Revista Catarinense da CIÊNCIA CONTÁBIL
ISSN 2237-7662, v. 25, 1-20, e3742, 2026
https://doi.org/10.16930/2237-7662202637421
Disponível em http://revista.crcsc.org.br

CORTES ORÇAMENTÁRIOS, PANDEMIA E DIFERENÇAS NA COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

BUDGET CUTS, PANDEMIC, AND DIFFERENCES IN THE COMPOSITION OF EXPENDITURES OF BRAZILIAN FEDERAL UNIVERSITIES

ANA LÍVIA OLIVEIRA SANTOS
Universidade Federal de Viçosa, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio Paranaíba, MG, Brasil
https://orcid.org/0009-0006-2365-7170
analivia24062002@outlook.com

NEY PAULO MOREIRA[1]
Universidade Federal de Viçosa, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio Paranaíba, MG, Brasil
https://orcid.org/0000-0003-1883-7135
ney.moreira@ufv.br

MICHELLE APARECIDA VIEIRA
Universidade Federal de Viçosa, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio Paranaíba, MG, Brasil
https://orcid.org/0000-0002-9170-9749
michelle.vieira@ufv.br

CLEYDE CRISTINA RODRIGUES
Universidade Federal de Viçosa, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio Paranaíba, MG, Brasil
https://orcid.org/0000-0002-7383-2671
cleyde.rodrigues@ufv.br

LAÍS SILVA DIAS
Universidade Federal de Viçosa, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio Paranaíba, MG, Brasil
https://orcid.org/0009-0009-7133-890X
lais.dias@ufv.br

RESUMO

O objetivo do estudo foi analisar a reconfiguração dos gastos das universidades federais brasileiras entre 2016 e 2023, sob a perspectiva dos cortes orçamentários e da pandemia de Covid-19. Buscou-se identificar diferenças entre os valores anuais das despesas liquidadas de 63 universidades federais, por meio do teste não paramétrico de comparação de medianas de *Friedman*. Os resultados indicaram que as despesas com Pessoal e Encargos Sociais representaram a maior parte dos gastos, enquanto as com Investimentos foram as mais afetadas pelos cortes orçamentários. Verificou-se redução significativa nas despesas correntes e de capital, acompanhada por mudanças na composição dos gastos institucionais, especialmente nos anos coincidentes com a pandemia. À luz da Teoria da Gestão de Cortes, os resultados sugerem que as universidades federais reorientaram a distribuição de suas despesas diante de um contexto de escassez de recursos, preservando as despesas obrigatórias e concentrando os ajustes nas rubricas com maior flexibilidade orçamentária. Embora investimentos e outras despesas correntes tenham apresentado recuperação parcial ao final do período analisado, seus níveis permaneceram inferiores aos observados em 2016, cenário compatível com a contenção orçamentária observada durante a

Editado em português e inglês. Versão original em português.

Versão do Artigo apresentada no 6º Congresso UFU de Contabilidade, em 2025.

[1] Endereço para correspondência: MG-230, Km 7 | Zona Rural | 38810-000 | Rio Paranaíba/MG | Brasil.

Recebido em 08/04/2026. **Última versão recebida em** 13/07/2026. **Aceito em** 17/07/2026 por Rogério João Lunkes (Editor-Chefe). **Publicado em** 31/08/2026. **Pareceristas:** Alinie Rocha Mendes (Universidade de Brasília, Brasil). Pablo Eduardo Nikolais Teixeira Bonifácio da Silva (Instituto Água e Terra, Brasil). Um(a) revisor(a) não autorizou a divulgação de sua identidade.

Relatório de Revisão por Pares: O Relatório de Revisão por Pares está disponível neste link

(cc) BY

vigência da Emenda Constitucional n.º 95/2016. A pesquisa contribui para a literatura ao demonstrar que as universidades federais brasileiras responderam às restrições fiscais e aos efeitos da pandemia por meio do ajuste de suas prioridades orçamentárias, oferecendo evidências empíricas consistentes com a Teoria da Gestão de Cortes e reforçando sua aplicabilidade ao contexto do ensino superior público brasileiro.

Palavras-chave: despesas públicas, austeridade fiscal, financiamento do ensino superior.

ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the reconfiguration of expenditures at Brazilian federal universities between 2016 and 2023 from the perspective of budget cuts and the Covid-19 pandemic. The study sought to identify differences among the annual amounts of expenditures accrued by 63 federal universities using the nonparametric Friedman test for median comparisons. The results indicated that Personnel and Social Charges accounted for the largest share of expenditures, while Investments were the most affected by budget cuts. A significant reduction in current and capital expenditures was observed, accompanied by changes in the composition of institutional expenditures, particularly during the years coinciding with the pandemic. In light of Cutback Management Theory, the results suggest that federal universities reoriented the allocation of their expenditures in a context of resource scarcity, preserving mandatory expenditures and concentrating adjustments on budget categories with greater flexibility. Although investments and other current expenditures partially recovered by the end of the period analyzed, their levels remained below those observed in 2016, a scenario consistent with the budgetary restraint observed while Constitutional Amendment No. 95/2016 was in effect. The study contributes to the literature by demonstrating that Brazilian federal universities responded to fiscal constraints and the effects of the pandemic by adjusting their budgetary priorities, providing empirical evidence consistent with Cutback Management Theory and reinforcing its applicability to the context of Brazilian public higher education.

Keywords: *public expenditures, fiscal austerity, higher education funding.*

1 INTRODUÇÃO

As universidades federais configuram-se como organizações públicas essenciais à provisão de bens e serviços coletivos, atuando no ensino, na pesquisa, na extensão e na inovação, com impactos sobre o desenvolvimento social, econômico e institucional do país (Albino & Moreira, 2024). Enquanto organizações públicas, oferecem à sociedade serviços que, em geral, não possuem valor monetário direto ou apresentam difícil mensuração (Levine, 1978), de forma que a sua operacionalização demanda expressiva alocação de recursos públicos. Nesse contexto, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) dependem majoritariamente de transferências orçamentárias da União, financiadas por tributos arrecadados junto à sociedade e previstas no Orçamento Geral da União (Santos, 2013), evidenciando o papel do orçamento público como instrumento de planejamento, controle e *accountability* na gestão da educação superior.

Sob a ótica da Contabilidade Pública, estudos recentes têm destacado as restrições orçamentárias enfrentadas pelas universidades federais e seus reflexos sobre a execução das políticas educacionais. Rodrigues et al. (2023) apontam que, apesar da obrigatoriedade constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino superior, a última década foi marcada por sucessivos cortes orçamentários. De forma complementar, Reis e Macário (2020) demonstraram que, entre 2003 e 2019, apenas 1,62% das despesas orçamentárias totais da União foram destinadas às universidades federais, incluindo os hospitais universitários, indicando limitações estruturais no financiamento do ensino superior público. Essa dinâmica evidencia a

baixa prioridade governamental na alocação de recursos para a educação pública, com efeitos negativos sobre a sustentabilidade financeira das IFES (Silva & Guimarães, 2022).

Os contingenciamentos de recursos intensificaram-se com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal ao estabelecer um teto para as despesas primárias da União por vinte anos, limitando seu crescimento à variação da inflação medida pelo IPCA (Emenda Constitucional n.º 95, 2016). Do ponto de vista contábil e gerencial, esse marco normativo impôs desafios à execução orçamentária e financeira das organizações públicas, exigindo maior rigor no planejamento e na priorização dos gastos. Nesse cenário, a adoção de práticas associadas ao *Cutback Management* torna-se relevante. Compreendido como o processo de gestão de cortes orçamentários que envolve decisões estratégicas para conduzir a organização a patamares reduzidos de consumo de recursos e de atividade (Levine, 1979), esse enfoque pressupõe a redistribuição e a contenção de despesas, com impactos diretos sobre a composição do gasto público (Levine, 1978).

Paralelamente às restrições fiscais, a pandemia da Covid-19, reconhecida oficialmente em 2020 como situação de emergência e calamidade pública (Brasil, 2020), provocou mudanças na composição e alocação dos gastos no âmbito da execução orçamentária das IFES. A necessidade de adaptação das atividades acadêmicas e administrativas para o formato remoto alterou a estrutura de custos, com redução de determinados gastos operacionais, como o consumo de energia elétrica (Reis et al., 2022), bem como a realocação de recursos para investimentos em tecnologias voltadas ao ensino remoto (Miranda et al., 2021). Evidências empíricas indicam, ainda, uma diminuição geral de custos e despesas nas universidades federais após o início da pandemia (Albino & Moreira, 2024), o que reforça a importância de analisar esses efeitos sob a perspectiva da composição do gasto público.

Apesar da existência de estudos que abordam, de forma isolada, os impactos de ajustes fiscais ou da pandemia da Covid-19 sobre as IFES (Albino & Moreira, 2024; Machado & D'Avila, 2020; Miranda et al., 2021; Reis et al., 2022; Rodrigues et al., 2023), a literatura ainda oferece explicações limitadas acerca de como esses dois fenômenos, ocorridos de forma concomitante, alteraram a composição do gasto público nas universidades federais. Predomina uma abordagem voltada aos efeitos agregados sobre o nível de despesas ou sobre indicadores orçamentários, sem examinar de que maneira a distribuição dos recursos entre os diferentes grupos de natureza da despesa foi modificada nesse contexto.

