



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Educação – FE

Programa de Pós-Graduação em Educação Modalidade Profissional –
PPGEMP

Estado, Autonomia e governança das Universidades sob a
perspectiva analítica do financiamento da Educação Superior

Fábio Ferreira Berrogain

Brasília/DF

Dezembro/2021

FÁBIO FERREIRA BERROGAIN

**ESTADO, AUTONOMIA E GOVERNANÇA DAS UNIVERSIDADES SOB A
PERSPECTIVA ANALÍTICA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional da Universidade de Brasília, vinculado à linha de pesquisa “Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais”, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Prof^a Dr^a Adriana Almeida Sales de Melo.

Brasília/DF

Dezembro/2021

FÁBIO FERREIRA BERROGAIN

**ESTADO, AUTONOMIA E GOVERNANÇA DAS UNIVERSIDADES SOB A
PERSPECTIVA ANALÍTICA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional da Universidade de Brasília, vinculado à linha de pesquisa “Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais”, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da professora Adriana Almeida Sales de Melo.

Brasília, 02 de dezembro de 2021.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Dra. Adriana Almeida Sales de Melo

Orientadora – Universidade de Brasília (UnB)

Professor Dr. Paulo Augusto Meyer M. Nascimento

Examinador

Professor Dr. Remi Castioni

Examinador

Professor Dr. Gustavo Henrique Moraes

Examinador Suplente

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha mãe, que sempre me apoiou nos meus estudos, direta e indiretamente. Agradeço também à professora Adriana Melo por me orientar nesses dois anos, em especial neste período de pandemia, que dificultou alguns processos corriqueiros e nos obrigou a reinventar as formas de interação e de orientação. Agradeço também ao Professor Remi Castioni, sempre solícito quando precisei. Agradeço aos professores Gustavo Henrique e Paulo Meyer que contribuíram muito com a versão final deste trabalho.

Agradeço também à minha irmã que me acompanhou durante esse período e me apoiou no dia da Defesa. A todos os meus amigos e colegas que estiveram presentes de alguma forma, dialogando sobre o meu tema ou apenas dando suporte moral, e que estiveram torcendo esse tempo todo para que tudo desse certo.

Por último, agradeço a todos que me influenciaram a chegar até aqui, inclusive a todos os pesquisadores e pensadores que contribuíram com esta dissertação e os demais trabalhos já produzidos por mim e que fazem um importante trabalho de difusão do conhecimento e fortalecimento da ciência em geral.

RESUMO

O debate sobre o financiamento da educação superior perpassa diversos espectros de pesquisas e áreas de conhecimento, sendo um dos aspectos mais importantes em torno do estudo das Universidades Federais no Brasil. Frequentemente são ignoradas questões mais técnicas referentes às Leis Orçamentárias Anuais, muitas vezes tomando o montante total de recursos da educação superior sem a discriminação correta em relação às atividades finalísticas, principalmente pesquisa e investimento. Retomar o debate sobre o papel do Estado e sua concepção é essencial para compreender a origem dos recursos e suas implicações políticas, uma vez que a roupagem demasiadamente técnica mascara a destinação por decisões políticas dos recursos, desde a formulação da estrutura de tributação. Esse emaranhado político tem implicações diretas na autonomia e na governança das Universidades, já que os preceitos constitucionais em torno destes assuntos não são realidades práticas até hoje e acabam por evidenciar um conflito entre governo federal e essas instituições, inclusive em relação à alocação dos recursos públicos. Assim, foram escolhidas quatro Universidades Federais para analisar seus financiamentos entre 2010 e 2020 a partir das Fontes específicas da educação superior e seus Grupos de Despesas, decompondo-as entre as atividades finalísticas das Universidades, buscando verificar como estas foram afetadas durante esse período. O estudo analisou, além do comportamento das Fontes e sua decomposição, a eficiência dessas instituições, bem como sua governança, a partir da comparação entre seus orçamentos anuais e seus Relatórios de Gestão, subsidiados pelo SIOP e outros documentos oficiais formulados pelos órgãos de fiscalização, de pesquisa e relativos à educação em geral que demonstram o subfinanciamento dessas instituições, em especial às atividades de pesquisa e extensão, prejudicando, diretamente, seus planejamentos internos e sua governança.

Palavras-chave: Autonomia das Universidades, Governança Universitária, Financiamento da Educação Superior, Estado.

ABSTRACT

The debate on the financing of higher education cuts across different spectrums of research and areas of knowledge, being one of the most important aspects surrounding the study of Federal Universities in Brazil. More technical issues regarding the Annual Budget Laws are often ignored, often taking the total amount of higher education resources without the correct discrimination in relation to the final activities, mainly research and investment. Resuming the debate on the role of the State and its conception is essential to understand the origin of resources and their political implications, since the overly technical clothing masks the allocation of resources by political decisions, since the formulation of the taxation structure. This political tangle has direct implications for the autonomy and governance of Universities, since the constitutional precepts around these matters are not practical realities until today and end up revealing a conflict between the federal government and these institutions, including in relation to the allocation of public resources. Thus, four Federal Universities were chosen to analyze their funding between 2010 and 2020 from the specific sources of higher education and their Expenditure Groups, breaking them down into the final activities of the Universities, seeking to verify how they were affected during this period. The study analyzed, in addition to the behavior of the Sources and their decomposition, the efficiency of these institutions, as well as their governance, based on the comparison between their annual budgets and their Management Reports, subsidized by the SIOP and other official documents formulated by the inspection bodies, research and education in general that demonstrate the underfunding of these institutions, in particular to research and extension activities, directly affecting their internal planning and governance.

Keywords: Autonomy of Universities, University Governance, Higher Education Financing, State.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Composição do financiamento da educação superior por origem das Fontes entre 2010 e 2020.....	56
Gráfico 2 – Montante total repassado às Universidades nos últimos 10 anos pelas respectivas LOAs.....	60
Gráfico 3 – Gastos das Universidades.....	64
Gráfico 4 – Comportamento das Fontes de financiamento da Educação Superior entre os anos de 2010 e 2020.....	66
Gráfico 5 – Composição do financiamento por função.....	70
Gráfico 6 – Composição do financiamento por subfunção.....	71
Gráfico 7 – Comportamento do financiamento por função de 2010 a 2020.....	72
Gráfico 8 – Dotação total por grupo de despesa entre 2010 e 2020.....	74
Gráfico 9 – Composição do financiamento por blocos de Grupo de Despesa.....	75
Gráfico 10 – Comportamento do financiamento por blocos de Grupo de Despesa entre 2010 e 2020.....	76
Gráfico 11 – Comportamento do financiamento por grupo de despesa de 2010 a 2020.....	77
Gráfico 12 – Montante total anual de Recursos Próprios das Universidades entre 2010 e 2020.....	79
Gráfico 13 – Comportamento das Fontes de Recursos Próprios entre 2010 e 2020.....	80
Gráfico 14 – Composição dos recursos em INV e ODC por financiamento próprio e demais Fontes de 2010 a 2020.....	81
Gráfico 15 – Evolução do orçamento de 2010 a 2020 da UFRJ.....	82

Gráfico 16 – Comportamento do financiamento por grupo de despesa UFRJ.....	83
Gráfico 17 – Composição do financiamento por bloco de despesa da UFRJ.....	84
Gráfico 18 – Comportamento das Fontes de Recursos Próprios da UFRJ entre 2010 e 2020.....	85
Gráfico 19 – Execução dos gastos da UFRJ – Recursos Próprios e Demais Fontes entre 2010 e 2020.....	86
Gráfico 20 – Participação das Fontes de Recursos Próprios na composição de despesa ODC e INV entre 2010 e 2020 UFRJ.....	87
Gráfico 21 – Financiamento das Fontes de Recursos Próprios entre 2010 e 2020.....	89
Gráfico 22 – Despesas empenhadas em 2018 pela UFRJ.....	94
Gráfico 23 – Montante total de financiamento da UFRR entre 2010 e 2020.....	97
Gráfico 24 – Comportamento do Financiamento por Grupo de Despesa da UFRR entre 2010 e 2020.....	97
Gráfico 25 – Composição do Financiamento por Grupo de Despesa da UFRR de 2010 a 2020.....	98
Gráfico 26 – Montante total das Fontes de Recursos Próprios da UFRR de 2010 a 2020.....	99
Gráfico 27 – Participação dos recursos próprios em ODC e INV na UFRR de 2010 a 2020.....	100
Gráfico 28 – Valores pagos por grupo de despesa pela UFRR em 2019.....	106
Gráfico 29 – Montante total de recursos entre 2010 e 2020 da UnB.....	110

Gráfico 30 – Participação das Fontes de Recursos Próprios em ODC e INV da UnB entre 2010 e 2020.....	111
Gráfico 31 – Comportamento por grupos de despesas da UnB de 2010 a 2020.....	112
Gráfico 32 – Desempenho orçamentário da UnB de 2010 a 2020.....	113
Gráfico 33 – Montante total das Fontes de Recursos Próprios da UnB entre 2010 e 2020.....	115
Gráfico 34 – Execução das despesas entre 2011 e 2015 da UnB.....	118
Gráfico 35 – Composição das despesas por ODC e INV da UnB.....	119
Gráfico 36 – Evolução das despesas com ODC 2012 a 2017 – UnB.....	122
Gráfico 37 – Evolução das despesas com INV 2012 a 2017 – UnB.....	122
Gráfico 38 – Evolução das despesas empenhadas e liquidadas da UnB com PES e INV de 2010 a 2020.....	124
Gráfico 39 – Evolução da LOA entre 2015 e 2019 da UnB.....	125
Gráfico 40 – Composição dos recursos de INV entre 2015 e 2019 da UnB.....	126
Gráfico 41 – Montante total de recursos repassados à UFRGS de 2010 a 2020.....	128
Gráfico 42 – Montante total de Recursos Próprios da UFRGS entre 2010 e 2020.....	130
Gráfico 43 – Recursos da UFRGS por grupo de despesa entre 2010 e 2020.....	131
Gráfico 44 – Participação dos Recursos Próprios nos grupos de despesa ODC e INV na última década.....	132
Gráfico 45 – Comportamento dos recursos repassados à UFRGS de 2010 a 2020.....	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Nomenclatura Fontes de Recursos.....	52
Quadro 2 – Função e Subfunção dos recursos.....	52
Quadro 3 – As fontes de financiamento da Educação Superior entre 2010 e 2020.....	54
Quadro 4 – Montante total de recursos repassados as Universidades de 2010 a 2020.....	59
Quadro 5 – Montante total de dotação atual das Universidades por Fontes entre 2010 e 2020.....	61
Quadro 6 – Funções da Educação Superior.....	69
Quadro 7 – Recursos da UFRJ no Grupo de Despesa INV em 2018.....	94
Quadro 8 – Indicadores.....	152
Quadro 9 – Indicadores de custo por ano corrente.....	153
Quadro 10 – Investimento direto das Universidades por grupos de despesas.....	154
Quadro 11 – Variação do montante total anual por grupo de despesa.....	155
Quadro 12 – Índices de despesas de custeio e capital.....	156
Quadro 13 – Indicador de variação dos Recursos Próprios.....	156

