



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AValiação DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – MPPGAV

MÉRCIA GOMES CORDEIRO

CAPTAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS COMO FONTE DE FINANCIAMENTO
DO ENSINO SUPERIOR NO CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS - CAMPUS II DA
UFPB, UMA ANÁLISE NO PERÍODO DE 2014 A 2019

JOÃO PESSOA - PB

2021

MÉRCIA GOMES CORDEIRO

**CAPTAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS COMO FONTE DE FINANCIAMENTO
DO ENSINO SUPERIOR NO CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS - CAMPUS II DA
UFPB, UMA ANÁLISE NO PERÍODO DE 2014 A 2019.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre.

Linha de Pesquisa 2: Avaliação e Financiamento da Educação Superior.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rhoberta Santana de Araújo

JOÃO PESSOA - PB

2021

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C794c Cordeiro, Mercia Gomes.

Captação de recursos próprios como fonte de financiamento do ensino superior no Centro de Ciências Agrárias - CAMPUS II da UFPB, uma análise no período de 2014 a 2019 / Mercia Gomes Cordeiro. - João Pessoa, 2021.

122 f. : il.

Orientação: Rhoberta Santana de Araújo.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Educação superior - Financiamento. 2. Educação - Público-privado. 3. Programa Future-se. I. Araújo, Rhoberta Santana de. II. Título.

UFPB/BC

CDU 378(043)

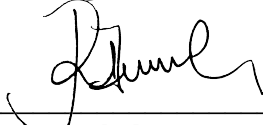
MÉRCIA GOMES CORDEIRO

**CAPTAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS COMO FONTE DE FINANCIAMENTO
DO ENSINO SUPERIOR NO CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS - CAMPUS II DA
UFPB, UMA ANÁLISE NO PERÍODO DE 2014 A 2019.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em: 24/08/2021.

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Rhoberta Santana de Araújo
MPPGAV/UFPB – Orientadora



Prof.^a Dr.^a Maria da Salete Barboza de Farias
MPPGAV/UFPB – Avaliador Interno



Prof. Dr. Luiz Fernando Reis
PPGE/UNIOESTE – Avaliador Externo

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter permitido que eu conseguisse chegar até aqui.

À minha mãe (*in memorian*), pela fortaleza que representou em minha vida; mesmo em meio a tanta dor, devido à debilidade de sua saúde, e diante de todas as dificuldades encontradas, durante o seu caminho, sempre manteve a alegria de viver, de lutar e de nunca desistir. É esta força que me move até aqui: de não pensar em desistir, mesmo diante do vazio da tua ausência nos últimos três meses. Obrigada por me deixar ir em frente, nesta escolha, e ter me apoiado sempre!

Quero agradecer ao Prof. Dr. Luiz de Sousa Júnior (*in memorian*), meu orientador, quando o perdemos para o vírus da Covid-19. Obrigada por ter acreditado em mim, ter-me guiado no meu projeto de pesquisa, este, que teve de ser recomeçado. Agradeço a compreensão nos momentos difíceis que passei ao lidar com o tratamento e a doença de minha mãe.

Agradeço, também, à Prof.^a Dra. Rhoberta Santana de Araújo, minha nova orientadora, por ter aceitado esta substituição na etapa final, ter compreendido e respeitado o meu momento de dor ao perder minha mãe, no mês seguinte. Orientou-me, dando continuidade às ideias iniciais do projeto até chegar à reta final, sem deixar nada a desejar, substituindo, à altura, os ideais e formas de orientação do Prof. Luiz Júnior.

Agradeço a uma pessoa especial em minha vida: o Prof. Me. Milton Jarbas Rodrigues Chagas. Obrigada pelo apoio concedido desde o início da seleção do mestrado. Até os dias de hoje, está sempre ao meu lado, em todos os momentos, comemorando minhas conquistas.

Aos meus amigos do CCA do Campus II, em Areia - PB, especialmente à Cláudia e à sua mãe, pelo apoio que deram em sua casa. A Carlos, pelo apoio no trabalho durante a minha ausência, devido ao mestrado. Em todos os momentos, sempre estiveram ao meu lado.

Às amizades do CCA, fortalecidas neste mestrado; em especial, aos amigos: Paulino, que me incentivou a fazer a seleção do mestrado e me apoiou em todos os momentos durante a jornada de aulas; Ivandro, com quem partilhei, além das aulas, as viagens para participar do mestrado; e Artur Sotero, por fazer parte de nossos grupos de estudo.

Ademais, aos amigos que conquistei na Turma 5, principalmente a minha amiga Willy, que me acolheu em sua casa, e aos amigos que contribuíram de forma especial, Isaías e Tathyanne. A todos que participaram de vários momentos em nossas aulas e que contribuíram ajudando de alguma forma, pois nossa turma foi muito acolhedora, participativa e companheira.

Agradeço aos professores que contribuíram para a minha formação, e que deram o melhor para que eu pudesse chegar até aqui. Guardo de cada um deles os seus ensinamentos.

Às contribuições dos colegas: Andréia, do Departamento de Contabilidade do CCA; Fernando, da CODEOR; e Rubens, da Divisão de Contabilidade da UFPB.

Aos membros da banca, Prof. Dr. Luiz Fernando Reis e Prof.^a Dr.^a Maria da Salete Barboza de Farias, por ter aceitado o convite da Prof.^a Rhoberta para a avaliação da minha pesquisa.

E, por fim, a compreensão que tive dos amigos e parentes, por entenderem os motivos de minha ausência nos encontros entre amigos e familiares, e nas datas importantes, durante toda minha jornada neste mestrado.

Muito obrigada a todos!

“A primeira glória é a reparação dos erros”.

Machado de Assis

RESUMO

A captação de recursos próprios como fonte de financiamento da educação superior, no Brasil, constitui uma estratégia de sustentabilidade econômica das instituições públicas de ensino superior para complementar o financiamento estatal. Os questionamentos relacionados à captação de recursos próprios tomaram ênfase com o lançamento da minuta do programa Future-se, quando as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) viram-se pressionadas a angariar novas fontes de recursos para a manutenção das atividades institucionais de ensino, pesquisa e extensão, frente à redução dos recursos orçamentários provenientes do Ministério da Educação. Nesse contexto, este estudo teve como objetivo geral: analisar a participação dos recursos próprios no orçamento do Centro de Ciências Agrárias (CCA), em uma análise comparativa ao orçamento geral da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), no período de 2014 a 2019, a fim de fortalecer os estudos sobre financiamento do ensino superior, como ferramenta de mobilização política, e em defesa das instituições federais públicas. A pesquisa caracterizou-se, quanto à sua natureza, como sendo uma pesquisa analítico-descritiva. Trata-se de uma pesquisa exploratória e explicativa. Quanto aos procedimentos técnicos adotados para coleta de dados, caracterizou-se como bibliográfica, documental e um estudo de caso. Para a compreensão do assunto, foram discutidos aspectos relativos ao financiamento do ensino superior, as políticas públicas do ensino superior, o público-privado na educação, o orçamento público do ensino superior, o contingenciamento de recursos da união, e a concepção do programa Future-se. Este estudo partiu da hipótese de que os recursos próprios poderiam ser insuficientes para a manutenção das atividades institucionais, por serem provenientes apenas de arrecadações da própria instituição, tendo em vista que a proposta do programa Future-se visa à diversificação de arrecadação por meio do fomento à captação de recursos próprios para o financiamento destas atividades. Após a análise da participação dos recursos próprios no orçamento do CCA, constatou-se que a maior fonte de recursos da UFPB é oriunda do orçamento da União e as receitas próprias representam apenas um aporte deste orçamento, o qual não pode ser considerado como fonte principal de financiamento da universidade a fim de manter as atividades de ensino, pesquisa e extensão. Portanto, considerou-se insuficiente para suprir as despesas com manutenção das atividades da instituição. Em relação à concepção do programa Future-se, disposta na minuta final que tramita no Congresso, foram retiradas todas as menções dos recursos próprios, das fontes adicionais de financiamento e do que se propunha a intervir diretamente na gestão administrativa e financeira. Ainda assim, o programa Future-se continua sendo inviável, pois ainda se propõe a manter a gestão patrimonial nas IFES. Por fim, considerando que o financiamento das IFES é tema recorrente, em razão das atuais políticas governamentais, este estudo pode auxiliar, como fonte de análise e discussões, pesquisas futuras na área de financiamento da educação superior.

Palavras-chave: financiamento da educação superior; público-privado; Future-se.

ABSTRACT

The raising of own resources as higher education in Brazil source of financing constitutes an strategy of economic sustainability to higher education public institutions, in order to complement the State funding. The questions related to the raising of own resources were emphasized, with the proposal launch of the Future-se programme, when the Federal Higher Education Institutions (FHEI) consider themselves under pressure to attract new sources for resources to the maintenance of Education, Research and Extension institutional activities, as well as in the reduction of budgetary resources from Ministry of Education. In this context, this study has got as general objective to analyse the own resources' participation in Agrarian Sciences Center (ASC) budget, in a comparative analysis to the general budget of Universidade Federal da Paraíba (UFPB), in the period between 2014 to 2019, in order to reinforce the studies about funding of higher education, as a political mobilizing tool, em defense of public federal institutions. The research is characterized, as regards its nature, as an analytic-descriptive research, regarding to the objectives, is an exploratory and explanatory research and about the technical procedures adopted to data collection, is characterized as bibliographic, documental and case study. For the subject comprehension, were discussed aspects regarding to funding of higher education, higher education public policies, the public-private in education, higher education public budget, the allocation of Union resources and the Future-se programme conception. This study works on the hypothesis that the own resources can be inadequate for institutional activities maintenance, once they derive only from collections of the institution itself, and the Future-se program's proposal aims the collections diversification, through the incentive to own funding for these activities. After the analysis of the own resources participation in ASC budget, it was found that the greater UFPB resources source arises from the Union budget, and the own earnings represent only a contribution to this budget, that cannot be considered as the main source of the university funding in order to maintain the activities of education, research and extension. Regarding to the Future-se programme conception, in the final protocol that is being processed in the Congress, all the statements of own resources, additional sources of financing and direct intervention proposals in administrative and financial management were removed. The Future-se programme remains becoming unfeasible, since it still proposes to keep on the FHEI patrimonial management. Finally, even though the FHEI financing is a recurrent theme, due to the actual government policies, this study can help as a source for analysis and discussions to future researches in higher education financing field.

Key-words: higher education funding; public-private; Future-se.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Representação esquemática da execução orçamentária e financeira na UFPB.92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Artigos publicados em Periódicos da CAPES	26
Quadro 2. Dissertação do repositório MPPGAV	29
Quadro 3. Instrumentos de Planejamento	47
Quadro 4. Origem das Receitas Correntes e de Capital	49
Quadro 5. Etapas da Receita Orçamentária.....	50
Quadro 6. Categorias Econômicas e Natureza da Despesa:.....	51
Quadro 7. Estágios da Despesa Orçamentária	51
Quadro 8. Eixos do Future-se:	71
Quadro 9. Ações relacionadas aos Eixos do Future-se:	72
Quadro 10. Reformulação dos eixos do Future-se:.....	77
Quadro 11. Alterações no Art. 1º da Minuta III do Future-se:.....	82
Quadro 12. Resoluções do CONSUNI de Aprovação do Orçamento Interno 2014-2019.....	91
Quadro 13. Códigos de Recolhimento disponibilizados para o CCA	98
Quadro 14. Códigos de Recolhimento disponibilizados para a PRA.....	98

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Composição do Orçamento da União: Despesa Executada no período 2016-2019	53
Gráfico 2. Composição por área e subárea de atuação do governo (função: EDUCAÇÃO) e (Subfunção Ajustada: EDUCAÇÃO- Ensino Superior) - orçamento efetivo, esferas fiscal e da seguridade social - Despesa Executada 2014-2019. Valores em R\$. IPCA Jan/2021.	55
Gráfico 3. Composição de EDUCAÇÃO, por objeto de gasto (Grupo de natureza da despesa - GND), no orçamento efetivo da União, esferas fiscal e da seguridade social - Despesa Executada 2016-2019	59
Gráfico 4. Orçamento Total da UFPB por Categoria Econômica no período de 2014 – 2019	93
Gráfico 5. Orçamento discricionário da UFPB, no período de 2014-2019	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Comparativo entre recursos públicos destinados às universidades federais x grupos privados – 2003-2020.....	39
Tabela 2. Evolução do Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil – 2001-2010	40
Tabela 3. Número de Matrículas em Cursos de Graduação, por Categoria Administrativa – Brasil – 2001-2010	41
Tabela 4. Evolução do Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil – 2011-2019	42
Tabela 5. Número de Matrículas em Cursos de Graduação, por Categoria Administrativa – Brasil – 2011-2019	43
Tabela 6. Composição do orçamento da União: por refinanciamento da dívida, repartição de receitas e orçamento efetivo - Despesa Executada no período de 2016-2019. Valores em R\$. IPCA Jan/2021.....	52
Tabela 7. Composição por área e subárea de atuação do governo (função: EDUCAÇÃO) e (Subfunção Ajustada: EDUCAÇÃO- Ensino Superior) - orçamento efetivo, esferas fiscal e da seguridade social - Despesa Executada 2014-2019. Valores em R\$. IPCA Jan/2021.	54
Tabela 8. Composição por órgão de Orçamento da União (DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL) - Despesa Executada 2016-2019 - Comparativo entre o Refinanciamento da Dívida s/Orçamento Geral, e Juros e Encargos da Dívida + Amortização da Dívida S/Orçamento Efetivo. Valores em R\$.	56
Tabela 9. Composição do Orçamento Efetivo da União - Despesa Executada 2016-2019 - Comparativo entre a despesa paga em Educação e a despesa paga com a Amortização da Dívida + Juros e Encargos da Dívida sobre o orçamento efetivo da União. Valores em R\$. IPCA Jan/20.....	57
Tabela 10. Composição de EDUCAÇÃO, por objeto de gasto (Grupo de natureza da despesa - GND), no orçamento efetivo da União, esferas fiscal e da seguridade social - Despesa Executada 2016-2019. Valores em R\$. IPCA Jan/2021.....	58
Tabela 11. Despesas Contingenciáveis por Categoria - em % do PIB	61
Tabela 12. Comparativo de EDUCAÇÃO no orçamento efetivo, esferas fiscal e da seguridade social - Contingenciamento 2017-2019. Valores em R\$. IPCA Jan/2021	62
Tabela 13. Composição de EDUCAÇÃO, por objeto de gasto (Grupo de natureza da despesa - GND), no orçamento efetivo da União, esferas fiscal e da seguridade social –	

Contingenciamento - 2017-2019. Valores em R\$. IPCA Jan/2021.....	63
Tabela 14. Projeção do orçamento do Executivo Federal – 2019 -2023 – Em bilhões de reais, considerando o teto de gastos imposto pela EC 95:	76
Tabela 15. Orçamento Total da UFPB – Executado - classificado por Categoria Econômica no período de 2014 – 2019	92
Tabela 16. Orçamento Total da UFPB – Classificado por Despesas Obrigatórias e Discricionárias no período de 2014 – 2019. Valores em R\$.	94
Tabela 17. Orçamento Discricionário da UFPB e Recursos Próprios no período de 2014 – 2019. Valores em R\$.	96
Tabela 18. Orçamento Discricionário do CCA e Recursos Próprios no período de 2014 – 2019. Valores em R\$.	100
Tabela 19. Orçamento Discricionário do CCA por Natureza da Despesa – Recursos da União, no período de 2014 – 2019. Valores em R\$.	102

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Conselho Pleno da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CCA	Centro de Ciências Agrárias
CF	Constituição Federal
CODEOR	Coordenação de Orçamento
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
CONSUNI	Conselho Universitário
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
E-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
GRU	Guia de Recolhimento da União
IES	Instituições de Educação Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MEC	Ministério da Educação
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPPGAV	Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NC	Notas de Crédito
OS	Organização Social
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional

PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PPA	Plano Plurianual
PRA	Pró-Reitoria de Administração
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SOF	Superintendência de Orçamento e Finanças
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UASG	Unidade Administrativa de Serviços Gerais
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UG	Unidade Gestora
UNB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	25
2.1 PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	26
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO SUPERIOR.....	30
2.2.1 O Público-Privado na Educação	34
2.3 ORÇAMENTO PÚBLICO DO ENSINO SUPERIOR	44
2.3.1. Receitas Orçamentárias	48
2.3.2 Despesas Orçamentárias	50
2.3.3 Composição do Orçamento da União	51
2.3.4 Contingenciamento dos Recursos da União	59
3 PROGRAMA UNIVERSIDADES E INSTITUTOS EMPREENDEDORES E INOVADORES – FUTURE-SE	65
3.1 VERSÕES DO PROGRAMA FUTURE-SE	67
3.1.1 Minuta I do Future-se	69
3.1.2 Minuta II do Future-se.....	74
3.1.3 Minuta III do Future-se	82
3.1.4 Envio do Projeto de Lei ao Congresso	86
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	90
4.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UFPB	90
4.2 ANÁLISE DOS RECURSOS PRÓPRIOS DA UFPB	95
4.2.1 Análise dos Recursos Próprios do CCA	97
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS	110

1 INTRODUÇÃO

As Instituições Federais de Ensino Superior passaram por um processo de evolução no número de instituições, ao longo do período de 2001 a 2010, com recursos provenientes de programas do governo federal, a exemplo do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI¹. Constata-se que o Brasil avançou no que se refere à ampliação e democratização do ensino superior, na década de 2000, conforme consta nos dados extraídos dos Resumos Técnicos do Censo da Educação Superior, realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2010).

Os dados afirmam que o total de Instituições de Ensino Superior (IES), por organização acadêmica, no Brasil, passa de 1.391, em 2001, para 2.378, em 2010. Esses números, em 2010, representam: 190 universidades; 126 Centros Universitários; 2.025 Faculdades; e 37 IFs/Cefets. Em 2017, o total de IES chegou a 2.448. Destas, 199 são universidades, 189 são Centros Universitários, 2020 são Faculdades e 40 são IF's e Cefets. Observa-se que o conjunto de IES por categoria econômica privada é majoritário, alcançando 87,9% das IES, o que corresponde a 2.152 IES privadas e 296 IES públicas (INEP, 2010).

Conforme Giolo (2019, p. 8), “nos últimos anos, até 2014, as IFES passaram por um processo de expansão, democratização e interiorização exemplar”. Essa afirmação é justificada pela presença territorial das IFES, sobretudo, pela participação efetiva nos diferentes extratos sociais, o que fez com que essas instituições criassem um forte senso de pertencimento, em relação ao Estado e a sociedade. Entretanto, a crise econômica recente trouxe para as IFES o fantasma do contingenciamento dos recursos orçamentários, ainda mais com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), de dezembro de 2016.

A EC 95, conhecida como teto dos gastos, impôs constrangimentos sucessivos e progressivos ao orçamento da administração federal, colocando em risco, inicialmente, as despesas discricionárias, evoluindo, em seguida, para o encolhimento das despesas obrigatórias: “o objetivo principal da EC 95 não é simplesmente o de constranger o orçamento da União, mas, por meio desse expediente, diminuir o tamanho do Estado brasileiro”, e, assim, diminuir as políticas sociais, essenciais para sobrevivência da classe trabalhadora

¹ O programa REUNI, foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, conforme Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

(GIOLO, 2019, p. 9). Com os cortes dos gastos do Governo Federal, nas Instituições de Ensino Superior, os investimentos ficaram cada vez mais limitados. Assim, o projeto de universidade, pautado no ensino, pesquisa e extensão, passou a submeter-se à ação de desmonte.

O Ministério da Educação (MEC), em julho de 2019, lançou a minuta do Programa Universidades e Institutos e Empreendedores e Inovadores, Future-se, que busca o fortalecimento da autonomia administrativa, financeira e da gestão das universidades e institutos federais. Essas ações seriam desenvolvidas, na primeira versão do projeto, por meio de parceria com organizações sociais, e do fomento à captação de recursos próprios e ao empreendedorismo, conforme previsto no documento. Todavia, sua divulgação ocorreu no calendário de recesso das IFES, sem que houvesse uma consulta à comunidade universitária, às entidades científicas e sindicais, antes de seu lançamento.

Outras duas versões do programa Future-se foram divulgadas, ao longo dos meses, para “consulta à comunidade”, em resposta às críticas de segmentos representativos da Universidade, entidades científicas e sindicais, uma vez que a proposta do programa não foi uma construção coletiva ou colegiada. O texto do Projeto de Lei nº 3076/2020, do Programa Future-se, foi encaminhado ao Congresso Nacional por Despacho nº 302, de 26 de maio de 2020, pelo Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro. Em razão da pandemia, causada pela Covid-19, não houve, até o momento, avanço na tramitação do projeto.

O tema captação de recursos próprios como fonte de financiamento da educação superior, no Brasil, está relacionado aos objetivos do Estado e dos governos, e o intuito desta pesquisa é fortalecer os estudos relacionados ao financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), como uma ferramenta de mobilização política, em defesa das instituições federais públicas. Os questionamentos relacionados à captação de recursos próprios tomaram ênfase a partir do lançamento da proposta do programa Future-se, quando a universidade se viu pressionada a angariar novas fontes de recursos para a manutenção das atividades institucionais de ensino, pesquisa e extensão.

Outrossim, justifica-se a realização desta pesquisa a fim de aprofundar o conhecimento sobre a captação de recursos próprios e sua relação com a concepção do programa Future-se. Surge, assim, o interesse em avaliar qual a participação dos recursos próprios na composição do orçamento do CCA, cotejando ao orçamento de custeio de investimento da UFPB, no período de 2014 a 2019, e se esses valores seriam suficientes para assegurar a manutenção de parte expressiva das despesas de custeio e investimento do Centro.

O Centro de Ciências Agrárias da UFPB está localizado no antigo Engenho Várzea, na cidade de Areia, região do Brejo paraibano, a uma altitude de 618m. Foi criado, a princípio, no dia 12 de março de 1934, através do idealismo do areense José Américo de Almeida, à época, Ministro da Viação e Obras Públicas do Governo Provisório de Getúlio Vargas. Originou-se, assim, a antiga Escola de Agronomia da Parahyba, criada pelo Decreto Estadual nº 478, de 12 de janeiro de 1934; depois, denominada Escola de Agronomia do Nordeste. A criação dessa Escola reveste-se de grande importância por ter sido o primeiro estabelecimento de Ensino Superior na área civil da Paraíba (CCA/UFPB, 2016).

A Escola de Agronomia foi federalizada pela lei federal nº 1.055, de 16 de janeiro de 1950. A sua integração à UFPB ocorreu por força do decreto presidencial nº 62.715, de 16 de maio de 1968; a escola, então, passou a integrar o Centro de Ciências e Tecnologia da UFPB sediado em Campina Grande. Em 1978, a antiga EAN passou a ser o Centro de Ciências Agrárias (CCA), com quatro Departamentos: Fitotecnia, Zootecnia, Solos e Engenharia Rural e Ciências Fundamentais e Sociais. Sua primeira Diretoria foi datada em 18 de dezembro de 1978 (CCA/UFPB, 2016).

Atualmente, o CCA conta com sete Departamentos: Solos e Engenharia Rural, Fitotecnia e Ciências Ambientais, Zootecnia, Ciências Fundamentais e Sociais, Ciências Veterinárias, Ciências Biológicas, Química e Física. Os departamentos fazem parte dos sete cursos de graduação ofertados: Agronomia, Ciências Biológicas (Licenciatura e Bacharelado), Medicina Veterinária, Química e Física (Licenciatura e Bacharelado), e Zootecnia. (CCA/UFPB, 2017)

O CCA oferta seis cursos de Pós-Graduação, sendo: Programa de Doutorado Integrado de Zootecnia e Programa de Pós-Graduação em Zootecnia (Mestrado); Programa de Pós-Graduação em Agronomia (Mestrado e Doutorado); Programa de Pós-Graduação em Biodiversidade (Mestrado); Programa de Pós-Graduação em Ciência Animal (Mestrado); Programa de Pós-Graduação em Ciência do Solo (Mestrado e Doutorado); e Programa de Pós-Graduação em Manejo e Conservação do Solo e Água (Mestrado) (CCA/UFPB, 2017).

Na condição de técnica-administrativa concursada da UFPB, atuando, há onze anos, no setor de licitação do CCA, pude observar a execução dos recursos próprios que são arrecadados na produção vegetal, animal e de derivados, nos departamentos vinculados a esse campus. Nesse contexto, e para a compreensão do estudo, foram discutidos aspectos relativos às políticas públicas do ensino superior— ao público-privado, às fontes de financiamento do ensino superior, ao orçamento público, à composição do orçamento da União, ao

contingenciamento de recursos da união, e à concepção do Programa Future-se—, uma vez que o Programa Future-se visa o aumento de receitas próprias nas IFES por meio de fomento à captação de recursos próprios, levando a uma brusca mudança na cultura administrativa e gerencial dessas instituições, em razão da diminuição do papel do Estado no seu financiamento.

Diante do exposto, este estudo teve por objetivo geral: analisar a participação dos recursos próprios no orçamento do Centro de Ciências Agrárias (CCA), em uma análise comparativa ao orçamento Geral da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), no período de 2014 a 2019, a fim de fortalecer os estudos sobre financiamento do ensino superior como ferramenta de mobilização política, em defesa das instituições federais públicas. Para alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Discutir a relação entre Estado e o público-privado no financiamento da educação superior;
- b) Realizar levantamento e análise dos recursos próprios captados no CCA, no período de 2014 a 2019;
- c) Verificar qual o percentual de captação dos recursos próprios do orçamento do CCA, cotejando ao orçamento de custeio e investimento da UFPB;
- d) Identificar as concepções do programa Future-se, que busca novas fontes de financiamento por meio do incentivo à captação de recursos próprios.

Em relação à metodologia adotada, do ponto de vista da abordagem do problema, a pesquisa é definida como uma pesquisa qualitativa. Para Gil (2008, p. 177), “na pesquisa qualitativa importante papel é conferido à interpretação”, pois, embora a análise qualitativa possa ser simplificada pelo uso de softwares que desempenham diversas funções para análise de conteúdo, o elemento humano continua sendo fundamental.

Esta pesquisa, sob o ponto de vista de sua natureza, caracteriza-se como sendo uma pesquisa aplicada, pois “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais” (PRODANOV; ERNANI, 2013, p. 51). Do ponto de vista de seus objetivos, é uma pesquisa exploratória e descritiva. Para Marconi e Lakatos (2003, p. 22), a pesquisa exploratória é “uma leitura de sondagem, tendo em vista localizar as informações, uma vez que já se tem conhecimento de sua existência”. Enquanto na pesquisa descritiva, para Prodanov e Ernani (2013, p. 52), “o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles”, assumindo, em geral, a forma de levantamento.

Quanto ao método de procedimento, é um estudo de caso. Segundo Silva (2003, p. 63), o estudo de caso “é um estudo que analisa um ou poucos fatos com profundidade. A maior utilidade do estudo de caso é verificada nas pesquisas exploratórias e no início de pesquisas mais complexas”. Para Yin (2001, p. 33), “o estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo - com a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados”.

Nesse sentido, após realizar o levantamento dos dados dos recursos próprios, que foram captados no CCA, e do orçamento geral da UFPB, no período de 2014 a 2019, é que se tornou possível avaliar qual a participação dos recursos próprios na composição do orçamento, no CCA, e realizar a análise comparativa com o orçamento geral da UFPB, em particular, os recursos de custeio e investimento, a fim de fortalecer os estudos sobre o financiamento do ensino superior como ferramenta de mobilização política, em defesa das instituições federais públicas.

A captação de recursos próprios tomou ênfase com o lançamento da proposta do programa Future-se, quando as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) se viram pressionadas a angariar novas fontes de recursos para a manutenção das atividades institucionais de ensino, pesquisa e extensão, assim como na redução dos recursos orçamentários provenientes do Ministério da Educação.

O orçamento interno da UFPB, para o exercício financeiro, é aprovado pelo Conselho Universitário da UFPB, no qual se estima a receita, e fixa a despesa em igual valor. A receita própria será realizada mediante arrecadação proveniente dos serviços prestados pela UFPB. Na forma da legislação em vigor; os créditos das receitas próprias são originados de: receitas patrimoniais, agropecuárias e de serviços. Entende-se por receitas próprias os recursos financeiros arrecadados pela prestação de serviços ou realização de atividades pelas universidades, assim especificados:

São recursos oriundos mais especificamente de projetos de pesquisa e de extensão, prestação de serviços diversos, projetos de inovação ou de incubação de empresas, concessão de áreas, taxas de registro de diplomas, comercialização de livros, acordos, parcerias, cooperações e convênios, entre outros. (XIMENES; CASSIO, 2019, p. 21)

Os créditos das receitas próprias da unidade gestora do CCA são provenientes de: inscrições para concurso público de professores, por meio dos departamentos e programas de pós-graduação; taxas de inscrição para os processos seletivos dos programas de pós-

graduação; aluguéis e serviços administrativos; leilão de animais do departamento de Zootecnia; e receitas da produção animal, de derivados e produção vegetal dos departamentos.

Esses créditos são recolhidos por meio de Guias de Recolhimento da União, GRU's, diretamente no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI); e a Pró-Reitoria de Administração (PRA) gerencia os recursos, fazendo o ateste desses créditos e descontando 1% (um por cento) do valor bruto. Feito isso, a PRA faz um relatório mensal com dados colhidos, via SIAFI, e encaminha ao CCA para a prestação de contas. Em atendimento ao art. 6º do decreto nº 4.524, de 17 de dezembro de 2002², e ao inciso III do art. 8º da lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998³, destaca-se:

Em se tratando dos recursos arrecadados a partir de serviços e atividades diversas e sem a destinação previamente definida, por meio de conta própria ao Tesouro Nacional, via Guia de Recolhimento da União (GRU), estes devem estar previstos, a cada ano, na LOA das universidades federais. A definição dos limites para o gasto dos recursos próprios arrecadados por essas universidades depende de uma estimativa definida ainda durante a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), e a execução orçamentária propriamente da fonte/destinação das receitas próprias deve ser precedida da efetiva arrecadação. (XIMENES; CÁSSIO, 2019, p. 21)

A definição da estimativa das receitas próprias, geradas pela instituição, é feita pelas universidades no exercício orçamentário anterior à sua aplicação; os valores são fixados pelo MEC, na Lei Orçamentária Anual (LOA), a cada ano. Essa previsão é considerada um gasto primário. Por esse motivo, é regulado pelo teto de gastos. Conforme Ximenes e Cassio (2019), qualquer acréscimo nessa estimativa, prevista na lei orçamentária no ano seguinte, deve ser compensado com a redução dos recursos oriundos do financiamento público, que são justamente os que servem à manutenção integral das universidades.

O orçamento público tem um papel primordial para a manutenção e funcionamento das universidades públicas, no Brasil. Estas instituições vêm enfrentando, atualmente, limitações no orçamento, em razão das reduções, dos bloqueios e do contingenciamento aplicado no orçamento da união. O orçamento das universidades está sendo comprimido pela

² Art. 6º: Os órgãos da administração federal direta, as autarquias e as fundações federais, nos pagamentos que efetuarem pela aquisição de bens ou pelo recebimento de serviços em geral, devem reter e recolher o PIS/Pasep e a Cofins, referentes a estas operações, devidos pelos fornecedores dos bens ou prestadores dos serviços, na forma do inciso I do art. 49 (Lei nº 9.430, de 1996, art. 64).

³ Art. 8º: a contribuição será calculada mediante a aplicação, conforme o caso, das seguintes alíquotas: Inciso III - um por cento sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.

Emenda Constitucional nº 95/2016, que, por sua vez, estabeleceu um limite de gastos com as despesas primárias.

Os recursos oriundos do Tesouro Nacional, provenientes da arrecadação de tributos pelo Governo Federal, constituem a principal fonte de recursos das instituições públicas. Para Ximenes e Cássio (2019, p. 26), “O orçamento estatal garante o caráter público, gratuito, inclusivo e de qualidade das universidades federais, e é decisivo para possibilitar a essas o adequado planejamento de suas ações e as melhores práticas de gestão”.

Para o embasamento da pesquisa, na distribuição dos capítulos—sobre as políticas públicas do ensino superior, a parceria público-privada, as fontes de financiamento do ensino superior, a composição do orçamento da União, o orçamento público, o contingenciamento de recursos da união, e a concepção do Programa Future-se—, foram realizadas consultas na literatura brasileira. Além disso, alguns autores foram usados como referência, estes, mencionados nos parágrafos a diante.

