



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Fundamentos do Serviço Social: Formação Profissional do/a Assistente Social

Autonomia universitária sob a contrarreforma neoliberal do ensino superior brasileiro

Ana Beatriz Rodrigues Dattoli¹

Resumo: Este artigo analisa a autonomia universitária no Brasil a partir da reconfiguração do Estado sob hegemonia neoliberal e da centralidade assumida pelo fundo público na dinâmica contemporânea de acumulação. Parte-se da hipótese de que, no contexto do capitalismo dependente financeirizado, a autonomia mantém-se como princípio constitucional, mas é materialmente condicionada por regimes fiscais orientados à estabilidade monetária e ao pagamento da dívida pública. Inicialmente, examina-se a reorganização do Estado brasileiro nas últimas décadas, com ênfase na financeirização, na disciplina fiscal e na subordinação do orçamento social às exigências do capital portador de juros. Em seguida, discute-se a autonomia universitária como categoria histórica, reconstruindo sua trajetória no país e analisando sua reconfiguração no interior das reformas gerenciais e dos dispositivos de austeridade. Argumenta-se que a tensão entre forma jurídica e materialidade orçamentária constitui o núcleo da disputa contemporânea em torno da universidade pública, evidenciando que a defesa da autonomia está intrinsecamente vinculada ao debate sobre o projeto de Estado e a destinação social do fundo público.

Palavras-chave: Política social; Racionalidade fiscal; Ensino superior público; Autonomia universitária; Fundo público.

Abstract: This article examines university autonomy in Brazil in light of the reconfiguration of the State under neoliberal hegemony and the central role assumed by public funds in contemporary dynamics of capital accumulation. It argues that, within the context of dependent and financialized capitalism, university autonomy remains formally preserved as a constitutional principle but is materially constrained by fiscal regimes oriented toward monetary stability and public debt servicing. The first part analyzes the reorganization of the Brazilian State in recent decades, emphasizing financialization, fiscal discipline, and the subordination of social spending to the interests of interest-bearing capital. The second part approaches university autonomy as a historical and relational category, reconstructing its trajectory in Brazil and examining its contemporary redefinition amid managerial reforms and austerity policies. The article contends that the tension between legal form and budgetary materiality constitutes the core of the current dispute over public universities, highlighting that the defense of autonomy is inseparable from broader debates about the State and the social allocation of public funds.

Keywords: Social policy; Fiscal rationality; Public higher education; University autonomy; Public funds.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo resulta de reflexões desenvolvidas no âmbito de uma dissertação de mestrado

¹ Assistente Social, Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, dattoliana@gmail.com.



que se dedica à análise das transformações recentes na política de educação superior no Brasil. Parte-se do entendimento de que a universidade pública não pode ser compreendida dissociada da reconfiguração do Estado sob hegemonia neoliberal e da centralidade assumida pelo fundo público na dinâmica contemporânea de acumulação.

Nas últimas décadas, os modelos de expansão neoliberais promoveram um deslocamento da educação do campo das políticas sociais para a esfera mercantil. No caso das universidades públicas, esse movimento implicou a redefinição das formas de financiamento, a incorporação de instrumentos gerenciais e a ampliação da influência de interesses empresariais na formulação das políticas educacionais. Como observa Leher (1999, p. 29), nesse contexto “o debate educacional é pautado em grande parte pelos homens de negócios”, indicando que a disputa em torno da universidade ultrapassa o plano pedagógico e se insere nas estratégias mais amplas de reorganização do capital.

É nesse cenário que se coloca o problema da autonomia universitária. Frequentemente evocada como princípio constitucional e como valor intrínseco à universidade, a autonomia tende a ser tratada como categoria normativa abstrata. Este artigo propõe analisá-la como relação histórica, atravessada pelas transformações do Estado e pelas regras fiscais que delimitam o financiamento das políticas sociais. Sustenta-se que, no contexto do capitalismo dependente financeirizado, a autonomia mantém-se como enunciado jurídico, mas é exercida sob condicionantes fiscais que restringem sua materialização. A questão que orienta a análise é a seguinte: que significado assume a autonomia universitária quando o orçamento público se encontra estruturado por dispositivos de disciplina fiscal orientados à estabilidade monetária e ao pagamento da dívida?

Para enfrentar essa questão, o texto organiza-se em dois momentos articulados. Inicialmente, examina-se a reconfiguração do Estado brasileiro sob hegemonia neoliberal, com ênfase na centralidade do fundo público e na consolidação de regimes fiscais que subordinam o gasto social às exigências da valorização financeira. Em seguida, discute-se a autonomia universitária como categoria histórica, reconstruindo sua trajetória no Brasil e analisando sua reconfiguração contemporânea. Ao articular esses planos, busca-se evidenciar que a tensão entre forma jurídica e materialidade orçamentária constitui um dos núcleos da disputa atual em torno da universidade pública.

2. RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO E CENTRALIDADE DO FUNDO PÚBLICO SOB HEGEMONIA NEOLIBERAL

Para entender as transformações recentes nas políticas sociais brasileiras é necessário integrá-las ao contexto do processo de reconfiguração do Estado sob hegemonia neoliberal.

Segundo Harvey (2008) o neoliberalismo é,



individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. (Harvey, 2008, p.5)

O neoliberalismo, portanto, não implica a retração do Estado, mas sua reorientação funcional. O Estado não desaparece; ele se reconfigura como garantidor das condições gerais de reprodução do capital, particularmente na sua forma financeirizada. Tal pensamento ascende como resposta às dificuldades que se aprofundam com o esgotamento do padrão fordista-keynesiano nos anos 1970. O arranjo que sustentou os chamados “trinta anos gloriosos” do pós-guerra já não conseguia sustentar o ritmo de crescimento exigido pelo capital: a queda tendencial da taxa de lucro e a estagflação expunham os limites de um modelo baseado na ampliação do gasto público e na mediação estatal dos conflitos sociais. Como observa Netto (2017), a acumulação alcança um estágio em que as concessões redistributivas e os mecanismos de regulação que antes garantiam estabilidade passam a ser percebidos como obstáculos à valorização.

Nesse terreno fértil, a crítica formulada por Hayek décadas antes ganha centralidade. A defesa da redução do Estado e da supremacia do mercado deixa de ser posição marginal para converter-se em programa político. Nesse sentido, é imposto ao Chile sob regime ditatorial o papel de cobaia do neoliberalismo, em sequência o modelo é exportado e consolidado nos governos de Thatcher e Reagan, por exemplo, e se espalhando com rapidez principalmente pela Europa. No Brasil, essa agenda chega com algum atraso, mas encontra uma conjuntura de crise econômica, hiperinflação e endividamento externo que a torna não apenas plausível, mas apresentada como inevitável.

Conforme analisam Behring e Boschetti (2016), a inserção dependente do Brasil no capitalismo mundial o posiciona de forma subordinada às decisões e crises do centro do sistema. A crise dos anos 1970, a reorganização do sistema monetário internacional e a elevação das taxas de juros impulsionam a financeirização e ampliam o endividamento dos países periféricos. O Brasil não foi exceção. Altamente endividado, ingressa na década de 1980 sob forte pressão dos credores internacionais. O projeto desenvolvimentista que marcou o período da ditadura civil-militar é progressivamente substituído por uma agenda centrada na estabilização econômica e no pagamento da dívida. A prioridade deixa de ser a expansão produtiva e passa a ser a credibilidade financeira, reorganizando o fundo público.

Mas, é na década seguinte que esse movimento deixa de ser apenas resposta conjuntural à crise e se consolida como projeto político assumido. O neoliberalismo passa a se apresentar como uma espécie de “solução técnica inevitável” para os problemas econômicos, defendendo ajuste fiscal permanente, privatizações e desregulamentação como se fossem medidas neutras e universalmente racionais (Behring, 2003). Entretanto, como enfatiza Behring (2021), o que se institui é um processo continuado de contrarreformas que desloca o ajuste econômico para o interior das políticas sociais. Isso significa que a fonte para o equilíbrio fiscal vai para além da



estrutura tributária regressiva e a dinâmica da dívida pública, saúde, previdência, assistência e educação passam a ser tratadas prioritariamente sob a lógica do custo e da sustentabilidade fiscal, enquanto a destinação do fundo público ao capital portador de juros permanece intocada. O ajuste é bem seletivo; o pagamento da dívida, os mecanismos de remuneração financeira e a preservação da credibilidade junto ao mercado não entram no rol das áreas “insustentáveis”. A centralidade do fundo público torna-se, então, elemento analítico decisivo.

Como argumenta Cislighi (2021), a financeirização não apenas restringe o financiamento das políticas sociais, mas as captura internamente. Segundo a autora,

o que restou de serviços residuais oferecidos nas políticas sociais, sustentados pelo fundo público, passaram a ser cada vez mais tomados pelos processos de financeirização (...). Dessa forma, transformam fundo público em capital portador de juros e inserem os trabalhadores no sistema bancário-financeiro (Cislighi, 2021, p. 120-121).