Essa lacuna restringe a compreensão dos mecanismos pelos quais as IFES responderam às pressões impostas pela austeridade fiscal e pela crise sanitária, bem como limita o avanço teórico sobre o comportamento da gestão pública em cenários de restrição de recursos e elevada incerteza. Nesse sentido, a análise da composição das despesas por grupos de natureza evidencia as prioridades alocativas, as estratégias de adaptação orçamentária e os padrões de realocação de recursos adotados pelas instituições, contribuindo para o aprimoramento das discussões sobre eficiência, transparência e controle do gasto público.

Diante desse contexto, emerge a seguinte problemática de pesquisa: qual foi a composição das despesas das universidades federais brasileiras no contexto da pandemia da Covid-19 e das restrições orçamentárias decorrentes da Emenda Constitucional n.º 95/2016? Assim, o objetivo deste estudo é investigar a reconfiguração dos gastos das universidades federais brasileiras por meio da análise da composição de suas despesas por grupo de natureza, no contexto da pandemia e das restrições fiscais, no período de 2016 a 2023.

A pesquisa contribui para a área da Contabilidade Pública ao ampliar a compreensão sobre os efeitos combinados das limitações orçamentárias e da pandemia da Covid-19 na configuração do gasto público das universidades federais brasileiras. Diferentemente de estudos anteriores, que privilegiaram a análise dos níveis agregados de custos e despesas ou os impactos isolados desses eventos, este estudo evidencia como a composição das despesas por grupo de natureza foi reconfigurada ao longo do período de 2016 a 2023, permitindo identificar mudanças nas

prioridades alocativas e na forma como os recursos públicos foram distribuídos entre as diferentes categorias de gasto. Ao oferecer evidências sobre a dinâmica da composição do gasto público, a pesquisa também fornece subsídios para o aprimoramento da gestão orçamentária, da *accountability* e da tomada de decisão no âmbito das universidades federais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Teoria da Gestão de Cortes

A literatura sobre a gestão de cortes orçamentários na administração pública tem como marco inicial o estudo de Levine (1978), que chamou atenção para a necessidade de compreender como a escassez de recursos afeta as instituições públicas e seus sistemas de gestão. O autor desenvolveu sua análise a partir do contexto político e econômico vivenciado nos Estados Unidos na década de 1970, período caracterizado por instabilidade fiscal e pressões sobre o gasto público. Para Levine (1978), as organizações públicas desempenham a função de prover serviços à sociedade que, em geral, não possuem valor monetário direto ou são de difícil mensuração, o que torna sua sustentação fortemente dependente das dotações orçamentárias. Nesse cenário, a continuidade institucional passa a exigir práticas gerenciais mais elaboradas, reunidas sob o conceito de *Cutback Management*, ou gestão de cortes (Levine, 1978).

Diante de contextos de restrição fiscal, Levine (1978) argumenta que as organizações públicas enfrentam três decisões fundamentais: primeiro, optar por estratégias de resistência ou de suavização dos cortes; segundo, selecionar, a partir dessa escolha, as estratégias gerenciais mais adequadas; e, terceiro, definir onde e de que forma os cortes serão implementados na organização. Entre os instrumentos de ajuste mais recorrentes identificados pelo autor estão a redução de salários, o congelamento de contratações, a aplicação de cortes lineares entre unidades, a diminuição de recursos em setores considerados menos produtivos e o uso de abordagens orçamentárias voltadas à realocação eficiente de recursos em períodos de estresse fiscal. Estudos posteriores reforçaram essas práticas (Dougherty & Klase, 2009) e demonstraram que uma das decisões centrais da gestão dos cortes consiste em definir se o ajuste será realizado por meio de estratégias generalizadas ou direcionadas, distribuindo-se uniformemente entre as unidades organizacionais ou concentrando-se em áreas específicas, conforme a intensidade e a persistência do estresse fiscal (Raudla et al., 2015). Esses autores ressaltam ainda que os cortes raramente ocorrem como eventos isolados, sendo normalmente implementados em sucessivas rodadas de ajuste, de modo que, quanto mais duradouro e severo o estresse fiscal, maior tende a ser a adoção de cortes direcionados em substituição às estratégias generalizadas (Raudla et al., 2015).

A gestão de cortes orçamentários é, portanto, compreendida como um processo complexo, uma vez que envolve não apenas a definição de estratégias de ajuste, mas também escolhas que implicam custos de oportunidade e efeitos duradouros sobre o funcionamento institucional (Levine, 1978). Segundo Levine (1979), gerenciar cortes significa, em essência, conduzir a organização a patamares reduzidos de consumo de recursos e de atividade, o que demanda capacidade de adaptação e reconfiguração organizacional. Embora Levine (1979) destaque a necessidade de adaptação organizacional diante da escassez de recursos, estudos mais recentes demonstram que os cortes nem sempre produzem as mudanças pretendidas, uma vez que parcela significativa dos recursos das organizações públicas encontra-se previamente comprometida. Nessas circunstâncias, a elevada proporção de despesas predeterminadas reduz a flexibilidade para realocar recursos e promover mudanças organizacionais, limitando a efetividade das estratégias de ajuste (Schmidt et al., 2017). A partir dessas contribuições, a literatura sobre gestão de cortes passou a incorporar discussões relacionadas aos condicionantes institucionais, aos processos decisórios e aos limites organizacionais impostos pela rigidez orçamentária, ampliando o escopo originalmente proposto por Levine (Hardy, 1984; Dougherty & Klase, 2009; Raudla et al., 2015; Schmidt et al., 2017).

Do ponto de vista teórico, Schmidt et al. (2017) identificaram três principais vertentes na literatura sobre a gestão de cortes. A primeira, originada na administração pública clássica, concentra-se no conteúdo dos cortes, buscando responder às questões sobre o que, quando e onde cortar. A segunda emerge com maior intensidade após a crise econômica de 2008 e enfatiza as estratégias de gestão da autoridade em contextos de austeridade. A terceira vertente dialoga com a literatura mais ampla sobre declínio organizacional, adotando uma perspectiva de ciclo de vida institucional como forma de enfrentamento das crises. Embora compartilhem o pressuposto de que a escassez de recursos exige respostas organizacionais, essas vertentes diferem quanto ao foco analítico e às implicações gerenciais. A tradição estabelecida por Levine (1978) concentra-se na identificação das estratégias de ajuste e na definição dos objetos dos cortes, enquanto abordagens mais recentes enfatizam os processos decisórios, as relações de poder e os efeitos institucionais da austeridade. Dessa forma, a literatura evoluiu de uma perspectiva predominantemente normativa para abordagens que reconhecem a natureza política, organizacional e contextual das decisões de corte (Schmidt et al., 2017).

No âmbito das instituições de ensino superior, Hardy (1984) analisou a gestão de cortes em universidades canadenses e identificou quatro abordagens predominantes: i) a adoção de cortes uniformes e congelamentos salariais; ii) o reconhecimento de que os cortes devem estar alinhados a metas e prioridades institucionais, evitando decisões arbitrárias; iii) a implementação de processos planejados de ajuste orçamentário; e, iv) o envolvimento da comunidade acadêmica nas decisões, com vistas a ampliar a transparência e o comprometimento institucional. Ainda assim, a autora destaca que a formulação e a execução dessas decisões são particularmente desafiadoras, pois estratégias centralizadas tendem a gerar resistência política, enquanto abordagens descentralizadas podem comprometer a qualidade e a sustentabilidade da universidade no longo prazo.

Nesse sentido, direcionar cortes orçamentários configura-se como uma tarefa árdua e sensível, tanto do ponto de vista gerencial quanto político (Levine, 1979; Schmidt et al., 2017). Além disso, diferentes tipos de universidades podem responder de maneira distinta às restrições fiscais, uma vez que, em contextos de escassez, cada nível do sistema tende a redefinir seus próprios interesses, prioridades e limites institucionais (Hardy, 1984; Levine & Posner, 1981). Ressalta-se ainda que, no Brasil, essas organizações desempenham múltiplas funções de ensino, pesquisa, extensão e assistência estudantil, cujos resultados são de difícil mensuração e dependem fortemente do financiamento público. Assim, a definição dos gastos a serem reduzidos envolve escolhas entre atividades igualmente estratégicas para o cumprimento da missão institucional, tornando a reconfiguração das despesas um processo particularmente desafiador.

Embora a Teoria da Gestão de Cortes tenha sido desenvolvida em contextos administrativos caracterizados por maior autonomia gerencial e flexibilidade orçamentária, suas contribuições permanecem relevantes para a compreensão das respostas organizacionais diante de restrições fiscais. No contexto brasileiro, entretanto, a elevada rigidez institucional e a forte vinculação legal de parcela significativa das despesas públicas limitam a margem de discricionariedade dos gestores, exigindo que os pressupostos da teoria sejam interpretados à luz dessas especificidades. Nesse cenário, a Teoria da Gestão de Cortes mostra-se pertinente para analisar como as instituições federais de ensino superior reconfiguram sua estrutura de gastos diante da escassez de recursos, oferecendo um referencial consistente para a análise desenvolvida nesta pesquisa.