No tocante à organização deste estudo, e para alcançar os objetivos, esta pesquisa está estruturada em cinco capítulos: 1) Introdução; 2) Financiamento da Educação Superior; 3) Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – Future-se; 4) Análise e discussão dos dados; e 5) Considerações Finais.

No primeiro capítulo, realizou-se uma contextualização sobre as questões norteadoras para a escolha do objeto de estudo, ou seja, a motivação, a problemática, a hipótese, o objetivo geral e os específicos da pesquisa, a metodologia aplicada, e a delimitação e estrutura do trabalho. Neste capítulo, foram utilizados como referência os seguintes autores: Yin (2001); Marconi e Lakatos (2003); Silva (2003); Gil (2008) e, Prodanov e Ernani (2013), na parte metodológica; Ximenes e Cassio (2019) e Giolo (2019), no embasamento da introdução.

No segundo capítulo, foram abordadas as questões relacionadas ao Financiamento da Educação superior no Brasil. No primeiro subtítulo, foi apresentado um “estado da arte” acerca das produções acadêmicas sobre o financiamento da educação superior. Em seguida, no segundo subtítulo, foram abordadas as questões relativas às políticas públicas do ensino superior e o público-privado na educação. No terceiro subtítulo— o orçamento público do ensino superior—, abordou-se: as receitas e despesas orçamentárias, a composição do orçamento da União e, por fim, o contingenciamento dos recursos da união.

Para o embasamento do segundo capítulo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica. Alguns autores foram citados no estudo, entre eles: Reis e Sguissardi (2000), Chauí (2003), Cunha (2003), Santos (2005), Reis (2015), Chaves (2015), Ximenes e Cassio (2019), De

Sousa Junior (2019), dentre outros. Também se realizou consultas ao Manual Técnico do Orçamento (MTO), ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), às leis, decretos, e sites oficiais do governo federal.

Foi apresentado, no terceiro capítulo, o Programa Universidades e Institutos e Empreendedores e Inovadores, o Future-se, criado no governo Jair Messias Bolsonaro, por meio do Ministério da Educação, em julho de 2019, com a promessa de permitir que universidades e institutos aumentem as receitas próprias por meio de fomento à captação de recursos próprios: “este é o discurso oficial do governo federal”.

Ainda nesse capítulo, foram abordadas as três versões do Programa: Minuta I, Minuta II e Minuta III. Estas foram lançadas à consulta pública e, conseqüentemente, às várias reformulações do Projeto de Lei, até seu texto final ser enviado ao Congresso Nacional, por Despacho nº 302, de 26 de maio de 2020. Em razão da pandemia, causada pela Covid-19, não houve avanço no projeto. O capítulo três teve como objetivo identificar quais as perspectivas da UFPB, em termos de financiamento, com a implantação do programa Future-se. E, para embasar o estudo, foram usados como referências alguns autores, a exemplo de Giolo (2019, 2020), Leher (2020), Amaral (2019; 2020), Sguissardi (2020), De Sousa Junior (2019), Filgueiras (2019) e Catini (2019).

Posteriormente, no quarto capítulo, foram evidenciados os dados do orçamento geral da UFPB, no período de 2014 a 2019, classificados por categoria econômica de custeio e de capital, o orçamento total da UFPB, por despesas discricionárias (custeio e capital, excluindo a folha de pagamento e encargos sociais), bem como o orçamento geral destinado ao CCA e os recursos próprios captados nesse mesmo período.

Após a coleta dos dados, por meio das resoluções que aprovam o orçamento total da UFPB, dos relatórios de gestão da UFPB, de consulta realizada ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), e do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), foi realizada uma análise e discussão dos dados encontrados com o intuito de verificar qual o percentual da captação dos recursos próprios do orçamento do CCA, cotejando ao orçamento de custeio e investimento da UFPB.

Após as informações obtidas nos dados, foi possível analisar, no quinto capítulo, a participação dos recursos próprios no orçamento do CCA, e realizar uma análise comparativa ao orçamento geral da UFPB, no período de 2014 a 2019, a fim de fortalecer os estudos sobre financiamento do ensino superior e sua relação com o programa Future-se — que visa o aumento das receitas próprias por meio do fomento à captação de recursos próprios para

manutenção das atividades institucionais nas IFES. Por fim, foram apresentadas as considerações finais.

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Os direitos sociais estão definidos na Constituição Federal de 1988. Destaca-se, dentre eles, o direito à educação: direito de todos os brasileiros e dever do Estado e da família, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, sua qualificação para o trabalho e a melhoria da condição social. Compete, privativamente, à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional e priorizar os meios de acesso à educação (BRASIL, 1998).

É nessa conjuntura que o financiamento da educação é primordial para garantir a implementação de uma política pública educacional de qualidade. De acordo com Chauí (2003, p. 11), “se quisermos tomar a universidade pública por uma nova perspectiva, precisamos começar a exigir, antes de tudo, que o Estado não tome a educação pelo prisma do gasto público e sim como investimento social e político”. Para isso, a educação teria que ser considerada como um direito, e não como um privilégio ou serviço. A relação democrática entre Estado e universidade pública depende do modo como se considera o núcleo da República.

Este núcleo é o fundo público ou a riqueza pública e a democratização do fundo público significa investi-lo não para assegurar a acumulação e a reprodução do capital – que é o que faz o neoliberalismo com o chamado “Estado mínimo” –, e sim para assegurar a concreticidade dos direitos sociais, entre os quais se encontra a educação. É pela destinação do fundo público aos direitos sociais que se mede a democratização do Estado e, com ela, a democratização da universidade (CHAUÍ, 2003, p. 12).

As políticas públicas, assim como a sua implementação e manutenção, são de responsabilidade do Estado. Conforme Chaves (2015, p. 433), “a análise do financiamento público com as políticas sociais no país é de grande relevância para a compreensão do modelo adotado pelos sucessivos governos neoliberais”.

A abordagem do financiamento público da educação superior e das políticas públicas foi realizada neste segundo capítulo, e está dividido em três subtítulos. O primeiro destina-se à apresentação do “estado da arte” que serviu de base teórica para a discussão temática do financiamento da educação superior. O segundo subtítulo aborda as políticas públicas do ensino superior e o público-privado na educação. E, no terceiro subtítulo— orçamento público no ensino superior— são discutidas questões relacionadas às receitas e despesas orçamentárias, à composição do orçamento da União e ao contingenciamento dos recursos da União. E, por fim, o contingenciamento dos recursos da união que as IFES vêm enfrentando.

2.1 PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Para a construção do estado da arte, foram realizadas buscas no Portal de Periódicos da CAPES/MEC com os seguintes tipos de recurso: artigos de nível superior, periódicos revisados por pares, ordenados por relevância, em idioma português e com recorte temporal de 2014 a 2019. Na base de busca, foram averiguados artigos que possuíam em seu título as palavras-chave: “financiamento da educação superior”; “financiamento do ensino superior”; e “recursos próprios”. Dentre os trabalhos encontrados, foram selecionados sete artigos, conforme demonstrado no quadro 1 abaixo:

Quadro 1- Artigos publicados em Periódicos da CAPES

Título	Autor	Publicação	Ano
Recursos próprios da UNB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior	VELLOSO, Jacques; MARQUES, Paulo Marcello F.	Educação & Sociedade, Vol.26(91) pp.655-680	2005
Mercantilização e Financiamento do Ensino Superior no Brasil/Ceará: desvelando contradições econômicas e sociais	MACIEL, Paulo Henrique de Freitas; FRANCO, Roberto Kennedy Gomes; BEZERRA, Tânia Serra Azul Machado.	Revista Labor. Vol.1(15)	2017
O financiamento da educação superior no limiar do século XXI: o caminho da mercantilização da educação.	FÁVERO, Altair Alberto; BECHI, Diego.	Revista Internacional de Educação Superior Vol.3(1), pp.90-113	2017
Expansão e financiamento da educação superior no contexto de crise econômica e de ajuste fiscal.	PRESTES, Emília Maria Da Trindade; SOUSA JUNIOR, Luiz de.	Educação em questão Vol.55(46), pp.161-187	2017
Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil.	CHAVES, Vera Lucia Jacob; REIS, Luiz Fernando; GUIMARAES, Andre Rodrigues	Education (UEM) Vol.40(1)	2018
Programas estatais de expansão e financiamento do setor de ensino privado superior do país: FIES e PROUNI como alavanca de Arquimedes	LIMA, João Paulo Costa; ABREU, Waldir Ferreira de; ARAÚJO; Rhoberta Santana de; POÇA, Helder Nazaré Ferreira.	Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional Vol.14(37)	2019
A Eficiência do Financiamento nas Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras nos Períodos 1995-2009	CRUZ, S.R.; DE MELLO, J.C.C.S.; RAMA, C.	Meta: Avaliacao Vol.11(33)	2019

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Após informar os critérios de busca no banco de dados da CAPES, estes artigos foram disponibilizados na plataforma. Uma vez realizada a leitura destas produções acadêmicas,

escolheu-se apenas os trabalhos de maior proximidade ao conteúdo em estudo. Segue abaixo um breve resumo do que foi analisado nos artigos:

Velloso e Marques (2015) discutiram em seu texto o comportamento de despesas da Universidade de Brasília (UNB), enfatizando as receitas próprias, no período de 2000 a 2003, no cenário do financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES); tratam ainda das fundações de apoio em anteprojetos de reforma da educação superior do Governo Lula. O financiamento da UNB com as verbas do MEC não difere muito do observado nas IFES, que têm alta proporção de gastos com receitas próprias, tendo crescente dependência destas, mas a maioria é consumida na sua geração, mostrando que nenhuma universidade federal de qualidade pode prescindir dos recursos da União.

Maciel, Franco e Bezerra (2017) apresentaram uma análise sobre a mercantilização e o financiamento do ensino superior, e suas ocorrências no Brasil. Por meio de uma investigação, discutiram os (des)caminhos do financiamento do ensino superior, entre o público e o privado, vislumbrando programas como o FIES e o PROUNI, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, no período de 2013 a 2016. Os autores ressaltaram que a maior fonte de recursos nas IFES vem do financiamento público, das mais elaboradas até as menos estruturadas.

Fávero e Bechi (2017) analisaram, em seu artigo, o panorama do financiamento da educação superior, no Brasil, no contexto da expansão que vem ocorrendo nas últimas duas décadas. Os autores indicam uma forte e perceptível tendência à mercantilização da educação, decorrente da forma como as políticas educacionais vêm sendo conduzidas pelo governo brasileiro, como parte da lógica neoliberal e da pressão dos organismos multilaterais. O artigo foi resultado parcial do projeto de pesquisa vinculado à Rede de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior (REPES), cadastrado junto ao CNPq.

O artigo de Prestes e Sousa Junior (2017) focou nas orientações das políticas globalizadas de educação superior e seus efeitos nos processos de expansão e financiamento da educação, no Brasil, após crise econômica de 2008-2009. O estudo buscou averiguar as orientações das políticas internacionais educacionais após os anos de 1990 e suas influências nas mudanças processadas nas políticas de educação superior, global e local, particularizando a relação entre expansão e financiamento da educação superior em tempos de crise econômica e de ajuste fiscal. O texto sinaliza para a perda do prestígio da educação superior nos orçamentos públicos, fortalecendo sua inserção à lógica do mercado.

O objetivo do artigo apresentado por Chaves, Reis e Guimaraes (2018) foi analisar as implicações das políticas de ajuste fiscal no financiamento da educação superior brasileira, considerando o atendimento ao setor privado-mercantil, o orçamento destinado às universidades públicas federais e o pagamento da dívida pública, no período 2003-2016. Os resultados indicaram que, mesmo diante da ampliação dos recursos destinados às universidades públicas federais, os valores são consideravelmente inferiores aos destinados à dívida pública. Concluíram, portanto, que o congelamento dos gastos sociais federais nos próximos 20 anos, disposto na Emenda Constitucional n. 95/2016, aprofundam a política de ajuste fiscal. Com isso, as universidades públicas federais sofrerão consequências negativas para a sua manutenção, e será fortalecido o setor privado mercantil.

O artigo apresentado por Lima et al. (2019) analisou a política de financiamento e expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras, de 2001 a 2016, e os extensos benefícios gerados ao setor privado por programas estatais concessionários de financiamento direto e indireto. Foi realizada uma pesquisa quanti-qualitativa documental, analisando dados retirados de sites do governo federal no intuito de extrair informações orçamentárias e financeiras da União, da expansão das IES, e de matrículas. Discutiu-se, também, a qualidade do ensino e dos cursos em IES público-privadas. Os autores consideram que a política nacional gerou um maior auxílio às IES privadas do que às IES públicas, criando um ensino superior mercantil e dissociado de pesquisa e extensão.

A pesquisa apresentada por Cruz, De Mello e Rama (2019) avaliou a eficiência das instituições federais de educação superior (IFES) no conjunto das 52 instituições existentes, no período de 1995 a 2009, face à trajetória do financiamento ao longo de dois governos com estratégias diferentes para atender o aumento de demanda pela educação superior. O governo brasileiro, à época, centrou sua política na busca de uma maior eficiência no uso dos recursos por parte das universidades federais. Os resultados obtidos revelaram que no período analisado houve alternância de anos de eficiência e ineficiência, e que essa eficiência foi sendo alcançada paulatinamente.

Posteriormente, outra fonte de pesquisa foi adotada, buscando trabalhos com tipo de recurso dissertação, com mesmo recorte temporal, de 2014 a 2019, no repositório do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – MPPAG, do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba. Na busca, foram localizadas 6 turmas, destas, apenas as 3 primeiras possuem dissertações publicadas em

seu repositório: a turma 4, que está em fase de conclusão de dados a serem inseridos no repositório, e as turmas 5 e 6, que estão em andamento.

Das 37 dissertações depositadas no repositório do MPPGAV, no período de 2015 a 2017, da turma 1, apenas 01 dissertação tem em seu título a palavra-chave: “Financiamento da Educação superior” e “recursos próprios”, conforme quadro 2. Na turma 2, no período de 2016 a 2018, e na Turma 3, no período de 2017 a 2019, foram depositadas, no repositório do MPPGAV, 31 e 46 dissertações, respectivamente. Em ambas as turmas não foram localizadas, nos títulos de suas dissertações, as palavras-chave: Financiamento da Educação Superior e recursos próprios.

Quadro 2. Dissertação do repositório MPPGAV

AUTOR	TÍTULO	TURMA	ANO
Diana Simões Brasileiro	Políticas públicas de expansão e de financiamento da educação superior: implicações sobre as instituições de ensino superior em Campina Grande-PB.	1	2017

Fonte: Elaboração própria, 2020.

A pesquisa citada (quadro 2) teve por objetivo geral analisar as políticas públicas de expansão e de financiamento do ensino superior e suas implicações nas instituições públicas e privadas de ensino superior na cidade de Campina Grande-PB, no período de 2007 a 2014. Nesse sentido, foram adotadas as pesquisas bibliográfica e documental, partindo de um breve relato sobre as reformas da educação superior brasileira e as políticas para o ensino superior, sob a ótica do público e do privado. Na contextualização das políticas públicas de financiamento, o principal financiador dos recursos necessários à manutenção e ao desenvolvimento das IFES é o Tesouro Nacional, sendo visto como indispensável, uma vez que a geração de recursos próprios e os convênios não são suficientes para substituir o financiamento por meio das verbas públicas.

O objetivo da leitura dessas pesquisas acadêmicas foi trazer uma amostra do que vem sendo discutido acerca do financiamento da educação superior e dos recursos próprios, e fazer uma análise prévia acerca do tema proposto. O conteúdo desses estudos serviu de base teórica para o estudo.

Após a leitura, pôde-se concluir que a maior fonte de recursos das IFES é oriunda do financiamento público, o qual é responsável pela manutenção, desenvolvimento e expansão destas. Apesar da considerável expansão na esfera pública, houve também o fortalecimento das IFES na esfera privada, por meio de políticas públicas voltadas para a mercantilização da

educação superior. Percebe-se, ainda, que as políticas dos governos, nos últimos anos, estão voltadas para a redução deste investimento público nas IFES.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO SUPERIOR

As políticas públicas são ações que devem ser desenvolvidas e executadas pelo Estado; portanto, dependem não só do governo, mas de toda a sociedade e das instituições educacionais. Por se tratar de um meio legal e oficial, os governos utilizam-se da política pública para efetivar suas ações em benefício da sociedade. Para Gramsci (2000, p. 331), “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados”. (apud SIMIONATTO, 2009, p. 42)

Conforme Giron (2008, p. 18), “As políticas públicas foram e são implementadas, reformuladas ou desativadas de acordo com as diferentes formas, funções e opções ideológicas assumidas pelos dirigentes do Estado nos diferentes tempos históricos”. O autor complementa que deve existir uma relação harmônica entre o Estado, as entidades formadoras e a população, além da definição de algumas atividades avaliativas do planejamento dessas políticas para a posterior busca de novas ações, com intenções à garantia dos direitos à cidadania de todos, principalmente dos que se encontram no declive da pobreza.

Para Costa e Soares (2015, p. 128), “a desigualdade extrema, a desigualdade não construída sobre a sólida base dos direitos fundamentais seria o principal perigo para a democracia”. Ao colocar esta reflexão como ação do Estado, esta ação, nos determinados meios, deveria ter como principal objetivo a garantia da equidade pela via da redistribuição. Para isso, o Estado poderia utilizar as políticas públicas. A redistribuição econômica também seria importante, de forma ampla, para a justiça como equidade, uma vez que o resultado daquilo que é produzido socialmente traria benefícios tanto aos que têm mais quanto aos que têm menos.

Nesse sentido, Cabrito (2002, p. 58) define “equidade como o resultado do processo de construção de igualdade de oportunidades perante a educação”. Isso não significa dizer que todos os jovens consigam a mesma quantidade de educação e/ou que alcancem o mesmo nível educativo: “a equidade e a justiça social, bem como o desenvolvimento econômico, exigem, assim, que se continue a apostar na "escola pública", devendo os governos, para obterem os recursos necessários, intervir em sede própria: o sistema fiscal” (CABRITO, 2004, p. 992).

Os problemas relativos à equidade e eficácia dos sistemas de ensino superior persistiram durante os anos de 1980: “a literatura registrava propostas para melhorar a equidade, a eficácia e a melhoria do desempenho do ensino superior”. Contudo, as agências internacionais passaram a propor abordagens totalmente diversas para enfrentar os mesmos problemas, acompanhando o desenvolvimento de políticas neoliberais através de propostas de redução de recursos fiscais para o setor educacional. Por exemplo, instituições como o Banco Mundial passaram a recomendar que países em desenvolvimento enfrentassem os problemas de equidade e desempenho, em seus sistemas de ensino, mediante a cobrança de “*taxas de usuários*” e da busca de fontes de financiamento alternativas aos recursos provindos do Estado com a participação de recursos privados. (VELLOSO, 2000, p. 44).

A estratégia dos governos tem sido o abandono das instituições públicas de ensino superior, até que cheguem ao esgotamento e, assim, em busca de qualidade e de eficiência, aceitem soluções que descaracterizem suas funções de produção e distribuição democrática de conhecimento, e de cultura. Para Pires e Reis (1999, p.37), “na educação escolar, as instituições de ensino e, entre elas, as instituições de ensino superior e as Universidades, têm sido alvo das reformas políticas e sociais do projeto neoliberal”.

O Banco Mundial, organismo internacional que, junto com o BIRD e o FMI, vem impondo programas de estabilização e ajuste da economia brasileira, também tem traçado diretrizes para as políticas de ensino superior no Brasil. A meta, dentro do ideário neoliberal, é a transformação, autorizada, das universidades em empresas econômicas (PIRES; REIS, 1999, p.37)

As reformas orientadas para o mercado, assim como os ajustes estruturais e fiscais, ocuparam políticos e economistas dos países centrais (e periféricos) e dos organismos multilaterais, a exemplo do FMI e Banco Mundial, a partir dos anos oitenta do século passado. Conforme Silva dos Reis e Sguissardi (2000), a estratégia e as ações oficiais de reforma da educação superior, no Brasil, tiveram ênfase na denominada “Reforma do Aparelho do Estado”, em particular a administrativa. As ideias centrais eram:

...a modernização ou o aumento de eficiência (flexibilidade e redução de custos) da administração pública mediante complexo projeto de reforma, que visa fortalecer a administração pública direta — núcleo estratégico do Estado — e promover sua descentralização com a implantação de “agências executivas” e de “organizações sociais” vinculadas a contratos de gestão. (REIS; SGUISSARDI, 2000, p. 82).

Segundo os referidos autores, no âmbito do Ministério da Administração Federal, da Reforma do Estado (MARE) e das propostas do Banco Mundial, as orientações da Reforma

do Aparelho do Estado são: “maior diferenciação institucional e privatização; diversificação de fontes de financiamento (inclusive fim da gratuidade) e vinculação do financiamento oficial a resultados”. Assim, se propõe, entre outras medidas:

...uma profunda diferenciação institucional, com a constituição oficial de dois tipos de instituições universitárias, as de pesquisa e as de ensino; o fim da unidade salarial e de carreira; a autonomia financeira, similar à suposta autonomia das organizações empresariais, em lugar de autonomia de gestão financeira nos moldes prescritos pela Constituição Federal de 1988. (Art. 207). (REIS; SGUISSARDI, 2000, p. 83).

No plano das recomendações das agências multilaterais, a UNESCO se contrapôs ao Banco Mundial, ressaltando, em seu documento sobre o ensino superior, que continua “sendo essencial o apoio do Estado ao ensino superior”. Reconhece, ao mesmo tempo, que as “limitações no financiamento com verbas do Estado” vêm produzindo tensões entre a comunidade universitária e o Estado. Diante dessas limitações, o documento entende que diversos atores — as autoridades nacionais, os setores público e privado, alunos, pais, entre outros — devem intervir no processo de busca de “novas fontes de financiamento” (VELLOSO, 2000, p.47).

Segundo Araújo e Pinheiro (2010, p. 649), surgiram várias propostas de reforma do Estado a partir das três últimas décadas, resultantes do entendimento de que o Estado era incapaz de dar conta das demandas de uma sociedade cada vez mais complexa, exigida no mundo globalizado. “Não é diferente a interpretação do Banco Mundial (WORLD BANK, 1997) ao situar a crise do Estado na incapacidade do mesmo em dar respostas a um conjunto de pressões – Estado de Bem-Estar hipertrofiado nos países mais desenvolvidos versus aumento das demandas dos cidadãos”, exigindo maior transparência nas práticas dos governos, pelos mercados e cidadãos, e uma maior eficácia em muitos países em desenvolvimento.

Para Sguissardi (2005), o pano de fundo econômico-financeiro da educação superior, no Brasil, na década de 1990, foi o ajuste neoliberal da economia: a abertura comercial; a liberalização financeira; a obtenção do equilíbrio orçamentário e do controle da inflação, por meio da redução dos gastos públicos; o aumento das taxas de juros pelo Banco Central; o pagamento da dívida externa; e a privatização das empresas estatais, o que levou a transferência de obrigações habituais, que eram de responsabilidade do Estado, para a iniciativa privada.

Ainda como pano de fundo político-administrativo, no Brasil, tem-se a reforma do aparelho do Estado. Conforme Sguissardi (2005, p. 212), a proposta de transformação das

IFES, “em organizações sociais (entidades de direito privado), no conhecido programa de publicização do Estado e tendo como principal instrumento os ‘contratos de gestão’, ilustra muito bem o terreno em que se movem essas políticas”.

Assim como em muitos países centrais e periféricos, as políticas de educação superior caracterizam-se pela redução permanente do financiamento estatal dessas instituições, pela diversificação de fontes de financiamento e “pelo implemento das universidades de ensino ou neoprofissionais em detrimento das universidades de pesquisa” (SGUISSARDI, 2005, p. 212).

A diversificação de fontes de financiamento, para Cabrito (2002, p. 70), “surge como forma de compensar um financiamento público cada vez mais diminuído dado o maior nível de solicitações a que se encontra sujeito e a concorrência estabelecida pelos diversos sistemas de apoio social”. A análise dos sistemas educativos reais, por Cabrito (2002, p. 86), “mostra que, na prática, não existem modelos de organização e modalidades de financiamento puro. Em todos os países [...] as instituições de ensino superior recebem fundos de diversas fontes”.

Para Catini (2019, p. 23), há um “mercado da cidadania” bem consolidado desde os fins dos anos 1990, aquilo que se chama de “neoliberalismo inclusivo”, o qual indicou, até bem recentemente, a associação do crescimento das políticas sociais e a inclusão social de trabalhadores e trabalhadoras pelo consumo, através da privatização dos direitos sociais. Assim, organizações privadas foram fortalecidas pela concentração de renda e controle de setores sociais essenciais, como a educação.

Uma boa parcela da efetivação dos direitos sociais passou a ser mediada por Organizações Sociais⁴ de direito privado, que são contratadas pelas secretarias, municípios e estados. Conforme Catini (2019, p. 23), “as Organizações Sociais controlam a gestão, a contratação de funcionários e, de acordo com sua linguagem própria, têm ‘missão’ privada, com atuação que diz respeito a seus princípios religiosos, financeiros, de conduta, procedimentos etc.”. A autora traz ainda um conceito a respeito da parceria público-privada:

Embora essa forma de funcionamento se chame “parceria público-privada”, e na Reforma do Aparelho de Estado realizada no governo FHC se apresentasse como “serviços públicos não-estatais”, elas são, de meu ponto de vista, exatamente o contrário – serviços estatais, não públicos, isto é, literalmente, serviços privatizados por tais organizações da sociedade civil, contratadas pelo Estado. (CATINI, 2019, p.23).

⁴ Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

A política de financiamento da educação superior, no Brasil, com ênfase para a discussão sobre a parceria público-privada nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), é analisada por Chaves (2015, p. 428) “na medida em que as mudanças que se evidenciam na política de financiamento estão interligadas à contrarreforma do Estado brasileiro e à crise mundial do sistema do capital”.

O estímulo à competitividade entre as instituições, direcionando-as para o mercado, com a finalidade de contenção dos gastos públicos, passa a ser a tônica das propostas e projetos dos sucessivos governos neoliberais instalados no mundo do capital. Como parte desse movimento, foram adotadas, nas últimas décadas, contrarreformas no sistema educacional que afetaram praticamente todas as universidades e instituições de ensino superior, de forma mais ou menos intensa, mesmo que inseridas em países com economias distintas, e sendo portadoras de histórias e identidades bastante diferenciadas. (CHAVES, 2015, p. 430)

A tese defendida por Chaves (2015, p. 428) é de que “as reformas em curso no país objetivam ajustar as ações do Estado para adequá-lo à nova ordem internacional do capital, cuja centralidade fundamenta-se no ajuste fiscal do Estado, com vistas à redução orçamentária para a implementação das políticas sociais”. Nesse contexto de políticas públicas educacionais, tratou-se da relação público-privado no próximo tópico.

2.2.1 O Público-Privado na Educação

O sistema de ensino superior no Brasil, em pouco mais de 30 anos, passou por mudanças expressivas em sua estrutura. No início dos anos de 1960 contava com uma centena de instituições, em sua maioria de pequeno porte, e o corpo docente, com baixa profissionalização, era voltado para a reprodução de quadros da elite nacional. (MARTINS, 2000).

A expansão da educação superior, no Brasil, é de certa forma recente, fora impulsionada nos anos de 1960 a partir da Reforma Universitária de 1968, no Regime Militar. Conforme Prestes e Souza Júnior (2017), a Reforma buscou ampliar a oferta de vagas na rede pública federal; procurou, também, criar as condições de incrementar as vagas no setor privado, em resposta às demandas das classes médias por acesso ao ensino superior.

Nos anos de 1970, iniciou-se uma profunda e conturbada reestruturação econômica, política e social. Em decorrência dessa reestruturação, associada à ascensão de governos conservadores em vários países, a intervenção do Estado, em matéria de políticas sociais, foi

profundamente alterada. Esses governos eram denominados neoliberais, defendiam que o Estado deveria ser mínimo, em relação à implantação de políticas sociais. Ao mesmo tempo, “o Estado deveria ser forte para enfrentar as, até então, fortes organizações da classe trabalhadora e restringir suas conquistas alcançadas durante ‘os anos dourados do capitalismo’ (1945-1973)” (REIS, 2015, p. 83).

A partir do início dos anos de 1980, nos países capitalistas centrais, a oferta de ações e serviços à população, na área das políticas sociais, foi bastante retraída pelo Estado. De acordo com o ideário neoliberal, deveria ser limitado às ações de segurança pública e fiscalização. Assim sendo, empresas estatais e uma ampla gama de serviços sociais e de infraestrutura, tais como saúde, educação e previdência, por exemplo, foram privatizados, submetidos à ação abusiva do capital. Dessa forma, uma série de ações e serviços, que antes eram estatais, foi mercantilizada. (REIS, 2015).

Ao longo dos anos 1990, durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, as reformas tornaram-se o princípio orientador do conjunto das ações governamentais. A ‘reforma’ do Estado daquele governo tinha como objetivo de fundo: “cumprir a agenda imposta pelos organismos internacionais aos chamados países em desenvolvimento, para fazer frente à crise econômica, ao endividamento público e inserir tais países no reordenamento global do capitalismo financeirizado” (REIS, 2015, p. 86).

Para Santos (2005, p. 196), “no Brasil, o primeiro impulso ao sector universitário privado deu-se na ditadura, na década de 1970. Mas, a verdadeira expansão e consolidação do mercado educacional ocorreram no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)”.

Nesse aspecto, o Ministério da Educação viabilizou uma linha de financiamento de cerca de R\$ 750 milhões para instituições de ensino superior, com recursos provenientes de empréstimo do Banco Mundial através do Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior e em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES). Tal ajuda financeira foi dirigida, prioritariamente, à promoção da educação superior privada. (SANTOS, 2005).

O governo do então presidente, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), permaneceu por dois mandatos. Sua proposta de governo do primeiro mandato teve como característica principal a educação. Como meta prioritária da proposta, “o destaque para o papel econômico da educação como ‘base do novo estilo de desenvolvimento’, cujo dinamismo e sustentação provêm de fora dela mesma – do progresso científico e tecnológico” (CUNHA, 2003, p. 38).

De acordo com Cunha (2003, p. 39), essa indução iria atuar no sistema educacional pela universidade, entendendo que a competência científica e tecnológica desta aumentaria a qualificação geral da população: “a *proposta* afirmava a necessidade de se estabelecer uma ‘verdadeira parceria’, entre o setor privado e o governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico”. O mesmo autor faz um complemento a respeito da proposta:

A proposta referia-se negativamente à rede federal de ensino superior, que “precisaria ser revista”, silenciando-se quanto ao conjunto do ensino privado, que é majoritário e, inegavelmente, de qualidade bem inferior. Assim, dizia ser inaceitável que a rede federal consumisse de 70% a 80% do orçamento do Ministério da Educação (uma estimativa, aliás, bastante exagerada) para atender apenas a 22% dos estudantes de graduação. (CUNHA, 2003, p. 39).

Com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), “o Decreto nº 2.306/97 atribuiu um formato peculiar ao sistema de ensino superior, ao projetar importantes modificações no quadro até então existente no que diz respeito à fronteira entre a esfera pública e a esfera privada” (CUNHA, 2003, p. 53). O decreto supracitado determinou, entre outras modificações, que as IES privadas publicassem os demonstrativos do movimento financeiro, ou seja, passaram a submeter-se, a qualquer tempo, à auditoria pelo Poder Público.

A organização acadêmica das IES pode adotar cinco formatos diferentes: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; institutos superiores ou escolas superiores: “A grande novidade foi o aparecimento dos centros universitários, definidos como instituições de ensino pluricurriculares, que abrangem uma ou mais áreas do conhecimento” (CUNHA, 2003, p. 53).

Conforme Prestes e Souza Júnior (2017), em meados dos anos 2000, foi implementado, no Brasil, dois grandes programas de expansão da educação superior: um voltado ao setor privado e o outro ao setor público. O primeiro—criado em 2004, através da edição da Medida Provisória nº 213, posteriormente convertida na Lei nº 11.096/2005—é o Programa Universidade para Todos (ProUni), programa de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de graduação em instituições particulares de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, visando a rede particular de ensino. Em contrapartida, o Estado brasileiro concede isenções fiscais de quatro impostos (IRPJ, CSLL, PIS e COFINS) às instituições que aderem ao programa.