LISTA DE SIGLAS

ARE – Autonomia Relativa do Estado

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF 88 – Constituição Federal de 1988

CFT-E – Certificados Financeiros do Tesouro Série E

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CPC – Conceito Preliminar de Curso

FGEDUC – Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil

FNDE – Fundo nacional de Desenvolvimento da Educação

FS – Fundo Social

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

HU – Hospital Universitário

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IES – Instituições de Educação Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IGC – Índice Geral de Cursos

IN – Instrução Normativa

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IRPJ – Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PPA – Plano Plurianual

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PNE – Plano Nacional de Educação

PROEXT – Programa de Extensão Universitária

PROUNI – Programa Universidade para Todos

RLI – Receita Líquida de Impostos

SESU – Secretaria de Ensino Superior

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

TCU – Tribunal de Contas da União

UF – Unidade Federativa

UnB – Universidade Federal de Brasília

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRR – Universidade Federal de Roraima

SUMÁRIO

Introdução.....	15
1. Capítulo 1 – Estado e políticas públicas no capitalismo.....	18
1.1. Estado e Políticas Públicas.....	23
1.2. Autonomia Relativa do Estado e autonomia das Universidades.....	32
1.3. Tributação e Financiamento da Educação Superior.....	37
1.4. Tributação e política pública de educação superior no Brasil.....	42
1.5. Financiamento da Educação Superior.....	44
1.6. Financiamento da Educação Superior por porcentagens do PIB.....	45
1.7. O PROUNI e o FIES e como essas políticas oneram o financiamento da educação superior.....	47
2. Capítulo 2 – Financiamento da Educação Superior no brasil.....	51
2.1. Fontes de recursos.....	51
2.2. As fontes de financiamento da Educação Superior.....	53
2.3. Montante total de recursos para a Educação Superior.....	57
2.4. Comportamento das Fontes de financiamento.....	65
2.5. Comportamento do financiamento por função e subfunção.....	69
2.6. Financiamento por grupos de despesa.....	72
2.7. Financiamento próprio das Universidades.....	78
3. Capítulo 3 – Governança e Autonomia das Universidades: análise do financiamento e dos relatórios de gestão das Universidades escolhidas.....	82
3.1. Financiamento da Universidade Federal do Rio de Janeiro.....	82
3.2. Financiamento da Universidade Federal de Roraima.....	96
3.3. Financiamento da Fundação Universidade de Brasília.....	109

3.4. Financiamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul	128
3.5. Governança e autonomia das Universidades.....	142
3.6. Indicadores de desempenho da política orçamentária das Universidades.....	147
Conclusões.....	157
Referências.....	164
Nota Técnica.....	174

Introdução

O debate sobre financiamento da educação superior é hoje foco de diversos temas de discussão que perpassam, além da própria alocação de recursos públicos, questões como governança, autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em especial das Universidades, tributação, legislação, aspectos administrativos, eficiência, etc. É um tema multidisciplinar que, por vezes, é pouco explorado, ao mesmo tempo em que é central para o debate da eficiência das Universidades.

A capacidade do Estado em oferecer e organizar o sistema de ensino em toda a sua amplitude, principalmente na área pública, é determinante para alcançar os objetivos esperados pelas políticas de educação. A autonomia e a governança passam a ser fundamentais para que essas políticas não só sejam implantadas como também alcancem esses resultados.

Nos últimos anos, a educação superior brasileira passou por uma grande expansão, tanto na área privada quanto na área pública, e agora vem passando por uma crise sustentada pelo discurso de modernização e privatização em contraponto a eficiência das Universidades públicas. Por outro lado, o financiamento engessado atrelado a uma alta burocracia obriga essas instituições a procurarem alternativas de recursos no intuito de sobreviverem e manter seus sistemas gratuitos (CORBUCCI; MARQUES, 2003).

O Estado é o ator principal de regulação social que opera por meio das políticas públicas. Comumente, essas políticas são entendidas por políticas de cunho social que visam estabelecer mecanismos para a redistribuição de recursos, principalmente econômicos, no intuito de diminuir as desigualdades sociais que se formaram com o desenvolvimento econômico das sociedades (HÖFLING, 2001).

Ao se formular uma política pública, é indissociável, para aferir resultados como positivos ou negativos, verificar e entender os diversos fatores que influenciam na realidade a ser transformada, o que inclui, também, entender que esses fatores se interligam e são co-constitutivos. Para Höfling (2001), é necessário entender o contexto como um todo, não apenas suas razões, incluindo o próprio Estado em seu tempo.

A retomada do debate do papel do Estado e sua acepção são essenciais para analisar as políticas de educação superior, uma vez que essas são moldadas pelo

contexto social, pelo próprio sistema político/econômico e também pelos interesses do próprio Estado. Em outras palavras, não se pode caracterizar as políticas públicas de educação superior em planos específicos de um único ator e de arranjos institucionais “perfeitos”.

Da mesma maneira, a forma como o Estado financia essas políticas é também central, não apenas para que se alcancem os resultados esperados, mas também para entender seus processos. Os resultados esperados perpassam questões importantes como a capacidade de governança das Unidades Federativas (UFs), principalmente as Universidades, e sua autonomia para garantir essa governança.

A centralização desses recursos no Governo Central, atribuídas a um emaranhado legal inflexível, pode impactar diretamente na autonomia das Universidades. Há, portanto, uma dimensão macroeconômica e política centralizada no Governo Central e uma dimensão mais específica das instituições que compreendem esse processo.

O objetivo geral dessa dissertação é analisar o financiamento da educação superior pública no sentido de verificar o impacto do financiamento na autonomia e na governança de quatro Universidades Federais entre 2010 e 2020.

Os objetivos específicos são retomar o debate do papel do Estado e sua centralidade na arrecadação e na distribuição desses recursos entre as Universidades federais, analisar os dados objetivos do financiamento da educação superior e sua relação direta com a alocação de recursos em suas atividades finalísticas, se esses recursos são distribuídos de forma igualitária e se são suficientes, e verificar os impactos na autonomia e na governança dessas instituições, a fim de compreender como a estrutura de financiamento hoje influencia essas Universidades a atingirem suas metas.

A análise proposta neste trabalho foi feita na comparação de documentos oficiais do governo como as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), outras leis diversas, ofícios, portarias e, principalmente, com os dados disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), com os relatórios de gestão das Universidades escolhidas, bem como os resultados apresentados nos relatórios de outros órgãos oficiais como a Câmara dos Deputados, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

Serão analisados os orçamentos entre 2010 e 2020 de quatro Universidades Federais, sejam elas: a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Fundação Universidade de Roraima (UFRR), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Universidade de Brasília (UnB). A primeira foi escolhida por ser a UF com maior orçamento na educação superior, enquanto a segunda foi escolhida por ter o menor orçamento. A terceira foi escolhida por ter o maior número de produção científica acadêmica entre as Universidades federais. Por último, a quarta Universidade foi escolhida por ter, em proporção, o maior gasto com recursos próprios.

Na primeira parte deste trabalho foi feita a revisão teórica sobre o Estado e sua relação com as políticas públicas, a partir de uma análise materialista dialética. Em geral, o levantamento bibliográfico e a revisão teórica são partes integrantes de todo trabalho, porém, neste caso, é imprescindível retomar este debate para compreender o Estado para além de interlocutor de recursos entre os grupos envolvidos, uma vez que a educação superior é um tema multifacetado e complexo.

Em seguida, uma breve análise relacional entre a tributação brasileira, origem dos recursos da educação superior, e o papel do Estado no capitalismo. Na terceira parte foi feita uma análise das Fontes, dos Grupos de Despesa e das Funções e Subfunções a partir de aspectos contábeis, cujos mecanismos fiscais estão distribuídos nessa forma e são parte dos programas oficiais de orçamento e fiscalização do Estado, como o SIOP.

Por último, foi feita uma avaliação das políticas de financiamento, a partir da análise de desempenho, comparando 41 relatórios de gestão das Universidades com as LOAs, Leis, portarias, os dados do SIOP e outros documentos orçamentários e contábeis oficiais. Foram analisados os resultados das Universidades em relação às suas atividades finalísticas, formação do corpo discente, investimentos, pesquisa e extensão, com ênfase nas duas últimas, e como o financiamento influencia diretamente na autonomia e na governança das Universidades prevista na Constituição Federal de 1988 (CF 88).

Capítulo 1 – Estado e Políticas Públicas no capitalismo

As Universidades federais, há tempos, são discutidas no âmbito da educação sob diversos espectros. A perspectiva do financiamento é um dos assuntos mais relevantes e debatidos e, ao mesmo tempo, negligenciados em grande parte das pesquisas educacionais quanto às questões técnicas, inclusive naquelas que dizem respeito aos recursos públicos.

A importância deste debate pode ser esclarecida pelo simples fato de existir um volume a parte, apenas para o Ministério da Educação (MEC), no detalhamento das LOAs a cada ano. Apenas no que diz respeito às IFES, existem 661 unidades, considerando seus respectivos *campi*, espalhadas por todas as unidades da Federação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2020).

Além disso, houve dois fatores específicos nos últimos anos que levaram a uma grande expansão, não apenas da oferta da educação superior em si, mas de sua infraestrutura e dos resultados de suas atividades finalísticas pelo país. A partir de 1997 o sistema de educação superior começou a apresentar uma grande evolução, levado pela flexibilização legal que permitiu o avanço das instituições privadas e a partir de 2005, especialmente com o estabelecimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, que destinou recursos e investimentos de infraestrutura e à construção de novas IFES (BRASIL, 2018).