2.2 Financiamento e Execução Orçamentária das IFES

À luz da Teoria da Gestão de Cortes, as restrições orçamentárias em instituições públicas não se limitam à redução de recursos, mas envolvem decisões sobre como redistribuir gastos, preservar atividades consideradas prioritárias e adaptar o funcionamento organizacional diante da escassez (Levine, 1978; Schmidt et al., 2017). No caso das instituições federais de ensino superior,

essas decisões assumem características particulares em razão da diversidade de suas funções institucionais, da elevada participação de despesas obrigatórias e das características do ambiente legal e orçamentário brasileiro.

A Lei n.º 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), define as universidades federais como instituições pluridisciplinares voltadas à formação de profissionais, à produção do conhecimento por meio da pesquisa, à extensão e ao desenvolvimento do saber humano. A mesma lei atribui à União a responsabilidade de assegurar os recursos necessários à manutenção e ao desenvolvimento dessas instituições (Brasil, 1996). Apesar dessa previsão legal, estudos apontam cortes e contingenciamentos orçamentários ao longo dos últimos anos (Rodrigues et al., 2023; Reis & Macário, 2020; Silva & Guimarães, 2022).

A literatura converge ao indicar que as restrições orçamentárias nas IFES se intensificaram a partir de 2015, produzindo impactos sobre o funcionamento institucional, a manutenção da infraestrutura e a oferta de serviços acadêmicos (Machado & D'Ávila, 2020; Rodrigues et al., 2023; Santos & Pereira, 2019; Caetano & Campos, 2019), com contingenciamentos mais expressivos nos períodos de 2015-2016 e 2018-2022 (Rodrigues et al., 2023). Sob a perspectiva da Teoria da Gestão de Cortes, esse cenário representa um contexto de escassez em que as instituições são levadas a reorganizar sua estrutura de gastos para manter suas atividades essenciais (Levine, 1978).

Santos e Pereira (2019) destacam que, após o contingenciamento ocorrido no início de 2019, a eficiência das IFES passou a ser questionada, uma vez que o funcionamento institucional foi comprometido, afetando áreas essenciais. Na mesma direção, Caetano e Campos (2019) ressaltam que os cortes impactaram negativamente a qualidade do ensino, resultando na suspensão de obras, na paralisação da manutenção predial e na redução de serviços de segurança e vigilância.

De acordo com Silva e Araújo (2022), o período entre 2014 e 2020 foi marcado por crises econômicas e sociais, contrarreformas do Estado e políticas de ajuste fiscal, que contribuíram para a diminuição dos recursos destinados às universidades públicas. Os autores observam que essa redução comprometeu as atividades cotidianas das IFES, considerando que cerca de 85% do orçamento é direcionado ao pagamento de pessoal e encargos, ao passo que houve retração nos recursos voltados às despesas de custeio e aos investimentos.

Nesse contexto, Oliveira e Corrêa (2021) argumentam que a Emenda Constitucional n.º 95/2016 comprometeria, já no curto prazo, o funcionamento das universidades federais. Santos et al. (2021) corroboram essa análise ao evidenciar que os efeitos da EC n.º 95/2016 impactaram de forma significativa a educação superior, sobretudo no que se refere à redução dos recursos destinados aos auxílios para estudantes em situação de vulnerabilidade. Complementarmente, Reis e Chaves (2021) apontam que, entre 2013 e 2020, os recursos destinados para despesas correntes e investimentos foram reduzidos em 37% e 93,28%, respectivamente.

No orçamento público, as despesas classificam-se em obrigatórias e discricionárias. As despesas obrigatórias decorrem de determinações constitucionais ou legais, abrangendo, entre outras, gastos com pessoal, benefícios previdenciários, serviço da dívida e aplicações mínimas em áreas como saúde e educação, o que reduz a margem de discricionariedade dos gestores públicos (Meira et al., 2022). Em contrapartida, as despesas discricionárias correspondem aos gastos cuja execução depende de decisão governamental, incluindo custeio administrativo, investimentos e programas públicos não vinculados por imposição legal (Meira et al., 2022). Em contextos de restrição fiscal, a predominância das despesas obrigatórias tende a restringir a flexibilidade orçamentária, tornando as despesas discricionárias o principal espaço para a realização de ajustes. Nessa conjuntura, as decisões dos gestores públicos passam a envolver escolhas sobre a distribuição dos recursos disponíveis, conciliando as restrições legais com as prioridades e necessidades da organização.

Essa configuração orçamentária aproxima-se das discussões propostas por Levine (1978), segundo as quais a gestão dos cortes consiste justamente em definir onde os ajustes podem ser realizados quando parte significativa do orçamento não é passível de redução. Nas IFES

brasileiras, a elevada participação das despesas obrigatórias pode restringir o conjunto de alternativas disponíveis aos gestores, o que tende a concentrar os ajustes sobre despesas discricionárias relacionadas ao custeio e aos investimentos.

Os efeitos da pandemia também podem ser compreendidos sob a ótica da Teoria da Gestão de Cortes, uma vez que as universidades precisaram reorganizar a composição de seus gastos para responder simultaneamente à redução das atividades presenciais e às novas demandas impostas pelo ensino remoto. Nesse contexto, observou-se redução de determinadas despesas operacionais e realocação de recursos para tecnologia da informação (Miranda et al., 2021; Reis et al., 2022), evidenciando que a escassez de recursos pode ser acompanhada pela reconfiguração das prioridades institucionais.

Por outro lado, Albino e Moreira (2024) constataram que, no período de 2020 a 2022, as medianas das despesas correntes, das despesas de capital e do custo corrente por aluno foram inferiores às observadas entre 2017 e 2019. Apesar da expectativa de aumento dos investimentos em tecnologia durante a pandemia, os autores observaram que os investimentos realizados permaneceram abaixo do esperado.

Em síntese, a literatura evidencia que as universidades federais constituem um contexto relevante para a aplicação da Teoria da Gestão de Cortes, uma vez que conciliam múltiplas funções institucionais e operam sob restrições orçamentárias e legais que limitam a flexibilidade gerencial. Nesse cenário, os sucessivos cortes e contingenciamentos demandam constantes processos de redefinição de prioridades e de reconfiguração da estrutura de gastos, especialmente em razão da elevada participação das despesas obrigatórias e da complexidade inerente ao processo decisório dessas instituições. Assim, considerando a relevância das IFES para o desenvolvimento científico, tecnológico e social do país, compreender como essas organizações respondem às restrições fiscais contribui para ampliar a aplicação empírica da Teoria da Gestão de Cortes e fundamenta a análise da reconfiguração dos gastos das universidades federais brasileiras entre 2016 e 2023.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa adotou uma abordagem quantitativa, de natureza descritiva e com delineamento *ex post facto*. O período de análise compreendeu os anos de 2016 a 2023, contemplando os dois últimos Planos Plurianuais da esfera federal (PPA 2016-2019 e PPA 2020-2023), bem como o intervalo marcado pela crise sanitária provocada pela Covid-19, entre 2020 e 2022. Foram considerados os valores anuais das despesas liquidadas, a partir de dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Entendem-se por despesas liquidadas aquelas para as quais o empenho já foi realizado e o bem ou serviço correspondente já foi efetivamente prestado (Brasil, 2024), restando como etapa subsequente o respectivo pagamento.

Foram analisadas as despesas das universidades em oito períodos diferentes, comparando-as ano a ano no intervalo de 2016 a 2023, com o objetivo de identificar diferenças entre os anos analisados. No que se refere ao grupo de natureza da despesa, consideraram-se três variáveis de análise: Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos. As despesas dos grupos de Juros e Encargos da Dívida, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida foram excluídas da análise por apresentarem execução inexistente ou pouco representativa ao longo do período investigado. Em razão de sua baixa materialidade no orçamento das universidades federais, sua inclusão não acrescentaria evidências relevantes para a análise da reconfiguração dos gastos. Na Tabela 1 são descritas as variáveis consideradas no estudo:

Tabela 1
Classificação das variáveis

Categoria econômica	Natureza da despesa	Descrição
Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais	Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo, pensionistas, com quaisquer espécies remuneratórias, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições.
	Outras Despesas Correntes	Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica despesas correntes não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
Despesas de Capital	Investimentos	Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Fonte: Adaptado do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Brasil, 2024).

O Brasil possuía, em 2023, 69 universidades federais, contudo, foram excluídas da análise seis instituições criadas após o ano de 2016, por não apresentarem informações financeiras em parte do período estudado. Dessa forma, este estudo considerou um painel de dados contendo valores anuais de despesas de 63 universidades. Para uma melhor execução da pesquisa, todos os dados obtidos foram corrigidos de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), sendo realizado o deflacionamento desses valores ao longo do período analisado, tendo como referência o ano de 2023.

