valor-p	0,0000	0,0000	0,2180	-
Grupo de despesa	**Pessoal e Encargos Sociais**	**Outras Despesas Correntes**	**Investimentos**	**Inversões Financeiras**
Rho de *Spearman*	0,9900***	0,4700	-0,8900**	-0,2100
Valor-p	0,0000	0,1780	0,0010	0,6620

Nota: * estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 5%**;** ** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 1%; *** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 0,1%.
Fonte: Adaptado do Jamovi (2024).

Os coeficientes de *Spearman* revelaram, a princípio, uma forte correlação entre o orçamento empenhado das universidades federais e as despesas classificadas pelo identificador de resultado primário, em especial com as despesas financeiras e obrigatórias. A correlação foi positiva e estatisticamente significativa quanto às despesas financeiras (0,96) e as despesas obrigatórias (0,99). Todavia, não foi possível comprovar estatisticamente a correlação entre as despesas discricionárias e o total empenhado, revelando que as alterações orçamentárias serão distribuídas proporcionalmente às despesas obrigatórias e financeiras.

Acerca das despesas classificadas segundo o grupo de natureza, somente as despesas com pessoal e encargos sociais (0,99) e as despesas com investimentos (-0,89) apresentaram

uma correlação estatisticamente significativa. No entanto, as despesas com pessoal e encargos sociais revelaram uma correlação positiva com os orçamentos totais empenhados, revelando se tratar de um tipo de despesa pouco variável, em relação aos demais grupos, ou seja, o foco do orçamento empenhado seria, a princípio, os gastos com salários e encargos. Os gastos com investimentos mostraram uma correlação alta e negativa com o orçamento total empenhado, o que comprova estatisticamente que são os gastos mais impactados pelos cortes financeiros, por não haver uma divisão orçamentária equânime nas universidades federais. Amaral (2008) ressaltou que desde os anos 1990, as despesas com investimentos vêm sofrendo grandes oscilações.

Conclui-se, portanto, que a maneira como as universidades federais têm reagido às restrições orçamentárias nos últimos anos pode ser explicada pela Teoria da Gestão dos Cortes, pois essas instituições direcionaram os cortes a determinados tipos de despesas, especialmente aos investimentos, considerados por muitos pesquisadores como o primeiro alvo quando há necessidade de repasses de cortes (Levine, 1978; Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015). Apesar de ser uma tarefa árdua (Levine, 1979), o direcionamento dos cortes tem sido a prática de gestão mais provável em situações de estresse orçamentário e os gastos de capital tendem a ser reduzidos, anteriormente às despesas operacionais (Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015; Padovani; Du Boys; Monti, 2017).

Em referência aos recursos próprios das universidades federais, a Figura 15 apresenta a participação percentual do orçamento anual quanto ao identificador do resultado primário e grupo de natureza de despesas, respectivamente.

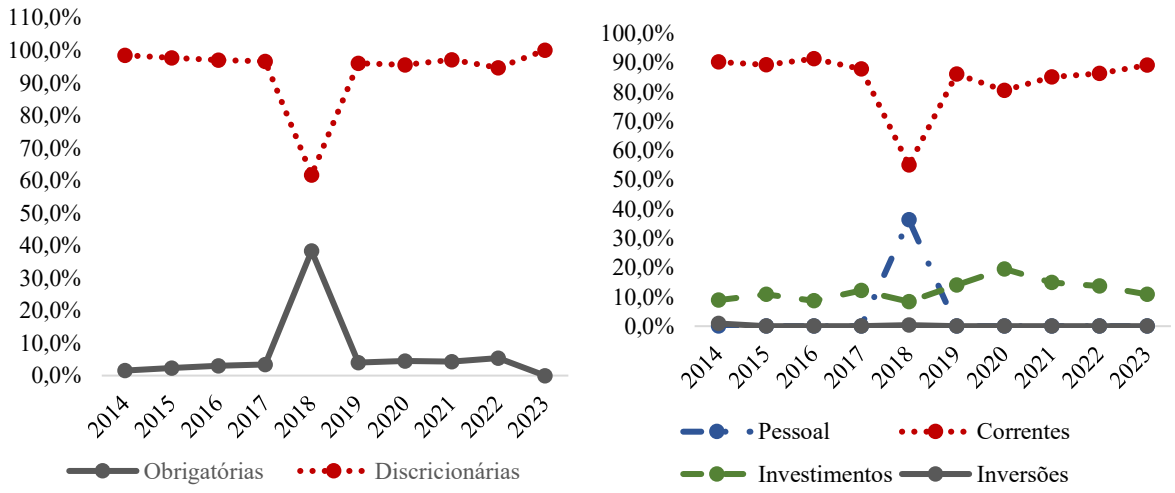

Figura 15. Percentuais do orçamento empenhado pelas universidades federais provenientes de recursos próprios e classificados quanto ao identificador do resultado primário e quanto ao grupo de natureza de despesas (2014-2023).

Fonte: Adaptado do SIOP (2024).

No tocante à classificação das despesas quanto ao identificador do resultado primário, provenientes dos recursos próprios das universidades federais, observa-se que houve somente montantes destinados aos gastos obrigatórios e discricionários, estes com um percentual médio no período de 93,4%. Todavia, no exercício de 2018 houve uma ocorrência anormal, devido a despesas no valor de R$462 milhões empenhadas como obrigatórias, episódio este não identificado em nenhum outro exercício constante no período analisado. O deslocamento gráfico no ano de 2018 pode ser identificado também na classificação das despesas quanto ao grupo de natureza das despesas, pois o valor apontado como irregular foi reconhecido como gastos com pessoal e encargos sociais (R$438 milhões) e outras despesas correntes (R$24 milhões), as quais apresentaram uma participação média de 87,3% no orçamento total, exceto no exercício de 2018 (55%). Os gastos com investimentos revelaram uma participação média de 12,2% no período, revelando que esse tipo de despesa foi mantido principalmente pelos recursos próprios das universidades federais, em contrapartida à destinação de recursos do Tesouro para esse tipo de despesa de capital (Figura 14). Acerca das despesas classificadas como inversões financeiras, estas revelaram uma média de apenas 0,6% no período, com gastos empenhados somente nos exercícios de 2014 e 2018.

Por último, foram calculados os coeficientes de correlação de *Spearman* entre o orçamento total empenhado pelas universidades federais provenientes de recursos próprios e as classificações das despesas consideradas neste estudo, conforme Tabela 9:

Tabela 9. Coeficientes de correlação de *Spearman* entre o orçamento empenhado pelas universidades federais provenientes de recursos próprios e as respectivas classificações quanto ao identificador do resultado primário e o grupo de despesa (2014 a 2023).

Identificador do resultado primário	**Despesas Financeiras**	**Despesas Obrigatórias**	**Despesas Discricionárias**	**-**
Rho de *Spearman*	-	-0,2000	0,9300***	-
Valor-p	-	0,6130	0,0000	-
Grupo de despesa	**Pessoal e Encargos Sociais**	**Outras Despesas Correntes**	**Investimentos**	**Inversões Financeiras**
Rho de *Spearman*	-	0,9000***	0,1400	-
Valor-p	-	0,0000	0,7070	-

Nota: * estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 5%; ** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 1%; *** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 0,1%.
Fonte: Adaptado do Jamovi (2024).

No caso das despesas provenientes dos recursos próprios, é possível apontar que existe uma correlação positiva significante entre os totais empenhados e as despesas discricionárias e

às outras despesas correntes. Compreende-se que a correlação com as despesas discricionárias somente não tenha sido mais forte devido ao empenho do montante como despesas obrigatórias, também classificadas como gastos com pessoal e encargos, no exercício de 2018.

4.3 Associação dos fatores de vulnerabilidade das universidades federais com relação à capacidade de enfrentamento diante das crises financeiras

Por conseguinte, realizou-se uma análise exploratória dos dados que integram as referidas variáveis, por meio de um estudo descritivo, considerado o agrupamento realizado segundo a variável dicotômica (CORTE), a qual dissociou os períodos com redução orçamentária, conforme Tabela 10:

Tabela 10. Análise exploratória dos dados que integram as variáveis deste estudo.

PAINEL A. Descritiva das variáveis quanto à variável dicotômica (CORTE 0)					
Variáveis	**CORREN**	**INVEST**	**RIG**	**DEP**	**COM**
Medidas de posição					
n	232	232	232	232	232
Mínimo	0,10	0,00	0,41	0,83	5055
Média	0,19	0,04	0,77	0,99	63788
Mediana	0,18	0,03	0,79	0,99	45394
Máximo	0,39	0,46	0,89	1,00	311704
Medidas de dispersão					
Desvio padrão	0,0482	0,0551	0,0823	0,0176	56919,83
Coeficiente de Variação	25,65%	125,51%	10,72%	1,78%	89,23%
Teste de Normalidade					
Estatística W	0,9319	0,6479	0,8879	0,4752	0,8260
Valor-p	0,0000***	0,0000***	0,0000***	0,0000***	0,0000***
PAINEL B. Descritiva das variáveis quanto à variável dicotômica (CORTE 1)					
Variáveis	**CORREN**	**INVEST**	**RIG**	**DEP**	**COM**
Medidas de posição					
n	272	272	272	272	272
Mínimo	0,09	0,00	0,63	0,83	4414
Média	0,16	0,02	0,82	0,99	66596
Mediana	0,15	0,02	0,83	0,99	50661
Máximo	0,31	0,13	0,90	1,00	373269
Medidas de dispersão					
Desvio padrão	0,0408	0,0203	0,0523	0,0198	58714,72
Coeficiente de Variação	25,90%	90,22%	6,38%	2,00%	88,17%
Teste de Normalidade					
Estatística W	0,9380	0,7975	0,9347	0,4877	0,8149
Valor-p	0,0000***	0,0000***	0,0000***	0,0000***	0,0000***

Notas: CORREN: outros gastos correntes; INVEST: gastos com investimentos; RIG: rigidez orçamentária; DEP: dependência dos recursos do Tesouro; COM: comunidade universitária; *n:* número de dados; *** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 0,1%.
Fonte: Adaptado do Jamovi (2024).

Com base nos achados teóricos de que os fatores de vulnerabilidade das instituições públicas podem estar associados à capacidade de enfrentamento das crises financeiras

(Padovani; Du Boys; Monti, 2017), empenhou-se na construção de variáveis quantitativas, representativas destas dimensões às universidades públicas federais brasileiras. Além das variáveis delineadas para definir as dimensões citadas, foi elaborada uma variável de controle referente à comunidade universitária das instituições de ensino. O banco de dados desta fase da pesquisa é formado pelas informações de 63 (sessenta e três) universidades federais, pelo período de 8 exercícios financeiros (2015-2022). Conforme apresentado na Tabela 10, essas informações foram agrupadas quanto à variável dicotômica CORTE, sendo 232 dados cujos exercícios são representados por aumentos orçamentários (0), em relação ao exercício imediatamente anterior, e 272 dados referentes a exercícios marcados por reduções orçamentárias (1). Todos as variáveis são constituídas de dados com distribuição não normal, consoante os resultados do teste de normalidade de *Shapiro-Wilk.*

Com relação às variáveis que integram o primeiro grupo (CORTE 0), verifica-se que os gastos medianos com despesas correntes e investimentos no período foram de 18% e 3%, respectivamente. As despesas correntes (CORREN) apresentaram dados mínimos de 10% e máximos de 39% da distribuição total do orçamento, com variabilidade de 25,65%. Contudo, os gastos com investimentos (INVEST) apresentaram uma alta variabilidade (125%), revelando serem os gastos que mais oscilaram no período e entre as instituições, apresentando um percentual máximo de até 46% das despesas anuais.