A política social deixa, assim, de operar prioritariamente como mediação de direitos e passa a integrar o circuito de valorização do capital-dinheiro, convertendo necessidades sociais em oportunidades de endividamento e rentabilidade financeira. Na mesma direção, Boschetti (2013) afirma que “A financeirização da economia provoca uma ‘perversa alquimia’ [...] e transforma o fundo público em fermento para fazer crescer os lucros do capital.” (Boschetti, 2013, p. 356).

Essa dinâmica não se esgota na restrição de recursos. Como demonstra Cislighi (2021), apoiando-se na análise de Marx acerca do capital portador de juros no Livro III de O Capital, a financeirização contemporânea deve ser compreendida a partir da forma D–D’, na qual o capital-dinheiro aparenta valorizar-se autonomamente. Trata-se de uma forma social fetichizada, pois oculta que o juro é parcela da mais-valia produzida na esfera produtiva. Ao recuperar essa formulação marxiana, Cislighi evidencia que, na etapa financeirizada do capitalismo, essa forma deixa de ser complementar e passa a exercer função disciplinadora sobre a política econômica. O Estado organiza sua ação para assegurar estabilidade monetária, solvência fiscal e regularidade no pagamento da dívida, subordinando o orçamento público às exigências da valorização do capital portador de juros (Cislighi, 2021).

Sob essas condicionantes, a racionalidade fiscal incide diretamente sobre a forma de gestão das políticas sociais. A restrição orçamentária permanente exige dispositivos que operacionalizem tecnicamente a escassez. Consolida-se, assim, uma gestão orientada por metas, indicadores e critérios de desempenho, onde a ampliação formal de direitos convive com obstáculos para sua materialização (Chaves, 2025). Não diferentemente, também o ensino superior, como observa Queiroz,

a contrarreforma da educação superior faz parte de um processo maior, que é o reordenamento do Estado, defendido pela burguesia local e internacional como importante estratégia de ampliação do campo de exploração lucrativa do capital em crise e de difusão do projeto da sociabilidade burguesa (Queiroz, 2020, p.42).

Justamente nesse sentido que a autora situa o papel dos organismos internacionais na intensificação da privatização, da desregulamentação e da desnacionalização, enquanto face do projeto neoliberal de educação, em relação aos países periféricos. É nesse contexto de subordinação do Estado à lógica do capital portador de juros que os organismos internacionais



assumem papel estratégico na difusão e operacionalização do projeto neoliberal para a educação superior. As instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) operaram como formuladores de diretrizes que articularam ajuste fiscal e a reconfiguração das políticas sociais nos países periféricos. Sob o discurso da democratização do acesso e da modernização institucional, passam a defender a diversificação das fontes de financiamento, a ampliação das parcerias público-privadas, a compra de vagas públicas em instituições privadas e o fortalecimento de organizações da sociedade civil como parceiras da gestão educacional (Queiroz, 2020).

No Brasil, a incorporação dessas diretrizes articula-se diretamente à reforma do Estado implementada a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, materializada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, coordenado por Luiz Carlos Bresser-Pereira. Essa reforma instituiu a chamada administração pública gerencial, redefinindo o papel estatal, ampliando mecanismos de contratualização, flexibilização administrativa e aproximação ao direito privado. Silva Jr. (2002) evidencia que esse novo padrão de gestão expressa a internalização da racionalidade do capital nas instituições públicas, convertendo a universidade em organização orientada por eficiência, desempenho e captação de recursos. Segundo o autor,

Essa matriz orientadora do Estado, (...), deriva da racionalidade do movimento da sociedade no presente estágio do capitalismo, quando o capital põe-se em todas as esferas sociais, estabelecendo assim, o império do privado para as instituições por meio dos mais diversos processos. A educação em geral, e em particular a educação superior foi reconfigurada com muita intensidade pela própria reforma do Estado, na qual está presente a transformação das instituições de educação superior em organizações sociais, que seriam fundações públicas regidas pelo direito privado (...). (Silva Jr. 2002. p. 49).

Essa racionalidade não se altera mesmo com os governos seguintes, sendo esses voltados a um projeto e com uma base mais à esquerda. A ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, não significou de fato a exclusão dessa lógica. A partir de 2003, sob as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, há inflexões relevantes no ensino superior: ampliação da rede federal, políticas de ação afirmativa, expansão de vagas públicas e interiorização do ensino superior. Não se trata, portanto, de equiparar esse projeto político com os anteriores, contudo, como assinala Lima (2019), a expansão foi articulada à ação direta do setor privado, reafirmando a mercantilização como eixo estruturante da educação superior no capitalismo dependente. A democratização do acesso não rompeu com a dualidade histórica do sistema, mas a reorganizou sob novas mediações, ou seja, amplia-se o acesso, mas preserva-se a lógica de financiamento indireto do capital educacional.