Antes, porém, do Prouni, houve a implantação do programa de financiamento estudantil denominado Fundo de Financiamento ao Estudante do ensino Superior (Fies),

criado em 1999, e regulamentado pela Lei nº 10.260/2001. De acordo com Prestes e Souza Júnior (2017, p.174), “esse programa, que oferece subsídio para estudantes de baixa renda, cobrindo até 100% do valor das mensalidades dos estudantes da rede privada, tem como fontes financeiras recursos consignados no orçamento do Ministério da Educação, recursos de loterias e de retornos financeiros”.

O segundo grande programa de expansão da educação superior, voltado às instituições públicas, foi o Programa Expandir. Instituído pelo governo central, em 2006, destinou-se à interiorização das universidades federais, organizando, em seguida, o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), cuja vigência previa o período de 2007 a 2012. Conforme Prestes e Souza Júnior (2017, p. 175), “O programa Expandir abriu 42.204 vagas, enquanto o Reuni pretendeu alcançar o total de 92.240 novas inscrições nas instituições federais de ensino superior”.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Conforme art. 1º: “com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”.

Dentre as ações do REUNI, estavam: a ampliação do número de vagas nos cursos de graduação; a ampliação de cursos noturnos; a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão com o intuito de diminuir as desigualdades sociais no país. Conforme art. 2º do decreto, o programa teve as seguintes diretrizes:

- I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (BRASIL, 2017).

De acordo com Schwartzman (2007, p. 6), “As profundas diferenças sociais que existem no Brasil justificam a adoção de políticas de inclusão social que estimulem o interesse e o acesso ao ensino superior de pessoas, grupos, setores sociais e habitantes de

regiões onde o ensino superior é menos acessível”. O intuito dessas políticas é promover motivação nas pessoas para a qualificação via ensino superior.

No Brasil, a educação de ensino superior vinha expandindo de modo acelerado desde a segunda metade da década de 1990, de maneira que as instituições de ensino superior privadas também ganharam espaço. A partir do governo Lula⁵ (2003-2010), houve uma mudança no direcionamento de políticas que incentivaram o acesso ao ensino superior, no Brasil. Nesse sentido, “programas como o ProUni (Universidade para Todos), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o REUNI (Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) procuraram demarcar a intervenção pública na democratização do acesso ao ensino superior” (PEREIRA; SILVA, 2010, p. 11). O autor complementa que:

Desde o primeiro ano do Governo Lula (2003) a expansão da educação superior é uma das políticas públicas mais visíveis da área educacional, inclusive, com forte apelo publicitário. Junto às políticas focalizadas neste estudo (ProUni, UAB e Reuni), o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) foi redimensionado, articulando-se ao ProUni, tendo em vista o aumento substantivo de estudantes na Universidade. (PEREIRA; SILVA, 2010, p. 23).

Conforme Barros (2015, p. 370), para conter os efeitos do esgotamento da expansão, no Ensino Superior privado, o governo de Lula voltou suas ações para a sustentação financeira dos estabelecimentos existentes: “Os principais mecanismos utilizados foram o ProUni e o Fies. E nas universidades federais, o REUNI, se propunha criar mais condições para a ampliação do acesso e permanência na Educação Superior.” Outras medidas foram adotadas, como o aumento da oferta de cursos superiores a distância e a política de cotas; iniciativas que contribuíram para a reversão dos baixos índices de inclusão nesse nível de ensino.

Nos últimos anos, seguindo uma tendência mundial, o Brasil vivenciou uma grande expansão da educação superior com o apoio de financiamento público. Para assegurar essa expansão, foram instrumentalizados programas como Reuni, Crédito Educativo, Fies, Prouni, e Ciência sem Fronteiras. Todos esses instrumentos foram minuciosamente discutidos, pelo presidente Lula e pela presidenta Dilma, com os reitores e reitoras, até a consolidação de entendimento comum, e consequente transformação em políticas públicas, conforme De Sousa Junior (2019). O autor complementa que se percebe a expansão:

⁵ Luiz Inácio Lula da Silva. Presidente da República Federativa do Brasil, no período de 01 de janeiro de 2003 a 01 de janeiro de 2011.

Com a criação de universidades e de escolas federais, a implantação interiorizada de novos campi, a duplicação do número de vagas principalmente nos turnos vespertino e noturno das escolas, o apoio às políticas de cotas para ampliar os acessos nas mais diversas modalidades, sociais, econômicas, étnicas, raciais, e uma inversão orçamentária sem precedentes para financiar a expansão, a reestruturação, o acesso, a permanência e as políticas de fomento em todos os níveis, da creche à pós-graduação. Incluindo a contribuição da oferta privada, fiel a esses princípios aferidos em procedimentos de regulação, credenciamento e avaliação do sistema. (DE SOUSA JUNIOR, 2019, p. 45).

Se por um lado houve expansão das universidades federais, por outro, houve forte apoio do governo federal (especialmente no Governo Dilma) para a expansão no setor privado. É mister ressaltar que os governos do PT (Partido dos Trabalhadores) não romperam com a transferência de recursos públicos para o setor privado; sobretudo, potencializaram o repasse destes para a esfera privada, estimulando a expansão e a criação de novos campi.

Conforme Reis (2021), os recursos que faltaram às universidades federais serviram para alimentar o crescimento dos grandes grupos financeiros-educacionais privados, no Brasil. Por meio do FIES e PROUNI, significaram um mecanismo de aporte de recursos públicos que viabilizou o crescimento destes grandes grupos. A tabela 01 apresenta o comparativo entre os recursos públicos destinados às universidades federais e aos grupos privados, no período de 2003 a 2020.

Tabela 1. Comparativo entre recursos públicos destinados às universidades federais x grupos privados – 2003-2020.

PERÍODO	UNIVERSIDADES FEDERAIS	FIES/PROUNI
2003-2020 (%)	150,37%	400,30%
2003-2017 (%)	155,60%	1.316,20%
2003-2015 (%)	142,23%	1.068,57%

Fonte: Câmara dos Deputados, 2021. Ministério da Economia, 2021. IPEA, 2008. Elaboração: Luiz Fernando Reis

De 2003 a 2017, houve um crescimento de 155,60% nos recursos públicos das universidades federais, porém, ao se tomar o recurso público para o setor privado, o crescimento via FIES/PROUNI foi de 1.316,20%. Esses dados mostram que a expansão do setor privado, no Brasil, manteve-se com forte aporte de recurso público.

Esta expansão está representada em números, conforme o Censo da Educação Superior. Na tabela 02, são apresentados os resultados relacionados à evolução no número de Instituições de Educação Superior (IES), ao longo do período de 2001 a 2010, considerando a

categoria administrativa. O total de instituições passa de 1.391, em 2001, para 2.378, em 2010.

Tabela 2. Evolução do Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil – 2001-2010

Ano	Total	Categoria Administrativa					Privadas	% Privadas
		Total	% Públicas	Federal	Estadual	Municipal		
2001	1.391	183	13,2	67	63	53	1.208	86,8
2002	1.637	195	11,9	73	65	57	1.442	88,1
2003	1.859	207	11,1	83	65	59	1.652	88,9
2004	2.013	224	11,1	87	75	62	1.789	88,9
2005	2.165	231	10,7	97	75	59	1.934	89,3
2006	2.270	248	10,9	105	83	60	2.022	89,1
2007	2.281	249	10,9	106	82	61	2.032	89,1
2008	2.252	236	10,5	93	82	61	2.016	89,5
2009	2.314	245	10,6	94	84	67	2.069	89,4
2010	2.378	278	11,7	99	108	71	2.100	88,3

Fonte: Adaptada da Elaboração por Deed/Inep com base no Censo da Educação Superior

No que se refere à participação percentual das instituições, por categoria administrativa, os totais apresentados mostram-se relativamente constantes durante a série histórica. Em 2001, o número de instituições era de 1.391, total representado por 86,8% de instituições privadas e 13,2% de instituições públicas (federal, estadual e municipal). Em 2010, após aumento constante e gradual, o número total de instituições passou para 2.378, o que representou 88,3% de instituições privadas e 11,7% de instituições públicas (federal, estadual e municipal).

A evolução das instituições de ensino superior é representada com aumento expressivo na categoria administrativa privada. Na categoria administrativa pública, destaca-se maior aumento na esfera estadual, seguido da esfera federal, e, em número menor, a esfera municipal; porém, a predominância permanece na esfera privada.

Para melhor caracterização das IES, no período de 2001 a 2010, a tabela 03 apresenta o número de matrículas de graduação por categoria administrativa. Pode-se observar que as categorias federal e estadual concentram maior número de matrículas nas instituições públicas, mas, comparativamente, ao longo do período, prevalece, majoritariamente, a participação de alunos matriculados nas IES privadas.

Tabela 3. Número de Matrículas em Cursos de Graduação, por Categoria Administrativa – Brasil – 2001-2010

Ano	Matrículas nos Cursos de Graduação							
	Total Geral	Pública					Privada	% Privada
		Total	% Pública	Federal	Estadual	Municipal		
2001	3.036.113	944.584	31,1	504.797	360.537	79.250	2.091.529	68,9
2002	3.520.627	1.085.977	30,8	543.598	437.927	104.452	2.434.650	69,2
2003	3.936.933	1.176.174	29,9	583.633	465.978	126.563	2.760.759	70,1
2004	4.223.344	1.214.317	28,8	592.705	489.529	132.083	3.009.027	71,2
2005	4.567.798	1.246.704	27,3	595.327	514.726	136.651	3.321.094	72,7
2006	4.883.852	1.251.365	25,6	607.180	502.826	141.359	3.632.487	74,4
2007	5.250.147	1.335.177	25,4	641.094	550.089	143.994	3.914.970	74,6
2008	5.808.017	1.552.953	26,7	698.319	710.175	144.459	4.255.064	73,3
2009	5.954.021	1.523.864	25,6	839.397	566.204	118.263	4.430.157	74,4
2010	6.379.299	1.643.298	25,8	938.656	601.112	103.530	4.736.001	74,2

Fonte: Adaptado do MEC/Inep; Tabela elaborada pelo Inep/DEED

De acordo com o Censo da Educação Superior, em 2010 o Brasil contava com 6.379.299 matrículas em cursos de graduação, total que representava mais que o dobro das matrículas de 2001. Apesar do caráter preponderantemente privado da expansão, ao longo desse período, tais resultados apontam para certa estabilização da participação desse setor, que, em 2010, atendeu a 74,2% das matrículas. Por outro lado, nesse mesmo período, o setor público assiste a uma significativa expansão. As categorias federal e estadual apresentam crescimento no número de matrículas entre os anos de 2001 a 2010, da ordem de 85,9% e 66,7%, respectivamente.

Na sequência, a análise dos resultados na evolução das Instituições de Educação Superior (IES), conforme o Censo da Educação Superior, no período de 2011 a 2019. Considerando a categoria administrativa, é apresentado, na tabela 04, o total de instituições que, em 2011, era de 2.365, passando a 2.608 instituições, em 2019.

Tabela 4. Evolução do Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil – 2011-2019

Ano	Total	Categoria Administrativa					Privadas	% Privadas
		Total	% Públicas	Federal	Estadual	Municipal		
2011	2.365	284	12,0	103	110	71	2.081	88,0
2012	2.416	304	12,6	103	116	85	2.112	87,4
2013	2.391	301	12,6	106	119	76	2.090	87,4
2014	2.368	298	12,6	107	118	73	2.070	87,4
2015	2.364	295	12,5	107	120	68	2.069	87,5
2016	2.407	296	12,3	107	123	66	2.111	87,7
2017	2.448	296	12,1	109	124	63	2.152	87,9
2018	2.537	299	11,8	110	128	61	2.238	88,2
2019	2.608	302	11,6	110	132	60	2.306	88,4

Fonte: Adaptada da Elaboração por Deed/Inep com base no Censo da Educação Superior 2011-2019

Percebe-se uma pequena redução na evolução das instituições na categoria administrativa, no período de 2011 a 2019. Pode-se observar, em todo o período, a predominância da categoria privada; de 2012 a 2014 ela representou 87,4% do total das IES contra 12,6% das instituições públicas.

É possível perceber que essa proporção se manteve estável no período analisado, ou seja, para cada instituição pública existem aproximadamente sete instituições privadas. Cumpre registrar que a categoria estadual foi a que apresentou maior crescimento (20%), nos anos de 2011 a 2019. Apesar do crescimento paulatino do número de IES, ao longo da última década (71,0% de crescimento de 2001 a 2010), é perceptível a tendência de estabilização do número de IES.

A retomada do crescimento de instituições participantes, ainda que discreta, pôde ser observada a partir de 2016, com um aumento anual da ordem de 1,8%, naquele ano, de 1,7%, em 2017, chegando a 3,64%, em 2018, e caindo para 2,8%, em 2019. Observa-se que o conjunto de IES privadas é majoritário, alcançando 88,4% das IES; seu ritmo de crescimento nos anos mais recentes (4,0%, em 2018, e 3%, em 2019) é ligeiramente superior ao que se verifica em relação ao conjunto de IES públicas e privadas. Quanto às instituições públicas, a participação percentual das estaduais correspondeu a 4,4%; nas federais, 3,6%; e na municipal, 2,0%. Estes dados relacionam-se ao total de 11,6% das instituições na categoria pública.

Na sequência, destacam-se as IES com base no volume de matrículas atendidas, no período de 2011 a 2019. A tabela 05 apresenta o número de matrículas de graduação por categoria administrativa. Observa-se que as categorias federal e estadual concentram maior

número de matrículas nas instituições públicas, porém, ao longo do período, prevaleceu, majoritariamente, a participação dos alunos matriculados nas IES privadas, chegando a 75,8% das matrículas.

Tabela 5. Número de Matrículas em Cursos de Graduação, por Categoria Administrativa – Brasil – 2011-2019

Ano	Matrículas nos Cursos de Graduação							
	Total Geral	Pública					Privada	% Privada
		Total	% Pública	Federal	Estadual	Municipal		
2011	6.739.689	1.773.315	26,3	1.032.936	619.354	121.025	4.966.374	73,7
2012	7.037.688	1.897.376	27,0	1.087.413	625.283	184.680	5.140.312	73,0
2013	7.305.977	1.932.527	26,5	1.137.851	604.517	190.159	5.373.450	73,5
2014	7.828.013	1.961.002	25,1	1.180.068	615.849	165.085	5.867.011	74,9
2015	8.027.297	1.952.145	24,3	1.214.635	618.633	118.877	6.075.152	75,7
2016	8.048.701	1.990.078	24,7	1.249.324	623.446	117.308	6.058.623	75,3
2017	8.286.663	2.045.356	24,7	1.306.351	641.865	97.140	6.241.307	75,3
2018	8.450.755	2.077.481	24,6	1.324.984	660.854	91.643	6.373.274	75,4
2019	8.603.824	2.080.146	24,2	1.335.254	656.585	88.307	6.523.678	75,8

Fonte: Adaptado do MEC/Inep; Tabela elaborada pelo Inep/DEED

De acordo com o Censo da Educação Superior, no ano de 2019, o Brasil contava com 8.603.824 matrículas em cursos de graduação, total que representou um aumento de 28% das matrículas em comparação ao ano de 2011. Apesar do caráter preponderantemente privado da expansão, ao longo desse período, os resultados apontaram um decréscimo na participação desse setor: de 73,7%, em 2011, a 73%, em 2012, e 73,5%, em 2013. Em 2014, voltou a crescer, registrando 74,9%. No período de 2015 a 2019, o aumento se estabilizou, chegando a 75,8% das matrículas na rede privada.

Por outro lado, nesse mesmo período, ocorreu o inverso no setor público, que assistiu a um decréscimo no número de matrículas. Em 2011, esse número era de 26,3%; diminuiu para 25,1%, em 2014; e para 24,3%, em 2015. No período de 2016 e 2017, estabilizou-se em 24,7%, chegando a 24,2%, em 2019. Mesmo com o decréscimo no número de matrículas na categoria pública, as categorias federal e estadual apresentam acréscimo no número de matrículas de 2014 a 2019, da ordem de 85,9% e 66,7%, respectivamente, em relação às matrículas na rede municipal.

É por meio da política de cortes de verbas para custeio das IFES, pelo estímulo à busca de recursos externos, para a sobrevivência destas instituições, que se refletem as ações na educação superior (AMARAL, 2003), e na adoção de políticas de isenção fiscal ao setor

privado. Dessa forma, contribuindo para a expansão acelerada deste segmento na oferta do ensino superior. Nesse sentido, aborda-se o orçamento público do ensino superior, no Brasil.

2.3 ORÇAMENTO PÚBLICO DO ENSINO SUPERIOR

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/96, o Estado é responsável pela educação superior, gratuita e de qualidade, em universidades e institutos especializados, e por administrar os recursos materiais e financeiros necessários à programação de pesquisas e de atividades de extensão. Conforme o art. 55, “caberá a União assegurar, anualmente, em seu orçamento geral, recursos provenientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996).

Segundo Sousa Junior e Luna (2018, p. 194), “a União deve aplicar os recursos, na administração do sistema federal, em programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais, em decorrência de sua função redistributiva e supletiva”. De forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade de ensino. De acordo com o art. 211 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. A essencialidade do orçamento público no financiamento das IFES está baseada nos artigos: 211 e 212 da Constituição Federal do Brasil de 1988, como segue:

- Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).
- Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, estabelece a educação como sendo um direito social. É um dever de o Estado promover a sua oferta, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho: “Ademais, estabeleceu os princípios que regeriam o ensino a ser ministrado no país, garantindo a gratuidade de ensino público. A Carta Magna definiu as condições para

atuação da iniciativa privada na educação e estabeleceu, ainda, a autonomia universitária” (SOUSA JUNIOR; LUNA, 2018, p, 193).

Ao pensar numa mudança da universidade pública, pela perspectiva da formação e da democratização, alguns pontos podem ser assinalados, dentre eles: “definir a autonomia universitária não pelo critério dos chamados “contratos de gestão”, mas pelo direito e pelo poder de definir suas normas de formação, docência e pesquisa” (CHAUÍ, 2003, p. 24). Em outras palavras, a autonomia deve ser pensada como autodeterminação das políticas acadêmicas, dos projetos e metas das instituições universitárias e da autônoma condução administrativa, financeira e patrimonial. A autonomia é entendida sob três sentidos:

- a) como autonomia institucional ou de políticas acadêmicas (autonomia em relação aos governos);
- b) como autonomia intelectual (autonomia em relação a credos religiosos, partidos políticos, ideologia estatal, imposições empresariais e financeiras);
- c) como autonomia da gestão financeira que lhe permita destinar os recursos segundo as necessidades regionais e locais da docência e da pesquisa. (CHAUÍ, 2003, p. 24),

A principal fonte de recursos destinada às IFES é oriunda da arrecadação de tributos pelo Governo Federal, e são controladas e distribuídas pelo MEC. Fazem parte do orçamento das universidades: os convênios; os recursos próprios que são derivados da própria instituição, gerados pela prestação de serviços; cobranças de taxas; aluguéis; entre outros. Para Ximenes e Cassio (2019, p. 25), no detalhamento dos recursos próprios arrecadados pelas universidades federais, no cerne da reflexão sobre a sustentabilidade financeira das instituições, “duas observações são relevantes” e embasam o entendimento já amadurecido no ambiente acadêmico:

A primeira observação é que o papel do orçamento público para a manutenção e o funcionamento das universidades públicas no Brasil é seminal, considerando (i) sua missão institucional, baseada na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e (ii) o papel que a educação exerce no combate às desigualdades e no desenvolvimento socioeconômico do país. O orçamento estatal garante o caráter público, gratuito, inclusivo e de qualidade das universidades federais, e é decisivo para possibilitar a essas o adequado planejamento de suas ações e as melhores práticas de gestão [...] A segunda observação diz respeito ao fato de que as universidades federais enfrentam, atualmente, limitações orçamentárias em razão de reduções, bloqueios e contingenciamentos aplicados ao orçamento anual e do estrangulamento fiscal advindo da Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016. (XIMENES; CASSIO, 2019, p. 25)

Para Ximenes e Cassio (2019, p. 29), os recursos próprios têm papel eminentemente complementar no financiamento das universidades federais. O mais importante “é assegurar,

com o financiamento público, os mecanismos da sustentabilidade financeira das universidades públicas, articulando as políticas públicas para a perenidade do sistema nacional de educação e aprofundando a contribuição das instituições para o desenvolvimento do país”.

Com a justificativa das restrições impostas pela crise fiscal e pelo Novo Regime Fiscal, que limita as despesas primárias (obrigatórias ou discricionárias) do Poder Executivo, as IFES são impulsionadas pelo governo a angariar novas fontes adicionais de financiamento.

As reformas vêm esvaziando e desconfigurando a Constituição Federal por meio de emendas, a exemplo da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos e da Seguridade Social; o conhecido teto de gastos que vigorará por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limite de gastos para cada exercício (BRASIL, 2016).

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO): “O orçamento é um importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período”. O orçamento público é uma ferramenta do governo utilizado nas políticas públicas, ou melhor, um planejamento que indica o quanto e onde gastar o dinheiro público federal no período de um ano, com base no valor total arrecadado pelos tributos.

A Constituição Federal de 1988 (CF), no art. 37, estabelece os princípios da administração pública, dentre eles, o da legalidade. A respeito dos orçamentos estabelece, em seu art. 165, a necessidade de formalização legal das leis orçamentárias:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

O projeto de lei do PPA deve ser encaminhado, pelo Executivo, ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas só começa a valer no ano seguinte. Com base no PPA aprovado, o governo federal envia, anualmente, ao Congresso o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Assim, define as prioridades que irão nortear a Lei Orçamentária da União (LOA), conhecida como Orçamento da União (BRASIL, 2019).

Em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 165, da CF/1988, foi instituído o Plano Plurianual (PPA) pela lei nº 13.249/2016 para o período de quatro anos. Conforme art. 2º da

referida lei, o PPA é instrumento de planejamento governamental. Nele, são definidas “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas” (BRASIL, 2016).

Todos os projetos das leis orçamentárias — PPA, LDO e LOA — têm autoria do presidente da República. Depois de aprovado pelo Congresso Nacional, o projeto do orçamento volta ao executivo para a sanção pelo presidente da República, transformando-se em lei. A partir desse momento, inicia-se a fase de execução, ou seja, a liberação das verbas. (BRASIL, 2019). Os instrumentos de planejamento estão definidos conforme quadro 3:

Quadro 3. Instrumentos de Planejamento

Instrumentos de Planejamento	
PPA - Plano Plurianual	Planejamento para o período de quatro anos
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias	Define as prioridades que irão nortear a LOA
LOA - Lei Orçamentária Anual	Planejamento que indica quanto e onde gastar

Fonte: Adaptação própria, 2020.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração da lei orçamentária anual; dispõe sobre as alterações na legislação tributária; e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

Uma vez publicada a LOA, e observadas às normas de execução orçamentária e de programação financeira da União— estabelecidas para o exercício e lançadas às informações orçamentárias fornecidas pela Secretaria de Orçamento Federal no SIAFI, por intermédio da geração automática do documento Nota de Dotação-ND—, cria-se o crédito orçamentário. A partir daí, tem-se o início da execução orçamentária propriamente dita. A execução orçamentária é a utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme Tesouro Nacional (2019).

O orçamento é um importante instrumento de planejamento no setor público, pois representa o fluxo previsto de ingressos e aplicação de recursos em determinado período. A matéria pertinente à receita é disciplinada, em linhas gerais, pelos arts. 2º, 3º, 6º, 9º, 11º, 35º, 56º e 57º da Lei nº 4.320, de 1964, que “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para

elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1964).

A disputa em torno dos recursos orçamentários, segundo Reis (2015), é uma disputa entre os detentores do capital e a classe trabalhadora. Os detentores do capital pressionam, cada vez mais, as parcelas do fundo público para que sejam ampliadas e destinadas a garantir a rentabilidade do capital em crise. Em contrapartida, a classe trabalhadora se revolta ao perceber que a qualidade dos serviços públicos, como, por exemplo, saúde e educação, têm deteriorado, passando a exigir a melhoria destes serviços e demandando ampliação dos recursos públicos para atender estas necessidades diárias.

A alocação dos recursos do fundo público para determinada política pública, projeto ou programa social não é uma mera decisão técnica. A decisão, do poder executivo ou legislativo, a respeito das prioridades da destinação do fundo público se sujeita a tensões político-ideológicas e disputas entre grupos e classes sociais, portadores de projetos societários e de visões de mundo divergentes e/ou antagônicos (REIS, 2015, p. 122).

Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado ocorrem por meio das receitas públicas que se desdobram em receitas orçamentárias, que representam disponibilidade de recursos financeiros para o erário; e em receitas extraorçamentárias, quando representam apenas entradas compensatórias. Em sentido estrito, são receitas públicas apenas as receitas orçamentárias (BRASIL, 2017).

As receitas públicas expressam o ingresso dos recursos financeiros nos cofres públicos, as disponibilidades de dinheiro de forma definitiva, a fim de garantir a cobertura das despesas públicas na execução das políticas públicas. Um exemplo de receita orçamentária é a advinda através da arrecadação de tributos. E é sobre as receitas orçamentárias que se trata a seguir.

2.3.1. Receitas Orçamentárias

De acordo com o § 1º e o §2º do art. 11 da Lei n.º 4.320/1964, receita divide-se em duas categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. As receitas correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro; aumentam, assim, as disponibilidades financeiras. Constitui-se instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações relacionados às políticas públicas, destinando-se a atender as despesas correntes. Já as receitas de capital são: “as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de

constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado”, destinados a atender as despesas de Capital.

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO), a origem da receita é o detalhamento das categorias econômicas, isto é, Receitas Correntes e Receitas de Capital. Com vista a identificar a procedência das receitas no momento em que ingressam nos cofres públicos, o quadro 4 evidencia a origem das receitas correntes e receitas de capital:

Quadro 4. Origem das Receitas Correntes e de Capital

Categoria Econômica	Origem da Receita
1 Receitas Correntes 7. Receitas Correntes Intraorçamentárias	1. Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria 2. Contribuições 3. Receita Patrimonial 4. Receita Agropecuária 5. Receita Industrial 6. Receita de Serviços 7. Transferências Correntes 9. Outras Receitas Correntes
2 Receitas de Capital 8. Receitas de Capital Intraorçamentárias	1. Operações de Crédito 2. Alienação de Bens 3. Amortização de Empréstimos 4. Transferências de Capital 9. Outras Receitas de Capital

Fonte: Adaptado do MTO (BRASIL, 2017, p.21)

As receitas podem ser classificadas por identificador de resultado primário. Conforme essa classificação, as receitas podem ser divididas em receitas primárias e receitas financeiras: “As receitas primárias referem-se, predominantemente, às receitas correntes que advêm dos tributos, das contribuições sociais, das concessões, dos dividendos recebidos pela União, da cota-parte das compensações financeiras”, entre outras. Já as receitas financeiras “são adquiridas junto ao mercado financeiro, decorrentes da emissão de títulos, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das receitas de aplicações financeiras da União (juros recebidos, por exemplo), das privatizações e outras”. (BRASIL, 2017)

Conforme consta no MTO (BRASIL, 2017), as receitas orçamentárias passam por algumas etapas e seguem a ordem de ocorrência dos fenômenos econômicos, levando em consideração o modelo de orçamento existente no País. Dessa forma, a ordem sistemática inicia-se com a etapa de previsão, lançamento, arrecadação e termina com a etapa de recolhimento, conforme demonstrada no quadro 05:

Quadro 5. Etapas da Receita Orçamentária

ETAPAS DA RECEITA	
Previsão	Implica planejar e estimar a arrecadação das receitas que constará na proposta orçamentária. Em conformidade com as normas técnicas e legais correlatas. Além de ser base para se estimar as necessidades de financiamento do governo.
Lançamento	O art. 53 da Lei nº 4.320, de 1964, define o lançamento como ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta. Aplica-se a impostos, taxas e contribuições de melhoria.
Arrecadação	Corresponde à entrega dos recursos devidos ao Tesouro Nacional pelos contribuintes ou devedores, por meio dos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas pelo ente.
Recolhimento	Consiste na transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro Nacional, o princípio da unidade de tesouraria ou de caixa, conforme determina o art. 56 da Lei nº 4.320, de 1964.

Fonte: Adaptado do MTO (BRASIL, 2017, p. 26, 27).

A seguir, as despesas orçamentárias: despesas públicas fixadas por lei orçamentária que dependem de autorização legislativa para a realização de dispêndio no exercício financeiro, na manutenção e no funcionamento dos serviços públicos prestados à sociedade.

2.3.2 Despesas Orçamentárias

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), “despesa orçamentária é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada.” (BRASIL, 2018, p. 71). No Portal da Transparência (2019), o conceito de despesa pública é a aplicação do dinheiro arrecadado por meio de impostos ou outras fontes para custear os serviços públicos prestados à sociedade, ou para a realização de investimentos.

A despesa orçamentária, assim como a receita orçamentária, é classificada em duas categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital. São classificadas na categoria despesas correntes todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Já as despesas de capital são aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. (BRASIL, 2018, p. 76). O quadro 06 evidencia as duas categorias econômicas e o grupo de natureza da despesa, que é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto:

Quadro 6. Categorias Econômicas e Natureza da Despesa:

Categoria Econômica	Natureza da Despesa
Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais Juros e Encargos da Dívida Outras Despesas Correntes
Despesas de Capital	Investimentos Inversões Financeiras Amortização da Dívida

Fonte: Adaptado do MCASP (2018, p.76-77).

O planejamento orçamentário é um componente relevante no processo de definição do futuro das universidades, pois é possível verificar a disposição dos recursos destinados para cada execução. Em se tratando de financiamento da Educação Superior, o Governo Federal é o principal financiador da manutenção e do investimento. Executar o orçamento é, portanto, realizar as despesas públicas nele previstas, seguindo à risca os três estágios da execução das despesas previstas na Lei nº 4320/64: empenho, liquidação e pagamento, conforme quadro 7.

Quadro 7. Estágios da Despesa Orçamentária

ESTÁGIOS DA DESPESA	
Empenho	Primeiro estágio da despesa e pode ser conceituado como sendo o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição.
Liquidação	Segundo estágio da despesa pública, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
Pagamento	Último estágio da despesa é o pagamento e consiste na entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo dessa forma o débito ou obrigação.

Fonte: Elaboração Própria. Tesouro Nacional. (BRASIL, 2020)

A compatibilização do fluxo de pagamentos com o de recebimentos é realizada por meio da programação orçamentária e financeira, visando ao ajuste da despesa fixada às novas projeções de resultados e da arrecadação. Havendo frustração da receita estimada no orçamento, deverá ser estabelecida limitação de empenho e movimentação financeira, a fim de atingir os resultados previstos na LDO. Para um melhor entendimento, versa-se sobre a composição do orçamento da União a seguir.

2.3.3 Composição do Orçamento da União

Na composição do total das despesas do orçamento da União, são destacadas três categorias: a) O refinanciamento ou rolagem da dívida — a união emite e vende títulos

públicos para pagar dívidas que estão vencendo. Isso não representa um gasto efetivo e sim a renegociação da dívida que será paga somente no futuro. No entanto, no orçamento da União o refinanciamento é apresentado como uma despesa; b) Repartição de Receitas — a Constituição e algumas leis federais obrigam o governo federal a distribuir parte da arrecadação da União aos governos estaduais e municipais. Isso não representa um gasto efetivo, embora no orçamento da União a repartição de receitas apareça como uma despesa; c) Orçamento efetivo — representam as despesas do orçamento da União, descontados os valores do refinanciamento da dívida e da repartição da receita. Na prática, é o orçamento disponível do Governo Federal. (SIGA BRASIL, 2021)

A composição do orçamento da União por categoria de refinanciamento da dívida, repartição de receitas e orçamento efetivo, está representada na tabela 06 com valores em reais indexados pelo IPCA (Jan/2021), por Despesa Executada⁶, no período de 2016 a 2019. Esse recorte foi selecionado em detrimento do período temporal da pesquisa, e por constar nos dados do Senado Federal (SIGA Brasil Painéis⁷) apenas o orçamento federal dos últimos seis anos (2016-2020), e do ano em curso.

Tabela 6. Composição do orçamento da União: por refinanciamento da dívida, repartição de receitas e orçamento efetivo - Despesa Executada no período de 2016-2019. Valores em R\$. IPCA Jan/2021.