As variáveis explicativas, rigidez orçamentária (RIG) e dependência dos recursos do Tesouro (DEP) revelaram medianas de 79% e 99%, respectivamente, reforçando que as universidades federais destinam a maior parte do orçamento para os gastos com pessoal e encargos sociais e os recursos são, em sua maior parte, provenientes do Governo Federal. A variável DEP apresentou-se com menor variabilidade (1,78%), em comparação com a variável RIG (10,72%). A dependência de recursos federais prejudica a discricionariedade sobre a agenda orçamentária dos entes públicos (Levine; Posner, 1981). Importante ressaltar também que essa alta dependência de recursos da União dificulta a implementação de uma das estratégias de reação às crises financeiras sugeridas por Levine (1978) de aumento de receitas públicas, considerando que as universidades públicas apresentam reduzida capacidade de arrecadação de recursos próprios.

Sobre o segundo grupo de variáveis (CORTE 1), as medianas das variáveis CORREN e INVEST apresentaram quedas percentuais, em relação às mesmas variáveis do grupo anterior: 15% e 2%, respectivamente. Os valores mínimo e máximo das despesas correntes também sofreram retrações, caindo para 9% e 31%, respectivamente. A variável INVEST permaneceu

com a maior variabilidade do grupo (90%). No caso das despesas com investimentos, o valor máximo observado no período foi de apenas 13% dos gastos totais. Quanto à variável RIG, percebe-se um aumento na mediana dos dados, alcançando 83%, com uma variabilidade dos dados um pouco menor (6,38%), quando comparada a mesma medida de dispersão do grupo anterior.

O comportamento da variável DEP mostrou-se semelhante ao observado no grupo CORTE 0. Por último, a variável de controle comunidade universitária (COM), resultante do somatório dos discentes inscritos, docentes e servidores técnico-administrativos, apresentou medianas similares para os dois agrupamentos (45394 e 50661). Trata-se de uma variável com alta variabilidade (89%), justificada pelas diferentes instituições que compõem o objeto de pesquisa, principalmente quanto ao porte, pois tem-se universidades federais com um quantitativo de cerca de 4000 integrantes diretos, bem como instituições que chegam a congregar 373000 pessoas, entre estudantes e servidores.

Instigado pela não normalidade da distribuição dos dados agrupados nas variáveis do estudo, procedeu-se a elaboração dos gráficos em *box-plots,* de acordo com a Figura 16.

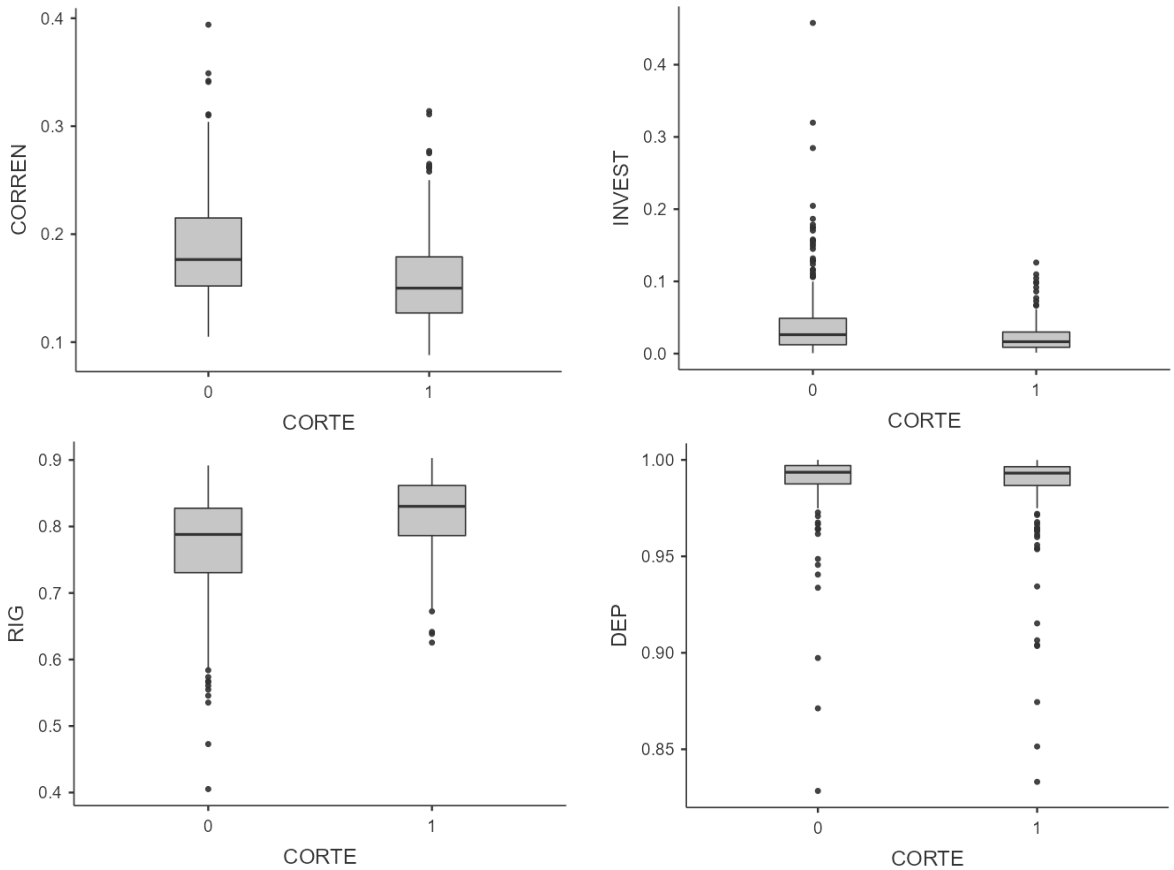

Figura 16. Representação das variáveis dependentes e explicativas em gráficos *Box-plot*.
Fonte: Adaptado do Jamovi (2024).

Mesmo separadas em grupos quanto à existência ou não de reduções orçamentárias (CORTE), as variáveis das universidades federais apresentaram um grande número de *outliers,* que são dados discrepantes do conjunto de dados (Gujarati; Porter, 2011), o que comprova as diferenças orçamentárias entre as instituições de ensino. No caso das variáveis CORREN e INVEST pode-se observar uma quantidade expressiva de valores muito acima da mediana dos dados, enquanto as variáveis RIG e DEP revelam valores abaixo da mediana.

Apesar de compreender que esses dados discrepantes podem prejudicar os resultados da regressão linear múltipla, decidiu-se por mantê-los para que não houvesse nenhum tipo de viés nesta investigação empírica.

O passo seguinte foi a construção da matriz de correlações entre as variáveis do estudo, conforme Tabela 11. Faz-se necessário ressaltar que as variáveis RIG e DEP serão utilizadas como explicativas no modelo linear de regressão e as variáveis CORREN e INVEST serão conduzidas, uma de cada vez, como dependentes (variáveis resposta).

Tabela 11. Matriz de correlações entre as variáveis do estudo.

Variáveis	Estatística	CORREN	INVEST	RIG	DEP	COM
CORREN	Rho de *Spearman*	-				
	Valor-p	-				
INVEST	Rho de *Spearman*	0,4892***	-			
	Valor-p	0,000	-			
RIG	Rho de *Spearman*	-0,9256***	-0,7301***	-		
	Valor-p	0,000	0,000	-		
DEP	Rho de *Spearman*	0,1432**	0,1923***	-0,1770***	-	
	Valor-p	0,000	0,000	0,000	-	
COM	Rho de *Spearman*	-0,3035***	-0,2897***	0,3317***	-0,3831***	-
	Valor-p	0,000	0,000	0,000	0,000	-
CORTE	Rho de *Spearman*	-0,3394***	-0,2377***	0,3565***	-0,0487	0,0367
	Valor-p	0,000	0,000	0,000	0,275	0,411

Nota: ** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 1%; *** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 0,1%.
Fonte: Adaptado do Jamovi (2024).

A variável explicativa RIG apresentou as correlações mais relevantes da matriz. Com relação às variáveis dependentes CORREN e INVEST existem correlações negativas significativas de 0,92 e 0,73, respectivamente, revelando que um aumento na rigidez orçamentária das universidades federais estaria relacionado a uma redução nos gastos com outras despesas correntes e também com as despesas de investimentos destas instituições, e vice-versa, assim como nos achados de Batista e Cruz (2019).

A variável explicativa DEP exibiu correlações positivas significativas com as variáveis CORREN e INVEST, mas com valores muito baixos (0,14 e 0,19, respectivamente). A variável de controle COM expôs correlações negativas significantes com as variáveis dependentes, mas

também em níveis inferiores (-0,30 e -0,28). No entanto, esse achado pode revelar que, universidades federais maiores, com um grande contingente de servidores e discentes, podem ocupar o orçamento principalmente com o pagamento de salários e encargos, mitigando os recursos destinados aos demais gastos correntes e investimentos. Por último, a variável dicotômica CORTE mostrou correlações negativas significantes com as mesmas variáveis dependentes (-0,33 e -0,23), comprovando que exercícios marcados por reduções orçamentárias apresentam uma associação com as quedas nas despesas correntes e nos investimentos das universidades federais.

Em complementação à matriz de correlações apresentada, foram construídos os diagramas de dispersão dos pares de dados entre cada variável explicativa (RIG e DEP) e as variáveis resposta (CORREN e INVEST), em consonância com o agrupamento da variável CORTE, segundo a Figura 17.

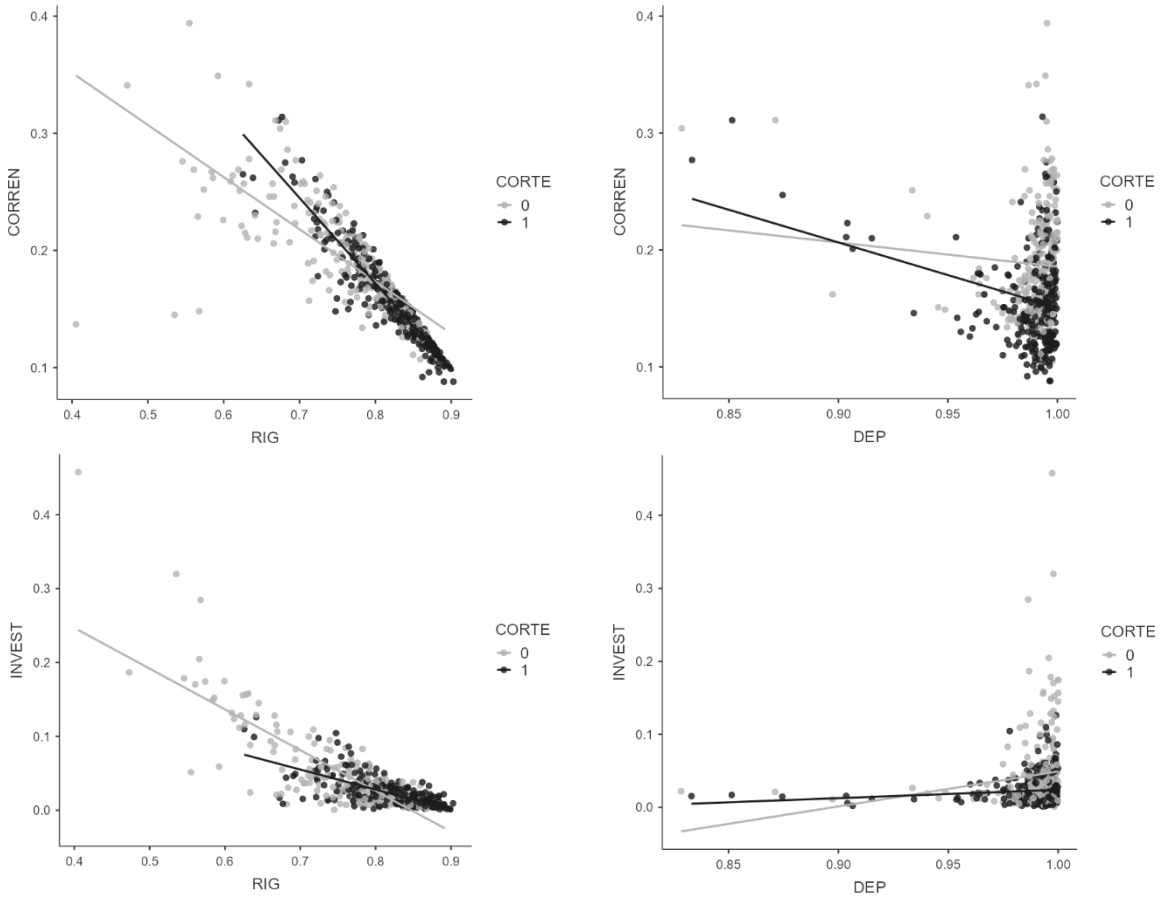

Figura 17. Representação das relações entre as variáveis em gráficos de dispersão.
Fonte: Adaptado do Jamovi (2024).