A análise da política de educação superior no Brasil nas duas primeiras décadas do novo século pressupõe a consideração de um eixo estruturante dessa política: a disputa entre projetos antagônicos de educação e de universidade. Para os trabalhadores, a educação é um direito conquistado por suas lutas históricas. Para o capital a educação é um serviço a ser negociado no lucrativo mercado educacional. (Lima, 2019, p.9)

A expansão do acesso, a redefinição dos mecanismos de financiamento e a incorporação de instrumentos gerenciais devem ser compreendidas como expressões históricas dessa disputa.

No período pós-2003, a ampliação da rede federal e a interiorização do ensino superior



coexistiram com a intensificação de políticas de financiamento estudantil e de incentivos fiscais ao setor privado, mobilizando o fundo público para sustentar o crescimento do mercado educacional (Lima, 2019; Lima; Pereira, 2009). A exemplo disso o Programa Universidade para Todos (PROUNI) criado em 2004, operou por meio de renúncia fiscal, convertendo tributos que poderiam compor o orçamento público em subsídio indireto ao capital educacional privado. Já o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), especialmente a partir de sua reformulação e expansão entre 2012 e 2014, ampliou o crédito educativo e inseriu amplos segmentos da juventude trabalhadora no circuito do endividamento bancário, articulando a política educacional à lógica da financeirização. Paralelamente, o REUNI (2007) promoveu expansão de vagas e interiorização das universidades federais, porém condicionado a metas de racionalização administrativa e aumento da relação aluno/professor, expressando a incorporação de instrumentos gerenciais no interior das instituições públicas.

Essa subordinação assume contornos institucionais particularmente rígidos a partir da crise econômica e política que se aprofunda em 2014, culminando no golpe de 2016. Sob Michel Temer e com a Emenda Constitucional nº 95/2016 que institucionaliza o teto de gastos, o governo congela os gastos primários por vinte anos, corrigidos apenas pela inflação, a chamada “PEC do Teto” converte o ajuste fiscal em uma regra permanente (Behring, 2021). Especificamente ao ensino superior a EC 95 produz compressão estrutural dos orçamentos das universidades federais, ampliando a dependência de recursos extraorçamentários e intensificando pressões por parcerias e captação externa. Em relação a isso Silva *et al.* (2023) relatam

A EC n. 95/2016 restringiu drasticamente o orçamento da educação, da ciência e da cultura. (...) A EC n. 95 se converteu em uma “lei de ferro” utilizada pelo bloco no poder para finalmente reduzir orçamentariamente as despesas obrigatórias, como o custo de servidores, aposentadorias, manutenção do aparato estatal etc. Com isso, as universidades tiveram de efetivar demissões em massa de terceirizados, em detrimento da manutenção, e estagnar ou mesmo reduzir as políticas e ações de assistência estudantil (...) (Silva et al. (2023, p. 202-203).

No governo de Jair Bolsonaro, a política educacional assume contornos mais agudos de instabilidade e confronto. Para Guimarães (2025), a sucessão de ministros no Ministério da Educação - Ricardo Vélez Rodríguez, Abraham Weintraub e Milton Ribeiro - evidencia não apenas uma desorganização administrativa, mas a centralidade dos embates ideológicos na condução da pasta. O discurso oficial passa a caracterizar as universidades públicas como espaços de “balbúrdia”, doutrinação e desperdício de recursos, legitimando bloqueios orçamentários e intervenções sob a retórica da eficiência. Como já sinalizado, não se trata de uma narrativa inédita, mas de uma formulação mais explícita e truculenta.

Nesse sentido, a renovação dos padrões dependentes de desenvolvimento envolve, para além da reconfiguração econômica, uma ofensiva política e ideológica sobre a universidade. Dialogando com Florestan Fernandes, Lima (2019) sustenta que a burguesia brasileira, associada ao imperialismo, combina expropriação econômica e conformação cultural. Nesse quadro, a universidade converte-se em espaço estratégico da disputa: simultaneamente mercado educacional e instância de produção de consensos. A mercantilização não opera



apenas pela expansão do setor privado, mas pela difusão de uma racionalidade que naturaliza a subordinação externa, redefine desigualdades estruturais como “ineficiências” e desloca a crítica estrutural para o plano técnico-administrativo.