ANO	Orçamento GERAL [A]	Refinanciamento [B]	% [B]/[A]	Repartição das Receitas [C]	% [C]/[A]	ORÇAMENTO EFETIVO [D]	% [D]/[A]
2016	3.300.000.000.000	809.000.000.000	24,52%	286.100.000.000	8,67%	2.200.000.000.000	66,67%
2017	3.100.000.000.000	559.000.000.000	18,03%	278.100.000.000	8,97%	2.300.000.000.000	74,19%
2018	3.200.000.000.000	518.600.000.000	16,21%	299.100.000.000	9,35%	2.400.000.000.000	75,00%
2019	3.200.000.000.000	530.430.000.000	16,58%	312.400.000.000	9,76%	2.400.000.000.000	75,00%
2016-2019	-3,03%	-34,43%		9,19%	9,19%	9,09%	
% Médio: 2016- 2019			18,83%		9,19%		72,72%

Fonte: Adaptado do Senado Federal – Orçamento - SIGA Brasil Painéis, 2021.

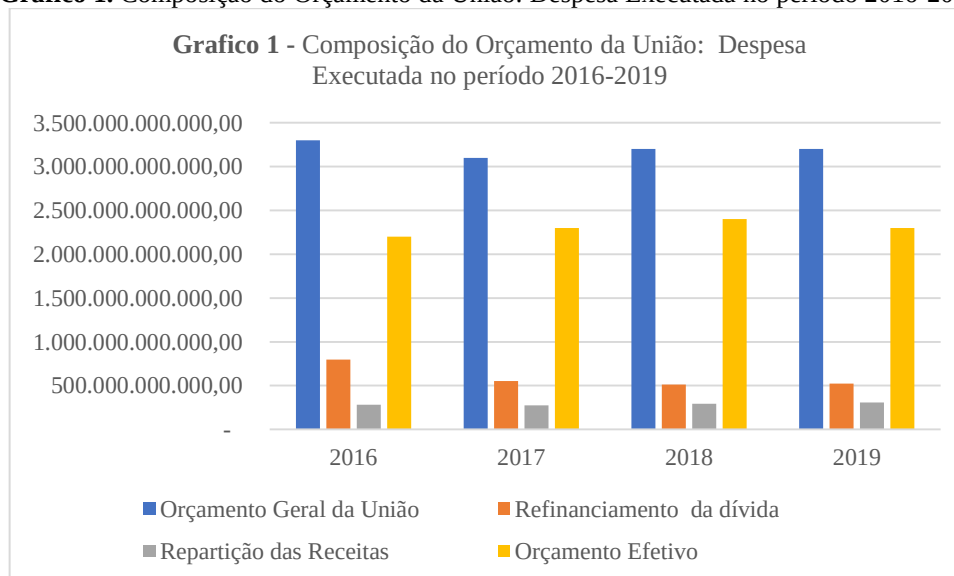
⁶ Despesa Executada – é a fase da execução da despesa em que se comprova a entrega do bem/serviço pelo fornecedor, ou, sem essa comprovação, com a inscrição de restos a pagar. Inclui os restos a pagar de empenhos não liquidados.

⁷ O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Esse acesso pode ser realizado pelo SIGA Brasil Painéis e pelo SIGA Brasil Relatórios.

O orçamento total da União, no período de 2016 a 2019, correspondeu, em média, a 3,2 trilhões por ano. Deste valor, 24,52% foram destinados ao refinanciamento da dívida no ano de 2016; 18,03%, em 2017; e 16,58%, em 2019. Nesse período, o percentual destinado à repartição das receitas, em 2016, era de 8,67%, chegando a 9,76%, em 2019, restando o orçamento efetivo, ou seja, o orçamento disponível para os gastos com as despesas do Governo Federal, que, em 2016, era de 67,67% do orçamento total. Este percentual foi aumentando gradativamente nos anos seguintes, chegando, em 2018 e 2019, a 75,00% do orçamento geral.

Houve uma redução de 3,03%, em média, de 2016 para 2019, no orçamento geral da União. Isso significou redução de 34,43%, em média, no refinanciamento da dívida pública nesse mesmo período; um aumento, em média, de 9,19% na repartição das receitas, e de 9,09% no orçamento efetivo da União, de 2016 a 2019. Para melhor visualização, os valores são representados no gráfico 1:

Gráfico 1. Composição do Orçamento da União: Despesa Executada no período 2016-2019



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Senado Federal – Orçamento - SIGA Brasil Painéis, 2021.

No período de 2016 a 2019, 34,43% do orçamento geral da União, em média, foi destinado ao refinanciamento da dívida pública, e 9,19% à repartição das receitas, restando um percentual de 72,72% do orçamento geral da União para o orçamento efetivo da União.

Na Composição das despesas do orçamento da União, os tipos de orçamentos previstos no art. 165 da Constituição Federal são definidos por esfera: a) orçamento da seguridade social — despesas com saúde, previdência e assistência social; b) orçamento de investimento das estatais — despesas de investimentos das empresas estatais e outras

despesas, como as de pessoal, aluguéis, financiamentos. Algumas despesas não fazem parte do orçamento das estatais no orçamento da União; c) orçamento fiscal — demais despesas não enquadradas nos itens a e b. (SIGA BRASIL, 2021).

A composição do orçamento da União na esfera fiscal e da seguridade social é subdividida por órgãos, área e subárea de atuação do governo. Destaca-se o órgão superior do Ministério da Educação, na área de atuação do governo função “Educação” e subárea de atuação do governo (subfunção ajustada) de “Educação - Educação Superior”. A tabela 07 mostra o percentual da participação da função “educação” no orçamento efetivo da União, assim como o comparativo do percentual da subfunção ajustada à educação superior na área de atuação função de educação.

Tabela 7. Composição por área e subárea de atuação do governo (função: EDUCAÇÃO) e (Subfunção Ajustada: EDUCAÇÃO- Ensino Superior) - orçamento efetivo, esferas fiscal e da seguridade social - Despesa Executada 2014-2019. Valores em R\$. IPCA Jan/2021.

ANO	Orçamento Efetivo [A]	Função Educação [B]	% [B]/[A]	Subfunção Ensino Superior [C]	% [C]/[B]
2016	2.200.000.000.000	130.800.000.000	5,95%	39.500.000.000	30,20%
2017	2.300.000.000.000	132.500.000.000	5,76%	39.400.000.000	29,74%
2018	2.400.000.000.000	128.400.000.000	5,35%	39.400.000.000	30,69%
2019	2.400.000.000.000	125.800.000.000	5,24%	38.600.000.000	30,68%
2016-2019	9,09%	-3,82%		-2,28%	
% Médio: 2016-2019			5,57%		30,33%

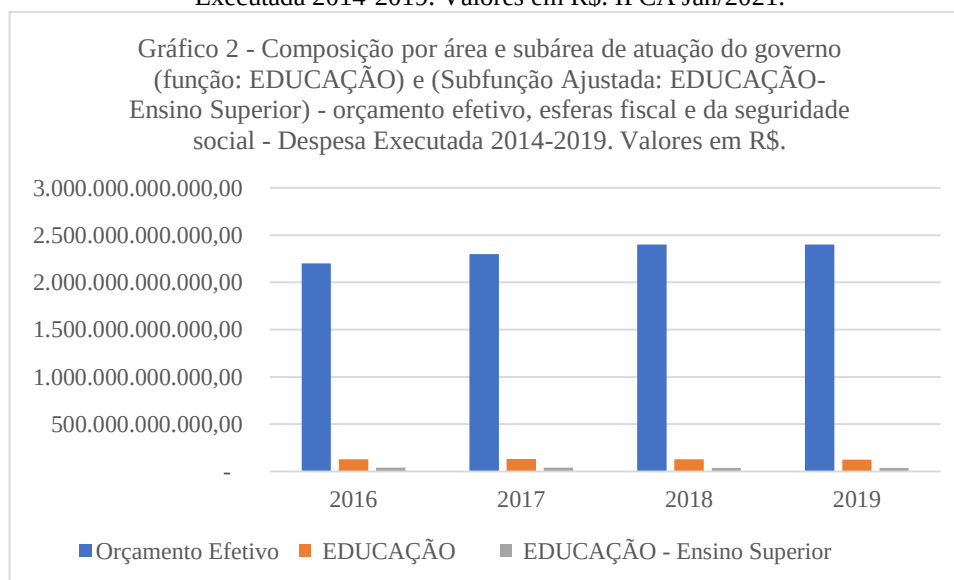
Fonte: Adaptado do Senado Federal – Educação - SIGA Brasil Painéis, 2021.

O orçamento efetivo da união, que, em 2016, era de 2,2 trilhões, teve um acréscimo gradual nos anos de 2017 e 2018, chegando a 2,4 trilhões. Em 2019, registrou-se um decréscimo para 2,3 trilhões. Em média, o acréscimo foi de 9,09% no orçamento efetivo da União, de 2016 a 2019. As despesas com a educação não acompanharam esse acréscimo, pelo contrário, houve uma redução gradual nas despesas com educação, que, inicialmente, em 2016, era de 130,8 bilhões, o que corresponde a 5,95% do orçamento efetivo. Em 2019, chegou-se a 5,24% deste orçamento.

As despesas com a educação superior eram de 39,5 bilhões, em 2016, o que corresponde a 30,20% do orçamento da educação. Este percentual diminuiu em 2017 para 29,74%, voltando a um pequeno aumento, em 2018, para 30,69% e, em 2019, a 30,68% do

orçamento da educação. O orçamento da educação corresponde a 5,57% do orçamento da união, em média, e teve uma redução de 3,82%, de 2016 a 2019. Enquanto o orçamento do ensino superior corresponde a uma média de 30,33% do orçamento da educação, no período de 2016 a 2019, e teve uma redução de 2,28% no período analisado, como se vê representado no gráfico 2, abaixo:

Gráfico 2. Composição por área e subárea de atuação do governo (função: EDUCAÇÃO) e (Subfunção Ajustada: EDUCAÇÃO- Ensino Superior) - orçamento efetivo, esferas fiscal e da seguridade social - Despesa Executada 2014-2019. Valores em R\$. IPCA Jan/2021.



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Senado Federal – Educação - SIGA Brasil Painéis, 2021.

Nos dados constantes no Portal do Senado Federal (2021), a composição do orçamento Geral da União, por ÓRGÃO — despesa executada no período de 2016-2019—, está representada nos Órgãos Superiores, entre eles, destaca-se a Dívida Pública Federal. Está representado também, na composição por objeto de gasto do orçamento da União, o Grupo de Natureza da Despesa: amortização da dívida, e juros e encargos da dívida pública.

Ressalta-se que, nos dados apresentados pelo Senado Federal (2021), o valor do refinanciamento da dívida pública consta na composição do orçamento geral da União. Porém, esse valor do refinanciamento da dívida também está inserido nos valores representados pela amortização da dívida e dos juros e encargos da dívida. Na tabela 08, apresenta-se o percentual de despesas com a dívida pública federal sobre o orçamento geral da União. Ao excluir o refinanciamento da dívida, que faz parte do orçamento geral, o restante da despesa, que se refere à amortização da dívida e dos juros e encargos, compõe as despesas do orçamento efetivo da União.

Tabela 8. Composição por órgão de Orçamento da União (DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL) - Despesa Executada 2016-2019 - Comparativo entre o Refinanciamento da Dívida s/Orçamento Geral, e Juros e Encargos da Dívida + Amortização da Dívida S/Orçamento Efetivo. Valores em R\$.

ANO	Orçamento GERAL [A]	ORÇAMENTO EFETIVO [B]	Dívida Pública Federal [C]	% [C]/[A]	Refinanciamento [D]	% [D]/[a]	AMORTIZ. JUROS E ENCARGOS [E]	% [E]/[B]
2016	3.300.000.000.000	2.200.000.000.000	1.200.000.000.000	36,36%	809.000.000.000	24,52%	391.000.000.000	17,77%
2017	3.100.000.000.000	2.300.000.000.000	1.200.000.000.000	38,71%	559.000.000.000	18,03%	641.000.000.000	27,87%
2018	3.200.000.000.000	2.400.000.000.000	1.200.000.000.000	37,50%	518.600.000.000	16,21%	688.400.000.000	28,68%
2019	3.200.000.000.000	2.400.000.000.000	1.200.000.000.000	37,50%	530.430.000.000	16,58%	676.700.000.000	28,20%
2016-2019	-3,03%	9,09%	0,00%		-34,43%		73,07%	
% Médio: 2016-2019				37,52%		18,83%		25,63%

Fonte: Adaptado do Senado Federal – Orçamento - SIGA Brasil Painéis, 2021.

Ao analisar os valores apresentados na tabela 8, constata-se que a despesa com a Dívida Pública Federal (Refinanciamento + Juros e Encargos + Amortização) representa um percentual, em média, de 37,52% do orçamento geral da União, no período de 2016 a 2019. Ao excluir da dívida pública federal os valores representados pelo refinanciamento da dívida, que correspondem a 18,83% do orçamento geral, têm-se, em média, 25,63% do orçamento efetivo anual gasto com juros e encargos da dívida pública.

O gasto com a amortização da dívida pública, juros e encargos, teve um aumento de 73,07%, entre 2016 e 2019. Isso implica dizer que quanto maior for o orçamento destinado à despesa com a dívida pública, menor é o orçamento efetivo da União disponível para as despesas executadas no período.

Na composição do Orçamento Efetivo da União, despesa executada no período de 2016-2019, destaca-se os dados apresentados pelo Senado Federal (2021) na representação da despesa função “EDUCAÇÃO” e Grupo de Natureza da Despesa (GND), “Amortização da Dívida e Juros e Encargos Sociais da Dívida Pública Federal”, excluída a categoria “Refinanciamento da Dívida Pública do Orçamento Efetivo da União”. Os dados estão representados na tabela 09 pelos respectivos percentuais.

Tabela 9. Composição do Orçamento Efetivo da União - Despesa Executada 2016-2019 - Comparativo entre a despesa paga em Educação e a despesa paga com a Amortização da Dívida + Juros e Encargos da Dívida sobre o orçamento efetivo da União. Valores em R\$. IPCA Jan/20

ANO	Orçamento Efetivo [A]	Função Educação [B]	% [B]/[A]	Amortiz, Juros e Encargos da Dívida [C]	% [C]/[B]
2016	2.200.000.000.000	130.800.000.000	5,95%	391.000.000.000	17,77%
2017	2.300.000.000.000	132.500.000.000	5,76%	641.000.000.000	27,87%
2018	2.400.000.000.000	128.400.000.000	5,35%	688.400.000.000	28,68%
2019	2.400.000.000.000	125.800.000.000	5,24%	676.700.000.000	28,20%
2016-2019	9,09%	-3,82%		73,07%	
% Médio: 2016-2019			5,57%		25,63%

Fonte: Adaptado do Senado Federal – Orçamento - SIGA Brasil Painéis, 2021.

Constata-se, pelos valores apresentados na Tabela 9, que os gastos com despesas de amortização, e, juros e encargos da dívida pública representam um percentual, em média, de 25,63% do orçamento efetivo anual, no período de 2016-2019. Os gastos com a educação representam um percentual, em média, de 5,54% do orçamento efetivo anual no mesmo período; ou seja, o gasto com a dívida pública federal representa quase cinco vezes mais que o gasto com a educação.

Na composição do orçamento da União, o Grupo de Natureza da Despesa (GND) é um agregador da despesa com as mesmas características quanto ao objeto gasto, discriminados por despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. Este grupo de natureza das despesas diz respeito às despesas correntes. O grupo de natureza discriminado por despesas com investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida dizem respeito às despesas de capital.

Na composição do Grupo de Natureza das despesas com educação, apresentado nos dados do SIGA Brasil, o orçamento efetivo está discriminado nas esferas fiscal e de seguridade social, nas despesas com pessoal e nos encargos sociais, outras despesas correntes, e inversões financeiras e investimentos. Tais dados representam as despesas executadas no período de 2016 a 2019, conforme tabela 10:

Tabela 10. Composição de EDUCAÇÃO, por objeto de gasto (Grupo de natureza da despesa - GND), no orçamento efetivo da União, esferas fiscal e da seguridade social - Despesa Executada 2016-2019. Valores em R\$. IPCA Jan/2021

ANO	PESSOAL E ENCARGOS [A]	% [A]/[E]	OUTRAS DESPESAS CORRENTES [B]	% [B]/[E]	INVERSÕES FINANCEIRAS [C]	% [C]/[E]	INVESTIMENTOS [D]	% [D]/[E]	TOTAL [E]
2016	47.500.000.000	36,54%	53.200.000.000	40,92%	23.100.000.000	17,77%	6.200.000.000	4,77%	130.000.000.000
2017	52.500.000.000	39,92%	50.400.000.000	38,33%	23.500.000.000	17,87%	5.100.000.000	3,88%	131.500.000.000
2018	53.700.000.000	42,02%	49.000.000.000	38,34%	20.300.000.000	15,88%	4.800.000.000	3,76%	127.800.000.000
2019	54.400.000.000	43,45%	51.300.000.000	40,97%	14.100.000.000	11,26%	5.400.000.000	4,31%	125.200.000.000
2016-2019	14,53%		-3,57%		-38,96%		-12,90%		-3,69%
% Médio: 2016-2019		40,48%		39,64%		15,70%		4,18%	

Fonte: Adaptado do Senado Federal – Educação – GND - SIGA Brasil Painéis, 2021. Em 14/06/2021.

O total gasto no Grupo de Natureza da despesa “educação”, em 2017, corresponde a 131,5 bilhões, um pequeno acréscimo em relação ao ano de 2016, que era de 130,0 bilhões. Este gasto com a educação foi reduzido nos anos de 2018 e 2019: redução, em média, de 3,69% em comparação ao ano de 2016.

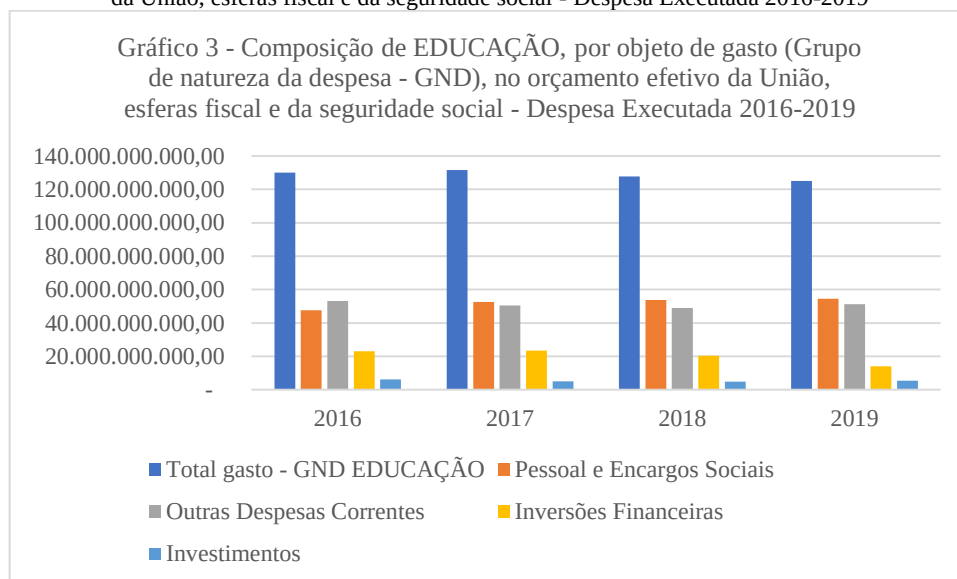
Em relação às despesas com pessoal e encargos sociais, que se referem às despesas com pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas, entre outras, bem como os encargos sociais e contribuições à previdência, houve um aumento gradual de 2016 a 2019, chegando a 14,53%, em 2019.

Nas outras despesas correntes, que se referem à aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, houve redução, de 2016 a 2019, de 3,57%.

As inversões financeiras, que são as despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, por exemplo, foram as despesas que sofreram maior redução, de 2016 a 2019. O decréscimo, em 2019, chegou a 38,96%, em comparação ao ano de 2016.

Nos investimentos, houve um decréscimo, de 2016 a 2019, de 12,90%. Nesse período, as despesas com pessoal e encargos representaram em média 40,48% do orçamento efetivo da União, enquanto as outras despesas correntes, as inversões financeiras e os investimentos representaram, em média, 59,52% do orçamento efetivo. Todas essas despesas, expressas na tabela 10, estão representadas no gráfico 3 para melhor visualização.

Gráfico 3. Composição de EDUCAÇÃO, por objeto de gasto (Grupo de natureza da despesa - GND), no orçamento efetivo da União, esferas fiscal e da seguridade social - Despesa Executada 2016-2019



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Senado Federal – Educação - SIGA Brasil Painéis, 2021.

As despesas públicas, representadas no gráfico 3, podem ser classificadas em despesas obrigatórias e despesas discricionárias. As despesas obrigatórias são aquelas despesas estabelecidas em lei e que refletem os compromissos financeiros assumidos pelo Governo Federal, portanto, não pode haver interrupção, são estas: folha de pagamento, aposentadorias, pensões. As despesas discricionárias, ou não, legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral), são as despesas que podem sofrer contingenciamento dos recursos da união, afetando negativamente a execução das diversas políticas públicas. Debruça-se, nesse sentido, sobre o contingenciamento dos recursos da união a seguir.

2.3.4 Contingenciamento dos Recursos da União

O contingenciamento é o bloqueio da execução de parte da programação das despesas discricionárias (não obrigatória), previstas na Lei Orçamentária (LOA) em função da insuficiência de receitas ou aumento das despesas obrigatórias. Tem o objetivo de garantir o cumprimento da meta de resultado primário especificado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (BRASIL, 2021).

De acordo com Menezes e Pederiva (2015, p. 178), “uma das formas que o Poder Executivo utiliza para exercer a discricionariedade orçamentária é o contingenciamento, o qual visa permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício, quando houver frustração da

receita”. Ainda sobre o contingenciamento, Almeida, Manoel e Rebouças (2012, p.1) pontuam:

...na hipótese (exclusiva) de expectativas de "frustração" de receita que possa comprometer resultados fiscais, como as metas de superávit primário. Vê-se, portanto, que a legitimidade do contingenciamento depende, essencialmente, da consistência e credibilidade das prognoses de "queda" de receitas alegadas pelo Executivo.

O decreto de contingenciamento apresenta, como anexos, limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem o pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do decreto de contingenciamento obedece à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para Gontijo (2010, p. 61), “O recurso contingenciado é excluído do cronograma mensal de execução orçamentária e financeira. O efeito disso se reflete no atraso de execução ou cancelamento de ações aprovadas no orçamento”.

O conceito de contingenciamento, segundo dados do Ministério da Economia (2019), consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa, prevista na Lei Orçamentária, em função da insuficiência de receitas. Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias, ou não, legalmente obrigatórias, que podem sofrer limitação de empenho ou contingenciamento. Estão estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000):

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º (...)

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000)

Assim, para o caso do Governo Federal, a menos que haja alguma ressalva na sua LDO do ano, todas as despesas discricionárias previstas no orçamento, por não estarem relacionadas a obrigações constitucionais ou legais da União, são passíveis de

contingenciamento. (BRASIL, 2018); exceto a dívida pública, maior vertedouro do fundo público do país, o que favorece o capital rentista.

Em decorrência de a dívida pública ter sido “um mecanismo privilegiado para garantir a transferência de riqueza, na forma de impostos arrecadados pelo Estado, para os circuitos de valorização/acumulação do capital”, é que parcelas cada vez maiores do orçamento público têm sido destinadas ao pagamento da dívida pública em detrimento do financiamento das políticas sociais, dentre elas, a de educação superior pública. (REIS, 2015, p. 15).

Dados do Observatório de Política Fiscal (BRASIL, 2019) demonstram que as despesas discricionárias do Governo Federal, por conta da maior flexibilidade, são as despesas que sofrem mais restrição à medida que o governo necessita de um ajuste fiscal. Essa base de dados é apresentada pelas despesas correntes e de capital, representadas na Tabela 11, pela evolução dos gastos discricionários e o desembolso médio em proporção do PIB, no período 2006 a 2019:

Tabela 11. Despesas Contingenciáveis por Categoria - em % do PIB

Ano	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Total	PIB
2006	1,14%	0,58%	1,72%	2.409.449,92
2007	1,16%	0,57%	1,73%	2.720.262,94
2008	1,24%	0,60%	1,84%	3.109.803,09
2009	1,31%	0,90%	2,20%	3.333.039,36
2010	1,30%	1,13%	2,43%	3.885.847,00
2011	1,22%	0,92%	2,14%	4.376.382,00
2012	1,27%	0,98%	2,25%	4.814.760,00
2013	1,20%	1,06%	2,25%	5.331.619,00
2014	1,25%	1,20%	2,45%	5.778.953,00
2015	1,18%	0,81%	1,99%	5.995.787,00
2016	1,29%	0,95%	2,24%	6.267.205,00
2017	1,14%	0,65%	1,79%	6.553.842,69
2018* ⁸	1,17%	0,70%	1,87%	6.884.023,32
2019** ⁹	1,02%	0,49%	1,51%	7.340.516,67
média 2006-2010	1,23%	0,76%	1,98%	
média 2011-2014	1,23%	1,04%	2,27%	
média 2015-2019	1,16%	0,72%	1,88%	

Fonte: Adaptado do Observatório de Política Fiscal FGV/IBRE - SIGA Brasil e SGS

⁸ * Provisório

⁹ **No Ano de 2019 é utilizado o valor previsto na LOA 2019. Nos outros anos são utilizados os valores de Pagos e RP Pagos

A evolução dos gastos discricionários demonstra que o desembolso médio em proporção do PIB, no período 2015-2019, foi próximo ao verificado no período 2006-2010. Isto ocorre, também, quando se verifica a evolução da despesa discricionária (de capital e corrente). Segundo o Observatório de Política Fiscal (BRASIL, 2019), o agravante é que a taxa de crescimento do PIB no quadriênio 2006-2010 era muito superior ao observado no período de 2015-2019.

Comparando este último período ao de 2011-2014, a redução é mais expressiva. A despesa caiu 0,39 p.p. do PIB, com impacto maior sobre a despesa de capital, que caiu 0,32 p.p. do PIB (equivalente a 82% da redução). A despesa discricionária corrente caiu apenas 0,07 p.p. do PIB em relação ao período 2011-2014, ou seja, a maior parte do ajuste é feito no investimento. É importante acompanhar de forma detalhada o ajuste nas despesas discricionárias em época de restrição fiscal e dificuldade de controlar as despesas obrigatórias, como isso influencia no papel do governo na provisão dos serviços públicos.

O passível de contingenciamento, apresentado nos gráficos do SIGA Brasil, é a despesa discricionária (não obrigatória) definida pelo indicador de Resultado Primário (EOF) do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Ele é a base em que o contingenciamento incide, mas pode haver divergências em relação aos passíveis de contingenciamento especificados nos decretos de contingenciamento (SIGA BRASIL, 2021). Na tabela 12, tem-se o comparativo dos gastos com a educação no orçamento efetivo, nas esferas fiscal e de seguridade social, e o contingenciamento sofrido no período de 2017 a 2019.

Tabela 12. Comparativo de EDUCAÇÃO no orçamento efetivo, esferas fiscal e da seguridade social - Contingenciamento 2017-2019. Valores em R\$. IPCA Jan/2021

ANO	TOTAL CONTINGENCIADO [A]	TOTAL CONTINGENCIADO FUNÇÃO EDUCAÇÃO [B]	% [B]/[A]	TOTAL CONTINGENCIADO EDUCAÇÃO - ENSINO SUPERIOR [C]	% [C]/[B]
2017	30.500.000.000	5.100.000.000	16,72%	2.200.000.000	43,14%
2018	11.700.000.000	2.100.000.000	17,95%	476.000.000	22,67%
2019	33.900.000.000	6.400.000.000	18,88%	3.500.000.000	54,69%
2017-2019	11,15%	25,49%		59,09%	
% Médio: 2017-2019			17,85%		40,16%

Fonte: Adaptado do Senado Federal – Educação – Contingenciamento - SIGA Brasil Painéis, 2021.

O comparativo da educação no orçamento efetivo limitou-se ao período de 2017 a 2019; o ano de 2016 ficou fora do recorte da pesquisa por não possuir no SIGA Brasil dados

relativos a este ano. O contingenciamento no orçamento efetivo, em 2017, foi de 30,5 bilhões. Em 2018, houve uma redução de 38,36%, voltando a aumentar, em 2019, para 33,9 bilhões.

Dos valores contingenciados do orçamento efetivo, um percentual de 16,72% foi para a educação, em 2017, com aumento progressivo, chegando a 18,88% de contingenciamento na educação, em 2019.

O contingenciamento na educação superior foi de 43,14%, em relação ao contingenciamento da educação em 2016. Em 2018, foi reduzido para 22,67%. E, em 2019, houve um aumento para 54,69% do orçamento destinado à educação. Isso reflete na redução dos gastos com manutenção das atividades institucionais. Essa redução de gastos com a educação está distribuída na Tabela 13, entre outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras:

Tabela 13. Composição de EDUCAÇÃO, por objeto de gasto (Grupo de natureza da despesa - GND), no orçamento efetivo da União, esferas fiscal e da seguridade social – Contingenciamento - 2017-2019. Valores em R\$. IPCA Jan/2021

ANO	TOTAL CONTINGENCIADO FUNÇÃO EDUCAÇÃO [A]	OUTRAS DESPESAS CORRENTES [B]	% [B]/[A]	INVESTIMENTOS [C]	% [C]/[A]	INVERSÕES FINANCEIRAS [D]	% [D]/[A]
2017	5.100.000.000	2.600.000.000	50,98%	2.400.000.000	47,06%	9.200.000	0,18%
2018	2.100.000.000	1.300.000.000	61,90%	686.200.000	32,68%	119.400.000	5,69%
2019	6.400.000.000	4.900.000.000	76,56%	1.500.000.000	23,44%	56.300.000	0,88%
2017-2019	25,49%	88,46%		-37,50%	OK	511,96%	
% Médio: 2017-2019			63,15%		34,39%		2,25%

Fonte: Adaptado do Senado Federal – Educação – Contingenciamento - SIGA Brasil Painéis, 2021.

Do total contingenciado com despesas de educação, em 2017, 50,98% se refere a outras despesas correntes. Este percentual foi aumentando gradativamente, chegando em 2019, a 76,56% do contingenciamento das despesas com educação. O contingenciamento nos investimentos que, em 2017, era de 47,06%, sofreu uma redução, chegando, em 2019, a 23,44%; redução que ocorreu em virtude da diminuição do gasto com investimento. Nas inversões financeiras, em 2017, o contingenciamento era de 0,18% do percentual contingenciado na educação. Em 2018, houve um aumento no contingenciamento para 5,69%. E, em 2019, uma redução para 0,88%.

Em média, de 2017 a 2019, 63,15% do contingenciamento foi referente aos gastos com outras despesas correntes, 34,39% com investimentos e 2,25% com inversões financeiras. Nesse mesmo período, o aumento do contingenciamento de outras despesas correntes foi de 88,46%. Vale esclarecer que os percentuais aplicados no contingenciamento de outras receitas correntes, de investimentos e inversões financeiras, não são percentuais

exatos, ou seja, não totalizam 100%, uma vez que os valores discriminados no site do Senado Federal para o total contingenciado na função educação são representados pelo arredondamento em bilhões de reais.

É nessa discussão sobre os contingenciamentos de recursos do Ministério da Educação— que impactam de forma significativa a capacidade de custeio das IFES, bem como os modelos de financiamento do ensino superior no país— que o Programa Future-se foi proposto. Nesse sentido, no próximo capítulo, serão abordados os aspectos relacionados ao Programa Universidades e Institutos e Empreendedores e Inovadores – Future-se e suas versões, denominadas: Minutas I, Minuta II e Minuta III.

3 PROGRAMA UNIVERSIDADES E INSTITUTOS EMPREENDEDORES E INOVADORES – FUTURE-SE

A apresentação da proposta do governo de Jair Messias Bolsonaro e do Ministério da Educação (MEC), intitulada “Future-se” (Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras)— assim denominada, em seu lançamento, em 17 de julho de 2019, pelo ministro da Educação, Abraham Weintraub, e pelo secretário de Educação Superior do MEC, Arnaldo Lima— foi realizada em cerimônia no auditório do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em Brasília.