Acerca dos comportamentos apresentados nos gráficos de dispersão (Figura 17), percebe-se que a variável RIG mostra uma relação mais próxima à linear com as variáveis

CORREN e INVEST, apesar da alta quantidade de pontos afastados das retas, o que pode ser justificado pela manutenção dos *outliers* nas referidas variáveis. A variável DEP, todavia, revela um agrupamento dos pontos nos cantos inferiores direitos dos gráficos, causado pela pouca variabilidade dos dados e acúmulo de dados próximos a 99%. Merece atenção também o comportamento diferenciado dos dados inerentes a exercícios marcados por reduções orçamentárias (CORTE 1), corroborando com os achados anteriores de que as crises financeiras afetam gastos específicos das instituições públicas.

Sucessivamente, foram estimados os modelos de regressão linear com dados em painel do tipo *pooled,* efeitos fixos e efeitos aleatórios. Em seguida, foram realizados os testes estatísticos de *Hausman* e *F de Chow*, no intuito de se determinar o modelo mais adequado aos dados desta pesquisa.

Os resultados dos referidos testes estão condensados no Quadro 11, considerando as duas equações calculadas de acordo com cada variável resposta:

Quadro 11. Testes de diagnósticos dos modelos de regressão com dados em painel.

PAINEL A – Diagnóstico de adequação dos modelos (EQUAÇÃO 1)			
Teste	**Hipóteses**	**Estatística do Teste**	**Conclusão**
Hausman	H_0: Os estimadores do modelo são similares (efeitos aleatórios) para cada instituição; H_1: Os estimadores do modelo não são similares (efeitos fixos) para cada instituição;	*Chisq:* 121,9 Valor-p: 0,000***	Rejeita-se H_0. O modelo de efeitos fixos é o mais adequado.
F de Chow	H_0: Os interceptos e inclinações para as instituições são comuns (*Pooled*); H_1: Os interceptos e inclinações para as intituições não são comuns (efeitos fixos);	F: 8,4361 Valor-p: 0,000***	Rejeita-se H_0. O modelo de efeitos fixos é o mais indicado.
PAINEL B – Diagnóstico de adequação dos modelos (EQUAÇÃO 2)			
Teste	**Hipóteses**	**Estatística do Teste**	**Conclusão**
Hausman	H_0: Os estimadores do modelo são similares (efeitos aleatórios) para cada instituição; H_1: Os estimadores do modelo não são similares (efeitos fixos) para cada instituição;	*Chisq:* 76,154 Valor-p: 0,000***	Rejeita-se H_0. O modelo de efeitos fixos é o mais adequado.
F de Chow	H_0: Os interceptos e inclinações para as instituições são comuns (*Pooled*); H_1: Os interceptos e inclinações para as intituições não são comuns (efeitos fixos);	F: 7,8564 Valor-p: 0,000***	Rejeita-se H_0. O modelo de efeitos fixos é o mais indicado.

Nota: *** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 0,1%.
Fonte: Adaptado de Gujarati; Porter (2011); Fávero *et al.* (2014); RStudio (2024);

Tanto o Teste de *Hausman* quanto o Teste *F* de *Chow* confirmaram, ao nível nominal de significância de 0,1%, que os modelos de regressão linear com dados em painel de efeitos fixos seriam mais indicados para descrever a associação das variáveis apresentadas, por representarem as heterogeneidades entre as universidades federais (Fávero; Belfiore, 2017). Os

coeficientes calculados para as variáveis explicativas, os coeficientes de determinação (R^2 e R^2 ajustado) e a significância dos modelos estão expressos na Tabela 12.

Dado que o presente estudo buscou evidenciar uma relação entre as variáveis explicativas referentes à rigidez orçamentária das universidades federais (RIG) e à dependência dos recursos do Tesouro (DEP) e as variações quanto às outras despesas correntes (CORREN) e aos gastos com investimentos (INVEST) em exercícios com restrições orçamentárias (CORTE), foram estruturados dois modelos de regressão linear com dados em painel (Tabela 12).

Tabela 12. Coeficientes e significância dos modelos de regressão linear múltipla com dados em painel.

PAINEL A – Regressão linear múltipla com dados em painel (Variável dependente = CORREN)				
Variáveis	**Coeficientes**	**Erro padrão**	**Estatística *t***	**Valor-p**
RIG	-0,34016	0,020730	-16,4090	0,000***
DEP	-0,56063	0,11152	-5,0270	0,000***
CORTE	-0,0050266	0,0018221	-2,7587	0,006***
COM	0,00000009	0,00000002	3,4523	0,000***
R^2: 0,5524				
R^2 ajustado: 0,4848				
Estatística F (4; 437): 134,829		Valor-p: 0,000***		
PAINEL B – Regressão linear múltipla com dados em painel (Variável dependente = INVEST)				
Variáveis	**Coeficientes**	**Erro padrão**	**Estatística *t***	**Valor- p**
RIG	-0,64671	0,020997	-30,8010	0,000***
DEP	0,54112	0,11296	4,7905	0,000***
CORTE	0,0052199	0,001845	2,8285	0,004***
COM	-0,00000009	0,00000002	-3,1898	0,001***
R^2: 0,7110				
R^2 ajustado: 0,6673				
Estatística F (4; 437): 268,811		Valor-p: 0,000***		

Nota: *** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 0,1%.
Fonte: Adaptado do RStudio (2024).

O primeiro modelo relaciona as variáveis RIG, DEP e CORTE, além da variável de controle comunidade universitária (COM) com a variável resposta CORREN. Os coeficientes calculados para as variáveis explicativas mostraram que um aumento na rigidez orçamentária e na dependência de recursos da União revelam retrações nos gastos com outras despesas correntes (-0,34 e -0,56, respectivamente). A variável dicotômica CORTE também revelou uma relação inversa com a variável CORREN, reforçando a existência de redução nesses gastos em exercícios marcados por diminuições no orçamento, dado que questões de mudanças organizacionais são agravadas pela escassez de recursos disponíveis (Levine, 1978). Todas as variáveis do modelo proposto são estatisticamente significantes ao nível nominal de significância de 0,1%, inclusive a variável controle COM, conforme testes *t* e valores de p relacionados. O coeficiente de determinação (R^2) ajustado revela que o modelo tem uma

capacidade de 48% de explicar a relação entre as variáveis. Por fim, o teste F confirma a significância estatística do modelo proposto.

O segundo modelo manteve as variáveis explicativas e a variável de controle e trouxe a variável resposta INVEST. Os coeficientes calculados revelaram que uma elevação na rigidez orçamentária das universidades federais exibiria uma redução nos gastos com investimentos (-0,64), mas à medida que essas instituições se mostram mais dependentes dos recursos do Tesouro, tende a existir um aumento nas despesas de investimentos (+0,54), de acordo com o modelo de regressão construído. Todavia, conforme verificado anteriormente, os gastos com investimentos são os que mais sofrem cortes em situações de quedas orçamentárias. Nesse caso, o fenômeno observado implica na necessidade de estudos mais detalhados sobre a relação encontrada, pois surge em desacordo com a literatura e o modelo anterior.

A variável dicotômica (CORTE) apresentou uma relação positiva com a variável dependente, o que também poderia indicar maior utilização de recursos próprios com esses gastos em períodos de redução orçamentária. Para esse modelo, todas as variáveis apresentaram significância estatística, ao nível nominal de 0,01% de significância, de acordo com testes *t* e respectivos valores de p. O coeficiente de determinação (R^2) ajustado aponta que o modelo tem a capacidade de explicar a relação entre as variáveis de 66%. Nesse caso, o teste F também revelou que o modelo proposto é estatisticamente significante.

A significância estatística de ambos os modelos ressalta a relação existente entre as variáveis relativas à vulnerabilidade das universidades (rigidez orçamentária e dependência dos recursos do Tesouro) e as variáveis indicativas da capacidade de enfrentamento (outros gastos correntes e despesas de investimentos), em consonância com os achados de Batista e Cruz (2019), cujos principais problemas relacionados às finanças dos estados brasileiros também se mostraram associados ao grau de dependência das transferências e à rigidez orçamentária. Padovani, Du Boys e Monti (2017) apontaram que os altos níveis de rigidez orçamentária dos governos locais na França e Itália se mostraram associados à redução dos gastos com outras despesas correntes, enquanto Barbera, Guarini e Steccolini (2016) revelaram que medidas de cortes nos municípios italianos foram concentradas nas despesas de capital. Conforme os achados de Aquino e Cardoso (2017), as universidades federais reagem às crises financeiras por meio de cortes imediatos de determinados gastos, ou seja, com respostas usuais de curto prazo.

Uma das estratégias citadas na Teoria da Gestão dos Cortes é o congelamento de contratações (Levine, 1978). Existe um embasamento legal que determina uma série de

serviços, no âmbito da administração pública federal direta, incluídas autarquias e fundações, que serão objeto de execução indireta (Brasil, 2018b). No caso das universidades federais, essa contratação de mão-de-obra terceirizada configura uma despesa incluída nos outros gastos correntes, possibilitando que haja algum nível de tomada de decisão sobre o repasse de cortes sobre esses serviços.

Estudos anteriores destacaram, dentre as principais medidas de cortes, as reduções nas despesas operacionais (despesas com pessoal, contratações, custeio e manutenção) e nas despesas de capital (investimentos), por meio do adiamento de projetos e obras, devido principalmente à agilidade de implantação (Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015; Barbera; Guarini; Steccolini, 2016). Cortes realizados em outras despesas estão relacionados com a capacidade de enfrentamento de entes públicos municipais (Aquino; Cardoso, 2017), além do adiamento ou mesmo o cancelamento de investimentos (Barbera, 2017; Barbera *et al.,* 2017; Batista; Cruz, 2019; Padovani; Du Boys; Monti, 2017).

As universidades federais apresentam dificuldades quanto à realização de cortes generalizados (Raudla; Savi; Randma-Liiv, 2015), pois a maior parte do orçamento está comprometida com despesas obrigatórias (salários e encargos sociais), o que limita a possibilidade de atuação do gestor quanto ao repasse dos cortes financeiros somente às despesas discricionárias. Nesse caso, os achados desta pesquisa relatam uma conformidade com a teoria apresentada e com estudos realizados anteriormente, pois os principais cortes identificados estão relacionados aos outros gastos correntes (despesas operacionais) e aos gastos com investimentos, como forma de reação às crises financeiras enfrentadas.

Por último, foram realizados os testes de *Breusch-Godfrey/Wooldridge* e *Breusch-Pagan* para verificar os pressupostos de autocorrelação e heterocedasticidade dos resíduos, respectivamente, dos modelos propostos, de acordo com o Quadro 12.