Os dados coletados foram organizados em planilhas do *Microsoft Excel* e, em seguida, analisados por meio do *software* Jamovi. Realizou-se a análise descritiva das variáveis a partir dos valores de média, mediana, desvio-padrão, coeficiente de variação, valores máximos e mínimos. Os dados foram submetidos ao teste de normalidade de *Shapiro-Wilk*, o qual indicou que nenhuma das variáveis analisadas apresenta distribuição normal (Tabela 2).

Tabela 2
Resultados do teste de normalidade (Shapiro-Wilk)

Variável	Estatística	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pessoal e Encargos Sociais	**W**	0,851	0,859	0,862	0,858	0,862	0,863	0,866	0,868
	P	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*
Outras Despesas Correntes	**W**	0,841	0,830	0,843	0,851	0,814	0,784	0,859	0,851
	P	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*
Investimentos	**W**	0,851	0,825	0,752	0,775	0,776	0,706	0,853	0,827
	P	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*

Nota. *significância ao nível de 1%.
Fonte: Resultados da pesquisa.

Para analisar a reconfiguração das despesas das universidades ao longo do período investigado, buscou-se adotar um procedimento que permitisse comparar os valores observados em diferentes anos considerando as mesmas instituições. Essa estratégia analítica é coerente com o objetivo da pesquisa de examinar a evolução temporal da composição das despesas e identificar se ocorreram diferenças estatisticamente significativas entre os anos analisados, preservando a dependência existente entre as observações decorrentes do acompanhamento das mesmas universidades ao longo do período. Nesse contexto, foi utilizado o Teste de *Friedman*, por se tratar de um procedimento adequado para comparar medidas repetidas quando não se verifica o pressuposto de normalidade, permitindo avaliar diferenças estatisticamente significativas entre os anos sem desconsiderar a estrutura longitudinal dos dados. Empregou-se o referido teste para testar as seguintes hipóteses de pesquisa:

- Hipótese nula (H_0): As medianas das despesas anuais das universidades federais brasileiras são estatisticamente iguais entre os anos, no período de 2016 a 2023.
- Hipótese alternativa (H_1): As medianas das despesas anuais das universidades federais brasileiras não são estatisticamente iguais entre os anos, no período de 2016 a 2023.

Posteriormente, para os casos em que a hipótese nula foi rejeitada, aplicou-se o teste *post hoc* de comparações múltiplas de *Durbin-Conover*, visando identificar aqueles períodos que se mostraram significativamente diferentes dos demais.

Embora modelos de dados em painel e análises de séries temporais também possam ser empregados para examinar a evolução das despesas e explorar padrões longitudinais entre as universidades, a escolha da estratégia analítica foi orientada pela questão de pesquisa e pelo referencial teórico adotado. À luz da Teoria da Gestão de Cortes, busca-se verificar se a composição das despesas das universidades federais se alterou entre os anos analisados, uma vez que contextos de restrição orçamentária podem estar associados à reconfiguração da alocação de recursos entre diferentes grupos de despesas. Nessa perspectiva, o interesse da pesquisa concentra-se na comparação das distribuições das despesas ao longo do período, e não na modelagem de sua evolução ou na estimação da influência de variáveis explicativas, razão pela qual o Teste de *Friedman* mostrou-se compatível com a finalidade analítica proposta.

Ressalta-se que, embora o estudo busque refletir sobre a composição das despesas das universidades federais em um contexto marcado por ajustes fiscais e pela pandemia de Covid-19, esses eventos são considerados como contexto para a interpretação dos resultados, e não como fatores cuja influência seja testada empiricamente. Assim, a estratégia metodológica adotada permite identificar diferenças entre os períodos analisados e evidenciar possíveis alterações na distribuição das despesas, mas não possibilita, isoladamente, inferir mudanças estruturais no fenômeno investigado, estabelecer relações causais ou mensurar a influência de fatores institucionais, como diferenças de porte, perfil acadêmico, composição da infraestrutura e rigidez das despesas obrigatórias das universidades. Nesse sentido, investigações que empreguem modelos longitudinais explicativos ou outras estratégias analíticas poderão complementar os achados deste estudo ao examinar os fatores associados às diferenças observadas.

4 RESULTADOS

Inicialmente, buscou-se identificar a composição das despesas totais com Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos das universidades federais brasileiras no período analisado. Na Tabela 3 estão demonstrados os valores totais e os percentuais de participação das despesas públicas, por grupo de natureza, no período de 2016 a 2023.

Tabela 3
Valores totais e participação percentual das despesas, por natureza, 2016-2023 (em milhões de reais)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais		Outras Despesas Correntes		Investimentos		Total	
2016	47.834,21	82,21%	9.592,74	16,49%	760,52	1,31%	58.187,47	100,00%
2017	52.355,27	84,75%	8.957,49	14,50%	461,93	0,75%	61.774,69	100,00%
2018	53.000,55	85,21%	8.874,23	14,27%	322,57	0,52%	62.197,35	100,00%
2019	53.819,87	86,41%	8.270,33	13,28%	194,98	0,31%	62.285,18	100,00%
2020	52.512,18	87,70%	7.127,06	11,90%	238,66	0,40%	59.877,91	100,00%
2021	48.918,77	89,61%	5.544,17	10,16%	129,74	0,24%	54.592,69	100,00%
2022	46.750,33	87,96%	6.207,27	11,68%	189,92	0,36%	53.147,51	100,00%
2023	47.763,26	85,85%	7.615,89	13,69%	254,45	0,46%	55.633,59	100,00%
Média	50.369,30	86,21%	7.773,65	13,24%	319,10	0,54%	58.462,05	100,00%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Verifica-se que as despesas com Pessoal e Encargos Sociais predominaram ao longo de todo o período, representando, em média, 86,21% dos gastos das universidades federais, enquanto as Outras Despesas Correntes corresponderam a 13,24% e os Investimentos a apenas 0,54%. Essa composição evidencia a elevada rigidez orçamentária das instituições, uma vez que a maior parte dos recursos está comprometida com despesas obrigatórias, restando uma parcela reduzida para despesas discricionárias. Como consequência, os ajustes decorrentes das restrições fiscais tendem a concentrar-se justamente sobre os recursos destinados ao custeio e aos investimentos, cuja participação permaneceu inferior a 20% e apresentou redução ao longo do período. Esse resultado indica que os cortes orçamentários não se distribuíram de forma homogênea entre os grupos de despesas, mas incidiram predominantemente sobre as rubricas que asseguram a manutenção das atividades e a capacidade de expansão das universidades.

Visando identificar as possíveis mudanças e detalhar o comportamento dos valores observados, foram analisadas as estatísticas descritivas das variáveis. Na Tabela 4 são apresentadas as estatísticas do grupo de despesas com Pessoal e Encargos Sociais.

Tabela 4

Pessoal e Encargos Sociais, 2016-2023 (em milhões de reais)

Ano	Média	Mediana	Desvio-padrão	Coeficiente de Variação	Mínimo	Máximo
2016	759,27	641,00	678,84	89,41%	64,42	3.508,12
2017	831,04	709,34	728,19	87,62%	75,00	3.674,27
2018	841,28	720,89	724,31	86,10%	92,21	3.628,86
2019	854,28	726,46	736,98	86,27%	101,36	3.622,10
2020	833,53	717,17	708,99	85,06%	100,42	3.517,90
2021	776,49	667,64	658,32	84,78%	96,48	3.200,31
2022	742,07	642,02	620,70	83,64%	95,22	3.027,35
2023	758,15	660,20	626,12	82,59%	101,27	3.050,17

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os gastos com Pessoal e Encargos Sociais apresentaram crescimento contínuo entre 2016 e 2019, seguido de redução a partir de 2020, comportamento que se manteve até 2022. Esse resultado sugere que, embora essas despesas sejam predominantemente obrigatórias, seu crescimento foi limitado pelo contexto de austeridade fiscal, possivelmente em razão das restrições impostas pela EC n.º 95/2016 aos reajustes remuneratórios. Tal comportamento converge com a Teoria da Gestão de Cortes, segundo a qual o congelamento salarial constitui uma das principais estratégias de contenção de despesas em instituições de ensino superior (Hardy, 1984). Os resultados também corroboram Silva e Araújo (2022), que associam a expansão observada até 2019 aos planos de cargos, carreiras e remuneração dos servidores, enquanto a redução nos anos posteriores reflete a defasagem salarial acumulada. A redução da variabilidade dos gastos ao longo do período indica, ainda, que os efeitos dessas restrições ocorreram de forma relativamente homogênea entre as universidades, embora as diferenças de porte e estrutura institucional continuem explicando parte da heterogeneidade observada.

Considerando a análise do grupo de natureza de Outras Despesas Correntes, pode-se observar, na Tabela 5, que as médias e medianas dessa variável diminuíram consideravelmente do ano de 2016 até o ano de 2021. Por sua vez, os anos de 2022 e 2023 apresentaram leve crescimento nos valores, contudo, mesmo com esse crescimento, esses permanecem abaixo dos níveis observados em 2016.