Entre esses anos, de 1997 até 2016, as instituições públicas quase não aumentaram em relação ao número de novas instituições privadas no país. Enquanto as IFES passaram de 211 para 296, as IES privadas passaram de 689 para 2.111 unidades, sendo a grande maioria de faculdades. Entre 2004 e 2015 foram construídas 13 Universidades federais e outros 39 institutos federais (BRASIL, 2018).

Dentre os motivos mais visíveis que levaram ao aumento dos custos da educação superior está a explosão de 195% das matrículas no setor público até 2016 (BRASIL, 2018). Isso resultou não apenas nas despesas com as próprias matrículas, mas também com a contratação de novos membros do corpo docente e administrativo, por exemplo, compondo as despesas obrigatórias.

As despesas obrigatórias são compostas essencialmente pelo pagamento de pessoal, ativos e inativos, encargos e também da previdência. Existem outras despesas

destinadas por fontes específicas para o pagamento de sentenças judiciais, por exemplo, que também compõem essa classificação de despesa e variam de acordo com a necessidade orçamentária anual de cada Universidade.

Nesse sentido, essa expansão, conseqüentemente, levou ao aumento do financiamento para toda a educação superior. Enquanto que na área privada surgiram programas federais de financiamento dessas instituições, principalmente o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), que impactam diretamente nos fundos destinados à educação superior, na área pública houve um aumento para financiar novas Universidades e IFES em geral, como os novos centros tecnológicos, reestruturar as infraestruturas das antigas Universidades, custeio das novas vagas ofertadas, financiamento de auxílio estudantil, etc.

Apenas em 2017 verificou-se um aumento significativo nas despesas obrigatórias com pessoal ativo, aposentadoria e encargos em geral, compondo quase 81% de todos os custos das IFES no Brasil. Em relação a outras despesas, como investimentos, cuja porcentagem chega a apenas 2% desse total (BRASIL, 2018). Em outras palavras, o financiamento da educação superior se modificou e se elevou diante, entre outras coisas, do aumento de pessoal, docente e na área administrativa, mas não necessariamente influenciou no financiamento de outros setores finalísticos como investimentos, pesquisas e extensão.

Esses dados são alarmantes, tendo em vista que no Brasil em torno de 95% da produção científica do país é feita pelas Universidades Públicas, segundo o estudo “*Research in Brazil*” da *Clarivate Analytics* (2017), a pedido da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Isso significa que as condições de financiamento das pesquisas nacionais parecem estar aquém da realidade do país.

Enquanto a meta estabelecida em 2014 era de 2% do PIB do país, atualmente os investimentos nessa atividade finalística em específico se encontram em 1,17% do PIB (CLARIVATE ANALYTICS, 2017). Apesar do PIB ser uma projeção da produção anual, estabelecer o vínculo com esse índice é fundamental para que haja um esforço governamental para alocação de recursos na educação superior no futuro, ainda que não vincule estritamente esses recursos com essas políticas.

Mesmo com a discrepância dos recursos investidos nas Universidades para essa finalidade, o impacto da pesquisa nacional é evidente, tendo um crescimento recente de 18% entre os anos de 2011 e 2016. Além disso, muitos trabalhos brasileiros estão entre os 1% mais citados na área, principalmente em relação à medicina (CLARIVATE ANALYTICS, 2017).

Entretanto, os dados não são apenas positivos para a pesquisa brasileira. A participação na indústria, por exemplo, esteve apenas em torno de 1% dos pesquisadores com trabalhos relacionados à área de um total de 250.680 artigos analisados. Além disso, a cooperação internacional é muito baixa, sendo que na maioria das 232 cooperações de pesquisa, o Brasil esteve envolvido em um número muito baixo de publicações. A Petrobrás foi a única instituição brasileira com um envolvimento relevante em cooperações de pesquisas internacionais (CLARIVATE ANALYTICS, 2017).

Outros fatores relevantes, em se tratando de financiamento da educação superior, são os aspectos legais. A inflexibilidade da legislação relativa é frequentemente apontada como uma das grandes barreiras pelas Universidades federais, especialmente no quesito autonomia financeira, aspecto chave para o alcance da governança e, conseqüentemente, da eficiência das atividades das Universidades.

Além das vinculações diretas da legislação correlata, como a CF 88 e o Plano Nacional de Educação (PNE), há outros mecanismos legais que embarreiram o processo de financiamento das Universidades, engessando seus orçamentos anuais. O orçamento no Brasil, chamado de incremental ou inercial, é pautado pelo orçamento anterior de cada instituição, sendo negociados aspectos mais pontuais como novos projetos, investimentos e recursos de capital para projetos de infraestrutura em específico (CORBUCCI, MARQUES, 2013).

Ou seja, ao vincular o orçamento ao ano anterior, os recursos repassados às Universidades acabam por não acompanhar algumas despesas necessárias tanto para o seu funcionamento, quanto para o alcance das metas institucionais. Nesse modelo de orçamento, mantêm-se os custos empenhados com encargos e pessoal (também por uma questão legal) no ano anterior com os valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (BRASIL, 2018), enquanto os outros recursos sofrem distorções. Além das negociações das Universidades quanto a recursos para pesquisas,

por exemplo, esse tipo de orçamento não prevê a permanência dos alunos na Universidade por mais tempo que o esperado, o que incorre em maiores recursos administrativos e de manutenção como aponta o Relatório de Gestão da UnB de 2017 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2018).

Nesse sentido, as IFES, em especial as Universidades federais, são obrigadas a procurarem outras fontes de financiamento na medida em que a lei estabelece essas possibilidades. É comum que essas instituições tenham que negociar com a área privada, de acordo com suas regras, chegando a negociar até parte de sua infraestrutura como terrenos próprios e imobiliários em geral, por exemplo (CORBUCCI, MARQUES, 2003).

Esse financiamento, considerado de Fontes Próprias, compreendia até 2018 em torno de 8% do total dos recursos das IFES (BRASIL, 2018). Entre diversos aspectos legais, como a Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973/2004), que promove o fomento de contratos de gestão com a área privada, o incentivo do próprio Estado para a realização desses contratos, principalmente na área de desenvolvimento científico nos últimos dez anos, está comprometido com determinações disseminadas por instituições internacionais como o Banco Mundial, FMI e o BID (AMARAL; 2003).

Em outras palavras, essas instituições estipulam, a partir de reformas do setor público, determinadas normas, diretrizes, meios de fiscalização, flexibilização das parcerias com o setor privado e várias outras formas de adequação a essa nova forma de gestão, condicionando a essas novas regras, empréstimos internacionais, por exemplo, rankings mundiais de fomento de investimentos externos no país, como o risco-país, etc. Um processo claro de globalização que delimita o financiamento da educação superior às determinações capitalistas.

Os próprios órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), produzem manuais baseados nessas regras, utilizando indicadores e coletas de dados instruídos por essas instituições internacionais (BRASIL, 2014). Os manuais dos órgãos de controle acabam por moldar as ações, os relatórios, a fiscalização interna e outras formas de gestão das Universidades e dos órgãos públicos em geral.

A atuação do TCU também acaba por repreender e alinhar algumas das ações das Universidades de acordo com suas próprias determinações e recomendações.

Algumas dessas determinações são referentes a prestações de contas de convênios, porém, outros dão recomendações às IFES de como agir em determinados convênios, na própria gestão administrativa e também financeira.

De acordo com o Relatório de Gestão da UFRJ de 2017 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2018), a Universidade utilizou indicadores de gestão conforme exigidos pela Decisão TCU nº 408/2002 que mede a evolução histórica de desempenho das Universidades. Já no Relatório de Gestão da UnB de 2017, o TCU determinou que a Universidade instrísse uma rotina periódica dos atos administrativos (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2018).

Ou seja, as ações dos órgãos de controle podem afetar diretamente na autonomia das Universidades, não apenas de forma administrativa, mas também financeira, considerando que podem atribuir a essas IFES modelos determinados de contratos de gestão com o setor privado, por exemplo.

A busca de novas fontes de financiamento encontra dificuldades, principalmente, no regime fiscal vigente. A arrecadação por meio próprio não pode ser integrada ao orçamento do mesmo ano se não houver previsão legal nesse sentido. Esses recursos passam a compor o resultado primário do Governo Central, de acordo com o art. 107, § 5º da ADCT (BRASIL, 1988).

Isso ocorre porque os limites orçamentários não podem ser ampliados e os recursos arrecadados podem, inclusive, serem alocados em outros ministérios. Esses recursos só poderiam ser utilizados pelas Universidades por meio de abertura de créditos extraordinários nas hipóteses legais de relevância e urgência, o que acaba por desestimular essas instituições a procurarem novas fontes próprias de financiamento (BRASIL, 2018).

Essas receitas acabam compondo parte importante do financiamento das Universidades, em especial no que diz respeito a investimento e recursos voltados à produção científica. Frequentemente essas instituições são coibidas a buscar fontes próprias de financiamento pela insuficiência do Estado em prover esses recursos (VASCONCELOS; BARBOSA, 2009), inclusive por aspectos legais (BRASIL, 2018), o que pode se intensificar em momentos de crise econômica como, por exemplo, a imposição da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 e, ainda, o excesso de burocracia

e emaranhados legais que não permite que recursos auferidos por fontes próprias possam ser vinculados ao orçamento das IFES no mesmo ano (BRASIL, 2018).

São diversos os percalços do financiamento da educação superior no país, afetando a autonomia das Universidades em conseguir se auto administrar e, conseqüentemente, atingir os resultados esperados. Não apenas a falta de recursos influi diretamente na gestão das Universidades, mas também a ação do próprio Estado em moldar essas políticas e a legislação correlata que cria burocracias e barreiras demasiadas, muitas vezes caóticas e que beneficiam alguns setores em detrimento de outros.

1.1.Estado e Políticas Públicas

O Estado está no cerne de diversas discussões e pesquisas acadêmicas na área da educação, sendo, quase sempre, o ator principal em questão. Em especial, quando tratamos de políticas públicas, não é possível dissociar essas políticas do Estado e de sua própria concepção. É necessário retomar o debate sobre sua concepção e sua relação com as políticas públicas.

Frequentemente o Estado é visto como uma estrutura inflexível e raramente mutável, perpassando diferentes interesses na construção de suas políticas. Essa forma de enxergar o Estado como uma plataforma neutra de disputa é, ainda que muitas vezes não explícita, uma visão compartilhada tanto entre os marxistas, quanto entre os liberais, pensamentos hegemônicos no debate.