Para essa proposta, o MEC abriu uma consulta pública, de 17 de julho de 2019 ao dia 15 de agosto de 2019, instituindo o “Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se”. O prazo foi prorrogado até 29 de agosto de 2019. O objetivo era que a população pudesse colaborar com o programa, de forma que as contribuições seriam compiladas e, posteriormente, apresentadas através de uma proposta de mudança na legislação.

O programa, elaborado pelo MEC, teria grande impacto na vida institucional das universidades e institutos federais. Porém, as IFES só ficaram sabendo através da imprensa, às vésperas do lançamento do programa. A primeira versão foi apresentada no período de recesso do calendário das IFES e não contou com a participação da comunidade universitária, científica e das entidades de classe.

Para Giolo (2019), como forma de suavizar as críticas que seriam direcionadas ao MEC— por não ter dialogado antecipadamente com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), com o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) e com outras entidades da educação—, os reitores foram convidados, às pressas, na tarde anterior, ao lançamento do programa Future-se, para uma apresentação prévia do programa.

A falta de consultas e discussões prévias com reitores das universidades federais, e de estudos para embasar a proposta do MEC, é criticada por De Sousa Junior (2019, p. 44): “Tivesse havido um estudo prévio para construir a proposta, como foi feito com o Reuni, e um bom catálogo de parcerias, seus tipos, seu alcance na sustentabilidade das instituições e seus impactos nos programas e projetos acadêmicos teriam permitido um desenho razoável dessa experiência”. O autor complementa ainda que o Brasil, nos últimos anos, seguindo uma tendência mundial, conheceu uma grande expansão da educação superior, com efeitos

positivos em relação à qualidade do ensino e da pesquisa nas universidades públicas e privadas.

Para o MEC (BRASIL, 2019), o programa é inédito e inovador porque propõe uma mudança de cultura nas instituições públicas de ensino superior, em outros termos, maior autonomia financeira a universidades e institutos federais. O fomento à captação de recursos próprios e ao empreendedorismo são algumas das propostas contidas na primeira versão. O documento ainda relaciona quais as principais vantagens do programa Future-se: permitir que as universidades e institutos aumentem as receitas próprias por meio de fomento à captação de recursos próprios e com maior segurança jurídica. Além disso, segundo discurso, ter-se-ia mais flexibilidade para realizar despesas, tornando-se menos dependente do orçamento público, contingenciamento e PEC de gastos.

Todavia, as universidades públicas federais já vêm implementando as sugestões sugeridas pelo Future-se, na busca de ampliação de investimentos e de parcerias com setores institucionais, sociais e de mercado, em projetos de extensão, cooperação e parcerias; sem perderem de vista seu pressuposto “inafastável” à autonomia. Sousa Junior (2019) afirma que a diferença, no que se chama de novidade na proposta do MEC, está: “no caráter inteiramente vendido à lógica privatizante e mercadorizadora do projeto econômico-político que está por trás, delirante do ethos público universitário que marca o sentido social e político da universidade como condição estratégica para o desenvolvimento soberano do país” (SOUSA JUNIOR, 2019, p. 46).

Decorridos três meses do lançamento da proposta do Future-se, o MEC reformulou o documento inicial e passou a divulgar uma nova versão da proposta, em 16 de outubro de 2019: *a minuta II*. A nova versão, mais enxuta, cita a obediência à autonomia universitária e deixa de lado as menções explícitas a temas como governança e gestão das universidades e institutos federais; alguns ideais originais, como liberar os hospitais universitários para cobrar pelo atendimento a pessoas com plano de saúde privado, também foram abandonados. Ressaltara, ainda, que estivera recebendo contribuições e análise técnica, afirmando submeter o documento a uma nova consulta pública até o dia 28 de outubro daquele ano.

Em 03 de janeiro de 2020, o MEC publicou no Diário Oficial da União (DOU) a abertura de nova consulta pública sobre o Future-se. A *minuta III* do Future-se foi encaminhada ao Congresso posteriormente. Conforme dados do portal de notícias G1, o Governo Federal encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 3.076 de 2020, que institui o programa Future-se do Ministério da Educação; publicado no Diário Oficial da

União em 27 de maio de 2020, por Despacho nº 302, de 26 de maio de 2020. O despacho do presidente Jair Bolsonaro não dá mais detalhes sobre o texto. A seguir, uma análise das versões do programa Future-se:

3.1 VERSÕES DO PROGRAMA FUTURE-SE

A avaliação criteriosa dos reais objetivos e do significado do Future-se, segundo Filgueiras (2019), tem que passar pela compreensão da natureza estrutural do capitalismo dependente brasileiro e de sua burguesia. O autor afirma que: “é parte da estratégia de implantação do Future-se, que pretende mudar estruturalmente o sistema federal de ensino superior público brasileiro, o estrangulamento financeiro conjuntural das IFES, através do contingenciamento dos seus orçamentos” (FILGUEIRAS, 2019, p. 231).

Para Giolo (2019), o momento em que o programa Future-se foi lançado se refere a um contexto de profunda crise. Por um lado, o anúncio de bloqueio do orçamento destinado às universidades e institutos federais, por outro, uma campanha para difamação da educação superior federal, gerando controvérsias e preocupação de toda ordem. Ademais, “a agressão feita à Constituição Cidadã que garante a autonomia e o financiamento público às instituições oficiais de ensino” (GIOLO, 2019, p. 1).

A garantia de autonomia das Universidades Federais está prevista na CF de 1988. Conforme Art. 207: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Destaca-se, também, o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.892/ 2008, que Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: “As instituições mencionadas nos incisos I, II, III e V do caput possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar”.

Conforme Giolo (2019. p. 22), “os reitores, enquanto representantes de suas instituições, ecoando as preocupações das comunidades acadêmicas, promoveram estudos, debates e produziram manifestos de contrariedade com essa perspectiva do programa.” Estas reflexões também foram repercutidas por parte de organizações de professores, pesquisadores, servidores técnicos e estudantes, como também por parte da Andifes e o Conif, dentre outros órgãos e personalidades (GIOLO, 2019).

A proposta do Governo para as Universidades e Institutos Federais, segundo Filgueiras (2019), pode e deve ser avaliada e criticada em vários aspectos, destacando o seguinte:

É uma proposta que surge após sucessivas agressões às IFES por parte do Governo Bolsonaro e de seu Ministro da Educação, no contexto da chamada guerra cultural-ideológica deflagrada pelo movimento neofascista no Brasil, a semelhança de seus congêneres em outros países. Uma tentativa grosseira de desmoralizar o ensino e a pesquisa realizados nas IFES, que veio acompanhada, num segundo momento, de cortes violentos e contingenciamentos dos seus orçamentos (em média, 30%), criando-se uma situação dramática para o funcionamento dessas Instituições. Eis que, colocando uma “faca no pescoço” das IFES, o Governo Bolsonaro apresenta a “solução” para o problema de financiamento que ele próprio criou, propondo o Future-se, de forma cínica, como um programa de adesão voluntária por parte das IFES. (FILGUEIRAS, 2019, p. 243).

Dentre as diversas avaliações feitas e publicadas, desde o lançamento do Future-se, o programa já é conhecido como “Future-se” nos meios acadêmicos, pois o programa se baseia no mesmo processo que induz à privatização de outros serviços sociais, como: “o sucateamento drástico dado pelo subfinanciamento que conduz à terceirização, dado que as condições de trabalho vão se deteriorando, e se torna mais fácil a comprovação da eficiência – e às vezes até mesmo a necessidade – do setor privado para a prestação de serviços”. (CATINI, 2019, p. 26).

Dentre os pontos preocupantes destacados por Ribeiro (2019, p. 52), na primeira versão do programa Future-se, estava o fato de, à época do lançamento, saberem poucos detalhes a respeito do programa, da criação de um comitê gestor e da forma de regulação; ademais, de não saberem se iria inibir a autonomia das universidades federais. Talvez o principal ponto fosse entender quando o financiamento da educação passa a depender de aplicação de fundos que possuem natureza especulativa. O autor afirma que “fica complicado dar a estabilidade necessária para o financiamento da Educação”.

Outro problema apontado por Ribeiro (2019, p. 53) são os “riscos da ‘universidade-empresa’ [...] o projeto todo, o Future-se, está muito ligado à ideia de uma universidade que seja vinculada com o setor empresarial e não prevê o que ocorrerá com áreas que não sejam de tanto interesse empresarial”. E, nesse ponto, o autor aponta vários problemas:

Veja o caso da Sociologia, por exemplo, tão criticada pelo presidente [Jair] Bolsonaro. A Sociologia é a ciência que estuda a sociedade. Como alguém quer governar um país, um estado, sem ter elementos científicos? Assim como precisamos ter elementos científicos para, por exemplo, melhorar a produção agrícola, precisamos de elementos científicos para saber como se governa um país, e a Sociologia permite que se tenham esses elementos. A Sociologia se ocupa muito da desigualdade social. (RIBEIRO, 2019, p. 53).

Com isso, a sociologia dá contribuições importantes de como se pode aumentar as oportunidades das pessoas, tornar mais justa a competição profissional, e aproveitar talentos que são desperdiçados em uma sociedade desigual: “Quem descobre, quem faz o estudo científico de como a pobreza atrasa um país? É a Sociologia, eventualmente em cooperação com a Economia”. (RIBEIRO, 2019, p. 53).

Para Nunes (2019), é preciso assegurar que o acesso a essa educação de ponta seja oferecido às pessoas menos favorecidas economicamente. E esta meta só será alcançada se o Estado estiver à frente destas instituições. O autor destaca que “a educação tem que ser considerada como bem social e que, portanto, precisa ser de natureza pública, assim a sua manutenção precisa ser de responsabilidade do Estado Brasileiro”; ou seja, enxergar a educação como um investimento e não como custo para o país (NUNES, 2019, p. 61).

De acordo com Nunes (2019, p. 61), o Future-se prevê uma nova forma de financiamento para muitas das ações que são realizadas atualmente nas universidades e institutos federais: “Potencializar ações de gestão, governança, empreendedorismo, pesquisa, inovação e internacionalização é importante, mas o que questiono é a forma como está sendo proposta, onde um fundo de investimentos privado ficaria responsável pela manutenção destas e outras ações a serem definidas no futuro”. No envio do Projeto de lei ao Congresso, a posteriori, estes fundos, previstos nas versões anteriores do programa, foram suprimidos, tramitando apenas os fundos patrimoniais.

Para Nunes (2019), um projeto de tal importância deveria, em sua elaboração, ser melhor debatido com a sociedade, em especial por aqueles que estão envolvidos, ou seja, os Institutos e as Universidades Federais. Aprofundar as ideias para que tudo que estivesse envolvido na questão pudesse ser debatido de forma mais ampla, de modo a gerar novas ideias, mais adequadas a um modelo de educação que privilegie a sociedade como um todo.

Como citado anteriormente, o programa Future-se sofreu várias reformulações ao tornar-se público— do lançamento de sua primeira minuta, em julho de 2019, até a sua versão final enviada ao Congresso, em maio de 2020. Diversos pontos serão analisados nas reformulações das minutas, o que foi mantido e o que foi alterado, até chegar à versão final enviada ao congresso, como segue:

3.1.1 Minuta I do Future-se

O MEC lançou o programa Future-se em 17 de julho de 2019. A proposta era de que as universidades e institutos teriam “maior autonomia financeira”. O discurso era de que: “a adesão ao Future-se será voluntária e as universidades e os institutos federais não serão privatizados e o governo continuará a ter um orçamento anual destinado para as instituições”. (BRASIL, 2019). Porém, Giolo (2019) traz algumas afirmações e indícios de privatização das universidades a seguir:

O [...] sentido da privatização consiste em mover toda a estrutura institucional das IFES para atender aos interesses do mercado, às empresas privadas. As IFES continuam como instituições do Estado, públicas e gratuitas, porém orientadas exclusivamente para o mercado, possibilitando às empresas apropriarem-se, de forma direta, da produção intelectual, científica, tecnológica e profissional das universidades e dos institutos, inclusive definindo o conteúdo do trabalho acadêmico. Por outro lado, permitir-se-á que os servidores destas instituições (professores e técnicos) encontrem formas de ganhar dinheiro extra (um dinheiro privado em todos os sentidos, fora, inclusive, do teto salarial do funcionalismo público), operando no mercado. (GIOLO, 2019, p. 28).

A minuta I do programa Future-se, conhecida também como a primeira versão, foi alvo de críticas pela comunidade acadêmica e por entidades que lutam em defesa da educação pública e de qualidade; também foi rejeitada em massa pelos conselhos universitários, ligados ao tema. Para Araújo, Kato e Chaves, (2020, p. 8): “O caráter privatista da proposta anunciava o desmantelamento da estrutura patrimonial das IFES, o esvaziamento da autonomia universitária e a imposição dos princípios orgânicos do mercado financeiro”. E as organizações sociais tornaram-se protagonistas com o lançamento do programa, ao assumirem as atribuições das gestões administrativas, financeiras e de pessoal das IFES.

Conforme Giolo (2019), as IFES participarão, voluntariamente, através de um termo de adesão e ficarão obrigadas: a utilizar a organização social contratada; a adotar as diretrizes de governança insculpidas na lei do Future-se e o sistema de governança a ser indicado pelo MEC; e a assumir o programa de integridade, gestão de riscos, controle interno e auditoria externa. “A observância dessas exigências é condição para a permanência no programa e, caso haja exclusão, a Ifes pode ser penalizada” (GIOLO, 2019, p. 19).

Segundo a minuta-I do Future-se, o projeto de lei tem “por finalidade o fortalecimento da autonomia administrativa e financeira das instituições federais de ensino superior - IFES, por meio de parceria com organizações sociais e do fomento à captação de recursos próprios”. A definição dada pelo MEC (2019) para uma Organização Social (OS) é: “uma associação privada que recebe recursos do Estado para prestar serviço de interesse público, como saúde e educação”.

O papel da OS no programa, de acordo com o MEC (2019), é de que “os contratos de gestão poderão ser celebrados com organizações sociais já qualificadas pelo Ministério da Educação ou por outros ministérios, sem a necessidade de chamamento público, desde que o escopo do trabalho esteja no âmbito do contrato de gestão já existente”. Assim, “admite-se a possibilidade de realização de um novo processo de qualificação das organizações sociais, para seleção daquelas que irão participar do programa”.

Em relação às competências da OS contratada, os incisos I e II do art. 4º da minuta-I destacam que a organização vai apoiar as atividades ligadas aos eixos do Future-se e a execução dos planos de ensino, pesquisa e extensão das instituições. De acordo com Giolo (2019), o verbo apoiar daria uma conotação de neutralidade em relação à gestão, não confrontando o princípio da autonomia; mas, no § 1º desse artigo, se diz que os “serviços de apoio” têm “a finalidade de melhorar os procedimentos de gestão e reduzir os custos”, o que, na prática, altera o sentido do verbo e dá a conotação de interferência na gestão.

A Ementa do Projeto de Lei – PL, segundo Leher (2020), sugere que o eixo central diz respeito ao empreendedorismo e à inovação, sugerindo, ainda, que os institutos e universidades sejam induzidos a se tornarem “instituições inovadoras, integradas ao mercado, aptas a estar inseridas no fluxo do tempo direcionado ao futuro, um futuro idealizado como positivo. Ficando subentendido que aquelas instituições que não aceitarem o programa Future-se estarão fadadas ao fracasso” (LEHER, 2020, p. 128).

O programa Future-se, na minuta I, apresenta duração indeterminada, e foi construído em três eixos de atuação: o primeiro trata da gestão, governança e empreendedorismo; o segundo trata da pesquisa e inovação; e o terceiro trata da internacionalização. Os três estão representados no quadro 08, abaixo:

Quadro 8. Eixos do Future-se:

Eixos da minuta-I
I- gestão, governança e empreendedorismo
II- pesquisa e inovação
III- internacionalização

Fonte: Adaptado do MEC, 2019.

A definição trazida pelo MEC (2019) para o programa é de que: “O Future-se busca o fortalecimento da autonomia administrativa, financeira e da gestão das universidades e institutos federais. Essas ações serão desenvolvidas por meio de parcerias com organizações

sociais”. Abaixo se traz a definição dos três eixos do programa e a descrição de cada um deles:

Quadro 9. Ações relacionadas aos Eixos do Future-se:

Eixos da minuta-I	Ações
I- gestão, governança e empreendedorismo	*promover a sustentabilidade financeira, ao estabelecer limite de gasto com pessoal nas universidades e institutos — hoje, em média, 85% do orçamento das instituições são destinados para isso; *estabelecer requisitos de transparência, auditoria externa e compliance; *criar ranking das instituições com prêmio para as mais eficientes nos gastos; *gestão imobiliária: estimular o uso de imóveis da União e arrecadar por meio de contratos de cessão de uso, concessão, fundo de investimento e parcerias público-privadas (PPPs); *propiciar os meios para que departamentos de universidades/institutos arrecadem recursos próprios, estimulando o compartilhamento de conhecimento e experiências entre eles; *autorizar naming rights (ter o nome de empresas/patrocinadores e patronos na instituição) nos campi e em edifícios, o que possibilitaria a manutenção e modernização dos equipamentos com apoio do setor privado.
II- pesquisa e inovação	*instalar centros de pesquisa e inovação, bem como parques tecnológicos; assegurar ambiente de negócios favorável à criação e consolidação de startups, ou seja, de empresas com base tecnológica; *aproximar as instituições das empresas, para facilitar o acesso a recursos privados de quem tiver ideias de pesquisa e desenvolvimento; *premiar os principais projetos inovadores, com destaque para universidades e institutos que tiverem melhor desempenho, respeitada as condições iniciais e especificidades de cada um.
III- internacionalização	*estimular intercâmbio de estudantes e professores, com foco na pesquisa aplicada; *revalidação de títulos e diplomas estrangeiros por instituições públicas e privadas com alto desempenho, de acordo com critérios do MEC; *facilitar o acesso e a promoção de disciplinas em plataformas online; firmar parcerias com instituições privadas para promover publicações de periódicos fora do país; *possibilitar bolsas para estudantes brasileiros com alto desempenho acadêmico e atlético em instituições estrangeiras.

Fonte: Adaptado do MEC, 2019.

A análise da ligação entre os diversos temas contidos no projeto de lei do Future-se, para Leher (2020), foram agravados pelo fato das ações, nele contidos, serem inteiramente desprovidas de referências e estudos de viabilidade para torná-lo inteligível.

...exige analisar uma norma legal que, pretendendo implementar um “*programa*”, não contém qualquer análise da situação do financiamento das universidades e institutos federais e, igualmente, das políticas de ciência e tecnologia e, tampouco, das políticas de pesquisa e desenvolvimento, considerando o estado geral das forças produtivas no país e seus nexos com a economia mundial. (LEHER, 2020, p. 127).

Outro aspecto previsto na minuta I do programa estava relacionado à possibilidade de “transferência dos bens patrimoniais das IFES para a transformação em ativos financeiros a serem rentabilizados em fundos privados, reforçando a natureza da economia financeirizada que fundamenta a proposta na sua primeira versão”. (ARAÚJO; KATO; CHAVES, 2020, p. 8)

Na construção da minuta I foram incluídos, no mínimo, três “*jabutis*”, denominados por Giolo (2019) como matérias estranhas à matéria principal do projeto de lei do Future-se. A primeira delas trata da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). O documento propôs a alteração do §1º do art. 3º da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, que estabelece: “As atividades de prestação de serviços de assistência à saúde de que trata o caput estarão inseridas integral e exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.” A minuta-I suprimiu a seguinte parte desse dispositivo: “integral e exclusivamente” (GIOLO, 2019, p. 46).

Conforme Giolo (2019, p. 46), essa exclusão objetivou permitir a inclusão de um 4º parágrafo do mesmo artigo, com este teor: “Os hospitais universitários poderão aceitar convênios de planos privados de assistência à saúde”. O trecho destaca uma sintonia com o princípio geral da política em curso, a recusa em financiar totalmente os serviços públicos com recursos do erário. Também, por uma possível pressão dos planos de saúde e/ou de alguns administradores dos próprios hospitais.

Os outros dois “*jabutis*”, presentes na minuta I, citados por Giolo (2019), alteram os dispositivos da LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), em seu § 2º do art. 48, para permitir as universidades privadas à revalidação de diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras. E o terceiro “*jabuti*”, também relativo à LDB, converte o parágrafo único do art. 66, modificando-o e adicionando-lhe outro parágrafo (o § 2º). O caput do artigo exige para o exercício do magistério superior a formação em nível de pós-graduação, obtida, preferencialmente, em programas de mestrado e doutorado. O parágrafo

único, por sua vez, diz que “o notório saber, reconhecido por universidade com curso de doutorado em área afim, poderá suprir a exigência de título acadêmico” (GIOLO, 2019, p. 47). Esses dois “jabutis” sofreram ligeiras modificações da primeira para a segunda versão.

Os artigos inseridos por governos ou parlamentares no texto legal do PL, sobre temas estranhos em seu teor, são denominados, por Leher (2019, p. 138), de “submarinos”. O autor traz algumas pontuações, dentre elas, a substituição da autonomia de gestão financeira, prevista na CF pela autonomia financeira: “É inconstitucional e pretende refuncionalizar as universidades, substituindo o dever do Estado no desenvolvimento institucional de suas autarquias e fundações públicas” (LEHER, 2019, p. 194).

Outro submarino encontra-se nas mudanças na formação do campo da saúde, “descaracterizando os hospitais universitários que, premidos por brutal estrangulamento orçamentário, poderão ser constrangidos a ofertar número crescente de leitos para planos de saúde e seguradoras privadas, desvirtuando a natureza universitária dessas unidades” (LEHER, 2019, p. 195).

A interferência na autonomia das IFES está presente na minuta I. O art. 11 obriga as IFES que aderirem ao programa a “implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança” em consonância com as diretrizes, tais como: direção de ações para busca de resultados; simplificação administrativa, modernização da gestão pública e da integração de serviços públicos; programas de integridade e gestão de riscos cooperativos; entre outros. Para Giolo (2019), os dispositivos elencados contrariam drasticamente o art. 207 da CF que trata da autonomia das universidades.

Os questionamentos jurídicos de que o projeto Future-se confronta o dispositivo constitucional da autonomia universitária fez com que a proposta inicial fosse revisada, resultando em nova versão do programa. Assim, a minuta II trouxe diversas alterações em relação à primeira, reformulando, inclusive, os eixos do Future-se, como segue.

3.1.2 Minuta II do Future-se

Decorridos três meses do lançamento da proposta do Future-se, o MEC reformulou o documento inicial e lançou uma nova versão da proposta que foi submetida a uma nova consulta pública em 16 de outubro de 2019. A participação no programa Future-se está estabelecida no art. 5º da minuta II da seguinte forma: “A participação no programa Future-se fica condicionada à celebração, no prazo de doze meses, contados a partir da entrada em vigor

desta Lei, de contrato de desempenho, nos termos do §8º do art. 37 da Constituição, a ser firmado entre a universidade ou o instituto federal e o Ministério da Educação”.

Conforme Amaral (2019), a nova proposta, apresentada pelo MEC para o Programa Future-se, estabelece que a adesão ao programa ocorra pela celebração de um contrato de desempenho entre a universidade e o MEC, que “abrangerá todos os eixos do programa”. Segundo o autor, isso fere frontalmente a autonomia universitária estabelecida no art. 207 da Constituição Federal, portanto, não deve ser assinado pelas instituições de ensino superior. Este contrato conterá “indicadores para mensuração do desempenho relacionados aos eixos do Programa”, descritos no art.7º da minuta II.

O art. 6º da minuta II estabelece que o contrato de desempenho seja celebrado entre a universidade, ou instituto federal, e o Ministério da Educação, tendo como contrapartida a concessão de benefícios especiais. Os benefícios especiais de que trata o art. 6º constam no art. 8º da minuta, e compreendem a garantia de recebimento de receitas provenientes do Fundo Soberano do Conhecimento e do Fundo Patrimonial do Future-se, que devem ser destinadas às atividades de empreendedorismo, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação e internacionalização.

Sobre o contrato de desempenho, o programa Future-se estabelece, em seu art. 7º, que “o Ministério da Educação, conjuntamente com a universidade ou o instituto federal, fixará os indicadores para mensuração do desempenho relacionados aos eixos do Programa, considerando as peculiaridades de cada instituição”. Conforme parágrafos a seguir:

§1º O desempenho será avaliado conforme a variação percentual do resultado de cada indicador, mensurado a partir da celebração do ajuste.

§ 2º Os indicadores de desempenho serão estabelecidos por ato do Ministério da Educação. (MEC, 2019)

De acordo com Leher (2019), a alegação de que o contrato de desempenho é opcional, conforme é possível deduzir no projeto de lei, não se sustenta, pois as instituições que não aderirem ao programa não terão a garantia de uso de suas receitas próprias. Sem o referido “contrato de desempenho” as receitas próprias estão submetidas ao teto declinante de gastos: “na prática, grande parte das mesmas acabam nos cofres do clube dos bilionários que são os donos dos títulos que lastreiam os juros e serviço da dívida da União”.

Segundo Leher (2019), a Câmara dos Deputados dispõe de um estudo que projeta o orçamento do Executivo Federal, considerando o teto de gastos imposto pela EC 95 para o período de 2019-2023. Os cenários, ano a ano, estão na tabela abaixo. A primeira linha

apresenta a estimativa do teto de gastos; a segunda, a estimativa das despesas obrigatórias (folha de pagamento, aposentadorias, pensões e demais despesas estabelecidas por lei); e, a terceira, as despesas discricionárias (custeio e investimentos), conforme demonstrado na tabela 14:

Tabela 14. Projeção do orçamento do Executivo Federal – 2019 -2023 – Em bilhões de reais, considerando o teto de gastos imposto pela EC 95:

Teto-Despesas/Ano	2019	2020	2021	2022	2023
Teto de Gastos	1.346,6	1.390,4	1.444,5	1.500,5	1.556,8
Despesas Obrigatórias	1.222,2	1.325,2	1.415,7	1.522,8	1.638,2
Despesas Discricionárias	124,4	65,2	28,9	-22,3	-81,5

Fonte: Adaptado de Giolo, 2020. p. 72

Conforme Giolo (2020, p.72), “de acordo com a tabela, o executivo federal terá de reduzir as despesas obrigatórias para não asfixiar completamente o funcionamento das instituições e dos serviços”. A folha de pagamento dos servidores do MEC é alvo prioritário das ações de enxugamento e do Future-se por ser considerada demasiadamente elevada, como afirma o ministro da educação e o secretário de educação superior: “mas será também objeto de outras ações corrosivas, pois assim o exige a EC 95” (GIOLO, 2020, p. 73).

A redução das despesas de pessoal, segundo Leher (2019), somente seria possível com a interrupção de progressões e de concursos, ou mesmo pela redução de salários pretendida pela área econômica do governo Federal. Nesse sentido, abre um precedente importante no item remuneração de pessoal, assim como na primeira versão do Future-se, no propósito do governo Bolsonaro de promover uma abrangente reforma administrativa que poderia possibilitar a redução dos salários dos servidores.

De acordo com Giolo (2020), os questionamentos jurídicos e a inconformidade institucional confrontaram o dispositivo constitucional da autonomia universitária, motivo este que fez com que o então ministro da educação, à época, constituísse um grupo de trabalho, integrado por juristas da Advocacia Geral da União, para que fosse feita uma revisão da proposta inicial do programa Future-se, resultando, em outubro de 2019, na reformulação do Future-se.

Na reformulação do programa, permaneceram os três eixos do Future-se, porém o tema dos eixos foi modificado. No eixo I, foi retirado o tema da gestão e da governança, sendo substituído pelo tema que constava no eixo II - pesquisa e inovação - e acrescido o

desenvolvimento tecnológico. O empreendedorismo, que fazia parte do eixo I, passou a fazer parte do eixo II, e a internacionalização permaneceu no eixo III, conforme descrito no quadro 10.

Quadro 10. Reformulação dos eixos do Future-se:

Eixos da minuta-I	Eixos da minuta – II
I- gestão, governança e empreendedorismo	I - pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação
II- pesquisa e inovação	II – empreendedorismo
III- internacionalização	III – internacionalização

Fonte: Adaptado de Giolo, 2020.

Ao tirar o tema da gestão e da governança como eixo do programa, Giolo (2019, p.22) afirma que: “o MEC tentou contornar a rota de colisão com o princípio constitucional da autonomia. Contornar, entretanto, não significa deixar de fazer; significa, apenas, abandonar a rota mais iluminada e visível, para tomar outra, mais sombria e disfarçada”. O autor afirma que o contrato de desempenho é, antes, um entrave para a autonomia em lugar de facilitador e complementa com a observação de vários analistas:

O “contrato de desempenho”, previsto no art. 5º da minuta-II do Future-se é, na verdade, um contrato de gestão da mesma natureza que o previsto na minuta-I e que o artifício usado de remeter o “contrato de desempenho” à Constituição Federal (art. 37, § 8º) é impróprio, pois o contrato previsto nesse dispositivo se destina a possibilitar a ampliação da “autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da administração direta e indireta” que, evidentemente, não gozam de autonomia garantida constitucionalmente de forma específica, como é o caso das Universidades (cf. art. 207 da Constituição). (GIOLO, 2019, p. 23).

Posteriormente, a Lei nº 13.934, de 11 de dezembro de 2019, regulamentou o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, em seu art. 1º: “Esta Lei regulamenta o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado ‘contrato de desempenho’, no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais”; entrando em vigor após 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial. Em seu art. 2º, definiu o contrato de desempenho, conforme descrito abaixo:

Art. 2º Contrato de desempenho é o acordo celebrado entre o órgão ou entidade supervisora e o órgão ou entidade supervisionada, por meio de seus administradores, para o estabelecimento de metas de desempenho do supervisionado, com os

respectivos prazos de execução e indicadores de qualidade, tendo como contrapartida a concessão de flexibilidades ou autonomias especiais.

Conforme art. 11 da minuta II, para atingirem os resultados em cada eixo, as universidades e os institutos federais poderão celebrar contratos e convênios diretamente com fundações de apoio devidamente credenciadas, nos termos da Lei nº 8.958, de 1994, e/ou contratos de gestão com organizações sociais cujas atividades estejam relacionadas aos eixos do programa, conforme disposto na Lei nº 9.637, de 1998. O contrato de desempenho será celebrado entre a universidade, ou instituto federal, e o Ministério da Educação, tendo como contrapartida a concessão de benefícios especiais, conforme art. 6º da minuta II.

Os benefícios especiais, de que trata o art. 6º, compreendem a garantia de recebimento de receitas provenientes do Fundo Soberano do Conhecimento e do Fundo Patrimonial do Future-se, que devem ser destinadas às atividades de empreendedorismo, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, e internacionalização, como consta no art. 8º. A definição do Fundo Soberano do Conhecimento e do Fundo Patrimonial do Future-se estão definidos no capítulo I, art. 3º, da minuta II, incisos XV e XVI, respectivamente, descritos abaixo:

- Inciso XV, Fundo Patrimonial do Future-se (FP-Future-se): conjunto de ativos de natureza privada instituído, gerido e administrado pela organização gestora do fundo patrimonial, com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo a partir da preservação do principal e da aplicação de seus rendimentos. Conforme o Capítulo VII, Das Fontes Adicionais de Financiamento, art. 27, constituem receitas do Fundo Patrimonial do Future-se:

VIII – as receitas decorrentes da arrecadação própria das universidades e dos institutos federais, tais como:

- a) prestação de serviços compreendidos no objeto das universidades ou dos institutos federais com estudos, pesquisas, consultorias e projetos;
- b) venda de bens com a marca das universidades ou dos institutos federais;
- c) valores negociados pelas universidades e institutos federais com empresas que excedam o previsto para a execução de projetos;
- d) eventuais saldos de projetos e parcerias das universidades e institutos federais;
- e) alienação de bens e direitos;
- f) aplicações financeiras que realizar;
- g) direitos patrimoniais, tais como aluguéis, foros, dividendos, bonificações, comodatos e concessões;
- h) exploração de direitos de propriedade intelectual;
- i) acordos e instrumentos congêneres que realizar com entidades nacionais e internacionais; e
- j) matrículas e mensalidades de pós-graduação lato sensu as universidades e institutos federais.