Tabela 5
Outras Despesas Correntes, 2016-2023 (em milhões de reais)

Ano	Média	Mediana	Desvio-padrão	Coeficiente de Variação	Mínimo	Máximo
2016	152,27	116,27	124,52	81,78%	19,12	706,90
2017	142,18	113,37	114,77	80,72%	19,25	675,15
2018	140,86	107,83	109,77	77,93%	22,56	631,85
2019	131,28	102,70	101,09	77,01%	18,24	561,32
2020	113,13	78,76	95,37	84,30%	18,82	516,51
2021	88,00	70,73	71,29	81,00%	15,75	449,53
2022	98,53	78,27	70,44	71,49%	18,12	402,12
2023	120,89	95,88	89,19	73,78%	26,54	500,22

Fonte: Resultados da pesquisa.

A redução das Outras Despesas Correntes entre 2019 e 2020 evidencia que os ajustes decorrentes das restrições fiscais e da pandemia concentraram-se, sobretudo, nas despesas discricionárias, responsáveis pelo funcionamento cotidiano das universidades. Esse resultado pode ser explicado, em parte, pela retração dos gastos com energia elétrica, manutenção e serviços gerais, em decorrência da suspensão parcial das atividades presenciais, conforme demonstrado por Reis et al. (2022). Além disso, a intensificação das restrições orçamentárias após a EC n.º 95/2016 pode ter ampliado esse processo, ao reduzir os recursos destinados ao custeio e a programas de assistência estudantil (Santos et al., 2021). Esses achados reforçam que, diante da limitada flexibilidade das despesas obrigatórias, os ajustes fiscais tendem a recair sobre as despesas discricionárias, com potenciais impactos sobre a capacidade operacional e a oferta de serviços pelas universidades.

Os elevados coeficientes de variação indicam que esses ajustes não ocorreram de forma homogênea entre as instituições. A maior dispersão observada em 2020 sugere que os efeitos da pandemia e das restrições orçamentárias dependeram das características e prioridades de cada universidade, como porte, áreas de atuação, localização e nível de consolidação institucional. Esse comportamento corrobora a perspectiva de que as respostas aos cortes orçamentários são condicionadas pelas especificidades organizacionais e pelas prioridades estratégicas de cada instituição (Hardy, 1984).

Considerando as Despesas de Capital, na Tabela 6 são apresentados os resultados da análise descritiva dos gastos com Investimentos.

Tabela 6
Investimentos, 2016-2023 (em milhões de reais)

Ano	Média	Mediana	Desvio-padrão	Coeficiente de Variação	Mínimo	Máximo
2016	12,07	7,81	10,66	88,33%	0,42	42,60
2017	7,33	5,16	6,62	90,31%	0,92	31,90
2018	5,12	3,56	4,99	97,38%	0,20	31,01
2019	3,09	1,76	3,45	111,42%	0,06	15,77
2020	3,79	1,97	4,24	111,79%	0,00	21,74
2021	2,06	0,82	2,78	134,89%	0,00	12,62
2022	3,01	2,40	2,71	89,77%	0,03	11,52
2023	4,04	2,52	4,05	100,27%	0,00	19,52

Fonte: Resultados da pesquisa.

As despesas com Investimentos apresentaram redução contínua entre 2016 e 2019, evidenciando que esse grupo foi o principal alvo dos ajustes decorrentes das restrições

orçamentárias. Por se tratarem de despesas discricionárias, os investimentos tendem a absorver parcela expressiva dos cortes fiscais, preservando as despesas obrigatórias. Esse resultado é consistente com os achados de Rodrigues et al. (2023), que identificaram os investimentos como o grupo de despesas com maior redução entre 2013 e 2022, e corrobora a literatura que aponta a diminuição das despesas de capital como uma das estratégias mais recorrentes em contextos de restrição orçamentária (Raudla et al., 2015).

Embora tenha ocorrido uma discreta recuperação dos investimentos a partir de 2020, os valores permaneceram significativamente inferiores aos observados no início do período analisado. Esse comportamento indica que, mesmo diante das demandas impostas pela pandemia, como a necessidade de adaptação da infraestrutura para o desenvolvimento das atividades acadêmicas, os recursos destinados aos investimentos continuaram limitados, em consonância com os achados de Albino e Moreira (2023). Essa evidência sugere que as universidades priorizaram a manutenção das despesas essenciais de funcionamento em detrimento da ampliação de sua capacidade de investimento.

A elevada variabilidade dos investimentos ao longo de todo o período demonstra que os efeitos das restrições orçamentárias não foram uniformes entre as universidades, refletindo diferenças de porte, prioridades institucionais e disponibilidade de recursos. Além disso, a ocorrência de instituições sem qualquer investimento em alguns dos anos analisados reforça que esse grupo de despesas constitui a principal margem de ajuste do orçamento universitário, tornando a capacidade de expansão, modernização e renovação da infraestrutura particularmente vulnerável em cenários de austeridade fiscal.

A seguir, na Tabela 7 são apresentados os resultados do teste de *Friedman,* que rejeita a hipótese nula de igualdade entre os anos para as três variáveis analisadas. Isso indica uma diferença estatisticamente significativa entre os anos considerados no estudo para as variáveis de Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos.

Tabela 7
Resultados do teste de Friedman

Variável	χ^2	Gl	p-valor
Pessoal e Encargos Sociais	301,529	7	0,001*
Outras Despesas Correntes	315,980	7	0,001*
Investimentos	191,270	7	0,001*

Nota. *significância ao nível de 1%.
Fonte: Resultados da pesquisa.

A fim de identificar as diferenças estatisticamente significativas entre os anos de 2016 a 2023, das despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos, na Tabela 8 são apresentadas as comparações múltiplas identificadas por meio do teste *post hoc* de *Durbin-Conover*.

Tabela 8
Resultados dos testes de comparações múltiplas, 2016-2023

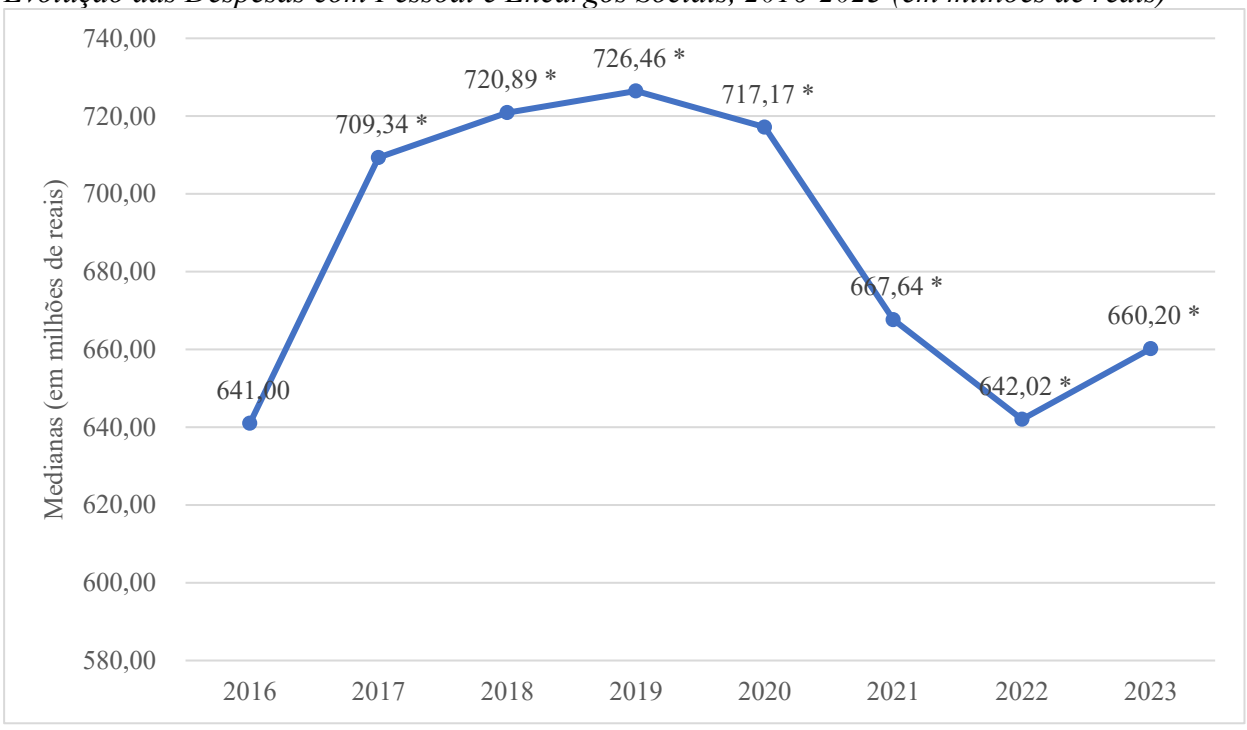
Ano-Ano	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos		
	Estatística	p-valor	Variação	Estatística	p-valor	Variação	Estatística	p-valor	Variação
2016-2017	11,099	0,001*	↑	3,456	0,001*	↓	2,493	0,013**	↓
2016-2018	16,681	0,001*	↑	3,320	0,001*	↓	5,418	0,001*	↓
2016-2019	21,685	0,001*	↑	7,522	0,001*	↓	11,124	0,001*	↓
2016-2020	17,836	0,001*	↑	17,008	0,001*	↓	9,134	0,001*	↓
2016-2021	7,121	0,001*	↑	25,005	0,001*	↓	15,008	0,001*	↓
2016-2022	0,321	0,749	-	19,177	0,001*	↓	10,405	0,001*	↓
2016-2023	6,736	0,001*	↑	9,893	0,001*	↓	7,984	0,001*	↓
2017-2018	5,582	0,001*	↑	0,136	0,892	-	2,925	0,004*	↓