Piana (2009) entende que as políticas públicas são fruto de uma relação dialética entre as classes. Originaram-se em um contexto social de crise, em especial a crise de 1929 e as Grandes Guerras Mundiais, seguidas da Guerra Fria, o que levou também à origem do Estado de Bem-Estar social moderno. Ou seja, as políticas públicas podem ser percebidas juntamente com a reestruturação do próprio Estado e suas funções.

Os conflitos entre as classes criaram um contexto socioeconômico novo em que o Estado passou a intervir na sociedade, a partir de uma “visão social” dos problemas da classe mais afetada pela crise (BEHRING; BOSCHETTI. 2006). Esses conflitos obrigaram o Estado a reconhecer as demandas materiais e jurídicas da classe trabalhadora (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

Essa obrigação não é apenas uma atuação do Estado que reconhece as necessidades de um determinado grupo, como uma estrutura neutra e livre de interesses. As políticas públicas atendem as necessidades de se dirimir o conflito entre as classes em suas demandas antagônicas, aceitando as reivindicações mais convenientes aos interesses hegemônicos da classe dominante, segundo Vieira (1992).

Corroborando com Vieira, Faleiros entende que:

“As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão” (FALEIROS, 1991, p. 8).

Sendo fruto das contradições entre capital e trabalho e sendo um fenômeno inevitável, as políticas públicas podem ser entendidas como a síntese entre as demandas da classe trabalhadora e a estrutura vigente, bem como suas relações sociais e, principalmente, econômicas. Em outras palavras, as políticas públicas se desenvolveram com a explosão dos movimentos sociais de massa e a maior intervenção estatal, consequência do advento da Revolução Industrial e as novas formas relacionais inerentes ao capitalismo (PIANA, 2009). O que significa que essas políticas, em primeiro lugar, têm que ser pensadas de acordo com seu contexto, ou seja, que são marcadas, necessariamente, pelas relações capitalistas.

Thus e Korpi, citados por Skocpol e Amenta (1986, p. 140), definem políticas sociais como “a maneira como o Estado adentra nos processos distributivos das democracias capitalistas”, deixando claro seu caráter intervencionista quanto, principalmente, a regulação das relações de produção. Se essas políticas interferem nas relações socioeconômicas a partir de uma perspectiva fenomenológica capitalista, logo, só podem atuar em favor dessas relações, já que o Estado e essas políticas não se desvinculam do capitalismo em si.

As políticas públicas, então, como consequências dessas transformações sociais, são o resultado da ação do Estado à sua época; no caso, do Estado capitalista. Se essas políticas têm origem nessa concepção de Estado, necessariamente são políticas

que reproduzem as contradições entre capital e trabalho. Para Höffling, ao se tratar de políticas públicas e os fatores que influenciam seus resultados, deve-se sempre pensar nos “contornos de Estado no interior do qual se movimentam” (2001, p. 31).

Dessa forma, é possível entender também que as políticas públicas são resultado, por um lado, do contexto histórico do próprio capitalismo e uma resposta aos movimentos sociais, principalmente com o advento da Revolução Industrial (SKOCPOL; AMENTA, 1986). Portanto, torna-se central entender a própria transformação do Estado, sendo as políticas um desdobramento deste.

Então, segundo essa perspectiva, pode-se compreender que as novas funções do Estado, surgidas durante o século XX, são resultado da luta de classes e têm como intuito dirimir os conflitos entre essas. Não foram ações verticais “doadas” para a sociedade e sim conquistas da classe trabalhadora. É nesse sentido que as políticas públicas devem ser analisadas de forma dialética e, sendo essas o desdobramento do próprio Estado, também devemos compreendê-lo de forma dialética, acompanhando as mudanças em seu contexto socioeconômico determinado.

É relevante discutir o Estado na tentativa de entender as políticas públicas em seu conjunto, pois na medida em que estas são formuladas em seu interior, são também eivadas dos processos intrínsecos ao próprio Estado capitalista. Além disso, Höffling (2001) entende que é impossível conceber o Estado descolado de um projeto político determinado e, dessa forma, também as políticas públicas.

Para Wood (2007) a transformação do Estado perpassa as transformações socioeconômicas de sua época e, conseqüentemente, os conflitos de classe. A transformação estrutural do Estado é uma resposta aos inevitáveis conflitos entre as classes, porém, segundo a autora, não houve um momento de ruptura completa entre os tipos de Estados predecessores, trazendo em si heranças dos anteriores como o Estado feudal, o Estado Medieval, etc.

Isso acarreta na manutenção de princípios e de algumas funções determinadas do próprio Estado, mesmo em sua versão contemporânea. A construção autoritária, com origem no monopólio material tanto da produção (acumulação), quanto do controle (ideologia/legitimidade), como também por meio das estruturas de coerção (uso da força, regulação, etc.), ao mesmo tempo em que as relações do próprio Estado se

modificam e se apropriam das demandas das classes subordinadas em seus contextos históricos (WOOD, 2007).

Por outro lado, apenas a autoridade do próprio Estado não é suficiente para entender o Estado capitalista, principalmente no que diz respeito às suas aparentes contradições. Skocpol e Amenta (1984) e Evans (1993), entendem que as disputas no interior do Estado, em especial dos Estados que emergem da social democracia, resultam em estruturas contraditórias que, muitas vezes, atuam de forma contrária ao projeto político hegemônico no poder. Isso não significa dizer que não estejam de acordo com as relações socioeconômicas de seus contextos, ou que sejam antagônicas a esse projeto político.

É na tentativa de analisar essas aparentes contradições do Estado e suas ações, principalmente as políticas públicas, que os autores começam a percebê-lo de outra maneira, a partir de uma análise dialética. Essa percepção supera a visão sobre o Estado como uma estrutura inflexível e neutra e passa a entender que as disputas entre as classes e as contradições entre capital e trabalho são importantes, quando não centrais, para, inclusive, moldar o próprio Estado.

A centralidade do Estado enquanto transformador da realidade estrutural, principalmente no decorrer do século XX, abre duas discussões em primazia, quer sejam elas a discussão sobre sua capacidade e dimensão e a discussão sobre a origem de determinadas políticas e seus objetivos. Para Evans, a eficiência das políticas abordadas pelo Estado “exige a institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos” (EVANS, 1993, p. 3).

Esse conjunto de mecanismos, é claro, não se desvincula das transformações sociopolíticas de sua época e, em se tratando de políticas públicas, do próprio desenvolvimento do capitalismo. Segundo Evans (1993) há uma aparente correlação do desempenho do Estado de acordo com uma agenda implementada para responder as transformações industriais a partir de seus ajustes conexos.

Ao contrário de uma visão mais instrumentalista, percebe-se que as ações do Estado são consequência da luta de classes, fora e para além das estruturas oficiais. É notável que a força da demanda social, advinda das classes não privilegiadas, pode

influenciar diretamente e principalmente as políticas públicas, em especial no momento em que ganham força no campo industrial e, assim, perpassam o campo político:

“Democracy matters for these proponents of the social democratic model on welfare state development, not because representative structures and electoral processes alone are thought to be very consequential, but because these arrangements make it possible for wage workers who become highly organized to displace class struggles from the industrial arena into the political arena and to use the democratic state as a nonmarket instrument for redistributing income and services away from the economically privileged” (SKOCPOL; AMENTA, 1986, p. 140).

Nesse sentido, o Estado é obrigado, em primeiro lugar, a agir na sociedade de acordo com a interferência das forças sociais que, por um lado, obrigam a atender suas demandas e, por outro lado, intentam manter as relações socioeconômicas vigentes. Ainda assim, para Scokpol e Amenta (1986), a narrativa do Estado da social democracia e seu contexto do pós Segunda Guerra não é suficiente para entender de fato o Estado contemporâneo:

“Yet for all of the favorable evidence, the pure social democratic model has not been established beyond question as sufficient guide to when, how, and why industrialized capitalist democracies create and expand social policies (SKOCPOL; AMENTA; 1986, p. 142)”

As políticas, e mesmo o próprio Estado, são influenciados e moldados, não apenas no interior de suas estruturas, mas também, como já explicitado, no desenrolar dos eventos sociais em geral, especialmente na esfera de produção. Os interesses divergentes entre as classes e os blocos hegemônicos, tanto na sociedade civil como nas estruturas oficiais, influenciam na formulação das políticas públicas e, conseqüentemente, em seus resultados.

Ou seja, o resultado final das políticas públicas, além de responder ao processo de desenvolvimento do próprio capitalismo, influenciadas pelas estruturas internas, também responde aos acontecimentos e movimentações para além de suas estruturas e de um grupo específico no poder. É, nesse sentido, que o Estado capitalista

passa a ser percebido como uma estrutura que se relaciona dialeticamente com a esfera de produção (POULANTZAS, 2000).

O Estado em si é moldado, principalmente, pelas relações contraditórias no âmbito da esfera de produção ou, em outras palavras, é a “condensação material de uma relação contraditória” (POULANTZAS, 2000, p. 148). A relação conflituosa entre as classes acaba por conceber a função de organização do próprio Estado, fruto dessa materialidade, trazendo à tona sua relação tanto com as classes dirigentes, quanto com as classes dirigidas (POULANTZAS, 2000).

Isso significa que no cerne da questão das políticas públicas, o Estado acaba por ser moldado pelos conflitos entre as classes tanto por parte dos grupos alocados nas estruturas oficiais quanto fora delas, tornando-se isto (os conflitos), o princípio ativo dessa organização estatal. Ou seja, não há um grupo que possa controlar efetivamente o Estado, tão pouco que consiga formular políticas públicas sem que haja aspectos adversos da proposta “pura” de uma determinada política ou aspectos contraditórios pautados pelos setores não hegemônicos.

Então, para Poulantzas (2000), de modo geral, o Estado capitalista é uma “condensação material” das demandas das classes e que tende a reorganizar, a partir de compromissos provisórios, a própria hegemonia das classes dominantes sob as classes dominadas. O que significa que as políticas públicas são parte importante da materialização desse processo.

Retomando Skocpol e Amenta (1986), as políticas públicas como, por exemplo, de previdência social, são justamente fruto desse conflito entre as classes, surgido na esfera de produção com o advento da Revolução Industrial e o desenvolvimento do capitalismo. As disputas levaram a criação de políticas determinadas que não romperam com o ciclo de produção em si, mas, apesar das concessões feitas, mantiveram esse mesmo ciclo.