Conforme demonstra Guimarães (2025), os contingenciamentos orçamentários vieram acompanhados da deslegitimação pública das ciências humanas, de ataques reiterados a pesquisadores e do incentivo a modelos educacionais alinhados a uma perspectiva conservadora, como as escolas cívico-militares. Guimarães (2025) salienta também a ingerência promovida pelo Executivo na direção das instituições de ensino, quando o governo nomeia reitores que foram anteriormente desaprovados nas consultas internas. Por desconsiderar a escolha das comunidades acadêmicas, o governo tensionou o princípio constitucional da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, convertendo-a em prerrogativa formal esvaziada de efetividade.

Se, no governo Bolsonaro, a ofensiva assumiu feições mais abruptas, combinando asfixia orçamentária, confronto ideológico e ingerência direta nas universidades, no terceiro governo Lula o cenário se reconfigura e mais uma vez sem significar a superação das determinações estruturais que tensionam a política educacional. A análise de Gawryszewski (2025), ao examinar os primeiros movimentos do governo Lula III na área educacional, evidencia que o governo apresentou maior disposição ao diálogo institucional e recomposição administrativa.

Gawryszewski (2025) demonstra que a recomposição do debate educacional, principalmente em torno da Lei Nº 14.945/2024, que reestrutura o ensino médio, ocorreu sob forte presença de representantes vinculados a fundações empresariais no próprio grupo de transição governamental, indicando que a mediação com frações do capital educacional permaneceu como elemento estruturante da condução da política. A chamada “guerra de posição” em torno do ensino médio revela que a mudança de governo não dissolve a disputa; ela apenas a reorganiza dentro de um pacto político mais amplo, no qual a governabilidade impõe limites objetivos às possibilidades de reversão integral das reformas anteriores.

Nesse ponto, a discussão fiscal adquire centralidade analítica. Em 2023, é aprovado o chamado Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200/2023), apresentado como substituição ao Teto de Gastos. A mudança, à primeira vista, parece significativa: sai o congelamento linear das despesas por vinte anos (EC 95/2016) e entra uma regra que permite crescimento real do gasto público. No entanto, esse crescimento não é livre; ele passa a obedecer a parâmetros vinculados ao desempenho das receitas e ao cumprimento de metas de resultado primário. Segundo Salvador (2023), o Novo Arcabouço Fiscal substitui a EC 95 de maneira formal, mas preserva o núcleo da política econômica orientada pela contenção das despesas primária e matendo o pagamento de juros e encargos da dívida pública. O autor destaca que a proposta não foi submetida a amplo debate com a classe trabalhadora ou com os movimentos sociais, restringindo-se ao circuito da tecnocracia econômica e blindando a condução da política fiscal da disputa pública. Para Salvador (2023), o arcabouço consolida mecanismos que asseguram a captura do fundo público pelo capital portador de juros, ao mesmo



tempo em que impõem limites ao crescimento do orçamento social. Além disso, reproduz pressupostos característicos da racionalidade neoliberal, como a analogia entre orçamento público e orçamento doméstico e a crença de que o ajuste fiscal produziria confiança e, por essa via, estimularia o investimento - desconsiderando que a dinâmica do investimento capitalista responde fundamentalmente às expectativas de lucro e à expansão da demanda.

No plano operacional, conforme sistematiza Lavor (2023), as despesas obrigatórias tendem a crescer de forma autônoma, o que faz com que o limite global de gasto incida com maior intensidade sobre investimentos e políticas sociais. Ainda que o arcabouço preveja um piso para investimentos, esse patamar é considerado insuficiente para sustentar uma política anticíclica robusta, especialmente em contextos de desaceleração econômica.

Sendo assim, quando a universidade pode ser politicamente intervinda e fiscalmente condicionada, a autonomia não desaparece, mas é tensionada em sua própria definição. A questão deixa de ser apenas jurídica e torna-se histórica: que tipo de autonomia é possível sob tais determinações?

3. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA COMO RELAÇÃO HISTÓRICA SOB CONDICIONANTES FISCAIS

Se, no capítulo anterior, evidenciou-se como as reformas do Estado e os regimes de austeridade redefiniram o padrão de financiamento das políticas sociais incidindo diretamente sobre as universidades públicas, agora se faz necessário também examinar como essa racionalidade se projeta sobre a própria constituição da universidade enquanto instituição. Em específico em relação a autonomia universitária, esta frequentemente tratada como princípio jurídico abstrato, não se constitui fora das determinações políticas e fiscais que organizam a ação estatal. Compreender seus limites contemporâneos exige, portanto, articulá-la às transformações no regime de financiamento público.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 207, que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, devendo obedecer ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988).

A inscrição desse princípio no texto constitucional representou, por si só, um avanço jurídico significativo, sobretudo quando considerada a trajetória autoritária que marcou a relação entre Estado e universidade ao longo do século XX. Contudo, a positivação legal da autonomia não elimina as disputas em torno de seu significado, nem garante, por si, as condições materiais necessárias à sua efetivação.