Segundo os resultados dos testes realizados e as conclusões apresentadas, os resíduos de ambos os modelos de regressão propostos estão autocorrelacionados e suas variâncias não são homocedásticas, isto é, não são constantes. Nesses casos, nenhum dos pressupostos foi aceito, o que poderia ser explicado pela possível omissão de variáveis explicativas relevantes ao modelo, bem como à decisão de manter todos os dados coletados da amostra final de universidades, mesmo após verificada a existência de *outliers.* Apesar dos modelos sugeridos apresentarem falhas de especificação, confirmadas pela violação dos pressupostos, acredita-se que o objetivo principal desta investigação foi cumprido, pois foi possível identificar a associação entre as dimensões da vulnerabilidade e da capacidade de enfrentamento das crises

financeiras pelas universidades federais, sob a perspectiva da resiliência financeira governamental, por meio da significância estatística dos coeficientes dos modelos, dos coeficientes de determinação ajustados e da adequação estatística dos próprios modelos.

Quadro 12. Pressupostos de autocorrelação e heterocedasticidades dos resíduos do modelo escolhido.

PAINEL A – Pressupostos de autocorrelação e heterocedasticidade dos resíduos (EQUAÇÃO 1)			
Teste	**Hipóteses**	**Estatística do Teste**	**Conclusão**
Breusch-Godfrey/ Wooldridge	H_0: Os resíduos do modelo não estão autocorrelacionados; H_1: Os resíduos do modelo estão autocorrelacionados;	*Chisq:* 66,403 Valor-p: 0,000***	Rejeita-se H_0. Os resíduos do modelo estão autocorrelacionados.
Breusch-Pagan	H_0: As variâncias dos resíduos do modelo são homocedásticas; H_1: As variâncias dos resíduos do modelo não são homocedásticas;	BP: 94,437 Valor-p: 0,000***	Rejeita-se H_0. As variâncias dos resíduos dos modelos não são homocedásticas.
PAINEL B – Pressupostos de autocorrelação e heterocedasticidade dos resíduos (EQUAÇÃO 2)			
Teste	**Hipóteses**	**Estatística do Teste**	**Conclusão**
Breusch-Godfrey/ Wooldridge	H_0: Os resíduos do modelo não estão autocorrelacionados; H_1: Os resíduos do modelo estão autocorrelacionados;	*Chisq:* 65,673 Valor-p: 0,000***	Rejeita-se H_0. Os resíduos do modelo estão autocorrelacionados.
Breusch-Pagan	H_0: As variâncias dos resíduos do modelo são homocedásticas; H_1: As variâncias dos resíduos do modelo não são homocedásticas;	BP: 93,622 Valor-p: 0,000***	Rejeita-se H_0. As variâncias dos resíduos dos modelos não são homocedásticas.

Nota: *** estatisticamente significativo ao nível nominal de significância de 0,1%.
Fonte: Adaptado do RStudio (2024)**.**

As universidades não se assemelham a organizações empresariais caracterizadas por um poder centralizado, autoritário e com sistemas de planejamento desenvolvidos (Hardy, 1984), o que dificulta uma abordagem planejada de repasse de cortes, além da reduzida discricionariedade orçamentária. Conforme apresentado nesta discussão, é plausível que as possibilidades de decisão sobre os cortes, no caso das universidades federais, sejam muito restritas, pois a parte do orçamento livre é muito reduzida.

Sob o cenário das análises estatísticas apresentadas, é possível afirmar que a forma como as universidades federais brasileiras reagem aos cortes orçamentários, e às consequentes crises financeiras, pode ser explicada parcialmente sob a perspectiva da resiliência financeira governamental. Em razão das limitações metodológicas encontradas na construção das dimensões da referida perspectiva e das diferenças organizacionais das universidades federais, o processo de resiliência financeira se apresentou de forma distinta do que tem sido relatado na literatura, mas de maneira complementar. Acredita-se que esta investigação quantitativa foi capaz de explicar, de modo geral, como as universidades federais vêm reagindo às mitigações orçamentárias, dentro das reais possibilidades de tomada de decisão, pois são instituições

públicas que dependem das transferências de recursos dos órgãos superiores, com elevado percentual do orçamento anual comprometido com as despesas obrigatórias, restando diminutas opções para o repasse dos cortes, geralmente direcionados rapidamente aos gastos com investimentos e outras despesas correntes. Apesar das dificuldades inerentes à gestão das universidades federais, é preciso que os processos de planejamento sejam melhorados e outras formas de financiamento sejam vislumbradas, desde que a autonomia dessas instituições não seja prejudicada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Motivado pelos constantes relatos sobre as dificuldades financeiras pelas quais as universidades federais brasileiras têm passado nos últimos anos, bem como pelo avanço de pesquisas com foco no processo de resiliência financeira governamental, o objetivo principal deste estudo foi investigar a associação dos fatores de vulnerabilidade e a capacidade de enfrentamento dessas instituições públicas diante das crises financeiras causadas pelos cortes orçamentários, impostos pelo Governo Federal. As universidades federais configuram órgãos da administração indireta, vinculadas ao Ministério da Educação, com alta dependência orçamentária do Governo Federal, dada a reduzida capacidade de arrecadação de recursos próprios, apresentada pela maioria dessas instituições, apesar da autonomia garantida constitucionalmente.

Os estudos sobre o declínio das organizações públicas e a gestão dos cortes orçamentários avançaram desde os anos 1970, com a discussão da Teoria da Gestão dos Cortes (*Cutback Management Theory*) em investigações com governos locais. Diante de situações de declínio financeiro, os gestores das instituições públicas devem decidir sobre as estratégias e táticas de suavização ou resistência dos cortes, além de delimitarem como e onde os cortes serão implementados, seja de forma generalizada ou direcionada. A literatura tem mostrado que as principais ações dos gestores públicos estão relacionadas ao congelamento de contratações, cortes salariais, reduções nas despesas operacionais e de investimento. A Teoria da Gestão dos Cortes tem sido utilizada como base teórica nos estudos atuais que têm investigado o processo de resiliência financeira governamental, definido como a combinação dinâmica de capacidades e reações das instituições públicas às crises financeiras, cujo padrão é construído sobre as interações das condições ambientais determinadas pelos choques e das dimensões de vulnerabilidade e das capacidades de antecipação e enfrentamento.

Tendo em vista que o estado de vulnerabilidade percebida pelos gestores públicos pode influenciar a capacidade de enfrentamento das crises financeiras e as especificidades das universidades federais quanto à execução orçamentária, identificou-se uma lacuna de pesquisa quanto à possibilidade de utilizar a perspectiva da resiliência financeira para explicar a maneira como essas instituições têm reagido aos cortes orçamentários. No entanto, devido à complexidade inerente ao planejamento e execução do orçamento pelos órgãos públicos brasileiros, decidiu-se por uma análise minuciosa da distribuição orçamentária do país com todos os dados disponíveis, a começar pelo planejamento anual previsto nas leis orçamentárias,

com a intenção de identificar algum parâmetro de disposição dos recursos entre os órgãos superiores, devido à carência de estudos mais detalhados sobre o tema.

Com base no orçamento federal previsto para o período de 2000 a 2023, foi possível observar que algumas reduções orçamentárias poderiam ser explicadas pelas crises político-econômicas que ocorreram no período, com destaque à crise global de 2008, à crise política causada pelo *impeachment* em 2016, o regime de ajuste fiscal imposto pela Emenda Constitucional do Teto dos Gastos (2016) e, mais recentemente, a crise sanitária da pandemia no novo coronavírus (2020-2021). Outro ponto que merece destaque, quanto à investigação do orçamento total previsto pelo Governo Federal, refere-se à redução de recursos quando comparados os orçamentos previstos e os recursos devidamente empenhados, em quase todos os exercícios, revelando a necessidade de melhorias nos processos de construção das peças orçamentárias federais.

Até o ano de 2015, os recursos destinados ao pagamento da dívida pública da União, dos encargos financeiros e o orçamento do Ministério da Previdência consumiram cerca de 65% dos recursos totais empenhados. Com relação ao orçamento empenhado pelo Ministério da Educação (MEC), percebeu-se que houve um incremento percentual a partir do exercício de 2005, chegando a ocupar 4,4% do orçamento total em 2013, caindo para 3,6% em 2023. Algumas análises estatísticas foram realizadas, com o intuito de buscar uma relação entre possíveis variações no orçamento do MEC e respectivos aumentos em recursos destinados a outros órgãos. No entanto, essa relação não foi encontrada, sendo possível averiguar somente que o orçamento do MEC tem uma correlação forte com o total distribuído pelo Governo Federal, não sendo evidenciado estatisticamente nenhum benefício orçamentário em troca de cortes na educação.

O orçamento federal é repassado ao MEC, e aos demais órgãos orçamentários, o qual distribui os recursos às unidades orçamentárias pertinentes. Nesse contexto, as universidades federais, apesar de certa variabilidade na distribuição orçamentária, foram as instituições que mais receberam recursos do MEC no período analisado, representada por um média de 46%, apesar das quedas percentuais acentuadas, principalmente a partir de 2006. Um dos achados mais relevantes dessa seção da pesquisa diz respeito ao distanciamento que o orçamento das universidades federais tem apresentado do total de recursos empenhados pelo MEC, nos últimos anos, revelando que os cortes orçamentários não estariam atrelados a um simples repasse do órgão superior. Ficou evidenciado também que o MEC tem alterado a maneira como tem distribuído os recursos entre as suas unidades orçamentárias correlatas, principalmente

destinando mais recursos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, aos institutos federais, à Ebserh e aos hospitais universitários, que tiveram os orçamentos desmembrados a partir de 2009. Além do mais, percebeu-se uma redução do orçamento mediano das universidades federais no período, mesmo com o aumento considerável do quantitativo de instituições públicas de ensino superior. Infere-se que essa variabilidade orçamentária pode prejudicar o funcionamento das universidades federais, além da dificuldade na manutenção e melhorias dos serviços previstos constitucionalmente.

Confirmou-se também que os orçamentos empenhados das universidades federais sofreram reduções principalmente a partir de 2015, conforme relatado em trabalhos anteriores. As despesas mais impactadas pelas reduções orçamentárias referem-se aos gastos discricionários, justificado principalmente pela alta rigidez dos gastos com pessoal e encargos (despesas obrigatórias), provenientes de recursos do Tesouro. Nesse sentido, algumas das características das universidades federais, que foram utilizadas na construção da dimensão de vulnerabilidade, a alta dependência dos recursos do Tesouro e a elevada rigidez orçamentária, o que impulsionam os gestores no repasse dos cortes aos gastos discricionários, geralmente definidos como outras despesas correntes e as despesas de capital (investimentos).

Por fim, a tentativa de associação dos fatores de vulnerabilidade com a capacidade de enfrentamento das universidades federais diante de crises financeiras revelou principalmente alta correlação negativa entre a rigidez orçamentária e os gastos com outras despesas correntes e gastos com investimentos. Com relação à dependência dos recursos do Tesouro, os modelos de regressão linear com dados em painel mostraram que o comportamento das variáveis se apresenta de forma diferenciada, mostrando um coeficiente negativo quanto aos gastos com outras despesas correntes, mas positivo com relação aos investimentos, o que poderia ser explicado pelo fato de serem os gastos mais reduzidos em situações de cortes orçamentários. Nesse contexto, um dos principais achados desta investigação acadêmica refere-se ao fato de que as universidades federais configuram órgãos de alta vulnerabilidade orçamentária, devido à dependência de recursos do Tesouro e elevada rigidez orçamentária e, diante de crises financeiras, reagem com cortes imediatos e direcionados às outras despesas correntes e, principalmente, aos gastos com investimentos, devido à discricionariedade desses gastos e reduzida capacidade de arrecadação de recursos próprios.