É nesse sentido que o Estado para Poulantzas passa a ser entendido não como uma estrutura que mensura diversas instâncias previamente determinadas, tanto ideologicamente, quanto materialmente, mas sim como uma “unidade de um conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológicas” (ARAUJO; TAPIA, 2011, p. 7). Ainda assim, as diversas instâncias envolvidas têm suas próprias características, suas

próprias determinações, que são produzidas e reproduzidas na esfera de produção, a partir da correlação de forças entre as classes, corroborando com Skocpol e Amenta (1986).

Para Poulantzas, não há classes sociais independentes de seus próprios conflitos com outras classes, ou seja, a classe existe imersa no processo de produção em si, que deve ser pensado como a esfera de subordinação e dominação social, segundo Araújo e Tapia:

“Em decorrência, permite compreender que a presença do Estado nas relações de produção (enquanto campo que encarna, materializa e concentra as relações político-ideológicas) significa sua primeira atuação na formação e reprodução das classes sociais, e assim na luta de classes”. (ARAÚJO; TAPIA, 2011, p. 8).

A compreensão do Estado, primeiro, é chave para compreender processos que se interligam na construção das políticas públicas. Em se tratando de financiamento da educação superior, é necessário resgatar a origem dos recursos e analisar, para além de sua alocação, a maneira como se rearranjam esses recursos nas Fontes vinculadas determinadas pelo Tesouro e o MEC e, também, o papel do Estado em sua arrecadação.

A visão relacional de Estado, entretanto, não explica por completo a concepção de Estado capitalista na medida em que não se dissocia de uma visão instrumentalista quanto às relações entre as classes. Para Claus Offe, uma visão de formulação de políticas externas às próprias estruturas de Estado poderia ser entendida como uma visão de neutralidade do próprio Estado (ARAÚJO; TAPIA, 2011).

A influência de construção de políticas externas às estruturas oficiais do Estado não é inteiramente negada por Offe, porém, o autor entende que este segue determinações específicas do capitalismo e, por isso, deve ser considerado como um Estado capitalista de fato (1984). É necessário pensar que, para além dos conflitos na esfera de produção, o Estado cumpre uma função de materialização com interesses de classes que se relacionam diretamente com as relações de produção do capitalismo.

Em outras palavras, o Estado não cumpre uma função direta de defender os interesses de uma classe em detrimento de outra e nem pode ser controlado, mas ao cumprir essas determinações das relações capitalistas, mantém as relações

socioeconômicas e políticas e, conseqüentemente, os interesses da classe dominante. Para Offe, “o Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses *comuns* de todos os membros de uma *sociedade capitalista de classes*” (OFFE, 1984, p. 123).

Essa colocação do autor sugere que ele não nega a influência externa, principalmente nas políticas públicas, tanto do contexto histórico próprio do capitalismo (SKOCPOL; AMENTA, 1986. EVANS, 1993), quanto nos conflitos na esfera de produção (POULANTZAS, 2000). Os “interesses comuns” citados por Offe só podem ser concebidos justamente no desenvolvimento dessas duas questões, entretanto, não são centrais para caracterizar o Estado capitalista.

O Estado deve ser caracterizado pela sua “forma institucional do poder público em sua relação com a produção material” (OFFE, 1984, p. 123) e que se dão por quatro determinações funcionais que são: *a) privatização da produção; b) dependência de impostos; c) acumulação como ponto de referência; e d) legitimação democrática* (OFFE, 1984).

Resumidamente, a privatização da produção refere-se ao modo de produção capitalista que impede o próprio Estado de organizar a produção material da sociedade, uma vez que ele também está submetido às regras da produção privada. A dependência de impostos relaciona-se diretamente com a capacidade de arrecadação pública e manutenção da privatização da produção (OFFE, 1984). Só é possível arrecadar se há acumulação na esfera privada, o que depende da primeira determinação.

A acumulação é decorrência da privatização da produção, determinação esta a qual o Estado não se desvincula. Por depender da acumulação capitalista na esfera privada, “consiste em manter as condições de exteriorização de seu poder através da constituição de condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação” (OFFE, 1984, p. 124). Isso ocorre não em conluio como uma classe ou um bloco no poder, mas sim por sua “dependência estrutural da atividade em relação ao funcionamento da acumulação” (OFFE, 1984, p. 124).

Por último, a legitimação democrática é a forma na qual as condições no sistema vigente de representação possibilitam um “agrupamento ou um partido político” se “apropriar do poder estatal”, permitindo também a instauração de políticas

determinadas duradouras. Esse processo legitima, frente à sociedade, aspectos políticos e mecanismos de acumulação privada, dos quais o próprio Estado depende da extração dessa acumulação e da utilização de seus recursos na medida em que “estejam em consonância com os requisitos de uma acumulação continuada” (OFFE, 1984, p. 125).

O Estado, em consonância com sua relação sistêmica evidenciada pelas determinações capitalistas, mantém sua unidade de poder a partir de sua capacidade de reger-se, no âmbito institucional-burocrático, com o sistema capitalista em si (ARAÚJO; TAPIA, 2011). É, em primeiro lugar, essa relação com as determinações capitalistas que influencia suas políticas públicas e não diretamente as classes sociais.

A clara aceção das políticas públicas do Estado capitalista se dá, dessa maneira, de forma mais ou menos autônoma, formadas no interior e no exterior do Estado e influenciadas por questões externas ou impostas por uma estrutura econômica específica. Essa exteriorização das políticas públicas, formuladas sob diversas questões que não apenas o próprio Estado capitalista, é fruto da Autonomia Relativa do Estado (ARE).

Ao mesmo tempo em que o Estado foi demandado pela sociedade e também pelo desenvolvimento do próprio capitalismo, em especial às transformações advindas do capital industrial, que influenciaram todas as relações socioeconômicas de forma global, o próprio Estado também influenciou essas relações. É nesse sentido que ele apresenta autonomia relativa em relação à classe dominante e também à estrutura social e do modo de produção em geral.

Importante frisar que a concepção de Estado de Claus Offe (1984) é essencial para a compreensão do próprio Estado e sua relação com as políticas de educação. Grande parte da discussão em torno deste tema compreende o assunto como uma expressão da luta de classes em uma falsa dicotomia entre Estado e mercado, quando estes não se opõem em definitivo, mas são co-constitutivos:

“(…) Como se vê, essa estratégia mais geral do Estado capitalista não visa em absoluto a uma proteção especial a um certo interesse de classes, mas sim ao interesse geral em todas as classes, na base das relações de troca capitalista. Por isso seria equivocado – como fazem ocasionalmente certas análises marxistas da economia da educação – interpretar a política educacional do Estado como tendo por objetivo

qualificar a força de trabalho necessária para certas indústrias ou formas de emprego” (OFFE, 1984, p. 128).

A materialização das políticas educacionais e a forma como são financiadas não são apenas interesses adversos em disputa, mas também “interesses comuns” que se solidificam com a ação do Estado, na forma de políticas públicas. É nesse sentido que devemos compreender o papel do Estado em duas de suas características negligenciadas no debate do financiamento da educação superior, sua ARE e a tributação.

1.2. Autonomia Relativa do Estado e autonomia das Universidades

O conceito de ARE é essencial para desenvolver o debate sobre Estado e formulação de políticas públicas, em especial sobre financiamento da educação. Não sendo o Estado uma plataforma neutra de disputa socioeconômica e política, nem sendo uma estrutura dominada por uma classe dominante, definir sua autonomia é chave na concepção da estrutura de financiamento.

Skocpol salienta, então:

Thus, neither in classical Marxism nor in Tilly’s collective-action theory is the state treated as an autonomous structure – a structure with a logic and interests of its own not necessarily equivalent, or fused with, the interests of the dominant class in society or the full set of members groups in the polity (SKOCPOL, 1988, p. 27)

Em outras palavras, o Estado, principalmente por meio das políticas públicas, teria uma ação e uma lógica determinadas, para além dos interesses de uma classe específica, até mesmo da classe dominante. É nesse sentido que o Estado passa a ser visto como uma estrutura que “atua” por si só, podendo formular e desenvolver políticas, teoricamente, contraditórias.

Os diversos autores da ARE tendem a discordar em alguns aspectos sobre suas raízes e sobre como essa autonomia se dá. Entre os autores já citados, há três características principais que influenciam a formulação das políticas públicas: contextos históricos globais, as contradições capital/trabalho na esfera de produção e o próprio sistema capitalista (SKOCPOL, AMENTA, 1984; MILIBAND, 1972; POULANTZAS, 2000; OFFE, 1984).

Essa característica mais ou menos independente do Estado, principalmente na construção de políticas públicas, apesar de ser compreendida de distintas formas, tem entre os autores que a estudam uma conclusão geral de que o Estado não é neutro e não pode ser controlado por uma única classe (SKOCPOL, AMENTA, 1986; POULANTZAS, 2000; MILIBAND, 1972; OFFE, 1984). Para além da influência da esfera de produção (SKOCPOL; AMENTA, 1986. POULANTZAS, 2000), o Estado não se desvincula das próprias relações capitalistas, independente da classe no poder, mantendo uma relação sistêmica com essas (OFFE, 1984).

Independentemente do tipo de regime e da ideologia do grupo dominante à frente do Estado, a industrialização e as transformações econômicas pautaram políticas públicas similares no mundo todo, principalmente no que diz respeito às políticas educacionais e de previdência. Todas essas políticas foram atreladas a lógica do desenvolvimento capitalista, consequência também do próprio desenvolvimento industrial e de suas respectivas transformações socioeconômicas (SKOCPOL, AMENTA, 1986). Em outras palavras, as políticas públicas foram formuladas de acordo com as necessidades da emergência da industrialização e reestruturação do capitalismo.

Poulantzas (2000), ao definir a ARE, determina um peso crucial às lutas de classe com primazia sobre o próprio Estado. Para o autor, o conjunto das lutas na esfera de produção determina a realidade material das políticas públicas e, portanto, a ação do próprio Estado.

A autonomia do Estado, então, está centrada na materialidade constitutiva do próprio Estado capitalista e na sua relação direta com a esfera de produção. Ou seja, apesar de ainda cumprir uma função de organização social, o Estado cumpre também uma autonomia relativa dos grupos dominantes, se materializando para além dos interesses destes grupos.