Mas, do que de fato se trata o conceito de autonomia na universidade? Para Minto (2018), concepções distintas de universidade produzem concepções igualmente distintas de autonomia. A tendência a tratá-la como atributo essencial da instituição universitária ou como simples prerrogativa jurídica obscurece seu caráter histórico e relacional. Nesse sentido, como afirma o autor, a defesa abstrata da autonomia



não pode servir para ocultar o fato de que as universidades não só vêm existindo e se mantendo em períodos de profunda escassez de autonomia, como compactuando com projetos, ideias e práticas que inviabilizam qualquer sentido concreto de autodeterminação (Minto, 2018, p. 5).

Ao afirmar que não haveria universidade sem autonomia, corre-se o risco de abstrair o fato de que as universidades existiram, e existem, sob condições de profunda restrição de autodeterminação, inclusive quando formalmente reconhecida (Minto, 2018). A autonomia, portanto, não pode ser compreendida como essência ou como condição metafísica da universidade, mas como relação social tensionada pelas correlações de forças que atravessam o Estado e a sociedade. Trata-se de uma capacidade institucional de autodeterminação relativa quanto às finalidades, aos meios e à organização de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, exercida dentro de um determinado ordenamento jurídico e sob condições históricas específicas. Ela envolve, ao menos, três dimensões articuladas: (i) a didático-científica, referente à definição de currículos e projetos de pesquisa; (ii) a administrativa, relativa à organização interna e à escolha de suas direções; e (iii) a de gestão financeira e patrimonial, concernente à administração dos recursos necessários à realização de suas funções. Essas dimensões, contudo, não existem no vazio: dependem das condições materiais de financiamento e das formas de regulação estatal que delimitam o campo de decisão institucional. Essa caracterização da autonomia como relação histórica permite recolocar o debate no terreno das determinações materiais que a sustentam ou restringem, sendo possível compreendê-la enquanto relação social historicamente determinada, não alheia a correlação de forças políticas.

Nessa mesma linha, Fávero (2005) reforça essa perspectiva ao sustentar que a análise da autonomia exige a consideração do contexto em que é proposta e implementada. Medidas de controle sobre a universidade surtiram efeitos particularmente intensos em períodos autoritários, como o Estado Novo e a ditadura civil-militar, mas as tensões não se restringem a esses momentos. Mesmo em contextos democráticos, o exercício da autonomia permanece condicionado por dispositivos institucionais, orçamentários e políticos que delimitam seu alcance concreto.

Essa tensão entre reconhecimento formal e realização material torna-se mais inteligível quando situada na trajetória histórica da universidade brasileira. Como analisa Saviani (2021), a constituição da universidade no Brasil ocorreu de forma tardia e fragmentada, inicialmente por meio da reunião de faculdades isoladas, sem a consolidação de um projeto universitário integrado. Mesmo após o Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, manteve-se o padrão agregador, com exceções pontuais. A própria emergência da autonomia como reivindicação antecede sua formalização constitucional, já no início da década de 1960, no contexto dos debates sobre reforma universitária, o movimento estudantil, especialmente por meio da União Nacional dos Estudantes (UNE), formulou a autonomia como condição estruturante da transformação do ensino superior. No I Seminário Nacional de Reforma Universitária (1961), ela foi definida como a capacidade de elaborar orçamentos, eleger dirigentes, reformular currículos e experimentar métodos de ensino. Essa formulação representava crítica relevante às formas de controle estatal, mas ainda não explicitava plenamente as determinações estruturais que



condicionavam a universidade em uma sociedade marcada por antagonismos de classe. As contribuições de Álvaro Vieira Pinto, conforme destaca Saviani (2021), introduzem inflexão decisiva nesse debate. No II Seminário Nacional de Reforma Universitária (1962), a autonomia passa a ser problematizada como categoria potencialmente ambígua. Em uma sociedade estruturalmente desigual, poderia converter-se em mecanismo de reprodução de privilégios, afastando a universidade das demandas das classes trabalhadoras. A autonomia já aparecia, portanto, como categoria atravessada por contradições, e não como princípio neutro.