Quanto às limitações deste estudo, merece destaque a impossibilidade de construção de uma *proxy* que representasse com fidelidade a capacidade de antecipação das universidades federais, pois os estudos anteriores citaram a capacidade de geração de poupança como

indicativo dessa dimensão, mas devido à impossibilidade de retenção de orçamento entre um exercício e o período subsequente, essa medida ficou inviável de ser construída. Outra limitação foi relacionada à inviabilidade de construção de uma variável que tivesse relação com o endividamento das universidades federais. Apesar da tentativa de criação de uma *proxy* relacionada aos totais de restos a pagar inscritos pelas instituições de ensino, os balanços financeiros requeridos não foram disponibilizados na forma como seria necessário para que não houvesse prejuízos à análise. A existência de diferenças orçamentárias entre as plataformas federais configurou também uma dificuldade metodológica dessa pesquisa, principalmente entre o SIOP, o Portal da Transparência e o Siga Brasil.

Ainda que essas limitações tenham sido encontradas, compreende-se a relevância deste estudo no sentido de instigar pesquisas futuras, principalmente relacionadas a estudos de casos específicos, de forma individualizada, para que as especificidades de cada instituição de ensino sejam levadas em consideração, tais como o desmembramento de instituições, a quantidade de *campi,* o número de cursos, a idade, a localização, as características docentes, o quantitativo de servidores e o maior nível de detalhamento das despesas. Essa metodologia também poderia ser utilizada com outras instituições de ensino, tais como os institutos federais. Indica-se também a realização de estudos com escopo no impacto das Emendas Constitucionais nº 95/2016 e nº 126/2022 e da LC nº 200/2023, devido à instituição de regimes fiscais diferenciados. Além de pesquisas quantitativas, sugere-se para pesquisas futuras a realização de pesquisas mais aprofundadas, por meio de entrevistas e questionários aplicados aos gestores das universidades federais, na busca de compreender como o processo de tomada de decisão ocorre em situações de reduções orçamentárias e identificar os diferentes padrões de resiliência financeira inerentes a esse tipo de organização pública.

Acredita-se que os achados desta pesquisa possam contribuir com o processo de tomada de decisão colegiada das universidades federais, no sentido de compreender as vulnerabilidades de cada instituição de ensino superior e a associação dessas variáveis com o padrão de antecipação, absorção e reação às crises financeiras, cuja base teórica se encontra na Teoria da Gestão dos Cortes e na perspectiva da resiliência financeira governamental, para os quais foi possível verificar um avanço acadêmico pelos resultados empíricos apresentados. Acredita-se também que as evidências estatísticas e as reflexões teóricas elencadas no desenvolvimento desta pesquisa serão capazes de contribuir para a promoção de um debate institucional e social sobre a importância de manter as instituições de ensino públicas em pleno funcionamento e com recursos adequados para garantir a qualidade dos serviços oferecidos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, E. M. A. S.; BENEVIDES, M. G. A EBSERH como nova opção aos hospitais universitários. **Inovação & Tecnologia Social,** n. 3, p. 96-105, 2020. https://doi.org/10.47455/2675-0090.2019.1.3.3940

AMARAL, N. C. A reforma da educação superior do Governo Lula: autonomia relativa e financiamento. **Inter-Ação,** v. 30, n. 1, p. 11-35, 2005. https://doi.org/10.5216/ia.v30i1.1284

AMARAL, N. C. Autonomia e Financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação,** v. 13, n. 3, p. 647-680, 2008a. https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000300003

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 55) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71 e227145, p. 1–25, 2017. https://doi.org/10.1590/s1413-24782017227145

AMARAL, N. C. 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. **Educação Superior no Brasil - 10 anos pós-LDB.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008b.

AMARANTE, J. M.; CRUBELLATE, J. M.; MEYER JÚNIOR, V. Estratégias em universidades: uma análise comparativa sob a perspectiva institucional. **GUAL,** v. 10, n. 1, p. 190-212, 2017. https://doi.org/10.5007/1983-4535.2017v10n1p190

AQUINO, A. C. B.; CARDOSO, R. L. Financial Resilience in Brazilian Municipalities. In: STECCOLINI, I.; JONES, M.; SALITERER, I. (Eds.). **Governmental Financial Resilience (Public Policy and Governance, Vol. 27)**. Emerald Publishing Limited, Bingley: on line: 30 maio, 2017. p. 53–71. https://doi.org/10.1108/S2053-769720170000027004

ARAÚJO, J. G. R.; LINS, T. S. M.; DINIZ, J. A. O fenômeno use it or lose it na execução orçamentária das universidades federais e a inscrição em restos a pagar. **Advances in Scientific and Applied Accounting,** v. 15, n. 1, p. 109-124, 2022. https://doi.org/10.14392/asaa.2022150105

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Orçamento previsto para 2021 pode inviabilizar universidades e parar pesquisas.** Mar., 2021. https://www.andifes.org.br/2021/03/18/orcamento-previsto-para-2021-pode-inviabilizar-universidades-e-parar-pesquisas-diz-andifes/

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Painel ANDIFES de Informações Orçamentárias.** https://www.andifes.org.br/?p=85000

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxas de juros básicas - Histórico.** 2024. https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros

BARBERA, C. Patterns of Financial Resilience in Italian Municipalities. *In*: STECCOLINI, I.; JONES, M.; SALITERER, I. (Eds.). . **Governmental Financial Resilience (Public Policy**

and Governance, Vol. 27). Emerald Publishing Limited, Bingley: on line: 30 maio, 2017. p. 153–171. https://doi.org/10.1108/S2053-769720170000027009

BARBERA, C.; GUARINI, E.; STECCOLINI, I. How do governments cope with austerity? The roles of accounting in shaping governmental financial resilience. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, v. 33, n. 3, p. 529–558, 2020. https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2018-3739

BARBERA, C.; GUARINI, E.; STECCOLINI, I. Italian Municipalities and the Fiscal Crisis: Four Strategies for Muddling Through. **Financial Accountability and Management**, v. 32, n. 3, p. 335–361, 2016. https://doi.org/10.1111/faam.12088

BARBERA, C. JONES, M.; KORAC, S.; SALITERER, I.; STECCOLINI, I. Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: How do local governments cope with financial shocks? **Public Administration**, v. 95, n. 3, p. 670–697, 2017. https://doi.org/10.1111/padm.12350

BARBOSA, K. M. F.; SANTOS, J. P. A.; SOUSA, I. M. V.; LIMA, L. P. M.; SILVA JÚNIOR, L. H. A eficiência dos gastos públicos com ensino superior nas universidades federais brasileiras no período de 2008 a 2018. **Desenvolvimento em Questão,** ano 19, n. 57, p. 156-173, 2021. https://doi.org/10.21527/2237-6453.2021.57.11854

BATISTA, A. P.; CRUZ, C. F. Resiliência Financeira Governamental: Evidências nos Estados Brasileiros. **Cadernos de Finanças Públicas**, v. 19, n. 3, p. 1–67, 2019. https://doi.org/10.55532/1806-8944.2019.65

BEHN, R. D. Leadership for Cut-Back Management: The Use of Corporate Strategy. **Public Administration Review,** v. 40, n. 6, p. 613-620, 1980. https://doi.org/10.2307/3110316

BELIEIRO JUNIOR, J. C. M. Economia e política da transição democrática no Brasil: uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma. **Norus - Novos Rumos Sociológicos,** v. 4, n. 5, p. 198-213, 2016. https://doi.org/10.15210/norus.v4i5.9037

BOIN, A.; COMFORT, L. K.; DEMCHAK, C. C. The rise of resilience. In: COMFORT, L. K.; BOIN, A.; DEMCHAK, C. C. (Eds.). **Designing Resilience: Preparing for Extreme Events**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2010. p. 1–12. https://doi.org/10.2307/j.ctt5hjq0c.5

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

BRASIL. **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, 2006a.

BRASIL. **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, 2007a.

BRASIL. **Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, Diário Oficial da União, 2010a.

BRASIL. **Decreto n. 9.262, de 9 de janeiro de 2018.** Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Brasília: Diário Oficial da União, 2018a.

BRASIL. **Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018.** Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Diário Oficial da União, 2018b.

BRASIL. **Decreto n. 9.679, de 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília: Diário Oficial da União, 2019b.

BRASIL. **Decreto n. 10.185, de 20 de dezembro de 2019.** Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal e veda a abertura de concurso público e o provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Brasília: Diário Oficial da União, 2019c.

BRASIL. **Decreto n. 11.401, de 23 de janeiro de 2023.** Dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. Brasília: Diário Oficial da União, 2023a.

BRASIL. **Decreto n. 11.691, de 5 de setembro de 2023.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Diário Oficial da União, 2023b.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95, de 16 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2016a.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 126, de 21 de dezembro de 2022.** Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2022a.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 1964.

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

BRASIL. **Lei n. 9.632, de 7 de maio de 1998.** Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1998.

BRASIL. **Lei n. 9.969, de 11 de maio de 2000.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2000. Brasília: Diário Oficial da União, 2000a.

BRASIL. **Lei n. 10.171, de 5 de janeiro de 2001.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2001. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. **Lei n. 10.407, de 10 de janeiro de 2002.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2002. Brasília: Diário Oficial da União, 2002.

BRASIL. **Lei n. 10.640, de 14 de janeiro de 2003.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2003. Brasília: Diário Oficial da União, 2003.

BRASIL. **Lei n. 10.837, de 16 de janeiro de 2004.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Brasília: Diário Oficial da União, 2004.

BRASIL. **Lei n. 11.100, de 25 de janeiro de 2005.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005. Brasília: Diário Oficial da União, 2005.

BRASIL. **Lei n. 11.306, de 16 de maio de 2006.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Brasília: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. **Lei n. 11.451, de 7 de fevereiro de 2007.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007. Brasília: Diário Oficial da União, 2007b.

BRASIL. **Lei n. 11.647, de 24 de março de 2008.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Brasília: Diário Oficial da União, 2008a.

BRASIL. **Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2008b.

BRASIL. **Lei n. 11.897, de 30 de dezembro de 2008.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Brasília: Diário Oficial da União, 2008c.

BRASIL. **Lei n. 12.214, de 26 de janeiro de 2010.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Brasília: Diário Oficial da União, 2010b.

BRASIL. **Lei n. 12.381, de 09 de fevereiro de 2011.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Brasília: Diário Oficial da União, 2011a.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2011b.

BRASIL. **Lei n. 12.550, de 15 de dezembro de 2011.** Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2011c.

BRASIL. **Lei n. 12.595, de 19 de janeiro de 2012.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

BRASIL. **Lei n. 12.798, de 04 de abril de 2013.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Brasília: Diário Oficial da União, 2013.

BRASIL. **Lei n. 12.952, de 20 de janeiro de 2014.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Brasília: Diário Oficial da União, 2014.

BRASIL. **Lei n. 13.115, de 20 de abril de 2015.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2015.

BRASIL. **Lei n. 13.255, de 14 de janeiro de 2016.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Brasília: Diário Oficial da União, 2016b.

BRASIL. **Lei n. 13.414, de 10 de janeiro de 2017.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Brasília: Diário Oficial da União, 2017a.

BRASIL. **Lei n. 13.587, de 2 de janeiro de 2018.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Brasília: Diário Oficial da União, 2018c.

BRASIL. **Lei n. 13.808, de 15 de janeiro de 2019.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília: Diário Oficial da União, 2019a.

BRASIL. **Lei n. 13.978, de 17 de janeiro de 2020.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Brasília: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. **Lei n. 14.144, de 22 de abril de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Brasília: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.303, de 21 de janeiro de 2022.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Brasília: Diário Oficial da União, 2022b.

BRASIL. **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, 2023c.

BRASIL. **Lei n. 14.791, de 29 de dezembro de 2023.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2023d.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2000b.

BRASIL. **Lei Complementar n. 200, de 30 de agosto de 2023.** Institui regime fiscal

sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília: Diário Oficial da União, 2023e.