O Estado impõe, então, a partir de seus mecanismos estruturais, uma coesão social e um consentimento geral das classes subordinadas. Isso significa que a hegemonia das classes dominantes se dá pelas características econômicas e das características próprias das classes dominadas no capitalismo. Ou seja, a hegemonia se dá de maneira dialética na esfera de produção e é reproduzida pelos aparelhos de Estado (ARAÚJO; TAPIA, 2011).

Ao mesmo tempo em que esses autores propõem a importância da luta de classes na esfera de produção na concepção do próprio Estado, Poulantzas (2000) o entende como um Estado que deixa de ser monolítico e abarca a luta de classes também em seu interior. Ao mesmo tempo, não pode ser visto como um ator sem forças próprias, o que complementaria seu aspecto como Estado capitalista.

Para Offe (1984), essa concepção de Estado não é suficiente para explicá-lo como capitalista. A influência dos fatores externos, como o contexto político e a luta de classes no interior do próprio Estado e na esfera de produção, acabam por imputar a mesma lógica de que o aparelho estatal é neutro.

Para o autor, a ARE está na relação sistêmica que o Estado sustenta com as relações econômicas vigentes. O Estado capitalista é intrinsecamente ligado às determinações capitalistas sendo, por consequência, uma estrutura que reproduz essas mesmas mecânicas das relações socioeconômicas (OFFE, 1984).

Ou seja, é uma estrutura organizacional formal que se relaciona diretamente com a esfera de produção, de forma sistêmica. Ele tem, ao mesmo tempo, uma relação de complementariedade e dependência com as relações socioeconômicas no capitalismo, sendo relativamente independente dos interesses específicos de classe (TAPIA; ARAÚJO, 2011).

A ARE, nessa perspectiva, é a capacidade do Estado de organizar suas ações para criar condições políticas que readéquem os indivíduos às relações de trocas próprias do capitalismo. Então, essa autonomia está diretamente ligada aos requisitos funcionais do sistema econômico e não a uma forma direta de organização da dominação de classe (TAPIA; ARAÚJO, 2011).

Ao mesmo tempo em que o Estado tem essa autonomia, é também dependente das determinações capitalistas citadas por Offe, especialmente a acumulação privada. A limitação do próprio Estado, nesse sentido, gera uma dependência deste com o funcionamento da economia capitalista, importando em limitações da sua própria ação, tanto referente à acumulação, quanto da construção das políticas públicas (TAPIA; ARAÚJO, 2011).

Em outras palavras, as políticas públicas concebidas pelo Estado contemporâneo só podem ser formuladas sob a tutela das regras do capitalismo, deixando dependente

do setor privado a arrecadação de recursos para o seu próprio funcionamento. Intervir nos aspectos socioeconômicos em geral é essencial para a sua subsistência, não podendo importar em outros aspectos que não a manutenção da produção, motor da ARE.

Não se confunde, é claro, a autonomia das Universidades com a ARE. Entretanto, não se pode desvincular que esta influi na primeira e que é diretamente responsável pelas barreiras que enfrenta a autonomia universitária. A autonomia das Universidades é assegurada pela CF 88 em seu art. 207 pelos aspectos de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Na CF 88 também ficou estabelecido a responsabilidade da União na manutenção e desenvolvimento do ensino, conferindo-lhe o dever do financiamento da educação superior pública. Isso não significa, porém, que há de fato uma autonomia na prática das Universidades. Há, na verdade, uma série de empecilhos legais, econômicos e políticos para que haja essa autonomia.

No que diz respeito à autonomia financeira em especial, há diversas interpretações e conflitos sobre o assunto. Em relação à sua política administrativa e científica, juridicamente, está assegurada a construção das Universidades segundo suas próprias identidades (COSTA, 2010), entretanto, as interpretações sobre sua gestão financeira interpelam justamente todas as outras formas de autonomia da instituição (CAETANO; CAMPOS, 2019).

Não há, desde a implementação das Universidades, regras bem estabelecidas de financiamento, apenas em relação a centralização no governo federal. Essa indefinição sustenta uma briga política por parte das próprias Universidades com as estruturas que centralizam esses recursos (AMARAL, 2008). Ou seja, há interesses das estruturas de Estado que se mantenham essas indefinições.

A burocracia demasiada, um arcabouço legal inflexível e contraditório, restrições orçamentárias, etc., são fatores que limitam a autonomia financeira das Universidades. A centralização da política de financiamento no governo federal influencia diretamente a eficiência da autonomia (RANIERI, 2018).

A não definição exata de autonomia dentro da lei, em especial na constituição atual, bem como a lacuna de regulamentação do financiamento dessas instituições, permite uma interpretação subjetiva, inclusive de órgãos externos ao qual se institui a

autonomia (RANIERI, 2018). Isso implica em conflitos em diversos âmbitos, jurídicos e políticos, incorrendo em disputas de operações fiscais e orçamentárias.

Um desses conflitos é a interpretação jurídica de autonomia, não se confundindo com soberania, argumento no qual se assenta o poder executivo ao interpretar e construir os orçamentos das Universidades (RANIERI, 2018). Não sendo soberana, a instituição fica subordinada, financeiramente, ao repasse elaborado pelo Governo Central, sendo autônoma apenas em relação à gestão dos recursos recebidos.

Fica claro que a autonomia universitária é, acima de tudo, uma questão política e não apenas jurídica. A organização das Universidades prevê que suas próprias estruturas estejam assentadas em unidades autônomas em suas próprias competências, especialmente a didático-científica. Porém, tudo isso só funciona com o correto financiamento da instituição como um todo.

Além disso, Schugurensky, citado por Sguissardi, Franco e Morosini (2005), entende que as Universidades perderam princípios fundamentais como a autodeterminação e a independência ao se adequarem às regras de mercado, que exige não só coordenar com agentes externos, mas também aceitar uma ordem imposta externamente. Trata-se de um modelo de relações que vai além da subordinação a um grupo empresarial ou de um governo autoritário na direção da instituição, mas em que as atividades do dia a dia estão cada vez mais submetidas a essa lógica de mercado e às ações do Estado.

Não sendo parte alheia ao Estado, as Universidades também estão subordinadas às determinações capitalistas elucidadas por Offe. Não apenas quanto aos repasses do governo federal, mas também quanto às alternativas de arrecadação própria, especialmente em seus convênios com a área privada. Também os órgãos de controle e fiscalização influenciam diretamente em sua gestão administrativa e financeira.

Essas relações põem a autonomia universitária em uma encruzilhada que permeia as relações intra-institucionais, governamentais e também as relações sistêmicas com a própria economia. O modelo de Estado, nesse sentido, também acaba por impactar nessas relações, uma vez que as políticas de educação superior são moldadas também pelo viés imputado a elas, seja pelo contexto social, como crises, seja

pela própria ação do governo instituído, como políticas de austeridade ou de financiamento e subsídios (SGUISSARDI; FRANCO; MOROSINI, 2005).

O financiamento e a construção do orçamento estão intimamente ligados à governança e à autonomia das Universidades, com implicações diretas em sua gestão e na aferição das políticas públicas de educação. É, assim, um campo complexo, multidisciplinar, que carrega importância no desenvolvimento socioeconômico nacional.

As Fontes de recursos públicos das IFES ficam dependentes dos repasses do Estado e, dessa forma, da tributação em si, origem da grande maioria desses recursos. Para entender as Fontes de financiamento é essencial analisar a estrutura e o arcabouço legal de tributação do país, cujo desenvolvimento histórico pode indicar evidências da capacidade do Estado de financiar as políticas de educação superior e a própria estruturação dessas fontes.

1.3. Tributação e Financiamento da Educação Superior

Um dos temas mais negligenciados nos estudos sobre financiamento da educação é a tributação. Pouco debatida, a tributação é a forma como o Estado subsiste e capta recursos para financiar suas políticas públicas. Discutir o financiamento sem compreender sua origem pode levar a conclusões equivocadas, tanto na própria concepção dos orçamentos públicos em geral, quanto nas conclusões a cerca do assunto.

Há um consenso geral, quando se fala em tributação, que níveis elevados de desigualdade acabam se tornando aspectos de restrição do desenvolvimento e que a implementação de políticas públicas em diversas áreas, financiadas pelos impostos, é necessária para superar o problema da estagnação socioeconômica (AVILA; MARTINS, 2019). Ou seja, são políticas complementares que devem ser formuladas coesamente com os objetivos propostos para o enfrentamento das desigualdades sociais.

A estrutura de tributação tem papel fundamental na economia das sociedades modernas. É o Estado o responsável por subsidiar determinados setores, públicos e privados, e alavancar a economia interna e a redistribuição de renda. Atua como ator principal de intermédio dos problemas que possam vir a existir e se tornarem empecilhos para o desenvolvimento (ORAIR, GOBETTI, 2018).

Estado e tributação não podem ser desvinculados quando se trata de arrecadação pública. Não apenas pelo fato de que apenas o Estado é capaz de ter uma receita pública, mas também na forma como o Estado constrói e influencia sua estrutura tributária, já que os mecanismos estabelecidos não são neutros e têm propósitos, muitas vezes, antagônicos.

A forma de tributação moderna é fruto de uma disputa material e ideológica travada, principalmente, a partir dos conflitos na esfera de produção, que compreendem as contradições entre capital e trabalho. Para James O'Connor (1977), o financiamento do orçamento público é a forma material estruturada pela tributação de uma sociedade e, como tal, também é perpassada pelos interesses entre as classes.

Em primeiro lugar, não há Estado sem tributação. Além disso, os constantes conflitos na esfera de produção, advindos principalmente com a Revolução Industrial (SCKOPOL; AMENTA, 1986), despertaram por um lado, a partir do final do século XIX, o interesse de políticos, economistas e das classes mais altas em geral (MACHADO; BALTHAZAR, 2017), e por outro lado, a obrigação do Estado de intervir para tentar sanar esses conflitos (OFFE, 1984).

Nesse sentido, a complexidade da estrutura tributária, além de ser um fenômeno histórico e que, necessariamente, acompanha as transformações históricas da sociedade, é também resultado da luta de classes, assim como do próprio capitalismo e de suas transformações estruturais. Sua dimensão contemporânea é resultado direto das demandas sociais emergentes e do processo de transformação do próprio capital.