O golpe civil-militar de 1964 interrompe esse processo de elaboração crítica e redefine autoritariamente a política universitária. A Reforma Universitária de 1968 incorporou formalmente o princípio da autonomia, mas, como demonstra Saviani (2021), os dispositivos que explicitavam como a autonomia seria efetivada foram vetados, e o decreto regulamentador de 1969 retirou referências mais concretas à sua operacionalização. Em termos simples, a autonomia passou a constar no texto legal, mas perdeu os instrumentos que permitiriam sua realização prática. A autonomia permanece como enunciado jurídico, mas é esvaziada em sua dimensão material. A supressão dos instrumentos de efetivação da autonomia evidencia que sua realização sempre esteve vinculada às condições políticas e orçamentárias definidas pelo Executivo, revelando que a dimensão fiscal não é elemento externo, mas constitutivo da própria disputa em torno da autonomia.

A Constituição de 1988 recoloca a autonomia em outro patamar jurídico, vinculando-a à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Ainda assim, a disputa em torno de seu conteúdo permanece aberta. A partir da década de 1990, no contexto das reformas do Estado, observa-se uma inflexão significativa no modo como a autonomia passa a ser mobilizada no discurso e na prática das políticas públicas. Chauí (2000) identifica nesse período um deslocamento semântico decisivo: a autonomia passa a ser entendida como capacidade operacional de gestão de recursos, públicos e privados, e não mais como forma de inserção da universidade em um projeto nacional de educação e pesquisa. A ênfase recai sobre eficiência administrativa, metas de desempenho e racionalização de custos. Paula (2003) aprofunda essa crítica ao demonstrar que a autonomia passa a ser crescentemente confundida com autonomia financeira, convertendo-se em mecanismo de transferência de responsabilidades do Estado para as universidades públicas. Sob o discurso da modernização, impõe-se às instituições a necessidade de captar recursos no mercado, internalizando lógicas competitivas.

Essa reconfiguração altera qualitativamente o sentido da autonomia. De princípio vinculado à liberdade acadêmica e à definição de fins institucionais, ela passa a operar como instrumento de responsabilização gerencial. A universidade torna-se formalmente autônoma para administrar escassez, captar recursos e ajustar-se a parâmetros externos de avaliação, enquanto as diretrizes macroestruturais de financiamento e política econômica permanecem definidas fora de seu âmbito de deliberação.

Nesse sentido, a autonomia universitária, sob regimes de austeridade fiscal, tende a ser formalmente preservada e materialmente comprimida. A imposição de tetos de gasto, metas



fiscais e mecanismos de contenção orçamentária desloca a disputa pela autonomia para o interior do próprio fundo público, subordinando a política educacional às exigências da estabilização macroeconômica. A universidade torna-se autônoma para gerir escassez, mas não para disputar as prioridades estruturais do orçamento estatal. Preservada como princípio constitucional, ela é exercida dentro de margens previamente delimitadas pelo regime fiscal e pela centralidade do capital portador de juros na apropriação do fundo público. A tensão entre forma jurídica e materialidade orçamentária constitui, assim, o núcleo contemporâneo da disputa em torno da universidade pública.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo do artigo buscou evidenciar que a autonomia universitária não pode ser compreendida como princípio isolado ou como garantia exclusivamente jurídica. Sua forma histórica é inseparável da reconfiguração do Estado e do padrão de financiamento das políticas sociais sob hegemonia neoliberal. Ao deslocar o fundo público para o centro da dinâmica de valorização do capital portador de juros, o Estado redefine as margens materiais de sustentação da universidade pública, condicionando o exercício da autonomia a limites previamente estabelecidos pela disciplina fiscal.

No primeiro movimento do texto, demonstrou-se que a centralidade assumida pela estabilidade monetária, pelo resultado primário e pelo pagamento da dívida reorganiza estruturalmente o orçamento público. Nesse cenário, o gasto social passa a operar como variável de ajuste, enquanto as despesas financeiras permanecem blindadas. A universidade pública, inserida nesse arranjo, passa a conviver com contingenciamentos, metas de desempenho, incentivos à captação externa e mecanismos gerenciais que deslocam a autonomia do plano da definição de fins institucionais para o plano da administração da escassez.

No segundo momento, ao reconstruir a trajetória histórica da autonomia universitária no Brasil, evidenciou-se que ela sempre esteve atravessada por disputas políticas e por condicionantes institucionais. Mesmo quando formalmente reconhecida, sua materialização dependeu das correlações de forças que estruturam o Estado e da forma como o fundo público é apropriado. No contexto contemporâneo, marcado pela financeirização e pela consolidação de regimes fiscais restritivos, a autonomia preserva-se como enunciado constitucional, mas é exercida dentro de margens estreitas, definidas externamente às próprias instituições. Isso não significa que a autonomia tenha sido suprimida, mas que ela foi reconfigurada. A tensão entre forma jurídica e materialidade orçamentária constitui o núcleo do problema analisado: uma autonomia formalmente garantida, porém materialmente condicionada por um regime fiscal que subordina a política educacional à lógica da solvência financeira. Nesse sentido, a disputa em torno da universidade pública não se limita à gestão interna ou à ampliação de recursos pontuais; ela envolve o próprio padrão de organização do Estado e a destinação social do fundo público.