-Inciso XVI, Fundo Soberano do Conhecimento (FSC): fundo de investimento específico, multimercado, constituído a partir da integralização de diversos ativos financeiros, inclusive imobiliários, com a finalidade de geração de receitas para alocação nas ações de fortalecimento do programa. Assim, compreendidas aquelas relacionadas à pesquisa, ao desenvolvimento, à inovação, ao empreendedorismo e à internacionalização.

§1º O fundo de investimento específico de que trata esta Seção deve ser constituído, estruturado, administrado e gerido por instituição financeira, a ser escolhida mediante procedimento seletivo simplificado, nos termos dispostos em Regulamento, dispensada a realização de licitação nos moldes da Lei nº 8.666, de 1993.

§2º Para os fins do disposto no §1º, a União é autorizada a prever no instrumento convocatório do procedimento seletivo simplificado a possibilidade de realização das despesas iniciais de estruturação do fundo de investimento, observada a disponibilidade financeira e orçamentária.

§3º As despesas de que trata o §2º serão amortizadas por meio do recebimento de cotas equivalentes aos valores despendidos.

§ 4º As cotas poderão ser adquiridas e integralizadas por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, estatais ou não.

§ 5º O Fundo Soberano do Conhecimento obedecerá às regras editadas pela Comissão de Valores Mobiliários acerca dos fundos de investimento de mesma natureza, observado, no que couber, o disposto nos arts. 1.368-C a 1.368-F da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

§ 6º Sobre as operações de integralização de cotas pela União e sobre os rendimentos do fundo de que trata este artigo, destinados ao Programa Future-se, não incidirão quaisquer impostos ou contribuições sociais de competência da União.

Para Giolo (2019, p. 25), “ao prever a constituição do Fundo Patrimonial e destiná-lo, entre outras, ‘as receitas decorrentes da arrecadação própria’ (incluindo bens patrimoniais) das IFES (art. 27, VIII), o Future-se intervém diretamente na gestão financeira e patrimonial das instituições”. Não bastando apenas arrancar através do Fundo Patrimonial todos os recursos próprios, o Future-se devolverá apenas os rendimentos, e não o principal, às IFES.

Ao alegar, no art. 8º da minuta II, que os recursos do Fundo Soberano do Conhecimento e o Fundo Patrimonial se destinam apenas às atividades de empreendedorismo, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação e internacionalização, o Future-se fere também o princípio constitucional da “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (art. 207 da Constituição). Nesse aspecto, o ensino e a extensão ficam quase que inteiramente à margem desse fomento. Percebe-se que “as tentativas de mascarar a afronta ao mandamento constitucional, insculpido no art. 207, feitas pela minuta-II do Future-se, não conseguiram apagar todos os rastros” (GIOLO, 2019, p. 25).

Em relação aos recursos próprios das IFES, o art. 1º do Future-se afirma, como uma das finalidades do programa: “III – viabilizar a destinação dos recursos próprios diretamente

para a respectiva universidade ou instituto federal”. Isso é reiterado no § 3º do art. 9º, na afirmação: compete ao Ministério da Educação estruturar procedimentos internos de acompanhamento do contrato de desempenho, bem como garantir que o valor referente às receitas próprias das universidades e institutos federais seja direcionado exclusivamente à respectiva instituição. Pela simples leitura desses dois trechos do Projeto de Lei, Amaral (2019) afirma que a única conclusão que se pode levar é a de que os recursos próprios ficariam com as Universidades que as arrecadaram. No art. 28, torna-se evidenciado o que ocorrerá com os recursos próprios das Universidades e Institutos Federais:

Deverá ser assegurado, no ato constitutivo da organização gestora, assim como no instrumento de parceria a ser firmado com o Ministério da Educação, que as receitas decorrentes de recursos próprios das universidades e institutos federais sejam alocados em contas separadas, devendo os rendimentos serem utilizados somente em projetos e programas da respectiva instituição, por meio de organização executora (AMARAL, 2019, p. 7).

Portanto, para Amaral (2019, p.7), “não são os recursos próprios que ficariam com as respectivas instituições e, sim, apenas os rendimentos desses valores! Ainda mais, a organização executora referida seria a fundação de apoio ou organização social contratada pela Universidade”.

O eixo I da minuta II, que se refere à Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, em seu art. 15º, estabelece que as universidades e os institutos federais devam implementar as medidas de incentivo à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação – PD&I, previstas na Lei nº 10.973¹⁰, de 2004, na Lei nº 13.243¹¹, de 2016, nos respectivos regulamentos, e nos demais marcos normativos com o mesmo escopo”. Para Amaral (2019), “é certo que os indicadores a serem estabelecidos para o eixo 1 [...] terão o objetivo de verificar se as diretrizes do eixo foram implementadas e isto, em diversos casos, será uma desobediência ao Art. 207 da Constituição Federal de 1988”.

Sobre os “jabutis” que foram incluídos na minuta I, conforme Giolo (2019), o primeiro “jabuti”, que trata da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), apareceu apenas na minuta-I, sendo removido na segunda versão. Os outros dois “jabutis”, que trazem alterações na LDB, sofreram ligeiras modificações da primeira para a segunda versão: primeiro, permitindo às universidades privadas a revalidação de diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras. Para aplacar o possível furor que essa alteração

¹⁰ Lei nº 10.973 de 2004, dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica.

¹¹ Lei nº 13.243, de 2016, dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação

viria a provocar no seio das universidades federais, a minuta II, além de conferir essa faculdade aos institutos federais, exigiu das universidades privadas o conceito máximo atribuído pelo MEC aos respectivos cursos.

Para Giolo (2019, p. 46), “ao abrir essa prerrogativa para as universidades privadas, o MEC está debilitando a conquista desses recursos por parte das federais”. O que é bem provável é que não falte o espírito empreendedor nas universidades privadas para que seja organizado um sistema de revalidação em massa, de modo a cobrar exageradas taxas aos demandantes: “dessa forma, muitos jovens ficarão ainda mais estimulados a procurar facilidades em ofertas estrangeiras, contornando os rigores da seleção ou dos custos das mensalidades de determinados cursos brasileiros” (GIOLO, 2019, p. 47).

O terceiro “jabuti”, citado por Giolo (2019, p. 47), e o segundo relativo à LDB, converte o parágrafo único do art. 66: “o notório saber, reconhecido por universidade com curso de doutorado em área afim, poderá suprir a exigência de título acadêmico”, modificando-o. Em seu § 1º, adiciona-lhe outro parágrafo (no caso, o § 2º), em que o caput do artigo exige para o exercício do magistério superior, formação em nível de pós-graduação obtida, preferencialmente, em programas de mestrado e doutorado.

As duas minutas do Future-se modificam esse dispositivo, deixando de exigir da universidade, que reconhece o notório saber, a oferta de doutorado em área afim, requerendo apenas a oferta de pós-graduação em área afim, que pode, evidentemente, ser *latu sensu*. Para justificar a medida, o § 2º exige do candidato alta qualificação e a realização de trabalhos importantes em escala nacional e/ou internacional, com significativa contribuição para o desenvolvimento da área: “Ora, essa exigência é inócua, posto que os requisitos do julgador foram drasticamente rebaixados” (GIOLO, 2019, p.47).

Os “submarinos”, chamados por Leher (2019), não foram totalmente removidos na segunda versão do Future-se. O reconhecimento de diplomas estrangeiros poderá ser realizado por universidades privadas (art.37), o que exige alteração da LDB e promove um salto gigantesco na ampliação da mercantilização da educação superior. Com a modificação da LDB, basta ter um curso do mesmo nível e área equivalente, o que, “com a flexibilização, inclusive a possibilidade de mestrados e doutorados a distância, assegurará nova plataforma para o comércio transfronteiriço de educação superior” (LEHER, 2019). O mesmo artigo flexibiliza a exigência de doutorado por meio da popularização do notório saber. A seguir, as alterações da minuta III.

3.1.3 Minuta III do Future-se

O ano de 2019 terminou sem clareza, se haveria uma minuta em substituição à segunda versão do projeto de lei, se esta seria encaminhada ao Congresso Nacional, ou se receberia contribuições de uma nova consulta pública. Em 03 de janeiro de 2020, o MEC publicou no Diário Oficial da União (DOU) uma nova minuta de projeto de lei do Programa Future-se, ou seja, uma terceira versão. O texto apresentou várias alterações em relação às versões anteriores e foi submetido, novamente, à consulta pública, até o dia 24 de janeiro de 2020.

Na terceira versão do projeto de lei do Future-se, houve um enxugamento, em comparação à versão anterior. Conforme Giolo (2020), em termos quantitativos, por exemplo, foi observado o enxugamento na diminuição de artigos (de 50 para 38), das finalidades/objetivos (de 6 para 5) e das leis que modifica (de 15 para 7). Em relação à qualidade, foram observados, por exemplo, recuos, como a retirada do Fundo Soberano do Conhecimento (FSC) e dos dispositivos que alteravam várias leis com o objetivo de conceder incentivos fiscais. Dentre as alterações, estão elencadas as exclusões dos incisos II e III do art. 1º, que estavam presentes na minuta II e tratavam dos recursos próprios das Ifes, conforme quadro 11:

Quadro 11. Alterações no Art. 1º da Minuta III do Future-se:

Minuta II	Minuta III
I - propiciar fontes adicionais de financiamento para as universidades e institutos federais;	I - incentivar fontes privadas adicionais de financiamento para projetos e programas de interesse de universidades e institutos federais;
II - incentivar o incremento da captação de recursos próprios;	II - promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação;
III - viabilizar a destinação dos recursos próprios diretamente para a respectiva universidade ou instituto federal;	III - fomentar a cultura empreendedora em projetos e programas destinados ao ensino superior;
IV - promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação;	IV - estimular a internacionalização das universidades e dos institutos federais; e
V - fomentar a promoção da visão empreendedora; e	V - aumentar as taxas de conclusão e os índices de empregabilidade dos egressos de universidades e institutos federais.
VI - estimular a internacionalização das universidades e institutos federais.	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

A primeira mudança, já no art. 1º da minuta III, é observada na exclusão dos incisos II e III, presentes na segunda versão, que se propunha o incentivo à captação de recursos

próprios das instituições e a garantia do retorno direto desses recursos. O inciso I também sofreu alterações no seu texto, especificando que as fontes adicionais de financiamento seriam as fontes privadas para projetos e programas de interesse de universidades e institutos federais. Além disso, incluiu-se o Inciso V, que tem por objetivo aumentar as taxas de conclusão e os índices de empregabilidade dos egressos de universidades e institutos federais.

Conforme Leher (2020, p. 146), tomando como referência o art. 1, é fato que:

Todos os objetivos elencados já possuem normas legais que, embora necessitem ajustes e correções, permitem contratos, projetos de interesse comum, pesquisas aplicadas e interações sistemáticas da universidade com a área de pesquisa e desenvolvimento, inclusive de empresas.

Houve também corte no art. 27, inciso VIII e todas as alíneas, constado na minuta II, que listava todas as formas de recursos próprios que as IES destinariam aos fundos patrimoniais. E no art. 28, estabelecia que os rendimentos das receitas próprias deveriam retornar para projetos e programas da respectiva instituição. Além disso, o parágrafo 1º do art. 28 definia que os recursos da arrecadação própria deveriam seguir diretamente para o fundo patrimonial, sem passar pela conta única do tesouro nacional:

Talvez por conta desse atalho heterodoxo (que privatizava impudentemente recursos públicos, driblando a contabilidade do teto de gastos) ou, mais provavelmente, por conta da ingerência intragável que esse expediente representava na autonomia de gestão financeira das Ifes, a terceira minuta omitiu qualquer menção a esses cobiçados recursos próprios. (GIOLO, 2020, p.90)

O maior corte que a terceira versão do Future-se fez, em relação à segunda, ocorre no capítulo VII (Das fontes adicionais de financiamento). Os dez longos artigos, que continham 05 páginas na versão anterior, se resumiram a 3 artigos, quer dizer, menos de uma página na terceira versão. Os dispositivos que tratavam do Fundo Soberano do Conhecimento, nesse capítulo, ou que faziam referências a ele ao longo de toda a segunda minuta, desaparecem completamente. “Esse fundo era, de fato, uma ideia estrambólica, como tantas outras que ainda permanecem no texto” (GIOLO, 2020, p. 91).

Embora se afirme no caput do art. 26, da terceira versão do programa Future-se, que “as receitas provenientes das fontes previstas neste Capítulo são adicionais e não substituem as dotações orçamentárias regulares a que se referem o art. 212 da Constituição e o art. 55 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996”, para Sguissardi (2020), “é difícil imaginar como isto se conciliaria com os ditames da EC 95 (que congela gastos públicos federais por 20

anos) e com processos de contingenciamento e corte de recursos como ocorreu no exercício de 2019”. O autor ainda afirma que:

Parece ficar clara a estratégia do MEC, articulado com o Ministério da Economia, de manter sob seu exclusivo controle o montante de recursos do Tesouro Nacional (ou Fundo Público) destinado à “plena” manutenção das Ifes, em evidente contradição com a suposta autonomia financeira das Ifes que celebrem contrato de resultado com o MEC. (SGUISSARDI, 2020, p. 174).

Sobre o termo de adesão voluntária das Ifes ao Future-se, houve uma pequena alteração entre a primeira versão do Future-se e as duas seguintes. A primeira versão da minuta diz o seguinte: “a participação no programa dar-se-á por adesão, no prazo estabelecido em regulamento, mediante assinatura de termo de adesão” (art. 1º, § 3º). Além da assinatura desse termo, ainda haveria de assinar contratos de gestão para colocar em ação o programa.

O termo de adesão foi abolido nas versões seguintes, isto é, segunda e terceira minuta, e se referem apenas aos contratos. A segunda minuta diz: “a participação no programa Future-se fica condicionada à celebração (...) de contrato de desempenho” (...) (art. 5º). E a terceira minuta reza: “a participação no Programa Future-se fica condicionada à celebração de contrato de resultado (...)” (art. 5º). Conforme Giolo (2020, p. 93), “essa mudança poderá ter sido motivada apenas por um ajuste de redação ou de simplificação do processo burocrático”. Entretanto, é preciso lembrar que o tema da adesão provocou profundos debates e questionamentos no âmbito das Ifes e, no decorrer desse processo, a maioria das instituições sinalizou que não faria a adesão.

Sobre os eixos do programa Future-se, tanto em relação ao eixo I (pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação) como ao eixo II (empreendedorismo), a depender do peso do programa no conjunto das atividades de pesquisa das Ifes, de acordo com Sguissardi (2020, p. 174): “pode-se afirmar que as atividades de ensino e pesquisa nas áreas de ciências sociais, humanidades, artes, assim como, a própria pesquisa básica e a extensão universitária correm sérios riscos de subfinanciamento, desprestígio e desestímulo”.

Para Sguissardi (2020, p. 192), “o Future-se, se aprovado e implementado, traduzir-se-á no que, pensamos, está contido no título destas reflexões: um projeto neoliberal de heteronomia das Federais e um passo a mais rumo a sua privado-mercantilização”. Afirma ainda que:

Ao privilegiar a pesquisa tecnológica inovadora – em detrimento da pesquisa básica, das áreas do saber não “*tecnologizáveis*” e cujos “*produtos*” não sejam comercializáveis, do ensino e da extensão – e o empreendedorismo, via contratos de

resultados e de gestão, e fundos patrimoniais e de investimento, cujos comando e regulação se situam fora da administração (reitoria e colegiados superiores) das Ifes. (SGUISSARDI, 2020, p. 192).

Cabe mencionar três possíveis frustrações que essa terceira versão do projeto de lei causou em expectativas específicas. Assim, discorre Giolo (2020, p. 98), quem deve sentir-se de sobremodo frustrado “é aquele professor de Ifes que acreditou no “*canto de sereia*” do secretário da educação superior, prometendo altos salários e, até, enriquecimento rápido como contrapartida à sua participação nos projetos do Future-se”, quando algumas indicações consideráveis apareceram na primeira minuta (arts. 18, 19 e 20). Na terceira versão não há nada sobre o assunto, isto é, o atual ordenamento jurídico é o que continuará disciplinando as relações dos servidores federais com o mundo privado (GIOLO, 2020).

Já na segunda minuta, as empresas juniores tinham a prerrogativa de serem contratadas pela administração direta, autárquica e fundacional — para a aquisição de produto, serviço ou processo —, sem a necessidade de licitação (art. 22). Na terceira versão, esse dispositivo desaparece. Conforme Giolo (2020, p. 99), as empresas juniores também devem sentir-se frustradas, assim como é provável que algumas Ifes alimentassem “expectativas áureas” com a possibilidade de integrar Sociedades de Propósito Específico (SPE), como prometia a segunda minuta ao definir a SPE como “pessoa jurídica de direito privado, com a participação de pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas...” (art. 3º, VIII; art. 21, § 1º). Essa possibilidade de pessoas jurídicas públicas participarem de tal empresa foi excluída na terceira versão (GIOLO, 2020).

Ao examinar o teor de um projeto de lei como se ele não estivesse em relação com outras iniciativas legais, econômicas e políticas, para Leher (2020, p. 142), “é um erro metodológico, de amazônicas proporções”. Cabe lembrar que no contexto da publicação do projeto de lei no Diário Oficial, em 3 de janeiro de 2020, novas medidas hostis à autonomia foram efetivadas:

O texto da MP 914 que dispõe sobre o fim da autonomia no processo de escolha de reitores (LEHER, 2019), a Portaria nº 2.227 que cerceia a participação de servidores das universidades em congressos e eventos e a PEC nº 186/2019 que revoga os fundos que asseguram os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), a principal fonte de recursos de pesquisa para a FINEP e para o CNPq. Mais claro, impossível. (LEHER, 2019 apud LEHER, 2020, p.142).

Conforme apontado por Amaral (2020, p. 197), “A proposta de Emenda à Constituição Nº 188/Senado, de 2019, (PEC 188/2019-Senado), apresenta muitas mudanças na

Constituição Federal de 1988 (CF-1988), alterando, incluindo e excluindo artigos, parágrafos e revogando dispositivos constitucionais e legais”, conforme descrito abaixo:

As mudanças constitucionais propostas expõem a dimensão ultraliberal do grupo que assumiu o governo em âmbito federal, ao não querer estabelecer planos plurianuais, desvincular o máximo possível os recursos financeiros associados às políticas sociais, e transferir para estados, Distrito Federal e municípios as responsabilidades para que haja a diminuição das desigualdades sociais; por outro lado, ao gerir os recursos do fundo público, arrecadados da população brasileira, transfere recursos públicos para o setor privado realizar ações sociais e protege, com todas as liberações possíveis, as despesas financeiras associadas ao capital financeiro. (AMARAL, 2020, p. 197).

A terceira versão do Future-se, conforme Leher (2020, p. 143), “é parte de um largo espectro de medidas em aberto confronto com a ciência, a tecnologia e a cultura”. Por esse motivo, vários setores da comunidade acadêmica encontram-se apreensivos com o “processamento das sugestões” apresentadas, no período da consulta, pela Casa Civil e pelo MEC weintraubiano.

Para Leher (2020, p. 143), “não pode parecer natural que o destino das instituições universitárias e dos institutos federais de educação tecnológica dependam de sugestões que serão ‘processadas’ pela desidratada e desmembrada Casa Civil”. E assim, quatro meses após a última consulta pública, o texto do projeto de lei que instituiu o Future-se foi encaminhado ao Congresso Nacional, como se verá a seguir.

3.1.4 Envio do Projeto de Lei ao Congresso

Em 26 de maio de 2020, o texto do Projeto de Lei nº 3076/2020, que "Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se", foi encaminhado ao Congresso Nacional, por despacho do Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro. O Despacho nº 302 foi publicado no Diário Oficial da União, em 27 de maio de 2020, sem dar mais detalhes sobre o teor do projeto. Posteriormente, em 04 de junho de 2020, a Folha de São Paulo publica: “Weintraub atende Guedes e projeto do Future-se chega à Câmara desidratado, sem previsão de criação de fundos [...] que era a criação de fundos de investimento para irrigar os caixas das instituições com recursos extras”.

O projeto demorou quase um ano para ir ao Congresso. O envio ocorreu em meio à interrupção das aulas presenciais por causa da pandemia ocasionada pela Covid-19, doença gerada pelo novo coronavírus. Em 17 de junho, Leher (2020) fez uma reflexão da atual situação do país em que o projeto de lei foi enviado ao congresso:

No contexto de agravamento da pandemia, em que as mortes superam, na última semana, mil pessoas por dia, as universidades e os institutos federais de educação tecnológica estão praticando a política de isolamento social, mantendo, contudo, intensa atividade científica, tecnológica e clínica. Ao mesmo tempo, o núcleo presidencial e os membros das Forças Armadas que estão no governo já não ocultam a banalização da política de morte e, por meio de inúmeras manifestações, a disposição de uma saída extraconstitucional, ameaças que elevaram as tensões do Executivo com o STF e que repercutem de modo desigual entre as classes e frações de classes. Frente a um quadro de tal complexidade, como interpretar a apresentação do Future-se, agora como PL? (LEHER, 2020).

Araújo, Kato e Chaves (2020, p. 17) afirmam que o momento em que o projeto de lei do Future-se foi enviado à Câmara de Deputados, isto é, de maior crise sanitária do último século, “revela a postura obscurantista e negacionista do grupo político que comanda o executivo”, uma vez que os esforços deveriam estar centralizados na preservação da vida da população, em busca de uma gestão mais eficiente na pandemia. Nesse sentido fazem o seguinte complemento:

É urgente e necessária a elaboração de um planejamento para a retomada futura das atividades presenciais das universidades e escolas públicas que inclua investimento em infraestrutura, adequação dos espaços às medidas sanitárias, treinamento de pessoal e a construção de uma rede de acolhimento aos professores, estudantes e famílias. (ARAÚJO; KATO; CHAVES, 2020, p. 17).

O programa Future-se prevê que as universidades e institutos federais celebrarão contrato de resultado com a União por intermédio do Ministério da Educação, como condição de participação do Programa. Somente as instituições que celebrarem o contrato terão direito aos recursos e facilidades adicionais e, inacreditavelmente, as bolsas adicionais da CAPES. Tal aspecto reforça a adesão ao projeto ideológico em andamento, de cultura empreendedora a ser promovida pelo Future-se. Leher (2020) define que “o empreendedorismo está inserido no PL como o cimento ideológico que materializa a guerra cultural contra a liberdade de cátedra” [...] “O propósito de refuncionalizar o currículo é explícito”. Desconsidera, assim, que as matrizes curriculares ordenem e organizem o rol de problemáticas científicas, tecnológicas, culturais, de uma dada formação.

Art. 19, VI – “promover e disseminar a educação empreendedora por meio da inclusão de conteúdos e atividades de empreendedorismo nas matrizes curriculares dos cursos técnicos, de graduação e de pós-graduação, nos termos do disposto na política institucional de inovação”.

Desde a primeira versão do Future-se, seu propósito é a refuncionalização das universidades e institutos, sendo as concepções de autonomia, de função social e a liberdade

de cátedra alvo de “guerra cultural”. De acordo com Leher (2020, p. 146), “para que possam ser ajustados ao padrão de acumulação do capital encaminhado pelo Ministro Guedes, em sintonia com o núcleo hegemônico do capital, objetivo incompatível com universidades públicas vivazes e pulsantes”.

O significado de autonomia possui duas concepções de disputa: a autonomia financeira e a autonomia de gestão financeira e patrimonial. Ferraz (1998) esclarece que autonomia de gestão financeira e patrimonial consiste na liberdade de a universidade gerir, administrar e dispor dos recursos públicos postos à sua disposição; o direito de receber do ente que a instituiu recursos suficientes para exercer o seu fim último (ensino, pesquisa e extensão). Já a autonomia financeira é um conceito radicalmente distinto de autonomia de gestão financeira e patrimonial. A autonomia financeira é um conceito difundido pelo Banco Mundial, afirma que “a autonomia resulta num conceito vazio quando as universidades dependem de uma única fonte de financiamento” (BANCO MUNDIAL, p. 71, 1995)

Como fecho provisório das reflexões sobre o Future-se, Sguissardi (2020, p. 192) traz a seguinte questão: “o que e a quem o Future-se representa?”. Primeiro, o próprio Estado, em especial seu polo privado-mercantil; segundo, os empresários que ambicionam lançar mão do fundo público, direta ou indiretamente, mediante o uso da Lei das Parcerias Público-Privadas, da Lei de Inovação, da mercadoria-ciência, e da pesquisa tecnológica inovadora; terceiro, o grande número de professores/pesquisadores das áreas de conhecimento que se prestam, de modo mais imediato, à produção de pesquisa tecnológica e inovadora privilegiada pelo Future-se. (SGUISSARDI, 2020).

Conforme Queiroz (2021), as modalidades de parcerias público-privadas, no âmbito da administração pública, foram apresentadas no governo Lula, e mantidas no governo Dilma, estabelecendo o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) ocorre em 2010. Laís de Figueiredo Lopes – que atuou de 2011 a 2016 como Assessora Especial do Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República no governo Dilma Rousseff (hoje Secretaria de Governo da Presidência da República) – foi quem conduziu a agenda do MROSC, resultando na promulgação da Lei nº 13.019/2014. (QUEIROZ, 2021, p. 97).

A Lei nº 13.019/2014, também conhecida como o Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, “definiu regras para orientar as relações de parceria entre OSCs e poder público, bem como novas regras comuns para o estabelecimento de parceria

público-privada”. Nesse contexto, está presente em seu art. 2º, I, “a”, o mecanismo constituição de Fundo Patrimonial ou fundo de reserva. Os Fundos Patrimoniais são uma forma de converter as entidades públicas em novo espaço para garantir a rentabilidade do capital financeiro. (QUEIROZ, 2021, p. 98).

Dentre outras modalidades de parceria público privada, criadas e fortalecidas pelos governos brasileiros, está o Marco Regulatório da Ciência e Tecnologia (Lei 13.243/2016) — sancionado no governo Dilma —, “respondendo às demandas do setor privatista de várias formas de financiamento criadas e/ou alteradas, contando com a participação do fundo público” (QUEIROZ, 2021, p. 277).

Entre outros pontos, o novo marco legal (Lei 13.243/16) incentiva as atividades de pesquisa científica; prevê isenção e redução de impostos para importação de insumos nas empresas do setor; facilita processos licitatórios; e amplia o tempo máximo que os professores universitários poderão se dedicar a projetos de pesquisa e extensão (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2016)

Como se vê, o caminho da privatização interna das universidades já vinha, há algum tempo, sendo pavimentado, ao viabilizar as parcerias público-privadas, com a possibilidade de a iniciativa privada utilizar os laboratórios, bem como o trabalho dos pesquisadores das universidades públicas: “em um ambiente regulatório e institucional mais favorável à cooperação entre universidades, laboratórios de pesquisa, governos e empresas...” (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2016)

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, estão apresentados os resultados obtidos com a finalidade de solucionar o problema proposto na pesquisa e atingir o objetivo geral do estudo. Por meio da análise dos dados obtidos nos Relatórios de Gestão da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), bem como na consulta ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), no período analisado (2014-2019), realizou-se uma análise comparativa ao orçamento geral da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) a fim de averiguar a participação dos recursos próprios no orçamento do Centro de Ciências Agrárias (CCA). .

A UFPB é uma instituição federal pública de ensino superior que integra o Orçamento Geral da União como unidade vinculada ao Ministério da Educação (MEC). O seu orçamento está ligado à vinculação constitucional das receitas da União destinadas à educação, pois a UFPB participa daqueles recursos junto com as demais instituições federais de ensino superior. Os principais resultados alcançados foram norteados pelos objetivos estratégicos definidos no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)¹², 2014-2018 e 2019-2023, que demonstra a sustentabilidade financeira, incluindo a previsão orçamentária e cronograma de execução (5 anos). A análise do orçamento executado na UFPB, no período analisado (2014-2019), é observada neste capítulo.

4.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UFPB

O planejamento orçamentário da UFPB inicia-se com a elaboração da proposta orçamentária que contém todas as informações dos gastos necessários para o funcionamento da instituição, despesas com pessoal, custeio e capital. Essa proposta é encaminhada ao Ministério da Educação para compor a Lei Orçamentária Anual (LOA). Após a aprovação da LOA, pelo Congresso Nacional, e divulgação do decreto que dispõe sobre a distribuição orçamentária anual dos recursos às instituições, é feita a distribuição interna do orçamento, no que tange às ações discricionárias, sob a responsabilidade da Coordenação de Orçamento (CODEOR). (BRASIL, 2019).

¹² Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) - define o horizonte político-acadêmico da instituição com base na missão de construir, produzir e difundir a ciência e a tecnologia e formar profissionais em todas as áreas do conhecimento com qualidade técnica, compromisso social e ético e que possam contribuir para o desenvolvimento sustentável da Paraíba, do Nordeste e do Brasil.

A Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento (PROPLAN) e a Pró-Reitoria de Administração (PRA) são órgãos auxiliares da direção superior da UFPB, responsáveis, respectivamente, pelo planejamento e orçamento, e pela administração e execução financeira da instituição. A PROPLAN é a unidade responsável pela construção dos instrumentos para o planejamento estratégico, atua na gestão orçamentária, de responsabilidade da Coordenação de Orçamento (CODEOR), que coordena a elaboração, o acompanhamento e a avaliação do orçamento anual, bem como a alocação interna de recursos orçamentários.

A gestão administrativa é coordenada pela PRA, unidade responsável por executar a programação financeira dos recursos do MEC, de outros Ministérios, dos convênios e contratos, e os de outras agências financiadoras, nacionais e estrangeiras. As atividades administrativas podem ser descentralizadas nos diferentes níveis, ficando, na administração superior, a supervisão, coordenação e controle contábil, e o cumprimento da legislação vigente.

O orçamento interno da UFPB é aprovado pelo Conselho Universitário da UFPB, que estima a receita e fixa a despesa em igual valor para o exercício financeiro. O quadro 12 corresponde às resoluções do período em análise (2014-2019).

Quadro 12. Resoluções do CONSUNI de Aprovação do Orçamento Interno 2014-2019

Resoluções do Consuni - 2014 a 2019		
2014	Resolução n.º 13/2014	Aprova o Orçamento Interno da UFPB - Exercício financeiro de 2014
2015	Resolução n.º 23/2015	Aprova o Orçamento Interno da UFPB - Exercício financeiro de 2015
2016	Resolução n.º 18/2016	Aprova o Orçamento Interno da UFPB - Exercício financeiro de 2016
2017	Não Consta - SIGRH/UFPB	Orçamento Interno da UFPB - Exercício financeiro de 2017
2018	Resolução n.º 23/2018	Aprova o Orçamento Interno da UFPB - Exercício financeiro de 2018
2019	Resolução n.º 23/2019	Aprova o Orçamento Interno da UFPB - Exercício financeiro de 2019

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A execução do orçamento depende da liberação de créditos orçamentários por parte do MEC, que podem sofrer o contingenciamento no orçamento do Ministério, o que pode comprometer o planejamento e a distribuição dos créditos orçamentários internamente. O comprometimento do orçamento, para pagamento de despesas correntes e de investimentos, é realizado através do empenho que, por sua vez, está sujeito aos limites para empenho impostos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) através de portarias específicas. O pagamento das despesas dependerá da disponibilidade financeira. Essas etapas da execução orçamentária e financeira são apresentadas na figura 1.

Figura 1. Representação esquemática da execução orçamentária e financeira na UFPB.

Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão da UFPB, 2018.

A gestão orçamentária e financeira, do período analisado (2014-2019), é apresentada nos Relatórios de Gestão da UFPB, bem como a análise do orçamento total da UFPB, a sua destinação às despesas de custeio (despesas com pessoal e encargos sociais, e outras despesas correntes), de capital e de receitas próprias.

Na Tabela 15, está representado o orçamento total da UFPB executado. Em quase sua totalidade é destinado a despesas de custeio, dos quais, no período analisado, em média, 97,20% foram para despesas com pessoal e encargos sociais, e outras despesas correntes, e apenas 2,80% para despesas com capital.