A tributação se estabelece, em um primeiro momento, como obrigação de todos na sociedade. Porém, a doutrina dominante e a correlação de forças entre as classes conseguem, de forma assimétrica, estabelecer também condições privilegiadas na estrutura de tributação (O'CONNOR, 1977) como, por exemplo, diversas isenções tributárias relativas à renda, ao uso da propriedade, à herança, ao tipo de atividade, ao incentivo dada a determinada área comercial, etc.

Essas “exceções” às regras tributárias são mecanismos da ideologia hegemônica que se buscam justificar em meio a ideias subjetivas como as de incentivo e de igualdade¹ (O'CONNOR, 1977). Apesar de sua subjetividade, essas ideias agregam

¹ O'Connor, ao falar de ideias subjetivas, exemplifica incentivo e igualdade. A primeira, assentada na condição de não tributação dos proprietários, para não desencorajá-los a produzir já que não seria possível alcançar uma margem de lucro pessoal considerada justa por esses. A segunda, sob a justificativa da igualdade, tributa-se individualmente sob as mesmas condições e, assim, ao tratar

um conjunto de preceitos da ideologia hegemônica e acabam sendo vistas como “naturais” e “puramente técnicas”.

Essa máscara demasiadamente técnica imputada ao financiamento e à tributação silencia as concepções políticas por trás de cada mecanismo de arrecadação e de redistribuição de recursos públicos (IAMAMOTO citado por DAVI et. Al, 2011). O financiamento das políticas públicas de educação superior depende da arrecadação desses mecanismos e por trás dos conflitos na construção do financiamento público se evidencia também a prioridade de gastos com essas políticas.

Deve-se perceber o Estado como uma forma institucional com certa autonomia que age na tentativa de dirimir os conflitos entre as classes instituindo políticas públicas capitalistas. Essas políticas têm o fim de regular as relações socioeconômicas levando em conta os interesses comuns entre as classes em seus contextos históricos determinados e que, assim, agiria também de forma sistêmica com as determinações capitalistas de Claus Offe (1984).

Ou seja, as políticas de previdência social, por exemplo, compreendidas historicamente com o advento da Revolução Industrial, geraram interesses comuns entre as classes, materializados em políticas públicas que, ao mesmo tempo, suprimiram as demandas de uma classe e fizeram concessões com outra (SCKOPOL; AMENTA, 1986; OFFE, 1984). Com a instituição dessas políticas, foi possível a retomada da produção nos setores paralisados da época.

A acumulação, uma das determinações capitalistas descritas por Claus Offe, é central no financiamento do próprio Estado e para sua subsistência, pois a arrecadação pública depende do pleno funcionamento das relações econômicas na esfera privada. Ou seja, a receita pública está diretamente relacionada com a determinação de acumulação no capitalismo (OFFE, 1984). Se não há acumulação, não há arrecadação.

É geralmente no contexto de crise econômica que justificativas como “evasão tributária” e “justiça” em detrimento de “equidade tributária”² costumam ganhar força. Sob esse pretexto, a acumulação continuada é justificada, a partir da correlação de forças entre as classes, o que costuma ditar os aspectos tributários e serem admitidos

igualmente os desiguais, “simplesmente reforçará as desigualdades existentes” (O’CONNOR, 1977, p.206).

² A equidade tributária em O’Connor está assentada na distribuição mais correta de impostos para desonerar a classe trabalhadora, que tem menor capacidade de pagar, mas que, ainda assim, arca proporcionalmente mais com a estrutura tributária (O’CONNOR, 1977).

como solução para contornar crises econômicas, uma vez que a ideologia da classe dominante costuma ser adotada (O'CONNOR, 1977).

Novos mecanismos de captação de recursos públicos ou de facilidades fiscais vão surgindo subsidiados por essa ideologia hegemônica. Essa solução, em grande parte, principalmente em estruturas tributárias regressivas, passa a onerar trabalhadores e pequenos empresários, já que o acesso a esses recursos ou às facilidades fiscais não é, na prática, universal (O'CONNOR, 1977).

Esses mecanismos também surgem em contrapartida à estrutura oficial como forma de reverter os encargos tributários e fiscais (AVILA; MARTINS, 2019) e criam um arcabouço legislativo caótico não estabelecendo uma estrutura tributária ligada aos planos de desenvolvimento do país (ORAIR; GOBETTI, 2018). Não apenas esse caos tributário é causado pela própria luta de classes no interior do Estado e na esfera produtiva (O'CONNOR, 1977; POULANTZAS, 2000), como também é parte de uma série de ressignificações dos próprios tributos:

“Em particular, ao longo das últimas décadas houve uma gradual deterioração de uma série de instrumentos tributários utilizados pelas políticas de desenvolvimento, devido às deficiências de desenho, não seletividade e suscetibilidade à influência dos grupos de interesse” (ORAIR, GOBETTI, 2018).

A visão sistêmica de Estado de Claus Offe é importante para compreender a estrutura tributária e os seus empecilhos para o desenvolvimento da educação superior no Brasil, já que não se desvinculam aspectos que se reproduzem na esfera produtiva, como a própria determinação de acumulação. Os mecanismos tributários não podem ser instituídos a revelia, sem ligação com as demais estruturas de Estado.

Um sistema tributário homogêneo e sistêmico, comprometido com a construção de orçamentos coesos e conexos com o plano político de um governo é essencial para ligar o financiamento das políticas a seus objetivos (ORAIR, GOBETTI, 2018). Esse papel do Estado em sintonia com essa estrutura tributária só pode ser percebido se pensarmos também em seu papel no todo, o que inclui as relações socioeconômicas e sua intervenção relativamente autônoma a fim de assegurar determinadas funções no capitalismo (OFFE, 1984).

Mesmo que o Estado atue para produzir e manter um sistema com maior unidade entre suas políticas tributárias, os conflitos em seu interior e fora das estruturas

oficiais acabam por moldar uma estrutura com alguns mecanismos contraditórios. Isso não significa que não há unidade, desde que outros mecanismos equilibrem a arrecadação de acordo com as demandas dos grupos sociais (ORAIR, GOBETTI, 2018) e que o Estado tenha capacidade de dirimir esses conflitos (OFFE, 1984).

As aparentes contradições são, ao mesmo tempo, fruto da relação de classe na esfera produtiva (POULANTZAS, 2000) e das regulações com ARE para empreendê-las a partir das determinações capitalistas (OFFE, 1984). O que funciona como um catalisador para agremiar mecanismos de forma sistêmica e criar certa homogeneidade, em um primeiro momento, quando se trata, especificamente, das relações vigentes, apesar de não evitar elisão fiscal.

A própria luta de classes no interior das estruturas oficiais do Estado e na esfera produtiva pode deprender um *lobby* em determinados setores com capacidade de desonerar a carga tributária ou então tributar outros setores como contrapartida aos efeitos da própria atividade como, por exemplo, impostos que taxam a emissão de gás carbônico na área ambiental. Segundo Orair e Gobetti (2018) Dependendo da disposição do todo na estrutura tributária, essas regras podem afetar a arrecadação e a eficácia da distribuição dos recursos.

Os conflitos de interesses entre as classes conseguem, com o tempo, estabelecer determinadas políticas fiscais e tributárias que não necessariamente se conectam com a estrutura de tributação e, muitas vezes, também não estabelecem outras políticas que possam balancear a existência das primeiras. Dessa maneira, cria-se um arcabouço legislativo e tributário caótico que pode onerar as políticas públicas em geral (ORAIR; GOBETTI, 2018; BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

Enfim, a importância do Estado na construção de um arcabouço legal tributário é muito clara na medida em que se evidenciam, ao mesmo tempo, uma capacidade sistêmica de acumulação de recursos e de redistribuição na sociedade, principalmente financiando políticas públicas, e também tributos e mecanismos contraditórios, muitas vezes antagônicos entre si. O Estado é ator central na formulação de orçamentos públicos, cujas estruturas podem gerar efeitos regressivos ou progressivos, de acordo com o desenrolar do processo histórico de suas construções.

1.4. Tributação e política pública de educação superior no Brasil

Há hoje no Brasil, segundo o Portal Tributário (2021), 92 impostos vigentes entre impostos, contribuições e taxas, de acordo com seus aspectos legais respectivos (leis, decretos, medidas provisórias, etc.). Cada um desses impostos é recolhido e compõem os recursos do Tesouro Federal e, posteriormente, podem ser distribuídos entre as Fontes orçamentárias de cada área, como as Fontes de educação, alimentadas pelo MEC.

Alguns desses impostos têm destinação legal direta para a educação em geral, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em que se destina 20% de sua arrecadação para o FUNDEB (FNDE, 2020). Porém, ao contrário da educação básica, a educação superior não tem um Fundo instituído com regras bem determinadas, o que facilita a concentração de poder e arrecadação pelo governo federal.

Devido à descentralização de competências promovida pela CF 88, ainda que de forma defasada, os governos regionais passaram a ter novas responsabilidades tributárias no intuito de aumentar a arrecadação local, porém, a maior parte de seus financiamentos ainda está centrada na União. Os repasses obrigatórios tomam novas formas na medida em que novas legislações, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e outros planos de ajuste fiscal, são sancionadas, podendo se portar como obstáculos a descentralização de recursos.

A concentração da carga tributária na União atinge em torno de 68% do total, e apenas 28% aos Estados e 4% aos municípios. Lembrando que a execução de grande parte das políticas é do município, em consonância com a CF 88. Além disso, o Estado brasileiro tende a utilizar mecanismos de recentralização dos recursos, a partir de medidas de ajuste fiscal, inclusive com a revisão de alíquotas das contribuições (DAVI *et al.*, 2011).

Outro fator que influencia no financiamento da educação é a variação das alíquotas das contribuições, que pode gerar esvaziamento dos cofres públicos e a diminuição dos aportes para as políticas públicas. Além de incorrer em menor arrecadação bruta, a variação das alíquotas pode desonerar determinadas áreas que já têm outros tipos de privilégios fiscais, como no caso da educação superior que já sente o peso da renúncia fiscal dos programas federais (DAVI *et al.*, 2011; BRASIL, 2018).

Geralmente esses obstáculos são rapidamente estabelecidos em momentos de crise econômica, acompanhando a dinâmica econômica nacional (ORAIR, 2016), ao mesmo tempo em que se portam como mecanismos que tentam garantir a acumulação privada apontando a eficiência como o único meio (O'CONNOR, 1977; OFFE, 1984). Nesse sentido, os ajustes fiscais se estabelecem como processos de rápidos e “naturais”, independente da mensuração correta dos resultados finais.