BRASIL. **Medida Provisória n. 870, de 1 de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Diário Oficial da União, 2019d.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de Termos Orçamentários.** 2023d. https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Orçamentos Anuais PLDO | LDO | PLOA | LOA - Atos Normativos.** https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **A coleta de dados das IFES para alocação de recursos orçamentários.** Brasília: MEC, 2006b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Estrutura organizacional.** https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria n. 651, de 24 de julho de 2013.** Brasília: Diário Oficial da União, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Portaria n. 4, de 29 de abril de 2008.** Brasília: Diário Oficial de União, 2008d.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria n. 634, de 19 de novembro de 2013.** Dispõe sobre regras gerais acerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a mesma base conceitual. Brasília: MF, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Portaria n. 28, de 16 de fevereiro de 2017.** Brasília: Diário Oficial da União, 2017b.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Resolução n. 40, de 20 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre os limites globais da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em antendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 2001.

BRASIL, F. G.; PERES, U. D.; MACHADO, G. S.; GARCIA, F. J. M. Agenda governamental brasileira: prioridades e mudanças da dinâmica da atenção sobre a distribuição orçamentária da União (2000-2021). **Revista de Administração Pública,** v. 57, n. 5, e2022-0394, p. 1-29, 2023. https://doi.org/10.1590/0034-761220220394x

BRITO, E. C.; ARAÚJO, E. C.; ARAÚJO, E. L. Inter-relações entre a dívida pública e política monetária no Brasil: uma análise histórica. **Economia & Sociedade,** v. 28, n. 1 (65),

p. 153-175, 2019. https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n1art08

BRYMAN, A. **Social Research Methods.** 4. ed. New York: Oxford University Press, 2012.

CAETANO, E. F. S.; CAMPOS, I. M. B. M. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, n. e240043, p. 1–19, 2019. https://doi.org/10.1590/s1413-24782019240043

CAETANO, E. F. S.; CAMPOS, I. M. B. M.; CAVALCANTI, V. P. A captação de recursos próprios pelas universidades federais públicas: autonomia ou mercantilização. **Revista de Financiamento da Educação,** v. 11, n. 24, p. 1-21, 2021. https://doi.org/10.22491/2236-5907114022

CARVALHO, A. B.; QUEIROZ, Z. F. Financiamento da Universidade Federal do Cariri à luz do Desenvolvimento Sustentável em um Contexto de Crise. **Revista de Financiamento da Educação,** v. 12, n. 32, p. 1-17, 2022. https://doi.org/10.22491/2236-5907118373

CAVALCANTI, L. M. R.; GUERRA, M. G. G. V. Os desafios da universidade pública pós-pandemia da Covid-19: o caso brasileiro. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação,** v. 30, n. 114, p.73-93, 2022. https://doi.org/10.1590/s0104-40362021002903113

CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarium - Education,** v. 40, e-37668, p. 1-12, 2018. https://doi.org/10.4025/actascieduc.v40i1.37668

CROTTY, M. **The Foundations of Social Research. Meaning and perspective in the research process.** London: SAGE Publications, 1998.

CTUR. **CONDETUF - Conselho Nacional de Diretores das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.** Rio de Janeiro: Colégio Técnico da UFRRJ. 2024. https://ctur.ufrrj.br/condetuf-conselho-nacional-de-diretores-das-escolas-tecnicas-vinculadas-as-universidades-federais/

DIAS, M. A. R. **Educação superior como bem público:** perspectivas para o centenário da reforma de Córdoba. Montevideo: Asociación de Universidades Grupo Montevideo, 2017.

DOUGHERTY, M. J.; KLASE, K. A. Fiscal Retrenchment in State Budgeting: Revisiting Cutback Management in a New Era. **International Journal of Public Administration,** v. 32, n. 7, p. 593-619, 2009. https://doi.org/10.1080/01900690902952156

DU BOYS, C. Resilience Patterns os French Municipalities: A Case Study. *In*: STECCOLINI, I.; JONES, M.; SALITERER, I. (Eds.). . **Governmental Financial Resilience (Public Policy and Governance, Vol. 27)**. Emerald Publishing Limited, Bingley: on line: 30 maio, 2017. p. 93–113. https://doi.org/10.1108/S2053-7697201727

DUIT, A. Resilience Thinking: Lessons for Public Administration. **Public Administration,** v. 94, n. 2, p. 364–380, 2016. https://doi.org/10.1111/padm.12182

DUTRA, N. L. L.; BRISOLLA, L. S. Impactos e rupturas na educação superior brasileira após a Emenda Constitucional 95/2016: o caso dos institutos federais. **Revista de**

Financiamento da Educação, v. 10, n. 7, p. 1-18, 2020. https://doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-79581

EZZAMEL, M.; BOURN, M. The Roles of AIS in an organisation experiencing financial crisis. Accounting, Organizations and Society, v. 15, n. 5, p. 339–441, 1990. https://doi.org/10.1016/0361-3682(90)90025-P

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. **Manual de análise de dados.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; TAKAMATSU, R. T.; SUZART, J. **Métodos quantitativos com Stata:** procedimentos, rotinas e análise dos resultados. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

FÁVERO, M. L. A.; SEGENREICH, S. C. D. Universidades e centros universitários pós-LDB/96: tendências e questões. *In*: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. **Educação Superior no Brasil - 10 anos pós-LDB.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

GADELHA, S. R. B. **Introdução ao Orçamento Público.** Brasília: ENAP, 2017.

GALHARDO, J. A. G.; PARISI, C.; PEREIRA, A. C.; SILVA, A. F. Reflexos do contingenciamento orçamentário e financeiro da União sobre a gestão das unidades gestores. **Revista Contabilidade Vista & Revista,** v. 24, n. 4, p. 51-75, 2013.

GIMENEZ, A. M. N.; BONACELLI, M. B. M. Universidades públicas brasileiras: no enfrentamento da Covid-19: resiliência, aprendizados e visão de futuro. **Revista do Serviço Público,** v. 74, n. 1, p. 167-201, 2023. https://doi.org/10.21874/rsp.v74i1.9962

GOLDEMBERG, J. A autonomia financeira das universidades. **Revista Angelus Novus**, n. 16, p. 23–26, 2020. https://doi.org/10.11606/issn.2179-5487.v16i16p1-3

GUIMARÃES, A. R.; SILVA, A. T. Financiamento das Universidades Federais Paraenses no Contexto de Ajuste Fiscal: 2014-2021. **Revista de Financiamento da Educação,** v. 13, n. 13, p. 1-15, 2023. https://doi.org/10.22491/2236-5907127717

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica.** 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

GUO, H. D.; NESHKOVA, M. Fiscal severity and the choice of budget gap closing strategies. **Public Money and Management**, v. 38, n. 4, p. 305–314, 2018. https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1450913

HAIR JR. J. F, BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise Multivariada de Dados.** 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HARDY, C. The Management of University Cutbacks: Politics, Planning and Participation. **Canadian Journal of Higher Education**, v. 14, n. 1, p. 59–69, 1984. https://doi.org/10.47678/cjhe.v14i1.182917

HERMANN, C. F. Some Issues in the Study of Internacional Crisis. In: **Internacional Crisis; Insights from Behavioural Research**. New York: Free Press, 1972. p. 3–17.

HOSSEINI, S.; BARKER, K.; RAMIREZ-MARQUEZ, J. E. A review of definitions and measures of system resilience. **Reliability Engineering and System Safety,** v. 145, p. 47-61, 2016. https://doi.org/10.1016/j.ress.2015.08.006

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.** Calculadora do IPCA. 2024. https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=calculadora-do-ipca

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2022.** Brasília: INEP, 2023. https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo do Ensino Superior:** Resultados**.** Brasília: INEP, 2024. https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior

IPEADATA. **Dívida pública total.** http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38388

IRVINE, H.; RYAN, C. The financial health of Australian universities: policy implications in a changing environment. **Accounting, Auditing & Accountability,** v. 32, n. 5, p. 1500-1531, 2019. https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2018-3391

JAMOVI. **The Jamovi Project 2022.** Versão 2.3. 2023. 2024. https://www.jamovi.org/

JONES, M.; STECCOLINI, I. UK municipalities' financial resilience under austerity? Facing Crises and Looking Ahead. In. **8th International EIASM Public Sector Conference**, Edinburgh. 2014.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública:** teoria e prática. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LENGNICK-HALL, C. A.; BECK, T. E.; LENGNICK-HALL, M. L. Developing a capacity for organizational resilience through strategic human resource management. **Human Resource Management Review,** v. 21, p. 243-255, 2011. https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2010.07.001

LEVINE, C. H. More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times. **Public Administration Review**, v. 39, n. 2, p. 179–183, 1979. https://doi.org/10.2307/3110475

LEVINE, C. H. Organization Decline and Cutback Management. **Public Administration Review**, v. 38, n. 4, p. 316–325, 1978. https://doi.org/10.2307/975813

LEVINE, C. H.; POSNER, P. L. The Centralizing Effects of Austerity on the Intergovernmental System. **Political Science Quarterly,** v. 96, n. 1, p. 67-85, 1981. https://doi.org/10.2307/2149677

LIMA, D. V.; AQUINO, A. C. B. Resiliência financeira de fundos de regimes próprios de

previdência em municípios. **Revista Contabilidade e Financas**, v. 30, n. 81, p. 425–445, 2019.

LINNENLUECKE, M. K. Resilience in Business and Management Research: A Review of Influential Publications and a Research Agenda. **International Journal of Management Reviews**, v. 19, n. 1, p. 4–30, 2015. https://doi.org/10.1111/ijmr.12076

LOZARDO, E.; SANTOS, C. H.; CONSTANZI, R. N. O crescimento insustentável dos gastos com previdência e pessoal. **Carta de Conjuntura,** n. 38, 2018. (Nota Técnica IPEA).

LUGÃO, R. G.; ABRANTES, L. A.; BRUNOZI JÚNIOR, A. C. Planejamento , Implementação E Avaliação Do Reuni : Um Estudo Em Universidades Mineiras. **Estudo & Debate**, v. 22, n. 1, p. 78–96, 2015.

MACHADO, F. M. Financiamento da assistência estudantil nas universidades federais. **Temporalis,** ano 17, n. 33, p. 231-253, 2017. https://doi.org/10.22422/temporalis.2017v17n33p231-253

MACHADO, J. C.; D'ÁVILA, L. C. As consequências da variação orçamentária na implementação das estratégias de uma universidade federal. **Revista de administração Unimep**, v. 18, n. 2, p. 78–97, 2020.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais,** v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017. https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289

MARTINS, L. C.; SOARES, T. V. F.; SILVA, P. G.; SILVA, A. B. Resiliência financeira governamental e enfrentamento à Covid-19. **Revista Gestão Organizacional,** v. 14, n. 1, p. 117-130, 2021. https://doi.org/10.22277/rgo.v14i1.5742

MEYER JÚNIOR, V. Planejamento universitário: ato racional, político ou simbólico - um estudo de universidades brasileiras. **Alcance,** v. 12, n. 3, p. 373-389, 2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **E-MEC.** Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior - Cadastro e-Mec. https://emec.mec.gov.br/

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes:** estruturas em cinco organizações. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MONTEIRO, J. J.; RENGEL, R.; ROSA, F. S.; LUNKES, R. J.; HASKEL, A. P. Reflexos da Covid-19 no orçamento público do governo federal. **Revista Gestão Organizacional,** v. 14, n. 1, p. 97-116, 2021. https://doi.org/10.22277/rgo.v14i1.5560

MUGNATTO, S. Universidades têm queda de investimentos constante desde 2015. **Educação, Cultura e Esportes.** Câmara dos Deputados. 2021. https://www.camara.leg.br/noticias/768428-universidades-tem-queda-de-investimentos-constante-desde-2015/

NOBLAT, P. L. D.; BARCELOS, C. L. K.; SOUZA, B. C. G. **Orçamento Público – Conceitos Básicos:** Classificações Orçamentárias**.** Brasília: ENAP, 2014.