2017-2019	10,586	0,001*	↑	4,066	0,001*	↓	8,631	0,001*	↓
2017-2020	6,736	0,001*	↑	13,553	0,001*	↓	6,641	0,001*	↓
2017-2021	3,978	0,001*	↓	21,549	0,001*	↓	12,515	0,001*	↓
2017-2022	11,42	0,001*	↓	15,721	0,001*	↓	7,912	0,001*	↓
2017-2023	4,363	0,001*	↓	6,437	0,001*	↓	5,490	0,001*	↓
2018-2019	5,004	0,001*	↑	4,201	0,001*	↓	5,706	0,001*	↓
2018-2020	1,155	0,249	-	13,688	0,001*	↓	3,716	0,001*	↓
2018-2021	9,559	0,001*	↓	21,684	0,001*	↓	9,590	0,001*	↓
2018-2022	17,002	0,001*	↓	15,857	0,001*	↓	4,987	0,001*	↓
2018-2023	9,944	0,001*	↓	6,573	0,001*	↓	2,565	0,011**	↓
2019-2020	3,849	0,001*	↓	9,487	0,001*	↓	1,990	0,047**	↑
2019-2021	14,564	0,001*	↓	17,483	0,001*	↓	3,884	0,001*	↓
2019-2022	22,006	0,001*	↓	11,655	0,001*	↓	0,719	0,472	-
2019-2023	14,949	0,001*	↓	2,372	0,018**	↓	3,141	0,002*	↑
2020-2021	10,714	0,001*	↓	7,996	0,001*	↓	5,874	0,001*	↓
2020-2022	18,156	0,001*	↓	2,168	0,031**	↓	1,271	0,205	-
2020-2023	11,099	0,001*	↓	7,115	0,001*	↑	1,151	0,250	-
2021-2022	7,442	0,001*	↓	5,828	0,001*	↑	4,603	0,001*	↑
2021-2023	0,385	0,700	-	15,111	0,001*	↑	7,025	0,001*	↑
2022-2023	7,057	0,001*	↑	9,284	0,001*	↑	2,421	0,016**	↑

Nota. *significância ao nível de 1%; **significância ao nível de 5%; variação (↑) indica aumento e (↓) indica diminuição da despesa em relação ao ano de referência.
Fonte: Resultados da pesquisa.

Os resultados evidenciam diferenças estatisticamente significativas nas despesas com Pessoal e Encargos Sociais ao longo do período analisado. A Figura 1 ilustra a evolução desses valores:

Figura 1
Evolução das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, 2016-2023 (em milhões de reais)



Nota. *significância ao nível de 1%.
Fonte: Resultados da pesquisa.

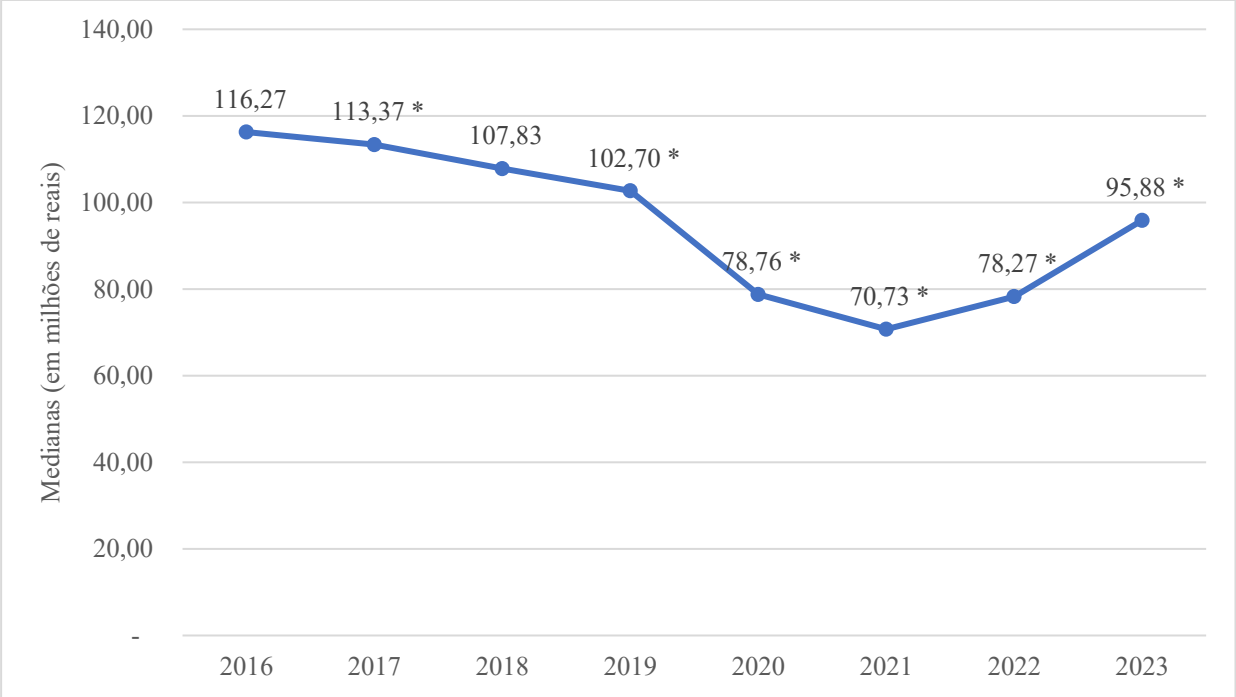
As diferenças identificadas entre 2016 e os anos subsequentes até 2019 refletem a expansão das despesas com pessoal, enquanto a ausência de diferenças em comparações como 2016-2022 e 2021-2023 demonstra que, após a redução observada a partir de 2020, esses gastos retornaram a patamares semelhantes aos do início da série. Esse resultado se mostra relevante por indicar que o crescimento acumulado entre 2016 e 2019 foi, em grande medida, revertido nos anos subsequentes, demonstrando que as restrições fiscais alteraram de forma significativa a trajetória das despesas com pessoal. Esse comportamento é consistente com os achados de Rodrigues et al. (2023) e Silva e Araújo (2022), sugerindo que a combinação entre a expansão decorrente dos planos de carreira e, posteriormente, as restrições aos reajustes remuneratórios modificou a dinâmica desses gastos ao longo do período.

A análise das medianas reforça essa interpretação ao evidenciar crescimento contínuo entre 2016 e 2019, seguido de retração entre 2020 e 2022 e discreta recuperação em 2023. Ainda assim, os níveis observados no último ano permaneceram inferiores aos registrados antes da pandemia, indicando que a contenção das despesas com pessoal produziu efeitos persistentes, mesmo após a retomada gradual das atividades presenciais.

Por sua vez, as comparações entre os valores das Outras Despesas Correntes revelam diferenças estatisticamente significativas na maior parte do período analisado, indicando uma trajetória de redução dessas despesas, interrompida apenas entre 2017 e 2018, quando os gastos permaneceram relativamente estáveis. Esse comportamento sugere que as despesas de custeio foram progressivamente ajustadas em resposta às restrições orçamentárias, intensificadas pelas medidas fiscais adotadas a partir da EC n.º 95/2016 e, posteriormente, pelos efeitos da pandemia da Covid-19. A evolução dessas despesas é ilustrada na Figura 2:

Figura 2

Evolução das Outras Despesas Correntes, 2016-2023 (em milhões de reais)



Nota. *significância ao nível de 1%.
Fonte: Resultados da pesquisa.