Como afirma Leher (2019, p. 224),

Se a autonomia não é forte, é porque a democracia é débil e vice-versa. Governos com pretensão autocrática, igrejas fundamentalistas, grupos econômicos hostis ao



desenvolvimento social, agrupamentos corporativos particularistas, forças políticas conservadoras em geral não possuem apreço à autonomia. E é a autonomia que fomenta a liberdade de cátedra, a pesquisa livre, a gestão democrática e o protagonismo estudantil em busca de outros anseios sociais.

A reflexão de Leher permite compreender que a fragilização da autonomia não é fenômeno restrito ao plano administrativo ou financeiro, mas expressão de um ambiente político mais amplo no qual a própria democracia se encontra tensionada. Dessa forma, discutir autonomia universitária implica discutir projeto de Estado, regime fiscal e horizonte democrático. Enquanto o fundo público permanecer estruturalmente orientado pela valorização financeira e enquanto a política econômica delimitar previamente os contornos do gasto social, a autonomia tenderá a operar sob condições restritivas. A defesa da universidade pública, portanto, não se esgota na reivindicação de prerrogativas institucionais; ela exige enfrentar as determinações estruturais que subordinam o orçamento social às exigências do capital. É nesse terreno que se situa, em última instância, a disputa contemporânea pela autonomia universitária.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R. Brasil Em Contrarreforma – Desestruturação Do Estado E Perda De Direitos. (“Contrarreforma do Estado e disputa pelo fundo público: reflexões no ...”) São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rosseti. BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2016. – (Biblioteca básica de serviço social; v.2).

CHAVES, Thiago Zandoná. A política orçamentária das universidades federais: do Novo Regime Fiscal ao Novo Arcabouço Fiscal. Revista de Políticas Públicas, 2025.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. Financeirização, Ultraneoliberalismo e Política Social: impactos para o trabalho dos assistentes sociais.

GAWRYSZEWSKI, Bruno. Debates e embates em torno do Novo Ensino Médio no governo Lula III (2023–2024). Revista Desenvolvimento e civilização. V.6, Nº2. Julho de 2025.

GUIMARÃES, Júlia de Moura Martins. A educação como resistência: o ensino superior brasileiro no enfrentamento político ao Governo Bolsonaro. 2025. Tese (Doutorado) — Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025.

HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

LAVOR, Pedro Valter Ferreira de. Impacto das regras fiscais no financiamento da educação pública superior: uma análise de caso da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2024. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Pernambuco, 2024.

LEHER, R. Autonomia universitária e liberdade acadêmica. Revista Contemporânea de Educação, v. 14, n. 19, Rio de Janeiro, 2019.

LEHER, R. Um Novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. Revista Outubro, Rio de Janeiro, ed. 3, p. 19-30, 1999

LIMA, Katia. Desafio educacional brasileiro e ofensiva ultraconservadora do capital. *Universidade e Sociedade*, Brasília, edição especial América Latina, p. 08-39, 2019.

LIMA, Kátia. PEREIRA, Larissa Dahmer. Contrarreforma na educação superior brasileira:



impactos na formação profissional em Serviço Social. In: Sociedade em Debate. Pelotas, 15(1): 31-50, jan-jun/2009.

NETTO, José Paulo. A crise global e a significação da ofensiva neoliberal. In: BRAZ, Marcelo (org.). Ensaio de um marxista sem repouso. São Paulo: Cortez, 2017.

QUEIROZ, Viviane de. O fundo patrimonial (endowment fund): a agenda do capital para as universidades brasileiras. *Universidade e Sociedade*, Brasília, n. 65, p. 42-55, 2020.

SALVADOR, Evilásio da Silva. O arcabouço fiscal e as implicações das políticas sociais. Instituto Humanitas Unisinos – IHU, 13 jul. 2023. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/628356-o-arcabouco-fiscal-e-as-implicacoes-daspoliticas-sociais-artigo-de-evilasio-salvador>. Acesso em: 18 fev. 2026.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. *Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xama, 2002.

SILVA, Simone; LEHER, Roberto; SARDINHA, Rafaela; CRUZ, Andreia Gomes da; NASCIMENTO, Luciane. Educação superior pública federal no governo autocrático. In: LEHER, Roberto (org.). Educação no Governo Bolsonaro: inventário da devastação. São Paulo: Expressão Popular, 2023, p. 187-214.