OLIVEIRA, R. C. Previsão de receitas públicas e resiliência financeira: a capacidade de antecipação importa para a solidez fiscal dos Estados? **Revista Cadernos de Finanças Públicas,** v. 3, p. 1-12, 2021. https://doi.org/10.55532/1806-8944.2022.145

ODUOZA, C. F. Reflections on costing, pricing and income measurement at UK higher education institutions. **Journal of Higher Education Policy and Management,** v. 31, n. 2, p. 133-147, 2009. https://doi.org/10.1080/13600800802559328

PADOVANI, E.; DU BOYS, C.; MONTI, A. Vulnerability factors shaping municipal resilience throughout the global financial crisis: comparing Italy and France. *In:* EGPA Annual Conference, 2017, Itália. **Anais do EGPA Annual Conference,** 2017.

PANDEY, S. K. Cutback Management and the Paradox of Publicness. **Public Administration Review,** v. 70, n. 4, p. 564-571, 2010. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02177.x

PARK, S. Cutbacks revisited: the relationship between resources and performance. **Public Management Review,** p. 1-22, 2018.

PAULA, C. H.; MARTIN, D. G.; ABRANTES, L. A. 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**, v. 14, n. 2, p. 105–124, 2020.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, Z. F. **Contabilidade pública:** uma abordagem da administração pública. São Paulo: Atlas, 2019.

PUSSER, B. Beyond Baldridge: Extending the Political Model of Higher Education Organization and Governance. **Educational Policy,** v. 1, p. 121-140, 2003. https://doi.org/10.1177/0895904802239289

RAUDLA, R.; SAVI, R.; RANDMA-LIIV, T. Cutback management literature in the 1970s and 1980s: Taking stock. **International Review of Administrative Sciences**, v. 81, n. 3, p. 433–456, 2015. https://doi.org/10.1177/0020852314564313

REICHERTZ, J. Induction, Deduction, Abduction. *In:* FLICK, U. **The Sage Handbook of Qualitative Data Analysis.** London: SAGE Publications, 2014. p. 297-312. https://doi.org/10.4135/9781446282243.n9

REIS, C. Z. T.; OLIVEIRA, A. R.; SILVEIRA, S. F. R.; CUNHA, N. R. S. Modelo orçamentário das universidades federais: fatores motivadores e inibidores de sua institucionalização. **Rev. Adm. UFSM,** v. 10, n. 6, p. 1081-1100, 2017. https://doi.org/10.5902/1983465915720

REIS, C. Z. T.; OLIVEIRA, A. R.; SILVEIRA, S. F. R.; CUNHA, N. R. S. Variáveis discriminantes do nível de institucionalização do modelo orçamentário nas universidades federais. **Revista de Ciência da Administração,** v. 16, n. 39, p. 83-100, 2014. https://doi.org/10.5007/2175-8077.2014v16n39p83

REIS, L. F.; CHAVES, V. L. J. Dívida pública e o financiamento das universidades federais (2013-2020). **Revista de Educação, Linguagem e Literatura,** v. 13, p. 1-21, 2021. https://doi.org/10.51913/revelli.v13i0.12201

RIBEIRO, R. L. Autonomia universitária em tempos de guerra cultural. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 35, p. 1–20, 2019. https://doi.org/10.12957/rfd.2019.44010

ROTHEN, J. C.; RAMOS, G. P.; BORGES, R. M.; SILVEIRA, A. P.; FERNANDES, M. C. S. G. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): articulações com a nova gestão pública. **Educação e Pesquisa,** v. 48, e239953, p. 1-20, 2022. https://doi.org/10.1590/s1678-4634202248239353eng

RSTUDIO. **RStudio Desktop.** Versão 2023.12.1 Build 402. https://posit.co/download/rstudio-desktop/

SALITERER, I.; JONES, M.; STECCOLINI, I. Introduction: Governments and Crises. *In*: STECCOLINI, I.; JONES, M.; SALITERER, I. (Eds.). . **Governmental Financial Resilience (Public Policy and Governance, Vol. 27)**. Emerald Publishing Limited, Bingley: on line: 30 maio, 2017. p. 1–16. https://doi.org/10.1108/S2053-769720170000027001

SCHMIDT, E.; GROENEVELD, S.; VAN DE WALLE, S. A change management perspective on public sector cutback management: towards a framework for analysis. **Public Management Review**, v. 19, n. 10, p. 1538–1555, 2017. https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1296488

SCORSONE, E. A.; PLERHOPLES, C. Fiscal Stress and Cutback Management Amongst State and Local Governments: What Have We Learned and What Remains to Be Learned? **State and Local Government Review,** v. 42, n. 2, p. 176-187, 2010. https://doi.org/10.1177/0160323X10378826

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico de Orçamento 2023** Brasília: SOF, 2023.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Orçamento Federal.** http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Portaria SOF/ME nº 14.956, de 21 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre a classificação por fontes/destinação de recursos para aplicação no âmbito da União. Brasília: Diário Oficial da União, 2021.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Portaria SOF n. 1, de 19 de fevereiro de 2001.** Dispõe sobre a classificação orçamentária por fontes de recursos. Brasília: SOF, 2001.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** 9. ed. Brasília: STN, 2021.

SILVA, F. J. F.; FONSECA NETO, F. A. Efeitos da crise financeira de 2008 sobre o desemprego nas regiões metropolitanas brasileiras. **Nova Economia,** v. 24, n. 2, p. 265-278, 2014. https://doi.org/10.1590/0103-6351/1355

SILVA, L. B.; MARQUES, F. J. A assistência estudantil na educação federal brasileira e a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** v. 38, n. 01, e112696, p. 1-22, 2022. https://doi.org/10.21573/vol38n002022.112696

SILVA, M. C.; NASCIMENTO, J. C. H. B. N.; SILVA, J. D. G. Fatores determinantes da política de execução orçamentária no Brasil (1980-2018). **Revista Contabilidade Vista & Revista,** v. 32, n. 1, p. 104-131, 2021. https://doi.org/10.22561/cvr.v32i1.5617

SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Painel do Orçamento Federal:** consulta livre**.** 2024. https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06

SOUZA, C. D.; FILIPPO, D.; CASADO, E. S. 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**, v. 21, n. 3, p. 336–367, 2015. https://doi.org/10.19132/1808-5245213.336-367

STECCOLINI, I.; BARBERA, C.; JONES, M. Governmental Financial Resilience Under Austerity : the Case of English Local Authorities. **Chartered Institute of Management Accountants**, v. 11, n. 3, p. 1–13, 2015.

TEIXEIRA, C. F. D. Financiamento e autonomia de gestão financeira das universidades federais: uma análise do programa Future-se. **Revista de Financiamento da Educação,** v. 12, n. 20, p. 1-16, 2022. https://doi.org/10.22491/2236-5907110515

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade,** v. 21, n. spe, p. 909-941, 2012. https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009

TERRA, R. Desequilíbrio financeiro, missões da universidade e avaliação - Autorreflexão na USP. **Estudos Avançados**, v. 33, n. 95, p. 35–49, 2019. https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3395.0004

TRENTO, D.; BORGERT, A.; ENGELAGE, E. Relação entre custos e variáveis de ensino, pesquisa e extensão na Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista Enfoque: Relfexão Contábil,** v. 41, n. 3, p. 96-114, 2022. https://doi.org/10.4025/enfoque.v41i3.56376

TUCKMAN, H. P.; CHANG, C. F. A Methodology for Measuring the Financial Vulnerability of Charitable Nonprofit Organizations. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 20, n. 4, p. 445-460, 1991. https://doi.org/10.1177/089976409102000407

TURÍBIO, E. V.; SANTOS, E. H. A reforma do Estado e a gestão democrática na universidade pública brasileira. **Administração Pública e Gestão Social,** v. 9, n. 3, p. 194-204, 2017. https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.1281

TURNER, B. A. The Organizational Interorganizational velopment of Disasters.

Administrative Science Quarterly, v. 21, n. 3, p. 378–397, 1976. https://doi.org/10.2307/2391850

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior:** Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI; visão e ação, marco referencial de ação prioritária para mudança e o desenvolvimento da educação superior. Paris: UNESCO, 1998.

VAN DER STEDE, W. A. Management Accounting Research in the Wake of the Crisis: Some Reflections. **European Accounting Review**, v. 20, n. 4, p. 605–623, 2011. https://doi.org/10.1080/09638180.2011.627678

VASCONCELOS, H. C.; MEDEIROS, L. G. M.; SEIFFERT, O. M. L.; CHAVES, V. L. J. A comunidade universitária. In.: MOROSINI, M. C. (Coord. Org.). **Educação Superior em Periódicos Nacionais (1968-1995).** Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001, p. 169-194.

APÊNDICES

Apêndice A. Codificação dos órgãos orçamentários brasileiros utilizada na distribuição anual dos recursos financeiros da União

Quadro 13. Codificação dos órgãos orçamentários brasileiros utilizada na distribuição anual dos recursos financeiros

Código	Órgão orçamentário
01000	Câmara dos Deputados
02000	Senado Federal
03000	Tribunal de Contas da União
10000	Supremo Tribunal Federal
11000	Superior Tribunal de Justiça
12000	Justiça Federal
13000	Justiça Militar da União
14000	Justiça Eleitoral
15000	Justiça do Trabalho
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
17000	Conselho Nacional de Justiça
20000	Presidência da República
22000	Ministério da Agricultura e Pecuária
24000	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
25000	Ministério da Fazenda
26000	Ministério da Educação
28000	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
29000	Defensoria Pública da União
30000	Ministério da Justiça e Segurança Pública
32000	Ministério de Minas e Energia
33000	Ministério da Previdência Social
34000	Ministério Público da União
35000	Ministério das Relações Exteriores
36000	Ministério da Saúde
37000	Controladoria-Geral da União
38000	Ministério do Trabalho e Emprego (2000 a 2015)
39000	Ministério dos Transportes
40000	Ministério do Trabalho e Emprego (2016 a 2023)
41000	Ministério das Comunicações
42000	Ministério da Cultura
44000	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
46000	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2023)
47000	Ministério do Planejamento e Orçamento
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
51000	Ministério do Esporte
52000	Ministério da Defesa
53000	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
54000	Ministério do Turismo
55000	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
56000	Ministério das Cidades
57000	Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (2016)
58000	Ministério da Pesca e Aquicultura
59000	Conselho Nacional do Ministério Público
60000	Gabinete da Vice-Presidência da República
61000	Secretaria de Assuntos Estratégicos
62000	Secretaria de Aviação Civil
63000	Advocacia Geral da União
64000	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

65000	Ministério das Mulheres
66000	Controladoria-Geral da União
67000	Ministério da Igualdade Racial
68000	Ministério de Portos e Aeroportos
69000	Secretaria da Micro e Pequena Empresa
71000	Encargos Financeiros da União
73000	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios
74000	Operações Oficiais de Crédito
75000	Dívida Pública Federal
81000	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
81000	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2023)
82000	Ministério da Segurança Pública
83000	Banco Central do Brasil
84000	Ministério dos Povos Indígenas
90000	Reserva de Contingência
93000	Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição

Apêndice B. *Ranking* dos órgãos orçamentários que mais receberam recursos da União no período de 2000 a 2023

Tabela 13. Ranking dos dez órgãos orçamentários que mais receberam recursos da União e participação percentual quanto às despesas empenhadas (2000-2023) de acordo com os Planos Plurianuais (PPA).