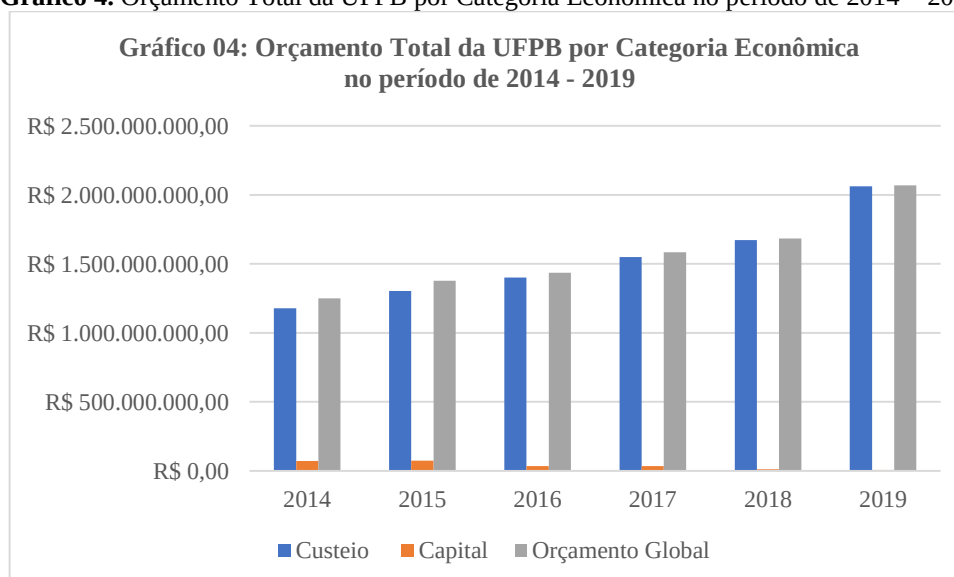
Tabela 15. Orçamento Total da UFPB – Executado - classificado por Categoria Econômica no período de 2014 – 2019

ANO	CUSTEIO [A]	% [A]/[C]	CAPITAL [B]	% [B]/[C]	ORÇAMENTO TOTAL [C]	% [C]/[E]
2014	1.178.164.290	94,22%	72.334.023	5,78%	1.250.498.313	100%
2015	1.303.351.481	94,62%	74.147.621	5,38%	1.377.499.102	100%
2016	1.401.551.433	97,57%	34.922.700	2,43%	1.436.474.133	100%
2017	1.549.799.961	97,80%	34.877.895	2,20%	1.584.677.856	100%
2018	1.673.176.124	99,35%	10.953.736	0,65%	1.684.129.860	100%
2019	2.061.970.832	99,66%	7.088.652	0,34%	2.069.059.484	100%
2016-2019	75,02%		-90,20%		65,46%	
% Médio: 2016-2019		97,20%		2,80%		100%
		2018-2019	-35,29%			

Fonte: Adaptado dos Relatórios de Gestão da UFPB, 2014-2019.

O orçamento total da UFPB, em 2019, foi de R\$ 2.069.059.484,00 (Dois bilhões, sessenta e nove milhões, cinquenta e nove mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais), sendo, em quase sua totalidade, destinado a despesas de custeio, dos quais 89,2% foram para despesas com pessoal e encargos sociais e 10,5% para outras despesas correntes. Vale ressaltar que neste valor está incluído um montante de R\$ 368.130.241,00, referente a Precatórios Judiciais, que não são geridos pela UFPB, mas que estão contabilizados na conta de custeio. Outro fato que merece destaque é a redução dos recursos de capital, que apresentaram uma diminuição de 35% em relação ao ano de 2018, afetando o cumprimento do planejamento institucional em 2019 (BRASIL, 2019).

Gráfico 4. Orçamento Total da UFPB por Categoria Econômica no período de 2014 – 2019



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios de Gestão da UFPB, 2014-2019.

No período de 2014-2019, o orçamento total da UFPB teve um aumento de 65,46% em 2019, comparado ao orçamento total de 2014, conforme visualizado no gráfico 01. Contudo, tem-se observado uma redução significativa na dotação orçamentária dos investimentos em capital desde o ano de 2016, gerando perdas acumuladas de 90,20% para o período analisado.

A evolução do orçamento discricionário da UFPB, que diz respeito às despesas de custeio e capital, é demonstrada na tabela 16, excluindo, do orçamento total, os custos referentes à folha de pagamento de pessoal e benefícios. Observa-se, em 2018, uma redução no orçamento discricionário de 12,53%, com relação a 2017, e de 17,40%, em relação a 2014. Em 2019, dos R\$ 224.323.628,00 destinados ao orçamento discricionário, R\$ 217.234,976,00

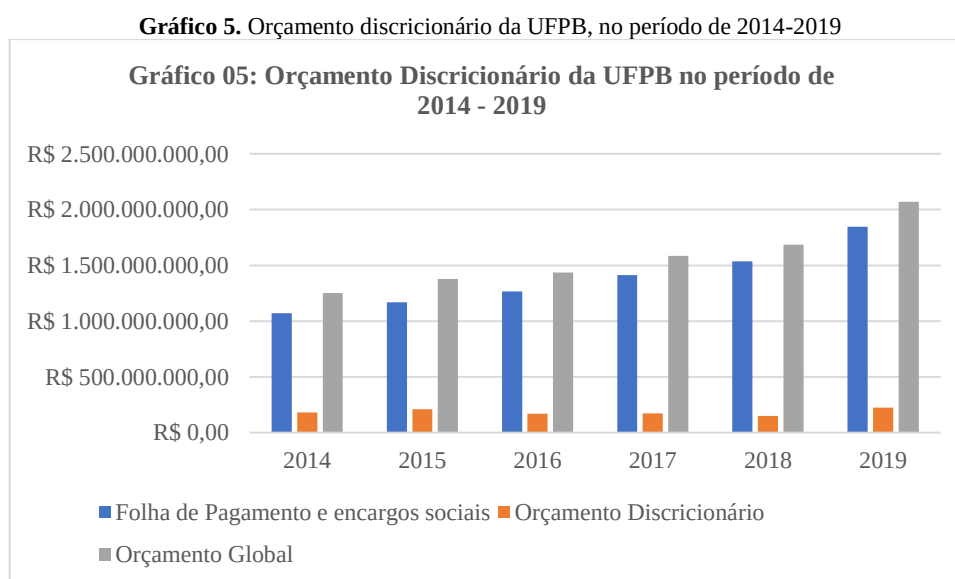
se referem a outras despesas correntes, e apenas R\$ 7.088.652,00 são destinados a investimentos. (BRASIL, 2019)

Tabela 16. Orçamento Total da UFPB – Classificado por Despesas Obrigatórias e Discricionárias no período de 2014 – 2019. Valores em R\$.

ANO	PESSOAL E ENCARGOS [A]	% [A]/[C]	ORÇAMENTO DISCRICIONÁRIO ODC E DESPESAS DE CAPITAL [B]	% [B]/[C]	ORÇAMENTO TOTAL [C]
2014	1.069.449.562	85,52%	181.048.751	14,48%	1.250.498.313
2015	1.169.366.924	84,89%	208.132.178	15,11%	1.377.499.102
2016	1.266.716.844	88,18%	169.757.289	11,82%	1.436.474.133
2017	1.413.706.722	89,21%	170.971.134	10,79%	1.584.677.856
2018	1.534.585.967	91,12%	149.543.893	8,88%	1.684.129.860
2019	1.844.735.856	89,16%	224.323.628	10,84%	2.069.059.484
2016-2019	72,49%		23,90%		65,46%
% Médio: 2016-2019		88,01%		11,99%	

Fonte: Adaptado dos Relatórios de Gestão da UFPB, 2014-2019.

No gráfico 5, demonstra-se a evolução do orçamento Total da UFPB, excluindo os custos com folha de pagamento, de pessoal e benefícios do orçamento total da UFPB. Segue o orçamento discricionário, no período de 2014-2019:



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios de Gestão da UFPB, 2014-2019.

Orçamento total da UFPB, no período de 2014 a 2019, foi, em quase sua totalidade, destinado a despesas de custeio, isto é, as despesas com pessoal e encargos sociais, e outras

despesas correntes e investimentos. Vale ressaltar que, nestes valores, estão incluídos os montantes referentes a Precatórios Judiciais, que não são geridos pela UFPB, mas que são contabilizados na conta de custeio.

O ano de 2019 foi marcado pelo contingenciamento no orçamento do Ministério, em torno de 30%, no início do ano, o que comprometeu o planejamento e a distribuição dos créditos orçamentários internamente. A liberação de até 70% dos créditos orçamentários se deu de forma irregular e imprevisível. Apenas no final do ano ocorreu a liberação dos créditos remanescentes. Tal fato dificultou a execução do planejamento orçamentário, tendo em vista a impossibilidade de contratar serviços sem o prévio empenho. A seguir, será feita a análise dos recursos próprios na composição do orçamento do CCA, cotejando ao orçamento de custeio de investimento da UFPB, no período de 2014 a 2019.

4.2 ANÁLISE DOS RECURSOS PRÓPRIOS DA UFPB

Os dados dos recursos próprios da UFPB foram extraídos dos Relatórios de Gestão da UFPB, constantes no site da UFPB, no período de 2016 a 2019. São decorrentes das receitas correntes, compostas pelas receitas: patrimoniais, aluguéis, receitas agropecuárias (relativas aos *campi* do interior, relacionadas às áreas de produção vegetal e animal que lá são desenvolvidas), e receitas de serviços (administrativos e comerciais, e inscrição em concursos e processos seletivos). Compreendem, ainda, as receitas correntes: outras receitas correntes (que correspondem à parte de multas relacionadas a contratos e aluguéis da instituição), e indenizações por danos causados ao patrimônio público; e as receitas correntes intra-orçamentárias, que se referem a aluguéis e arrendamentos, e serviços administrativos e comerciais gerais.

A tabela 17 representa o orçamento discricionário da UFPB, que é destinado ao custeio (despesas com manutenção) e ao investimento na infraestrutura da UFPB. Também é representado o percentual de recursos próprios arrecadados no período de 2014 a 2019. Nesta tabela, foram excluídos, do orçamento total da UFPB, os gastos com as despesas obrigatórias (pagamentos de salários de servidores ativos e aposentados), em que o governo não pode cortar ou bloquear.

Tabela 17. Orçamento Discrecional da UFPB e Recursos Próprios no período de 2014 – 2019. Valores em R\$.

ANO	ORÇAMENTO DISCRICIONÁRIO - UFPB				
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES E DESPESAS DE CAPITAL: RECURSOS DA UNIÃO[A]	% [A]/[C]	RECURSOS PRÓPRIOS UFPB [B]	% [B]/[C]	TOTAL [C]
2014	181.048.751	98,32%	3.084.310	1,68%	184.133.061
2015	208.132.178	98,95%	2.215.634	1,05%	210.347.812
2016	169.757.289	96,67%	5.853.992	3,33%	175.611.281
2017	170.971.134	98,23%	3.076.249	1,77%	174.047.383
2018	149.543.893	97,96%	3.111.102	2,04%	152.654.995
2019	224.323.628	96,71%	7.636.558	3,29%	231.960.186
2016-2019	23,90%		147,59%		25,97%
% Médio: 2016- 2019		97,81%		2,19%	

Fonte: Adaptado dos Relatórios de Gestão da UFPB, 2014-2019.

Em relação ao ano de 2014, o Relatório de Gestão da UFPB informa apenas que, no decorrer do exercício, ocorreram limitações para que houvesse o empenho integral da dotação orçamentária, são estas: as descentralizações de crédito provenientes de emendas parlamentares individuais, as quais permaneceram bloqueadas; a não realização da arrecadação de recursos próprios nos valores previstos no orçamento financeiro, que eram de R\$ 15.412.069,00 (valores arrecadados em recursos próprios) e foram para R\$ 3.084.309,39; o bloqueio do limite orçamentário disponibilizado para empenho; e, a impossibilidade de execução de descentralizações por razões técnicas e jurídicas.

Todos os motivos elencados impactaram negativamente no orçamento disponível para a execução. Os valores empenhados pela UFPB— o qual incluem as despesas com pessoal ativo e encargos, previdência, sentenças judiciais, assistência estudantil, assistência aos servidores e seus dependentes, e despesas com manutenção— foram provenientes do Tesouro Nacional (97,81%) e o restante, 2,19%, de outras fontes.

A despeito do forte contingenciamento de recursos, sofrido no ano de 2015, a administração central conseguiu amenizar o impacto de tais cortes nas atividades relacionadas aos programas de pesquisa, a exemplo da suplementação do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP), com recursos próprios para complementar as necessidades de cada programa de pós-graduação. Mesmo com um percentual menor de captação de recursos próprios, neste ano, de 1,05% do orçamento discrecional da UFPB.

No ano de 2016, os recursos próprios arrecadados pela UFPB representam um esforço

para que se possa diminuir a total dependência do Orçamento do Tesouro. As receitas agropecuárias são relativas aos *campi* do interior, relacionadas às áreas de produção vegetal e animal que lá são desenvolvidas. As receitas de serviços superaram a expectativa de arrecadação, fato ocorrido pela enorme concorrência obtida no concurso público realizado pela UFPB, em 2016. Fato este que gerou o aumento no percentual de recursos próprios sobre o orçamento discricionário da UFPB: de 1,05%, em 2015, para 3,33%, em 2016.

Em 2017, houve um aumento nas receitas agropecuárias, o que ocasionou um aumento na média do percentual de recursos próprios que, em 2015, era de 1,05% do orçamento discricionário, passando a 1,77%, em 2017, superando a expectativa inicial.

No ano de 2018, houve um pequeno aumento na arrecadação dos recursos próprios, passando de 1,77% do orçamento discricionário da UFPB, em 2017, para 2,04%, em 2018. Neste ano, parte do financiamento das bolsas de iniciação científica e de programas acadêmicos foi financiada com recursos próprios da UFPB.

A arrecadação dos recursos próprios da UFPB, em 2019, foi de R\$ 7.636,558,20, bem superior ao ano anterior, o que representou um aumento de 145,46%, se comparado ao ano de 2018. O aumento foi devido ao valor arrecadado com o concurso público.

Com os dados apresentados dos Relatórios de Gestão da UFPB, no período de 2016 a 2019, percebe-se que a maior fonte de recursos do orçamento discricionário da UFPB é oriunda do orçamento da União, correspondendo, em média, a 97,81% do orçamento. E 2,19%, em média, nos últimos 6 (seis) anos, é proveniente de recursos próprios; percentual muito pequeno, servindo apenas de aporte às despesas discricionárias. A seguir, a análise dos recursos próprios do CCA/UFPB.

4.2.1 Análise dos Recursos Próprios do CCA

O Centro de Ciências Agrárias (CCA) não possui uma cultura de captação de recursos próprios por meio de parcerias público-privadas. Os créditos de recursos próprios, arrecadados no CCA, são provenientes de: inscrições para concurso público de professores, por meio dos departamentos e programas de pós-graduação; taxas de inscrição para os processos seletivos dos programas de pós-graduação; aluguéis e serviços administrativos; leilão de animais do departamento de Zootecnia; e receitas da produção animal e de derivados, e produção vegetal dos departamentos. A captação é feita através de Guias de Recolhimento da União (GRU), diretamente no Sistema Integrado de Administração

Financeira (SIAFI); a Pró-reitoria de Administração (PRA) gerencia esses recursos, fazendo o ateste destes créditos e descontando 1% (um por cento) do valor bruto.

De acordo com o Tesouro Nacional, o SIAFI consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo. Para o preenchimento da GRU, é necessário o código da Unidade Gestora (UG), o código da Gestão, o Código de Recolhimento, o Número de Referência (se for de preenchimento obrigatório) e o valor a ser pago. Na Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) de nº 153073, que corresponde ao CCA, contam apenas 07 (sete) códigos disponíveis para a arrecadação, conforme quadro 13, abaixo:

Quadro 13. Códigos de Recolhimento disponibilizados para o CCA

CÓDIGO DE RECOLHIMENTO - UASG 153073 – CCA	
18806-9	STN-RECUP.DESP.EXERC.ANTERIORES(FONTE 0100)
18831-0	STN MULTAS E JUROS PREVISTOS EM CONTRATO
18806-9	STN-RECUP.DESP.EXERC.ANTERIORES(FONTE 0112)
68802-9	DEVOL.DIARIAS-EXERCICIO
68806-1	DEVOLUÇÃO DE SALARIOS
68808-8	DEVOL SUPRIMENTOS FUNDOS-EXERCICIO
68888-6	ANUL.DESPESA NO EXERCICIO

Fonte: Adaptado do Tesouro Nacional, 2020.

Em consulta ao Tesouro Nacional, por meio da GRU, é possível verificar que na Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG 153065), pertencente à PRA, consta 62 (sessenta e dois) códigos de recolhimento disponíveis para arrecadação, dentre eles, destacam-se alguns códigos utilizados para o recolhimento dos recursos próprios destinados ao CCA, conforme exemplificado no quadro 14:

Quadro 14. Códigos de Recolhimento disponibilizados para a PRA

CÓDIGO DE RECOLHIMENTO - UASG 153065 – PRA	
28802-0	ALUGUEIS
28811-0	RECEITA DA PRODUÇÃO VEGETAL
28812-8	RECEITA DA PRODUÇÃO ANIMAL E DERIVADOS
28830-6	SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS
28873-0	ALIENAÇÃO DE ANIMAIS REPRODUTORES E MATRIZES
28883-7	TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSO PUBLICO

Fonte: Adaptado do Tesouro Nacional, 2020.

Como destacado no quadro acima, os códigos de recolhimento dos créditos de recursos próprios, arrecadados no CCA, são disponibilizados apenas na UASG da PRA -

Campus I, que faz o gerenciamento desses recursos, desconta 1% do valor bruto, e repassa para o CCA. As receitas próprias arrecadadas na unidade gestora da PRA são repassadas ao CCA por meio de Notas de Crédito (NC); estas foram disponibilizadas pelo Departamento de Contabilidade do CCA, para identificação da origem das receitas próprias. Em consulta ao Departamento de Contabilidade do Campus I, foi possível ter acesso ao orçamento discricionário do CCA e aos créditos dos recursos próprios arrecadados pelo CCA.

O planejamento e a execução dos recursos recebidos pela unidade gestora do CCA dependem da disponibilização por parte da CODEOR, do campus sede. Até o ano de 2016, esse controle dos recursos próprios era feito de forma manual; só a partir de 2017 é que a CODEOR disponibilizou ao CCA planilhas para o controle e solicitação dos recursos próprios arrecadados pelo próprio campus. Por esse motivo, os dados referentes ao orçamento do CCA foram colhidos, no campus sede, por meio de consultas eletrônicas (também em virtude da permanência do estado de pandemia), assim como nos arquivos disponíveis no site da UFPB.

Ao confrontar os valores das planilhas, disponibilizadas pelo Departamento de Contabilidade do Campus I, com os valores das Notas de Crédito, disponibilizadas pelo Departamento de Contabilidade do CCA, verificou-se uma pequena divergência entre os valores, nos anos analisados (2014-2019). Nesse sentido, para uma análise mais precisa dos dados, foram considerados os valores das Notas de Crédito pelos motivos a seguir:

- a) Os recursos próprios arrecadados só estão disponíveis para a Unidade Gestora (UG) executar quando estes valores são provisionados pela Coordenação de Orçamento (CODEOR), através da nota de crédito.
- b) Até o exercício de 2016, os recursos próprios eram recolhidos diretamente para a UG 153073 por meio do número de referência correspondente ao CCA; em seguida, era feito um relatório com dados retirados do SIAFI, e era solicitado o orçamentário à CODEOR.
- c) A partir de 2017, os recolhimentos foram centralizados na PRA, cujos códigos referentes aos recolhimentos, via GRU, ficaram indisponíveis para a UG 153073.

Portanto, algumas arrecadações foram feitas diretamente no código de referência do CCA e outros recolhimentos foram feitos com o número de referência equivocado; mas, em ambos os casos, é necessário montar o processo com todos os comprovantes e solicitar o orçamento à CODEOR. Talvez, por essa razão, não conste na planilha de arrecadação da PRA alguns valores, já que no sistema não consta que o CCA foi a UG arrecadadora.

Esses dados foram organizados na tabela 18. Estão distribuídos entre o orçamento discricionário do CCA e os recursos próprios arrecadados pelo órgão, e o percentual destes recursos próprios sobre o orçamento discricionário, conforme descrito abaixo.

Tabela 18. Orçamento Discricionário do CCA e Recursos Próprios no período de 2014 – 2019. Valores em R\$.

ANO	ORÇAMENTO DISCRICIONÁRIO - CCA				
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES E DESPESAS DE CAPITAL CCA: RECURSOS DA UNIÃO [A]	% [A]/[C]	RECURSOS PRÓPRIOS CCA [B]	% [B]/[C]	TOTAL [C]
2014	4.089.131	97,92%	86.764	2,08%	4.175.895
2015	3.802.621	99,46%	20.561	0,54%	3.823.182
2016	3.200.316	97,09%	96.003	2,91%	3.296.319
2017	3.385.119	96,45%	124.452	3,55%	3.509.571
2018	2.267.481	94,79%	124.676	5,21%	2.392.157
2019	1.818.439	97,47%	47.120	2,53%	1.865.559
2016-2019	-55,53%		-45,69%		-55,33%
% Médio: 2016-2019		97,20%		2,80%	

Fonte: Elaboração Própria. Dados das Notas de Crédito do Departamento de Contabilidade do CCA.

O percentual de recursos próprios, no período analisado, de 2014 a 2019, foi, em média, de 2,80% do orçamento discricionário do CCA. Percebe-se uma variação nesse percentual ao compararmos os anos em estudo. Em 2015, houve uma redução para 0,54% do orçamento, e, em 2018, houve a maior alta nesse percentual de recursos próprios sobre o orçamento discricionário. Essa variação ocorreu pelos seguintes fatores:

- No ano de 2014, do percentual de 2,08%, do orçamento do CCA, 77,82% são provenientes de recursos próprios arrecadados por meio do leilão da Bovinocultura, e o restante, 22,18%, se refere a aluguéis, serviços educacionais, serviços administrativos, inscrições, receitas da produção animal e derivados, e produção vegetal;
- No ano de 2015, o percentual de 0,54%, do orçamento do CCA, se refere aos recursos próprios provenientes do programa de Pós-graduação de Ciência do Solo, do Setor de Bovinocultura, de aluguéis e serviços administrativos, e inscrições em concurso público do Departamento de Fitotecnia.

- c) No ano de 2016, houve um acréscimo considerável no percentual de recursos próprios, que, em 2015, era de 0,54%, passando para 2,91%, em 2016. Esse acréscimo ocorreu em virtude de novo leilão de bovinos do Departamento de Zootecnia, o que foi responsável por 61,47% dos recursos próprios arrecadados neste ano. O restante, 38,53%, foi identificado nas notas de crédito, pela aquisição de material de consumo e material permanente oriunda dos recursos próprios arrecadados.
- d) No ano de 2017, o percentual se manteve com um pequeno acréscimo, para 3,55% do orçamento total do CCA; destes, 17,94% dos recursos próprios se referem a: inscrições, aluguéis, serviços administrativos, venda de leite, e inscrição para o concurso de professor do departamento de solos e engenharia rural. E, 82,06% da arrecadação não foram identificados nas notas de crédito, como a aplicação na aquisição de material de consumo e diárias oriundos de recursos próprios.
- e) No ano de 2018, houve um aumento no percentual, de 3,55%, em 2017, para 5,21%, em 2018. Esse aumento na arrecadação de receitas próprias, novamente, foi proveniente do leilão de bovinos, o que representou 66,98% dos recursos próprios arrecadados no ano; o restante, 33,02%, se referem a: taxa de inscrição em programa de pós-graduação, taxa de inscrição no processo seletivo de Pós-graduação em Ciências do Solo, taxa de inscrição para concurso público de provas e títulos para professor da carreira do magistério superior, aluguéis e serviços administrativos, e aquisição de material de consumo por meio de crédito de recursos próprios.
- f) No ano de 2019, houve uma redução no percentual de recursos próprios arrecadados, para 2,53% do orçamento total do CCA, em virtude de não ter havido leilão de bovinos naquele ano. Estes se referem a: taxa de inscrição no processo seletivo 01/2019 para o Programa de Pós-graduação em Zootecnia; taxa de inscrição no processo seletivo 01/2019 do Programa de Doutorado Integrado em Zootecnia; inscrição no concurso público de provas e títulos para professor efetivo do magistério superior do Departamento de Zootecnia; aluguéis e serviços administrativos. Além disso, parte da arrecadação dos recursos próprios foi identificada nas notas de crédito para aquisição de material de consumo.

Ao analisar o orçamento discricionário do CCA, na tabela 17, percebe-se que, em média, 97,20% desse orçamento, no período de 2014 a 2019, é oriundo do Tesouro Nacional, e o restante, em média 2,80% desse orçamento, é proveniente de recursos próprios arrecadados no próprio *campus*. Percebe-se, também, que o orçamento discricionário do CCA,

que, em 2014, era de R\$ 4.089.131,39, foi sendo reduzido gradativamente, ano após ano, chegando a R\$ 1.818.438,52, em 2019; ou seja, a redução foi de 55,53% do orçamento de 2014.

O CCA sofreu uma redução gradativa no seu orçamento discricionário, de 2014 a 2019. Ao comparar o orçamento discricionário da UFPB, a redução se refletiu apenas nos anos de 2015 a 2018, voltando a aumentar no ano de 2019. Segundo o Relatório de Gestão de 2019, a liberação de até 70% dos créditos orçamentários se deu de forma irregular e imprevisível, e apenas no final do ano, dificultando, assim, a execução do planejamento orçamentário. A seguir, na tabela 19, tem-se a análise do orçamento discricionário por natureza da despesa (despesas correntes e despesas de capital).

Tabela 19. Orçamento Discricionário do CCA por Natureza da Despesa – Recursos da União, no período de 2014 – 2019. Valores em R\$.

ANO	ORÇAMENTO DISCRICIONÁRIO DO CCA (RECURSOS DA UNIÃO)				
	DESPESAS CORRENTES [A]	% [A]/[C]	DESPESAS DE CAPITAL [B]	% [B]/[C]	TOTAL [C]
2014	3.247.971	79,43%	841.161	20,57%	4.089.131
2015	2.537.077	66,72%	1.265.544	33,28%	3.802.621
2016	1.844.129	57,62%	1.356.188	42,38%	3.200.316
2017	2.632.038	77,75%	753.081	22,25%	3.385.119
2018	2.035.389	89,76%	232.092	10,24%	2.267.481
2019	1.463.101	80,46%	355.337	19,54%	1.818.439
2016-2019	-54,95%		-57,76%		-55,53%
% Médio: 2016-2019		75,29%		24,71%	

Fonte: Elaboração Própria. Dados da Planilha do Departamento de Contabilidade do Campus I.

O grupo de natureza da despesa formado pelas despesas correntes, nesse período de análise, de 2014 a 2019, é representado por despesas com: diárias de pessoal civil; auxílio financeiro a estudantes; auxílio financeiro a pesquisadores; material de consumo; passagens e despesas com locomoção; indenizações e restituições, e outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica. O grupo de natureza da despesa formado pelas despesas de capital é representado pelas despesas com equipamentos e material permanente.

Na tabela 19, fica demonstrado que a redução, em média, de 55,53% no orçamento discricionário, de 2014 a 2019, reflete diretamente na redução das despesas correntes, em média, de 54,95%, e de capital, em média, de 57,76%. No período de 2014 a 2016, o aumento

gradual nas despesas de capital refletiu na diminuição das despesas correntes. Verifica-se, ainda, que em 2017 as despesas correntes tiveram um pequeno aumento, mas foram sendo reduzidas, assim como as despesas com capital.

As despesas de capital tiveram um aumento gradual no período de 2014 a 2016, porém, a partir de 2017 iniciou-se uma redução expressiva nestas despesas: em equipamentos e material permanente, em 2018, chegando a corresponder a 17,11% dos investimentos do ano de 2016. Em 2019, houve um pequeno aumento nos investimentos de 2018, porém, ainda correspondem a 26,20% dos investimentos do ano de 2016.

Portanto, baseado nas análises dos dados demonstrados nesta pesquisa, os investimentos nas universidades e institutos federais vêm sendo reduzidos por meio da diminuição no orçamento discricionário, e, conseqüentemente, das despesas com manutenção das atividades institucionais. Ao mesmo tempo, essas instituições se sentiram pressionadas, a partir do lançamento da minuta do programa Future-se, a angariar recursos próprios para a manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão. E, nesse contexto, foi possível chegar à conclusão desta pesquisa, no capítulo a seguir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar a participação dos recursos próprios na composição do orçamento do CCA, cotejando ao orçamento de custeio e de investimento da UFPB, no período de 2014 a 2019, e se esses valores seriam suficientes para assegurar a manutenção de parte expressiva das despesas de custeio e investimento do centro. O propósito consistiu em aprofundar o conhecimento sobre a captação de recursos próprios e sua relação com a concepção do programa Future-se.

Para tanto, foi necessário a realização de um levantamento documental e bibliográfico relacionado à temática de financiamento da educação superior, ao iniciar pelo estado da arte, e, em seguida, pelas políticas públicas do ensino superior, o público-privado na educação superior, o orçamento público no ensino superior, a composição do orçamento da União, o contingenciamento de recursos da união, e a concepção do Programa Future-se. E, o procedimento de coleta e análise dos dados, no estudo de caso.

Ao considerar o recorte histórico construído nos últimos trinta anos, a partir da discussão a respeito dos programas de governo, na década de 1990, houve um maior impulso na expansão da educação superior, no Brasil, via consolidação de um mercado educacional. Assim, tal expansão está pautada na racionalidade neoliberal, com significativos incentivos estatais na ampliação da oferta pelo setor privado-mercantil. Esse processo ocorreu de forma concomitante à expansão não sustentada (e mais moderada) do setor público, que sofre com a redução sistemática do financiamento público e apresenta, mais recentemente, uma tendência de diminuição da oferta de vagas na graduação, conforme dados apontados neste estudo.

Em meados dos anos 2000, houve um maior aporte de recursos investidos nas IFES, não apenas na esfera pública, por meio do REUNI, permitindo a criação de novas instituições; mas, principalmente, através do investimento nas instituições privadas de ensino superior, por meio do ProUni e Fies, sob influência das demandas de mercado, transferindo os recursos públicos para o mercado educacional.

O orçamento público é o principal financiador das IFES e tem um papel fundamental no funcionamento e na manutenção das atividades institucionais. Atualmente, a situação é de desmonte das universidades, por meio de bloqueio e contingenciamento das verbas públicas. Esses recursos vêm sofrendo redução ao longo dos últimos anos. As IFES se veem ameaçadas por uma tendência de mercantilização da educação superior, decorrente das atuais políticas educacionais que vêm sendo conduzidas pelo governo federal.

Os recursos orçamentários são instrumentos de disputa entre grupos e classes. De um lado, estão os detentores do capital, que pressionam o governo para que uma maior parcela do fundo público seja destinada à rentabilidade do capital. E do outro, está a classe trabalhadora, que reivindica a melhoria dos serviços públicos, a exemplo da educação. Nessa lógica neoliberal, o Estado tem o poder de decisão ao optar pela criação de mercados educacionais, deixando de atender a classe trabalhadora que necessita de ampliação dos recursos públicos para atender as necessidades de manutenção das atividades institucionais (REIS, 2015).

Um mecanismo que garante a transferência de riqueza é a dívida pública. Uma parcela considerável do fundo público é destinada ao pagamento das despesas com juros e amortização da dívida pública. Ao ampliar essa parcela para pagamento da dívida pública—de modo a garantir a rentabilidade do capital financeiro e dos recursos destinados aos detentores do capital por meio de subsídios, a exemplo da expansão da educação superior privada—, o fundo público é restringido, deixando de garantir os recursos suficientes para o financiamento das políticas sociais, dentre elas, a educação superior pública.

Na composição total do orçamento público, parte do orçamento é destinada ao refinanciamento da dívida pública. Conforme apresentado neste estudo, no período de 2016 a 2019, em média, 18,83% do orçamento total foi destinado ao refinanciamento da dívida pública pela emissão e venda de títulos públicos, e 9,19% foram destinados à repartição das receitas, que são destinadas aos governos estaduais e municipais, restando, apenas, 72,72% do orçamento total que corresponde ao orçamento efetivo.

Além da destinação de parte do orçamento total para o refinanciamento da dívida pública, o orçamento efetivo também é afetado pela destinação de 25,63% do orçamento para pagamento de juros e encargos, e amortização da dívida pública. Enquanto para os gastos com a educação são destinados apenas 5,54% do orçamento efetivo, no mesmo período analisado. Quanto maior é o orçamento destinado à despesa com a dívida pública federal, menor é o orçamento efetivo da União disponível para o gasto com as despesas, por exemplo, de manutenção das atividades institucionais executadas no período.