A análise das medianas demonstra uma redução praticamente contínua entre 2016 e 2021, com queda acentuada entre 2019 e 2021. Esse resultado indica que os ajustes fiscais e as mudanças impostas pela pandemia concentraram-se sobre as despesas relacionadas ao funcionamento das universidades, como energia elétrica, manutenção e demais serviços, favorecidas pela adoção do

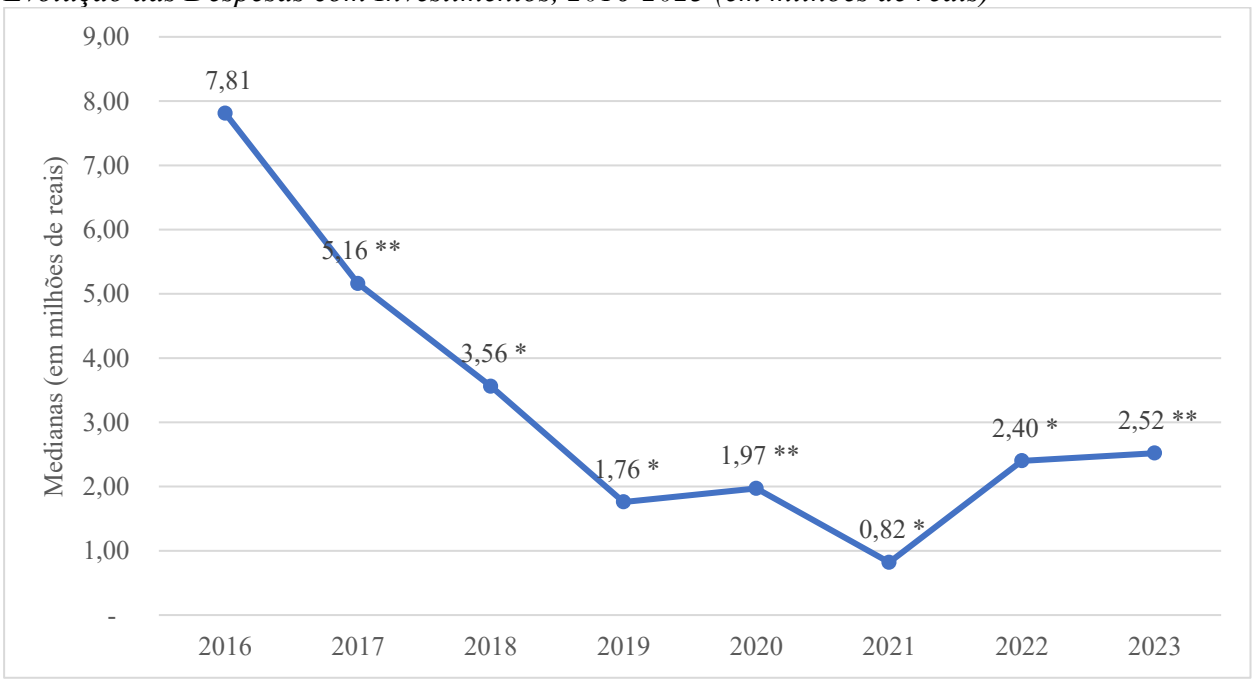
ensino remoto. Esse achado corrobora o estudo de Reis e Chaves (2021), o qual identificou que no período de 2013 a 2020 houve uma redução das despesas correntes das universidades públicas. Os estudos de Albino e Moreira (2024) e Reis et al. (2022) também evidenciaram a redução dessas despesas durante a pandemia.

Embora as Outras Despesas Correntes tenham apresentado recuperação em 2022 e 2023, acompanhando o retorno das atividades presenciais, os níveis observados permaneceram significativamente inferiores aos registrados entre 2016 e 2019. Esse resultado demonstra que a retomada das atividades não foi suficiente para recompor o patamar de custeio anterior à pandemia, indicando que os efeitos das restrições orçamentárias sobre as despesas discricionárias persistiram mesmo após a normalização do funcionamento das universidades.

As comparações entre os valores dos Investimentos evidenciam diferenças estatisticamente significativas na maior parte do período analisado, refletindo uma trajetória marcada por forte retração dos recursos destinados à expansão e modernização das universidades (Figura 3). As reduções sucessivas observadas entre 2016 e 2019 indicam que os investimentos constituíram o grupo de despesas mais afetado pelas restrições orçamentárias, resultado compatível com sua natureza discricionária. Esse comportamento corrobora os achados de Reis e Chaves (2021), que identificaram redução expressiva dos investimentos das universidades federais entre 2013 e 2020, bem como os resultados de Rodrigues et al. (2023), que evidenciaram o impacto dos cortes orçamentários sobre essa natureza de despesa.

Figura 3

Evolução das Despesas com Investimentos, 2016-2023 (em milhões de reais)



Nota. *significância ao nível de 1%; **significância ao nível de 5%.
Fonte: Resultados da pesquisa.

Apesar da discreta recuperação dos investimentos em 2020, esse aumento mostrou-se insuficiente diante das demandas impostas pela adoção do ensino remoto, que exigiram adaptações na infraestrutura das universidades. A ausência de diferenças estatísticas quando comparados os anos de 2019-2022, 2020-2022 e 2020-2023, revela que, apesar da recuperação observada nos anos finais da série, os investimentos permaneceram próximos aos baixos níveis registrados durante o período mais crítico das restrições orçamentárias. Esse comportamento é consistente com Albino e Moreira (2024), que destacam que, mesmo após o início da pandemia, os investimentos permaneceram inferiores aos patamares anteriores.

Por fim, o crescimento observado entre 2022 e 2023 sugere uma recuperação parcial dos investimentos com a retomada das atividades presenciais. Entretanto, os valores permaneceram significativamente inferiores aos registrados em 2016, indicando que os recursos destinados à expansão, modernização e renovação da infraestrutura universitária não acompanharam a retomada das atividades acadêmicas. Esses resultados destacam que, em contextos de austeridade fiscal, os investimentos tendem a constituir a principal margem de ajuste do orçamento das universidades, prolongando os efeitos das restrições orçamentárias mesmo após a superação da crise sanitária.

5 DISCUSSÃO

Os resultados evidenciam que as restrições orçamentárias não produziram reduções homogêneas entre os diferentes grupos de despesas das universidades federais, mas promoveram uma reconfiguração de sua composição orçamentária. Sob a perspectiva da Teoria da Gestão de Cortes, esse comportamento revela que, diante da limitada flexibilidade das despesas obrigatórias, a capacidade das organizações públicas de realocar recursos e promover mudanças torna-se restrita (Schmidt et al., 2017), fazendo com que os ajustes tendam a concentrar-se nas despesas discricionárias, preservando os gastos com Pessoal e Encargos Sociais e transferindo o maior ônus do ajuste para as despesas de custeio e, principalmente, para os investimentos. Nesse contexto, a redução observada nas despesas com pessoal a partir de 2020 não altera o predomínio desse grupo no orçamento, mas indica que as restrições aos reajustes remuneratórios constituíram uma estratégia adicional de contenção das despesas, sem modificar a elevada rigidez da estrutura orçamentária.

As Outras Despesas Correntes e os Investimentos apresentaram comportamento distinto. Enquanto a redução das despesas de custeio refletiu tanto a diminuição das atividades presenciais durante a pandemia quanto os contingenciamentos orçamentários, os investimentos permaneceram em níveis significativamente inferiores aos observados no início da série, mesmo após a retomada das atividades presenciais. Esse comportamento está em consonância com a literatura, que identifica a redução dos investimentos como uma estratégia recorrente em contextos de restrição orçamentária nas universidades (Raudla et al., 2015; Rodrigues et al., 2023).

Esses resultados sugerem que os efeitos dos cortes orçamentários ultrapassam a redução imediata dos gastos e passam a influenciar a capacidade de adaptação e desenvolvimento das instituições no médio e no longo prazo. Essa constatação corrobora a proposição de que, em contextos de restrição fiscal prolongada, os ajustes tendem a evoluir de estratégias generalizadas para cortes mais direcionados, concentrando seus efeitos sobre determinadas categorias de despesas (Raudla et al., 2015). Nesse cenário, a limitação dos investimentos compromete a manutenção e a modernização da infraestrutura universitária, restringe a incorporação de tecnologias e reduz a capacidade de expansão das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Dessa forma, embora os ajustes tenham contribuído para o atendimento das restrições fiscais, eles podem produzir efeitos persistentes sobre a qualidade e a sustentabilidade das atividades desenvolvidas pelas universidades.

Sob essa perspectiva, os efeitos da pandemia de Covid-19 devem ser compreendidos no contexto de um processo de ajuste fiscal já em curso. Em vez de representar um evento isolado, a pandemia intensificou as restrições orçamentárias enfrentadas pelas universidades federais. Mesmo diante da ampliação das demandas por infraestrutura tecnológica e da expressiva atuação das universidades no enfrentamento da Covid-19, especialmente por meio da pesquisa científica, a manutenção das restrições orçamentárias limitou a capacidade de resposta dessas instituições (Reis & Macário, 2020; Santos et al., 2021; Rodrigues et al., 2023; Albino & Moreira, 2024). A recuperação parcial observada nos anos finais da série não foi suficiente para restabelecer os níveis de custeio e investimento anteriores, indicando que os efeitos dos cortes persistiram mesmo após a normalização das atividades presenciais.

De forma geral, o principal achado deste estudo consiste na identificação de mudanças na composição das despesas das universidades federais brasileiras entre 2016 e 2023, em um período marcado por restrições fiscais e pela pandemia de Covid-19. Os resultados evidenciam maior concentração dos ajustes nas despesas discricionárias, especialmente nos investimentos, padrão compatível com estratégias seletivas de gestão dos cortes. Esses achados sugerem que as mudanças observadas podem estar associadas a implicações para a capacidade operacional, a infraestrutura e o desenvolvimento futuro das instituições, reforçando a importância de considerar os efeitos de médio e longo prazo das restrições orçamentárias sobre o funcionamento das universidades federais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou a composição das despesas das universidades federais brasileiras, por grupo de natureza, no contexto da pandemia da Covid-19 e das restrições fiscais vigentes no período de 2016 a 2023. Os resultados evidenciaram alterações na composição dos gastos ao longo do período, marcadas pela predominância das despesas com Pessoal e Encargos Sociais, pela redução das Outras Despesas Correntes durante a pandemia e, sobretudo, pela maior variabilidade observada nos Investimentos. Esses achados indicam que, em um cenário de restrição orçamentária, a recomposição das despesas não ocorreu de maneira uniforme entre os diferentes grupos de natureza.