PPA (2000-2003)				PPA (2004-2007)				PPA (2008-2011)			
2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
75000 (48%)	75000 (35%)	75000 (34%)	75000 (43%)	75000 (39%)	75000 (45%)	75000 (32%)	75000 (31%)	71000 (23%)	71000 (27%)	75000 (25%)	75000 (28%)
71000 (13%)	71000 (19%)	71000 (19%)	71000 (17%)	71000 (17%)	33000 (14%)	71000 (23%)	71000 (20%)	75000 (22%)	75000 (18%)	71000 (18%)	33000 (18%)
33000 (12%)	33000 (14%)	33000 (15%)	33000 (13%)	33000 (15%)	71000 (13%)	33000 (15%)	33000 (16%)	33000 (17%)	33000 (17%)	33000 (18%)	71000 (15%)
73000 (7%)	73000 (8%)	73000 (9%)	73000 (8%)	73000 (8%)	73000 (9%)	73000 (9%)	73000 (9%)	73000 (11%)	73000 (10%)	73000 (10%)	73000 (10%)
36000 (4%)	36000 (4%)	36000 (4%)	36000 (3%)	36000 (4%)	36000 (4%)	36000 (4%)	36000 (4%)	36000 (4%)	36000 (4%)	36000 (4%)	36000 (5%)
52000 (3%)	52000 (4%)	52000 (4%)	52000 (3%)	52000 (3%)	52000 (3%)	52000 (3%)	52000 (3%)	52000 (4%)	52000 (4%)	52000 (4%)	26000 (4%)
26000 (2%)	26000 (2%)	26000 (2%)	26000 (2%)	40000 (2%)	40000 (2%)	40000 (2%)	40000 (3%)	40000 (3%)	40000 (3%)	26000 (4%)	52000 (4%)
40000 (2%)	74000 (2%)	40000 (2%)	40000 (2%)	26000 (2%)	26000 (2%)	26000 (2%)	26000 (2%)	26000 (3%)	26000 (3%)	40000 (3%)	40000 (3%)
25000 (1%)	40000 (2%)	25000 (1%)	74000 (2%)	55000 (2%)	55000 (1%)	55000 (2%)	55000 (2%)	55000 (2%)	55000 (2%)	55000 (3%)	55000 (3%)
74000 (1%)	25000 (1%)	39000 (1%)	25000 (1%)	74000 (1%)	74000 (1%)	74000 (1%)	25000 (1%)	25000 (1%)	25000 (1%)	74000 (2%)	74000 (2%)
PPA (2012-2015)				**PPA (2016-2019)**				**PPA (2020-2023)**			
2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
71000 (26%)	75000 (23%)	75000 (27%)	75000 (24%)	75000 (24%)	55000 (26%)	75000 (39%)	75000 (36%)	75000 (37%)	75000 (49%)	75000 (44%)	75000 (41%)
33000 (18%)	33000 (19%)	33000 (18%)	33000 (19%)	40000 (23%)	71000 (22%)	55000 (25%)	25000 (27%)	25000 (23%)	25000 (21%)	40000 (22%)	33000 (20%)
75000 (16%)	71000 (15%)	71000 (17%)	71000 (19%)	71000 (20%)	75000 (18%)	73000 (10%)	73000 (11%)	73000 (10%)	73000 (9%)	73000 (11%)	73000 (11%)
73000 (10%)	73000 (11%)	73000 (10%)	73000 (9%)	73000 (9%)	73000 (9%)	36000 (5%)	36000 (5%)	55000 (10%)	36000 (5%)	55000 (5%)	55000 (6%)
36000 (5%)	36000 (5%)	36000 (4%)	36000 (5%)	36000 (4%)	36000 (5%)	26000 (4%)	26000 (4%)	36000 (5%)	55000 (4%)	36000 (4%)	36000 (4%)
26000 (4%)	26000 (4%)	26000 (4%)	26000 (4%)	26000 (4%)	26000 (4%)	52000 (4%)	52000 (4%)	26000 (3%)	26000 (3%)	26000 (3%)	26000 (4%)
52000 (4%)	52000 (4%)	52000 (3%)	40000 (4%)	52000 (3%)	52000 (4%)	40000 (3%)	55000 (4%)	52000 (3%)	52000 (3%)	52000 (3%)	52000 (3%)
40000 (3%)	40000 (3%)	40000 (3%)	52000 (3%)	55000 (3%)	40000 (3%)	74000 (2%)	74000 (2%)	71000 (3%)	74000 (1%)	71000 (2%)	71000 (2%)
55000 (3%)	55000 (3%)	55000 (3%)	55000 (3%)	74000 (2%)	74000 (2%)	71000 (2%)	32000 (1%)	74000 (2%)	71000 (1%)	74000 (1%)	40000 (2%)
74000 (2%)	74000 (2%)	74000 (2%)	74000 (2%)	25000 (1%)	25000 (1%)	25000 (1%)	71000 (1%)	15000 (1%)	15000 (1%)	25000 (1%)	74000 (1%)

Nota: Codificação de acordo com o Quadro 4.
Fonte: Adaptado do SIOP (2024).

Apêndice C. Entidades vinculadas ao Ministério da Educação

Quadro 14. Entidades vinculadas ao Ministério da Educação de acordo com o Decreto n. 11.401/2023.

Entidades vinculadas	Detalhamento
Centros Federais de Educação Tecnológica	Celso Suckow da Fonseca (Cefet-RJ); Cefet-MG
Colégio Pedro II	-
Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)	-
Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	-
Fundação Joaquim Nabuco	
Fundações Universidades	do Amazonas; de Brasília
Fundações Universidades Federais	do ABC; do Acre; do Amapá; da Grande Dourados; do Maranhão; de Mato Grosso; de Mato Grosso do Sul; de Ouro Preto; de Pelotas; do Piauí; do Rio Grande; de Rondônia; de Roraima; de São Carlos; de São João del-Rei; de Sergipe; do Tocantins; do Vale do São Francisco; de Viçosa; do Pampa; do Estado do Rio de Janeiro; e de Uberlândia;
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	-
Hospital de Clínicas de Porto Alegre	-
Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)	-
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)	-
Institutos Federais	do Acre; de Alagoas; do Amapá; do Amazonas; da Bahia; Baiano; de Brasília; do Ceará; do Espírito Santo; de Goiás; Goiano; do Maranhão; de Minas Gerais; do Norte de Minas Gerais; do Sudeste de Minas Gerais; do Sul de Minas Gerais; do Triângulo Mineiro; de Mato Grosso; de Mato Grosso do Sul; do Pará; da Paraíba; de Pernambuco; do Sertão Pernambucano; do Piauí; do Paraná; do Rio de Janeiro; Fluminense; do Rio Grande do Norte; do Rio Grande do Sul; Farroupilha; Sul-rio-grandense; de Rondônia; de Roraima; de Santa Catarina; Catarinense; de São Paulo; de Sergipe; e de Tocantins;
Universidades Federais	de Alagoas; de Alfenas; da Bahia; de Campina Grande; do Ceará; do Espírito Santo; Fluminense; de Goiás; de Itajubá; de Juiz de Fora; de Lavras; de Minas Gerais; de Pernambuco; de Santa Catarina; de Santa Maria; de São Paulo; do Pará; da Paraíba; do Paraná; do Recôncavo da Bahia; do Rio Grande do Norte; do Rio Grande do Sul; do Rio de Janeiro; Rural da Amazônia; Rural de Pernambuco; Rural do Rio de Janeiro; Rural do Semiárido; do Triângulo Mineiro; dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; da Fronteira Sul; da Integração Latino-Americana; do Oeste do Pará; do Cariri; do Sul e Sudeste do Pará; do Oeste da Bahia; do Sul da Bahia; do Agreste de Pernambuco; do Delta do Parnaíba; de Catalão; de Jataí; de Rondonópolis; e do Norte do Tocantins;
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	-
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	-

Fonte: Adaptado de Brasil (2023a).

Apêndice D. Distribuição percentual dos recursos do MEC às unidades orçamentárias no período 2000-2023

Tabela 14. Distribuição percentual dos recursos do MEC às unidades orçamentárias (2000-2023).

Ano	ADM_DIR		CAPES		CEFET/ESC/IF		EBSERH		FUNDO		FNDE		HOSPITAIS		INEP		INST_FUND		UF	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
2000	1	8,2	1	3,4	69	5,9	-	-	1	6,4	1	20,7	1	1,1	1	0,3	4	1,2	48	52,8
2001	1	14,9	1	3,5	69	5,5	-	-	1	3,2	1	20,4	1	1,3	1	0,7	4	1,2	48	49,3
2002	1	18,7	1	3,1	70	6,1	-	-	1	3,6	1	16,0	1	1,0	1	0,8	4	1,3	49	49,4
2003	1	15,6	1	3,0	70	6,7	-	-	1	3,9	1	19,1	1	1,1	1	0,7	4	1,2	50	49,5
2004	1	7,5	1	3,1	70	6,8	-	-	-	-	1	20,3	1	1,2	1	0,7	4	1,4	51	59,1
2005	1	9,4	1	3,3	70	6,5	-	-	-	-	1	21,6	1	1,2	1	1,1	4	1,3	51	55,6
2006	1	5,3	1	3,1	70	7,0	-	-	-	-	1	22,4	1	1,1	1	0,8	4	1,3	54	59,0
2007	1	7,2	1	2,7	70	6,5	-	-	-	-	1	26,5	1	1,0	1	0,8	4	1,3	54	54,0
2008	1	5,4	1	3,8	70	6,8	-	-	-	-	1	27,5	1	0,9	1	0,8	4	1,2	54	53,5
2009	1	4,7	1	3,9	78	6,9	-	-	-	-	1	29,5	33	5,6	1	0,8	4	1,2	55	47,4
2010	1	3,2	1	3,7	40	8,3	-	-	-	-	1	33,4	33	5,9	1	0,8	4	1,0	56	43,6
2011	1	2,8	1	4,3	40	8,9	-	-	-	-	1	34,6	33	5,7	1	0,8	4	0,9	59	42,0
2012	1	2,9	1	4,7	40	8,9	1	0,0	-	-	1	38,5	35	5,5	1	0,9	4	0,8	59	37,9
2013	1	1,9	1	5,7	40	9,9	1	0,4	-	-	1	35,1	35	5,5	1	1,0	4	0,8	59	39,7
2014	1	1,8	1	6,0	40	10,6	1	0,8	-	-	1	33,7	36	5,3	1	1,4	4	0,8	63	39,4
2015	1	1,5	1	7,9	40	11,7	1	2,2	-	-	1	29,1	36	5,4	1	1,3	4	0,9	63	39,8
2016	1	2,1	1	5,7	40	12,8	1	3,2	-	-	1	25,4	35	5,5	1	1,4	4	0,9	63	43,0
2017	1	2,3	1	4,5	40	13,8	1	3,6	-	-	1	24,0	34	5,6	1	1,3	4	1,0	63	43,9
2018	1	2,4	1	3,5	40	14,2	1	4,3	-	-	1	24,0	34	5,4	1	1,1	4	1,0	63	44,1
2019	1	2,1	1	3,6	40	14,2	1	4,3	-	-	1	25,9	34	5,0	1	1,1	4	0,9	68	42,9
2020	1	1,9	1	3,0	40	14,9	1	5,4	-	-	1	23,4	34	5,0	1	1,0	4	0,9	69	44,4
2021	1	1,5	1	2,7	40	14,1	1	5,5	-	-	1	28,2	33	4,8	1	0,8	4	0,9	69	41,4
2022	1	1,8	1	2,6	40	13,0	1	5,2	-	-	1	34,2	33	4,2	1	0,8	4	0,8	69	37,4
2023	1	1,8	1	3,3	40	12,4	1	5,2	-	-	1	37,1	33	3,9	1	0,7	4	0,7	69	35,0

Notas: ADM_DIR: MEC-Administração Direta; **CAPES:** Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; **CEFET/ESC/IF:** Centros Federais de Educação Tecnológica; Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; **EBSERH:** Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; **FUNDO:** Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior; **FNDE:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; **HOSPITAL:** Hospitais Universitários e Hospitais das Clínicas; **INEP:** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; **INST_FUND:** Instituto Nacional de Educação de Surdos; Instituto Benjamin Constant; Colégio Dom Pedro II; Fundação Joaquim Nabuco; **UF:** Universidades Federais.
Fonte: Adaptado do SIOP (2024).