Após o levantamento dos recursos próprios captados no CCA, no período de 2014 a 2019, foi possível perceber que os recursos próprios, assim como o orçamento total do CCA, são centralizados no Campus I, sede da UFPB, o qual gerencia todas as transferências para as demais unidades gestoras, inclusive os *campi* do interior. Isso dificulta a coleta de dados e o controle orçamentário dos recursos próprios, pois o CCA depende do envio da planilha com os dados do recolhimento das GRU's, no final do mês, para poder solicitar o recurso por meio

das notas de crédito. Até 2016, este controle era manual e o CCA não tinha acesso a estas planilhas.

No que diz respeito às limitações, esta pesquisa encontrou algumas dificuldades ao analisar os dados dos recursos próprios do CCA. Nos Relatórios de Gestão da UFPB, estes dados constavam discriminados por UASG, apenas nos anos de 2018 e 2019. Além disso, os valores constantes nas planilhas solicitadas ao setor de contabilidade do campus sede divergiam dos valores constantes nas notas de crédito do CCA. Assim sendo, foram considerados os valores constantes nas notas de crédito fornecidas pelo Departamento de Contabilidade do CCA, por ser os valores disponibilizados pela CODEOR para execução no CCA.

Porém, a maior diferença de valores encontrada foi no ano de 2019, em torno de vinte mil reais; nos demais anos, os valores foram inferiores a dez mil reais, com exceção do ano de 2017, que os valores arrecadados informados nas planilhas da Contabilidade do campus sede foram exatamente iguais aos valores das notas de crédito do CCA. Valores estes que não causam distorções significativas no resultado final da pesquisa.

Após a análise da participação dos recursos próprios no orçamento do CCA, no período de 2014 a 2019, foi possível constatar que o percentual da captação dos recursos próprios do orçamento do CCA é, em média, inferior a 2,80% do orçamento discricionário do CCA. Ao cotejar a análise dos recursos próprios e o orçamento discricionário da UFPB, excluindo as despesas com pessoal, foi possível verificar que este percentual é ainda menor, correspondendo os recursos próprios a 2,19% do orçamento discricionário da UFPB.

O trabalho revela que os recursos próprios, no caso do CCA, representaram, em média, 2,80% dos recursos discricionários (destinados às outras despesas correntes e despesas de capital). No caso da UFPB, em geral, tais recursos representaram, em média, no período de 2016 a 2019, apenas 2,19% dos recursos discricionários e 0,26% do orçamento repassado pela União (Pessoal, Outras Despesas Correntes e investimentos).

Sendo assim, fica evidente que o financiamento das universidades públicas deve ser garantido integralmente por meio de recursos públicos. A busca de fontes alternativas (privadas) pelas universidades para o financiamento de suas atividades é um discurso falacioso, cujo objetivo é desobrigar o poder público de financiar integralmente as universidades. Representa um ataque à autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades garantida formalmente no art. 207 da CF de 1988.

Como se percebe, a maior fonte de recursos da UFPB é oriunda do orçamento da União e as receitas próprias representam apenas um aporte desse orçamento, o qual não pode ser considerado como fonte principal do financiamento da universidade a fim de manter as atividades de ensino, pesquisa e extensão; pode ser considerado como um valor ínfimo, insuficiente para suprir as despesas com manutenção das atividades da instituição.

Após análise das minutas I, II e III do programa Future-se, que se propunha ao incentivo à captação de recursos próprios das instituições, verificou-se que na sua minuta final, que tramita no Congresso, foram retiradas todas as menções de recursos próprios. Portanto, foram excluídas a lista das fontes adicionais de financiamento e todas as formas de recursos próprios que as IFES destinariam aos fundos patrimoniais, e no que se propunha a intervir diretamente na gestão administrativa e financeira. Mas, ainda se propõe a manter a gestão patrimonial das IFES.

Constatou-se, também, que mesmo que os trechos não tivessem sido suprimidos, o programa é inviável. Embora tenha sido identificado, na concepção das minutas do programa Future-se, a busca de novas fontes de financiamento por meio do incentivo à captação de recursos próprios, o programa Future-se se propunha a intervir diretamente na gestão financeira e patrimonial das instituições, extraindo, através do Fundo Patrimonial todos os recursos próprios, e devolvendo apenas os rendimentos, e não o principal, às IFES.

Ao alegar que os recursos do Fundo Soberano do Conhecimento e o Fundo Patrimonial se destinam apenas às atividades de empreendedorismo, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, e internacionalização, ficariam o ensino e a extensão praticamente isolados desse fomento, ferindo o princípio constitucional da “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Além do mais, esses fundos seriam geridos por uma organização executora, que seria a fundação de apoio ou organização social contratada pelas IFES.

Segundo o texto enviado para Câmara dos Deputados, uma das justificativas de encaminhamento do programa Future-se é que “tem por finalidade criar condições e incentivos para que essas instituições expandam as suas fontes adicionais de financiamento, sem prejuízo ao investimento público que sempre fez e sempre fará delas patrimônio de todos os brasileiros” (BRASIL, 2020).

Embora essa afirmação tenha sido feita pelo Ministério da Educação, para implantação do programa Future-se, percebe-se uma divergência nas ações do governo, pois, ao mesmo

tempo, as IFES vêm sofrendo o contingenciamento de recursos da União e congelamento dos gastos públicos federais por 20 anos, conforme consta na EC 95/16.

Dessa forma, diante das constantes ameaças de cortes e redução do orçamento público nas IFES por parte do Governo Federal, esta temática, de captação dos recursos próprios e análise orçamentária da UFPB, se mostra importante. Porém, não se esgota neste estudo, podendo auxiliar como fonte de análise e discussões para pesquisas futuras na área de financiamento da educação superior e de programas de governo. Do mesmo modo, acompanhar os programas já existentes, a exemplo do programa Future-se, assim como servir de ferramenta para mobilização política, em defesa das instituições federais públicas.

Evidencia-se, ainda, nesta pesquisa, a centralização bastante acentuada dos recursos recebidos pelo CCA por parte do campus sede, dificultando, portanto, um melhor planejamento na execução desses recursos. Destaca-se que, neste ano de 2021, a UFPB teve que realizar o redimensionamento de suas Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASGs), conforme Portaria nº 13.623, de 10 de dezembro de 2019¹³.

De acordo com o Plano de Centralização de Contratações Públicas da UFPB, até o ano de 2020, a UFPB possuía 11 (onze) UASGs. Para o ano de 2021, a UFPB teve que reduzir 50% do seu quantitativo de UASGs até o dia 26 de março de 2021, e mais 20% até dia 01 de abril, ou seja, foram inativadas 6 (seis) UASGs nesse período. Ao longo de 2021, a instituição deverá reduzir mais 20%, chegando a 31 de março de 2022 com apenas 3 (três) UASGs, sendo estas: PRA – Pró-Reitoria de Administração (153065), SOF – Superintendência de Orçamento e Finanças (153066) —e uma UASG para atender as unidades do interior que possuem características peculiares por serem campi agrícolas.

A redução do número de UASGs na UFPB poderá acarretar uma maior centralização do orçamento na UASG do campus sede, o que pode vir a dificultar, ainda mais, o planejamento orçamentário da UASG dos *campi* do interior; não apenas pela necessidade de

¹³Art. 1º Esta Portaria estabelece diretrizes para o redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais - Uasg, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 2º Os órgãos e entidades deverão realizar o redimensionamento do quantitativo de suas Uasg, por Estado ou Distrito Federal, visando à centralização de contratações entre as unidades administrativas que estão na sua esfera de atuação.

Parágrafo único. Ficam estabelecidos os seguintes parâmetros mínimos para o redimensionamento das Uasg de que trata o caput, nos casos em que o quantitativo de Uasg existente no momento de publicação desta Portaria for superior a uma Uasg por órgão ou entidade no respectivo Estado ou Distrito Federal:

I - Redução de 50% das Uasg, até 30 de junho de 2020;

II - Redução de 20% das Uasg remanescentes, até 31 de março de 2021; e

III - Redução de 20% das Uasg remanescentes, até 31 de março de 2022.

recomposição do orçamento do CCA, mas, também, pelo planejamento para retomada futura das atividades presenciais pós-pandemia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto; MANOEL, Alexandre; REBOUÇAS, Helder. Os impasses do contingenciamento. **Valor Econômico**. São Paulo, 2 de março de 2012. Disponível em: <http://www.provedor.nuca.ie.ufrj.br/eletrobras/estudos/almeida18.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba/SP: UNIMEP, 2003. 214p.

AMARAL, Nelson Cardoso. O Contrato de Desempenho presente na nova versão do Future-se fere a Autonomia Universitária e, portanto, NÃO deve ser assinado. **Adufg-Sindicato**, Goiânia, 2019. Disponível em: <https://www.adufg.org.br/files/1572889682-analise-da-nova-proposta-do-future-se.pdf>

ASCOM ADUFG-SINDICATO. Professor Nelson Amaral analisa nova proposta do Programa Future-se. PROIFES. **Adufg-Sindicato**, Goiânia, 23 de out. 2019. Disponível em: <https://www.adufg.org.br/noticias/noticias/196-professor-nelson-amaral-analisa-nova-proposta-do-programafuture-se>.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de.; PINHEIRO, Helano Diógenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, out/dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362010000400002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v18n69/v18n69a02.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

ARAÚJO, Rhoberta Santana de; KATO, Bouth Grello Kato; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. O programa Future-se e o desmonte do financiamento público e da autonomia universitária. **REVEDUC: Revista Eletrônica de Educação**. v. 14, p. 1-21, jan/dez, 2020. DOI: <https://doi.org/10.14244/198271994543>. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/4543/1069>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia**. Del Banco Mundial. Washington DC: 1995. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/274211468321262162/pdf/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf>. Acesso em: 04 set. 2021.

BARROS, Aparecida da Silva Xavier. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 131, p. 361-390, abr.-jun., 2015. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87342191005>. Acesso em: 21 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF, Presidência da República [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 03 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 04 de mai. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.939, de 20 de maio de 1982. Altera a Classificação da Receita e dá outras providências. Brasília, DF [1982]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1939.htm. Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1994]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8958.htm. Acesso em: 17 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da Educação. Brasília, DF: Presidência da República, 23 de dez. [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 9.430, de 27 de Dezembro de 1996.** Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm Acesso em: 02. Jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.637%2C%20DE%2015%20DE%20MAIO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20qualifica%C3%A7%C3%A3o%20de,sociais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20pr%20ovid%C3%A2ncias. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101,** de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2>. Acesso em 28 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.524, de 17 de dezembro de 2002. Regulamenta a Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins devidas pelas pessoas jurídicas em geral. Brasília, DF, [2002] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4524.htm. Acesso em: 25 dez. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 06 mai. 2020.

BRASIL. Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, DF [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2008]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF, Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Brasília, DF, Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm Acesso em 10 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. 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. Brasília, DF [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.934, de 11 de dezembro de 2019.** Regulamenta o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado “contrato de desempenho”, no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13934.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**: aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 8 ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação Geral de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2018. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 01. jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico/Tesouro Nacional. **Diagnóstico FIES**. Brasília: Ministério da Fazenda., Secretária de Acompanhamento Econômico, Tesouro Nacional, jun., 2017. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf. Acesso em 01. jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Tutorial para apuração das despesas passíveis de contingenciamento conforme Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias**. Ministério da Fazenda, Secretária de Política Econômica, Prisma Fiscal, dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2018/dezembro/spe-publica-tutorial-para-apuracao-das-despesas-passiveis-de-contingenciamento-no-orcamento-da-uniao/tutorial-despesas-contigenciaveis.pdf/view>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento- MTO 2017**. Brasília, Ministério do planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretária de Orçamento Federal [2017]. 159 p. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf. Acesso em: 01. jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019. Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências. Brasília, DF [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm. Acesso em: 09 jan. 2020.

BRASIL. Casa Civil. Despacho do Ministro. **Consulta Pública Projeto de Lei que institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se**. Brasília, DF: Presidência República [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/consulta_future-se.htm. Acesso em: 06 mai. 2020.

BRASIL. **EM nº 00014/2020 MEC MCTIC ME**. Projeto de Lei-Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se. Brasília, DF: 3 de abr. [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MECON/2020/14-ME.htm. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. Consulta Pública Projeto de Lei-Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/consulta_future-se.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Despachos do Presidente da República. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto do projeto de lei que "Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se". **Diário Oficial da União**, Seção 1, n. 100. Brasília, DF, [2020].

Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/05/2020&jornal=515&pagina=107&totalArquivos=218>. Acesso em: 21 jun. 2020.

CABRITO, Belmiro Gil. O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o Estado e o mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 977-996, out. 2004.

DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300016> Disponível em

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300016&lng=pt&nrm=iso)

[73302004000300016&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300016&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 03 mai. 2020.

CABRITO, Belmiro. **Financiamento do Ensino Superior**: Condição Social e Despesas de Educação dos Estudantes Universitários em Portugal. Lisboa, 2002. (EDUCA. Fora de Coleção; 4). ISBN 972-8039-35-3.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União. Lei Orçamentária Anual (LOA).

Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 31 dez. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 3076/2020. Projeto de Lei. **Câmara dos Deputados**.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254321>.

Acesso em: 04 abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Marco regulatório de ciência, tecnologia e inovação vira lei.

Agência Câmara de Notícias. 11 jan., de 2016 [19h34min]. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/479270-marco-regulatorio-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-vira-lei/>. Acesso em: 10 set. 2021.

CATINI, Carolina. Educação: revelação de mais uma face da financeirização e privatização dos direitos sociais [Entrevista cedida a] João Vitor Santos. **IHU On-Line Revista do Instituto Humanitas Unisinos** - São Leopoldo, RS. Nº 539, p. 22 - 28, agosto, 2019. Esta publicação pode ser acessada às segundas-feiras no sítio www.ihu.unisinos.br e no endereço: www.ihuonline.unisinos.br. Acesso em: 22 fev. 2021.

CCA - Centro de Ciências Agrárias. Universidade Federal da Paraíba. Sobre o CCA. **Portal do CCA/UFPB**, Areia, PB, 17 de abr. 2016. Disponível em:

www.cca.ufpb.br/cca/contents/paginas/institucional/sobre-cca. Acesso em: 31 mai. 2020.

CCA - Centro de Ciências Agrárias. Universidade Federal da Paraíba. Departamentos. **Portal do CCA/UFPB**, Areia, PB, 05 jun. 2017. Disponível em:

<http://www.cca.ufpb.br/cca/contents/paginas/institucional/departamentos>. Acesso em: 31 mai. 2020.

CCA - Centro de Ciências Agrárias. Universidade Federal da Paraíba. Pós-Grauação. **Portal do CCA/UFPB**, Areia, PB, 25 jul. 2017. Disponível em:

<http://www.cca.ufpb.br/cca/contents/paginas/institucional/pos-graduacao>. Acesso em: 31 mai. 2020.

CCA - Centro de Ciências Agrárias. **Sobre o CCA-Apresentação**. [2016]. Disponível em: <http://www.cca.ufpb.br/cca>. Acesso em: 30 mai. 2021

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**. (24), p 5-15, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782003000300002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>. Acesso em: 08 set. 2020.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 17, n. 2, p. 427-441, ago. 2015. ISSN 1676-2592. DOI: <https://doi.org/10.20396/etd.v17i2.8635212> Disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8635212>. Acesso em: 02 ago. 2020.

CHAVES; Vera Lúcia Jacob; REIS; Luiz Fernando; GUIMARÃES, André Rodrigues. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum. Education**, v. 40(1), e 37668, p. 2-12, 2018. DOI: [Doi: 10.4025/actascieduc.v40i1.37668](https://doi.org/10.4025/actascieduc.v40i1.37668). Acesso em: 02 ago. 2021.

COSTA, Jean Carlo de Carvalho; SOARES, Swamy de Paula Lima. Educação e pobreza: teoria da justiça como equidade e a política do reconhecimento. **Educação** (impresso), Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 124-137, jan.-abr., 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. **Gov.br**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CRUZ, Rosa Solange; MELLO, João Carlos Correia Soares de; RAMA, Claudio. A eficiência do financiamento nas Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras nos períodos 1995-2009. **Revista Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 33, p. 747-772, set./dez. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v11i33.1952>. Acesso em 02 ago. 2021.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, vol. 24, n. 82, p. 37-61. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302003000100003>. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 01. ago. 2020.

DE SOUSA JUNIOR, José Geraldo. Future-se valoriza o privado e não acena para o ethos acadêmico. [Entrevista concedida a] Patricia Fachin. **IHU On-Line Revista do Instituto Humanitas Unisinos**. São Leopoldo, RS. Nº 539, p. 44 – 50, agosto, 2019. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/edicao/539>. Acesso em: 16 fev. 2021.

DOSSIÊ sobre o programa Futura-se do Governo/MEC e as Implicações para a Universidade e a Sociedade. **Portal UFSC**-Grupo de Trabalho Future-se. Elaboração do Grupo de Pesquisa Trabalho, Precarização e Resistências. Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades/CRH-UFBa. Formatação/Edição - Dadá Marques. Agosto – 2019.

FÁVERO, Altair Alberto Fávero; BECHI, Diego. O financiamento da educação superior no limiar do século XXI: o caminho da mercantilização da educação. **Rev. Inter. Educ. Sup.** Campinas, SP v.3 n.1 p.90-113 jan./abr. 2017 ISSN 2446-9424. DOI: 10.22348/riesup.v3i1.7688. Acesso em: 02 ago. 2021.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. A Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1998. **Revista PGE**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>. Acesso em: 04 set. 2021.

FILGUEIRAS, Luiz. **Estrutura e Conjuntura: A Economia Política Brasileira e o “Future-Se”¹**. In: ZÜLKE, Celi Nelza; SOUSA, Taffarel Erica Cordeiro Cruz (Orgs) . Dossiê Considerações sobre o Plano Nacional de Educação a Política de Formação dos Profissionais da Educação e o Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras (Future-se). Salvador, Bahia: Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação/ ANFOPE, 2019. p. 2-19.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIOLO, Jaime. O Future-se Sem Futuro. **Revista Direitos, Trabalho, Política Social**, Cuiabá, v.6, n. 10, p. 261-350, jan.-jun., 2020. Disponível em: https://researchgate.net/publication/337681571_O_FUTURA-SE_SEM_FUTURO. Acesso em: 06 jan. 2020.

GIOLO, Jaime; LEHER, Roberto; SGUISSARDI Valdemar (Orgs). **Future-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado**. São Carlos, SP: Diagrama Editorial, 2020. 223 p.

GIRON, Graziela Rosseto. Políticas públicas, educação e neoliberalismo: o que isso tem a ver com cidadania? **Revista de Educação**, PUC-Campinas, Campinas, n. 24, p. 17-26, jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/109/97>. Acesso em 29 ago. 2021

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos ASLEGIS**, 39, 61-72, 2010. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11312/orcamento_impositivo_gontijo.pdf?sequence=1. Acesso em: 08 jan. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO (INEP) TEIXEIRA. Censo da Educação Superior. Resumos Técnicos. **INEP/MEC**. Disponível em: <http://inep.gov.br/resumos-tecnicos1>. Acesso em: 19 jan. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Ministério da Educação. **Censo da Educação superior: 2010. resumo técnico**. Brasília: INEP/MEC, 2012. 85 p. ISBN: 978-85-7863-018-8. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2010/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf. Acesso em: 29 jan. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Ministério da Educação. **Censo da Educação Superior: Resultados**. INEP/MEC. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 21 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Observatório de Política Fiscal**. FGV. IBRE. 2019. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/despesas-discricionarias-do-governo-federal-2006-19>. Acesso em: 23 mar. 2021.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

LEHER, R. Diferença de versões do Future-se – O DNA neoliberal, expresso em contrato de gestão, define a nova versão apresentada em 16/10/19. **Carta Maior**- Portal de Esquerda. 23 de out. [2019] 11:54. Disponível em:

<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Educacao/Diferenca-de-versoes-do-Future-se/54/45589>. Acesso em 19 jun. 2019.

LEHER, Roberto. Universidade Pública Federal Brasileira: Future-se e “guerra cultural” como expressões da autocracia burguesa. **Educ. Soc.** Campinas, v. 42. 2021. Epub Jan 18, 2021. <https://doi.org/10.1590/es.241425>. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES.241425>.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302021000100303&tlng=pt. Acesso em: 12 mai. 2021.

LEHER, Roberto. O cerco está sendo fechado. Esboço de análise sobre o Projeto de Lei do Future-se. **LE MONDE diplomatique BRASIL**. 17 jun.2020.. Disponível em:

https://diplomatique.org.br/projeto-de-lei-do-future-se/?fbclid=IwAR1HijuBxS39oN_nIga2mxjqRgyhhT-cOpMHqxjZthD2odJ7YOJlFrOB-I. Acesso em: 23 jun. 2020.

LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. O Processo de Bolonha, a avaliação da Educação Superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008. • DOI:

<https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000100002> 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a02v13n1.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019.

LIMA *et. al*. Programas estatais de expansão e financiamento do setor de ensino superior privado do país: FIES E PROUNI como alavanca de Arquimedes. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**, Curitiba, v. 14, n. 37, p.33-60, maio/ago. 2019. DOI 10.35168/2175-2613. Acesso em 02 de ago. 2021.

MACIEL, Paulo Henrique de Freitas; FRANCO, Roberto Kennedy Gomes; BEZERRA, Tânia Serra Azul Machado. Mercantilização e financiamento do ensino superior no Brasil/Ceará: desvelando contradições econômicas e sociais. **Revista Labor**, n. 15, v.1, p. 147-162, 2016. Disponível em:

http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23625/1/2016_art_phfmacielrkgfranco.pdf. Acesso em 02 de ago. 2021.

MARTINS, Carlos Benedito . O ensino superior brasileiro nos anos 90. **São Paulo Em Perspectiva**, 14(1), p. 41–60. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0102-88392000000100006>.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/spp/a/9mVz3rLgsChQbW9LNMnrLjD/?lang=pt&format=pdf> Acesso em: 02 mai. 2020.

MEC abre nova consulta pública sobre o Future-se. **G1-Portal de notícias**. Educação. 03 jan. [2020] 13h36min. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/01/03/mec-abre-nova-consulta-publica-sobre-o-future-se.ghml>. Acesso em: 11 jun. 2020.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, 7(4), out.-dez. 2015 178-186. ISSN 2175-5787. DOI: <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v7i4.749>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4677/2412>. Acesso em: 08 jan. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Perguntas e respostas do Future-se, programa de autonomia financeira da educação superior. **Gov. Br- Portal do Mec**. 22 de jul. [2019], 11h53.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/12-noticias/acoes-programas-e-projetos-637152388/78351-perguntas-e-respostas-do-future-se-programa->. Acesso em: 16 jun. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. MEC lança programa para aumentar a autonomia financeira de universidades e institutos. **Gov. Br-Portal do MEC**. 17 de jul. [2019]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/212-noticias/educacao-superior-1690610854/78211-mec-lanca-programa-para-aumentar-a-autonomia-financeira-de-universidades-e-institutos>. Acesso em: 07 jan. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Execução Orçamentária. **Gov.br- Fala.Br**. [2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/conheca/principais-atribuicoes/execucao-orcamentaria>. Acesso em: 19 mar. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Execução Orçamentária. **Gov.Br-Tesouro Nacional**. 20 de abr. [2020] 10hrs39min. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/conheca/principais-atribuicoes/execucao-orcamentaria>. Acesso em: 11 jan. 2020.

MORENO, Ana Carolina. MEC reformula proposta do Future-se e diz que lançará nova consulta pública até o dia 28. **G1. Educação**. 18 out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/10/18/mec-reformula-proposta-do-future-se-e-diz-que-lancara-nova-consulta-publica-ate-o-dia-28.ghml>. Acesso em: 11 jun. 2020.

NUNES, Flávio Luis Barbosa. Educação é bem social que precisa manter a natureza pública. [Entrevista concedida a] João Vitor Santos. IHU On-Line Revista do Instituto Humanitas Unisinos - Do ethos ao business em tempos de Future-se. São Leopoldo, RS. Nº 539, p. 60 – 62, agosto, 2019. Esta publicação pode ser acessada às segundas-feiras no sítio www.ihu.unisinos.br e no endereço: www.ihuonline.unisinos.br. Acesso em: 20 fev. 2021.

PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. Portaria nº 13.623, de 10 de dezembro de 2019. Estabelece diretrizes para redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais – Uasg, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Gov.Br- Portal de Compras do Governo Federal**. 12 ago. [2020] 09h54. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-no-13-623-de-10-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PEREIRA, Thiago Ingrassia. SILVA, Luís Fernando Santos Corrêa da. As políticas públicas do ensino superior no Governo lula: expansão ou democratização? **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 10-31, jul.-dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.16316>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/16316/0>. Acesso em 29 ago. 2021

PIRES, Marília Freitas de Campos.; REIS, José Roberto Tozoni . Globalization, neo-liberalism and universities: a few considerations. **Interface**, Botucatu, v.3, n.4, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-32831999000100003> . Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/TTsVTDvNYxcSpJQKdZHPs3M/?lang=pt>. Acesso em 29 ago. 2021

PRESTES, E. M. da T.; SOUSA JUNIOR, L. de. Expansão e financiamento da educação superior no contexto de crise econômica e de ajuste fiscal. **Revista Educação em Questão**, v. 55, n. 46, p. 161-187, 19 dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2017v55n46ID13296>. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/13296>. Acesso em: 03. mai. 2020.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Controladoria-Geral da União. Execução da despesa pública. **Gov.Br-Portal da Transparência** . Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

PORTAL SIAFI. Guia de Recolhimento da União. **Portal do Tesouro Nacional**. GRU Impressão. Disponível em: http://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/gru_novosite/gru_simples.asp. Acesso em: 25 dez. 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROJETO de lei do Future-se é encaminhado ao Congresso Nacional. **G1. Educação**. 27 mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/05/27/projeto-de-lei-do-future-se-e-encaminhado-ao-congresso-nacional.ghtml>. Acesso em: 11 jun. 2020.

QUEIROZ, Viviane de. **Fundo patrimonial (endowment fund) no Brasil:** uma agenda do capital para as universidades públicas. 399 f. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. 2015. 223 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

REIS, Luiz Fernando. V Encontro de Docentes da UFPA. **Impactos e Desafios da Pandemia no Trabalho Docente**. Financiamento da Educação Superior. Belém. Março, 2021.

RIBEIRO, Renato Janine. Future-se: uma proposta de quem não conhece a realidade da universidade. [Entrevista concedida a] João Vitor Santos. **IHU On-Line Revista do Instituto**

Humanitas Unisinos. São Leopoldo, RS. n. 539, p. 51 – 56, agosto, 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/591337-future-se-uma-proposta-de-quem-nao-conhece-a-realidade-da-universidade-entrevista-especial-com-renato-janine-ribeiro> . Acesso em: 17 fev. 2021.

SANTOS, Boaventura Sousa. A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. **Educação, Sociedade & Culturas**, nº 23, 2005, 137-202. Disponível em: <https://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC23/23-Boaventura.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2020.

SALDAÑA, Paulo. Weintraub atende Guedes e projeto do Future-se chega à Câmara desidratado, sem previsão de criação de fundos **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 04 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/06/weintraub-atende-guedes-e-projeto-do-future-se-chega-a-camara-desidratado-sem-previsao-de-criacao-de-fundos.shtml>. Acesso em: 11 jun. 2020.

SCHWARTZMAN, Simon. **Por uma nova política de educação superior para o Brasil**. p. 1-6, 2007. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/poledsup.pdf> .Acesso em: 23 jul. 2020.

SENADO FEDERAL. Orçamento. SIGA Brasil Painéis. **Siga Brasil: Portal do Orçamento**. [2021]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso em: 06 jun. 2021.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade Pública Estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 90, p. 191-222, Jan./Abr. 2005. DOI: • <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000100009> Disponível em <http://www.scielo.br/j/es/a/qNhsMYKXkWKh4DX4jXb4K7x/abstract/?lang=pt&format=html> Acesso em: 07 mai. 2021

SILVA, Antônio Carlos Ribeiro. **Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade: Orientações de Estudos, Projetos, Artigos, Relatórios, Monografias, Dissertações, Teses**. São Paulo: Atlas, 2003.

REIS, João Silva dos. SGUISSARDI, Valdemar. Reforma da educação superior no Brasil: renúncia do Estado e privatização do público. **Revista Portuguesa de Educação**. 2000, 13 (2), 81-110 ISSN: 0871-9187. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37413205>. Acesso em: 08 set. 2020.

SIMIONATTO, Ivete. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Rev. Katál.** Florianópolis v. 12 n. 1 p. 41-49 jan./jun. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802009000100006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v12n1/06.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. LUNA, Débora Lopes do Rego. Análise da Política de Financiamento da Educação Superior e do PNPG 2011 – 2020: desafios para atingir metas diante do atual cenário econômico do Brasil. In: JEZINE, Edineide; FARIAS, Maria Salete Barboza; GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira (orgs). **Políticas Públicas da**

Educação Superior: gestão avaliação, e financiamento João Pessoa: Editora UFPB, 2018. P 193-214.: ISBN: 978-85-237-1304-1

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018. João Pessoa: UFPB, 2014. Disponível em: www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/pdi/pdi_ufpb_20142018.pdf . Acesso em: 04 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023**. João Pessoa: UFPB, 2019a. Disponível em: www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/pdi/pdi_2019-2023_posconsuni-1.pdf . Acesso em: 04 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Relatório de gestão 2014**. João Pessoa: UFPB, 2016. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2014.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Relatório de gestão 2015**. João Pessoa: UFPB, 2016. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-ufpb-2015.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Relatório de gestão 2016**. João Pessoa: UFPB, 2016. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2016.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Relatório de gestão 2017**. João Pessoa: UFPB, 2017. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2017.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Relatório de gestão 2018**. João Pessoa: UFPB, 2018. Disponível em: <https://drive.ufpb.br/s/t3XKdyTzDiYt2Bf#pdfviewer>. Acesso em: 04 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Relatório de gestão 2019**. João Pessoa: UFPB, 2019b. Disponível em: <https://drive.ufpb.br/s/2FXp8gyZ5zb7gRs#pdfviewer>. Acesso em: 04 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Resolução n.º 13/2014** - Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2014. João Pessoa: UFPB, 2016. Disponível em: https://sig-arq.ufpb.br/arquivos/2015231024a88b0962145279787fb3ba/Runi13_2014.pdf. Acesso em: 04 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Resolução n.º 23/2015** - Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2015. João Pessoa: UFPB, 2016. Disponível em: <https://sig->

arq.ufpb.br/arquivos/20160960391c462247421f874ad110f3/Runi23_2015.pdf. Acesso em: 04 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Resolução n.º 18/2016** - Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2016. João Pessoa: UFPB, 2016. Disponível em: https://sig-arq.ufpb.br/arquivos/20161871118c232832706a2f376c50b8/Runi18_2016.pdf. Acesso em: 04 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Resolução n.º 23/2018** - Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2018. João Pessoa: UFPB, 2018. Disponível em: https://sig-arq.ufpb.br/arquivos/20180321148e3e1122212bdf394737348/Runi23_2018.pdf. Acesso em: 04 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Resolução n.º 23/2019** - Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2019. João Pessoa: UFPB, 2019. Disponível em: <https://sig-arq.ufpb.br/arquivos/201914017124571814720c43398df20d2/consuni.23.2019.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: Rumos do Financiamento. Universidade de Brasília. **Cadernos de Pesquisa**, nº 110, p. 39-66, julho/2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742000000200002> Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/n110/n110a02.pdf> . Acesso em: 03 mai. 2020.

VELLOSO, Jacques; MARQUES, Paulo Marcello F. Recursos próprios da UNB, o financiamento das IFES e a Reforma da Educação Superior. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 91, p. 655-680, Maio/Ago. 2005. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: 02 ago. 2021.

XIMENES, Salomão. CÁSSIO, Fernando. **Future-se?** Impasses e perigos à educação superior pública brasileira. Salomão Ximenes e Fernando Cássio (Orgs). Santo André, SP: Fórum Permanente de Políticas Educacionais da UFABC: Universidade Federal do ABC, 2019. 140 p. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2019/12/16/livro-reune-criticas-e-oferece-alternativas-ao-programa-future-se-do-mec/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre: Bookman, 2001.