À luz da Teoria da Gestão de Cortes, os resultados sugerem que as universidades federais reconfiguraram a composição de suas despesas diante de um contexto de escassez de recursos, preservando, em maior medida, as despesas de caráter obrigatório e ajustando aquelas que apresentam maior flexibilidade orçamentária, como os investimentos. Essa evidência amplia a compreensão sobre como organizações públicas respondem a períodos prolongados de restrição fiscal, demonstrando que a gestão dos cortes envolve não apenas a redução do volume de gastos, mas também sua redistribuição entre categorias orçamentárias com distintos graus de rigidez e discricionariedade.

A principal contribuição deste estudo consiste em evidenciar, com base em dados empíricos das universidades federais brasileiras e em uma série histórica que contempla tanto o período anterior quanto o posterior à pandemia, como a composição das despesas se modificou em um contexto simultâneo de crise sanitária e restrições fiscais. Ao privilegiar a análise da estrutura dos gastos, o estudo complementa a literatura, tradicionalmente voltada à evolução do volume global de recursos, oferecendo evidências empíricas sobre a dinâmica de reconfiguração orçamentária em instituições públicas de ensino superior.

Sob a perspectiva gerencial e de formulação de políticas públicas, os resultados reforçam a importância de mecanismos de planejamento e alocação de recursos que considerem os diferentes graus de flexibilidade das categorias de despesa, de modo a subsidiar decisões orçamentárias mais consistentes em cenários de restrição fiscal. Nesse sentido, compreender como os diferentes grupos de natureza das despesas respondem às limitações orçamentárias pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão financeira das universidades federais e para o planejamento de políticas de financiamento do ensino superior.

Como limitação, o estudo concentrou-se na análise agregada das despesas por grupo de natureza, não contemplando a heterogeneidade dos elementos de despesa nem as especificidades institucionais das universidades. Pesquisas futuras podem aprofundar essa discussão por meio da análise desagregada dos elementos de despesa, da investigação de diferenças entre perfis institucionais e da associação entre a reconfiguração orçamentária observada e indicadores de desempenho acadêmico, qualidade dos serviços prestados e resultados institucionais, ampliando a compreensão dos efeitos das restrições fiscais sobre as universidades federais brasileiras.

REFERÊNCIAS

Albino, L. T., & Moreira, N. P. (2024). Análise de custos e despesas de universidades federais brasileiras durante a pandemia de COVID-19. *ABCustos, 19*(1), 150–167. https://doi.org/10.47179/abcustos.v19i1.729

Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. (2024). *Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)* (11ª ed.). https://cnm.org.br/storage/noticias/2024/Links/MCASP%20-%2011%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf

Brasil. (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996: Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

Brasil. (2016). *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm

Brasil. (2020). *Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020: Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm

Caetano, E. F. da S., & Campos, I. M. B. M. (2019). A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. *Revista Brasileira de Educação, 24*, e240043. https://doi.org/10.1590/S1413-24782019240043

Dougherty, M. J., & Klase, K. A. (2009). Fiscal retrenchment in state budgeting: Revisiting cutback management in a new era. *International Journal of Public Administration, 32*(7), 593–619. https://doi.org/10.1080/01900690902952156

Hardy, C. (1984). The management of university cutbacks: Politics, planning and participation. *Canadian Journal of Higher Education, 14*(1), 59–69. https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ299946.pdf

Levine, C. H. (1978). Organizational decline and cutback management. *Public Administration Review, 38*(4), 316–325. https://doi.org/10.2307/975813

Levine, C. H. (1979). More on cutback management: Hard questions for hard times. *Public Administration Review, 39*(2), 179–183. https://doi.org/10.2307/3110475

Levine, C. H., & Posner, P. L. (1981). The centralizing effects of austerity on the intergovernmental system. *Political Science Quarterly, 96*(1), 67–85. https://doi.org/10.2307/2149677

Machado, J. C., & D'Ávila, L. C. (2020). As consequências da variação orçamentária na implementação das estratégias de uma universidade federal. *Revista de Administração da Unimep, 18*(2), 78–97. http://www.spell.org.br/documentos/ver/58610

Meira, L., Souza, P. H. A., Caixeta, R., Coelho, T., & Cruz, V. (2022). Despesas obrigatórias e discricionárias no Brasil. *Boletim Economia Empírica, 3*(11), 54–60. https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/7200

Miranda, C. F. G. de, Ferreira, J. N., Krespi, N. T., & Peixe, B. C. S. (2021). O que mudou com a pandemia da COVID-19? Análise do custo corrente por aluno nas universidades federais brasileiras. In *Anais do Congresso Brasileiro de Custos*. https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4892

Oliveira, J. C. K. de, & Corrêa, D. M. M. C. (2021). Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras. *Revista Controle, 19*(2), 238–267. https://doi.org/10.32586/rcda.v19i2.686

Raudla, R., Savi, R., & Randma-Liiv, T. (2015). Cutback management literature in the 1970s and 1980s: Taking stock. *International Review of Administrative Sciences, 81*(3), 433–456. https://doi.org/10.1177/0020852314564313

Reis, E. de A. B., Rabelo Neto, M. L. S., & Lima Filho, R. N. (2022). O impacto da pandemia da COVID-19 nas despesas com energia elétrica nas universidades federais do Brasil: Uma análise comparativa entre os anos de 2019 e 2020. *ID on Line. Revista de Psicologia, 16*(59), 44–55. https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/3365/5281

Reis, L. F., & Chaves, V. L. J. (2021). Dívida pública e o financiamento das universidades federais (2013–2020). *Revelli, 13*, e-202151. https://doi.org/10.51913/revelli.v13i0.12201

Reis, L. F., & Macário, E. (2020). Dívida pública e financiamento das universidades federais e da ciência e tecnologia no Brasil (2003–2020). *Práxis Educacional, 16*(41), 20–46. https://doi.org/10.22481/praxisedu.v16i41.7243

Rodrigues, C. C., Ávila, C. A. L., Tavares, M., & Barbosa, V. L. (2023). Reflexos dos cortes orçamentários sobre os gastos das universidades públicas federais. In *Anais do Congresso Brasileiro de Custos*. https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/5095

Santos, C. C. B., Abrantes, P. P. M. de, & Zonta, R. (2021). Limitações orçamentárias: Desafios à assistência estudantil da UnB em tempos de pandemia. *Cadernos Cajuína, 6*(3), 213–227. https://old.cadernoscajuina.pro.br/index.php/cadcajuina/article/view/503/433

Santos, J. A., & Pereira, V. de C. (2019). A destinação orçamentária da União e sua vinculação ao custo aluno nas universidades federais. In *Anais do Congresso Brasileiro de Custos*. https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4634

Santos, S. F. dos. (2013). *Financiamento público das instituições federais de ensino superior – IFES: Um estudo da Universidade de Brasília – UnB* [Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília]. https://www.dpo.unb.br/images/phocadownload/prodacademicadpo/Fernando_Soares.pdf

Schmidt, E., Groeneveld, S., & Van de Walle, S. (2017). A change management perspective on public sector cutback management: Towards a framework for analysis. *Public Management Review, 19*(10), 1538–1555. https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1296488

Silva, A. T. da, & Guimarães, A. R. (2022). Orçamento público e financiamento das universidades federais no Brasil. *Cadernos de Pós-graduação, 21*(2), 106–117. https://doi.org/10.5585/cpg.v21n2.21317

Silva, L. M. de A., & Araújo, R. S. de. (2022). Financiamento das universidades federais em contexto de crise, contrarreformas e austeridade fiscal. *Revista Cocar, 16*(34), 1–19. https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/4996

CONFLITO DE INTERESSES

Os autores afirmam não haver conflito de interesses.

DISPONIBILIDADE DOS DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo podem ser disponibilizados a partir de solicitação aos autores.

CONTRIBUIÇÕES DOS AUTORES

Funções	1º autor	2º autor	3º autor	4º autor	5º autor
Conceituação	♦	♦			
Curadoria de dados	♦	♦			
Análise Formal	♦	♦	♦	♦	
Obtenção de financiamento					
Investigação	♦	♦	♦	♦	
Metodologia	♦	♦	♦	♦	
Administração do projeto		♦			
Recursos					
Software	♦	♦	♦	♦	
Supervisão		♦			
Validação	♦	♦	♦	♦	♦
Visualização	♦	♦	♦	♦	♦
Escrita – primeira redação	♦				
Escrita – revisão e edição		♦	♦	♦	♦

DIREITOS AUTORAIS

Os autores mantêm os direitos autorais relativos aos seus artigos e concedem à Revista Catarinense da Ciência Contábil (RCCC) o direito de primeira publicação, sendo a obra simultaneamente licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).