Esses ajustes buscam resultados imediatos de compensação tributária e, em contrapartida, atrasam, ou até mesmo impedem, reformas estruturais de tributação (ORAIR, 2016), afetando diretamente o financiamento das políticas públicas. Por exemplo, a CF 88 prevê investimento de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) na educação e em 2016 houve contenção de investimentos com a EC 95, estabelecendo um teto de gasto com base no ano de 2017, resultando em congelamento real dos investimentos pelos próximos 20 anos e impossibilitando concretizar os investimentos previstos na própria constituição (ROSSI et. al, 2019). Além disso, outras propostas fiscais como a adesão dos Estados a Reforma Administrativa do Poder Executivo do Estado no início dos anos 2000 impactaram diretamente o financiamento das políticas de educação (BRITO, 2014).

As políticas de redistribuição pelos impostos e alocação de aportes em políticas públicas se provam positivas para o desenvolvimento socioeconômico das sociedades. Um estudo da CEPAL, citado por Avila e Martins (2019), aponta a diminuição do índice de Gini a partir das políticas públicas nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 0,47 para 0,24. Em contrapartida, na América Latina esse índice encontra-se em torno de 0,42. Em relação ao Brasil, o efeito das políticas públicas até 2011 é significativo, puxado principalmente pela educação, fazendo com que o índice brasileiro caísse 16,4 pontos percentuais (AVILA, MARTINS, 2019).

Segundo Cordilha (2014), também citando dados da CEPAL, entre 1991 e 2010, o gasto público social na América Latina cresceu em torno de 7,4 pontos percentuais, sendo que para a área de educação esse percentual subiu de 2,1 para 3,9. No mesmo período, é perceptível uma grande diminuição nos dados de desigualdade social da região, atribuída a uma série de políticas públicas correlacionadas e redistribuição de renda.

Para Orair (2016), o reduzido peso tributário sobre a renda da pessoa física e da propriedade no país contrasta com a proposta de um Estado denso. A baixa

participação desses impostos demonstra um quadro contrário ao de outros países com maior efetividade no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e da redução das desigualdades, cujas políticas públicas foram financiadas com grande peso por essa tributação de caráter direto.

A estrutura tributária fornece não apenas os meios, mas também as raízes para a formulação das políticas públicas no intuito de reduzir as desigualdades sociais. Os países que mais alteram esse quadro são notadamente os da Europa por meio dessas políticas. Entre muitas delas, inclusive multissetoriais, a educação é a política que mais impacta na renda no Brasil (AVILA; MARTINS, 2019). Entretanto, seu financiamento perpassa diversos percalços desde sua base de arrecadação.

1.5. Financiamento da educação superior

Entre os principais fatores que impactam diretamente no financiamento da educação superior está sua recente expansão entre o começo dos anos 2000 até 2016, segundo estudo da Câmara dos Deputados, “Financiamento da Educação Superior no Brasil: impasses e perspectivas” (2018). Além de recursos destinados à construção de novas Universidades Federais, houve uma expansão do gasto com pessoal e corpo docente, este último alcançando um aumento de 102% (BRASIL, 2018).

A expansão da educação superior foi puxada, principalmente, pelo incentivo do Estado à área privada que desde a Ditadura Militar em 1964 até o começo dos anos 2000 alcançou a marca de mais de 70% das matrículas do país (CHAVES; AMARAL, 2014). Entre 1997 e 2016, a área privada expandiu suas instituições em 206% e, se observado em separado no âmbito do poder público, a área federal expandiu em 91% e a estadual em 66% (BRASIL, 2018). Isso representa duas frentes de financiamento que o país sustenta ao mesmo tempo e, conseqüentemente, maiores custos e desafios.

Existem várias origens para a arrecadação pública destinada à educação superior e uma das principais é por porcentagens do PIB, cuja vinculação legal se deu mais recentemente. A importância dessa vinculação é central, tendo em vista o aumento de arrecadação nos últimos anos, tornando os repasses em relação às projeções do PIB menos discricionários (CHAVES; AMARAL, 2014).

Programas de financiamento influenciaram a expansão da área privada e incidiram diretamente no financiamento das IFES e das IES públicas também,

utilizando recursos públicos destinados a educação superior ou onerando suas fontes. Entre os principais programas estão o PROUNI e o FIES, ambos programas de redistribuição de recursos via parcerias público-privadas (CHAVES; AMARAL, 2014) e que incidem, também, diretamente na arrecadação de recursos.

1.6. Financiamento da educação superior por porcentagens do PIB

A estrutura tributária brasileira e a de financiamento das políticas públicas de educação, em especial a educação superior, apresentam dissonâncias muito claras quanto aos seus desenhos institucionais. Ao passo que a primeira é perpassada por uma estrutura contraditória com a influência direta dos interesses das classes mais altas, a segunda, além de demonstrar materialmente essa dissonância, comporta também outros mecanismos de exceções que aprofundam os problemas estruturais do financiamento.

A CF 88 prevê vinculação para a educação de recursos com aporte da União, dos Estados e dos Municípios, não menos que 18% para a primeira e não menos que 25% para os demais, advindo dos impostos arrecadados. Esses recursos se dividem entre a educação básica e a superior e se desmembram entre as diversas instituições públicas e suas respectivas responsabilidades e competências. A educação superior não tem um Fundo específico e diversas fontes de financiamento são utilizadas, algumas de maneira vinculada, como recursos do Fundo Social (FS), instituído pela Lei nº 12.351 de 2010, e outras de maneira mais discricionária como a renda decorrente de royalties da exploração do petróleo.

Entre os anos de 1989 e 2012, as receitas de impostos arrecadados pela União não necessariamente influenciaram no aumento de despesas das IFES (CHAVES; AMARAL, 2014), que têm como base para a elaboração de seus orçamentos, os anos anteriores e ficam sujeitas às determinações legais da União (CAETANO; CAMPOS, 2019). Em outras palavras, não havia, como política de Estado, um plano claro de vincular o aumento da arrecadação com o aumento da destinação de recursos para as políticas de educação superior.

Após a redemocratização do Brasil, o I PNE, entre 2001 e 2011, não estabeleceu um vínculo direto entre arrecadação e financiamento. Já o II PNE, estabelecido para o decênio de 2011 a 2020, criou uma meta de recursos financeiros em

proporção ao PIB, com ampliação progressiva do financiamento (CHAVES; AMARAL, 2014).

Ainda assim, o gasto com a educação superior em relação ao PIB ficou em torno de 1,2% dos 6% investidos em toda a área da educação, por exemplo, em 2014. Quando verificado os gastos diretos, esse percentual cai para 0,8% (BRASIL, 2018), apesar do montante total bruto alto se comparado com a educação básica.

No intuito de buscar financiamentos alternativos para alcançar as metas do PNE, a Lei 12.351/2010 estabeleceu o FS e a constituição de seus recursos advindos da exploração do petróleo, de gás natural, da área do pré-sal e da exploração de hidrocarbonetos em geral, sem, por outro lado, estabelecer uma parcela fixa desses recursos. Em 2013, a Lei 12.858/2013 vinculou integralmente ao FS os recursos dos royalties provenientes do pré-sal (BRASIL, 2018).

Cabe destacar que o Projeto de Lei nº 8.035/2010 estabelecia a aplicação de 7% do PIB na educação até o ano de 2020, mesmo com as projeções indicando que o percentual ideal de investimento é de fato de 10%, e que acabou vetada pelo governo federal. O fato é que olhar para o percentual do PIB apenas não é suficiente para compreender o correto financiamento da educação no país, considerando que há outros fatores mais complexos que precisam ser verificados (AMARAL, 2016).

Além disso, parte dos valores utilizados para o pagamento da dívida pública poderia ser utilizado para o financiamento da educação (BRASIL, 2018), entretanto, mesmo com a redução do montante total da dívida, não houve uma política neste sentido (BRASIL, 2012). Apesar de não ser obrigatório, existe uma preferência política em continuar pagando grandes montantes da dívida pública em detrimento de investimentos que poderiam ser considerados mais prioritários.

Além das considerações de porcentagem de investimento do PIB, central na discussão sobre financiamento da educação superior, é importante discutir outros mecanismos que afetam a distribuição dos recursos federais para as IFES. A área privada, responsável pela grande maioria das matrículas no país, também compete pelos recursos públicos por meio, inclusive, de políticas públicas.

1.7.O PROUNI e o FIES e como essas políticas oneram o financiamento da educação superior

Ao se falar em educação superior é notável a importância da área privada na composição do setor educacional. A partir da década de 1970, as Instituições de Ensino Superior (IES) privadas passaram a ser majoritárias no total de matrículas no país (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016), o que, conseqüentemente, passou a pesar no financiamento público, principalmente por meio de isenções fiscais e auxílios diversos, segundo Sampaio (2011) citado por Corbucci, Kubota e Meira (2016).

No final da década de 1980 e durante a década de 1990, houve uma retração de investimentos nas IFES e, devido à situação econômica do país, houve uma estagnação no setor privado, decorrentes das políticas de austeridade referendadas por órgãos internacionais como a OCDE. Ao mesmo tempo, havia no país uma demanda crescente por educação superior que necessitava ser suprida (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016).

Para incentivar a área privada, a União começou um processo de desregulamentação da área e flexibilização dos requisitos requeridos, possibilitando uma explosão de novas IES privadas. A partir disso, a educação superior privada cresceu 132% em números de matrículas e 160% em novas instituições até o ano de 2004 (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016).

Essa expansão, porém, precisava de aportes financeiros e incentivos fiscais que foram capitaneados pelo Estado com a criação do PROUNI e do FIES (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016), além de outras políticas. O primeiro é assentado sobre uma política de incentivos indiretos por isenção tributária (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016) e o segundo assentado em políticas de emissão de títulos do Tesouro Nacional (BRASIL, 2020).

As IES privadas que aderem ao PROUNI têm direito à isenção tributária federal regulamentada pela Instrução Normativa (IN) RFB nº 1394 de 2013. A IN isenta as instituições de impostos importantes que compõem boa parte das receitas da União por arrecadação, inclusive o imposto de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), influenciando diretamente no montante total de verbas disponíveis para as políticas públicas em geral.

O PROUNI beneficia principalmente as IES com fins lucrativos, cuja renúncia fiscal chegou em 2016 a mais de 1,2 bilhões de reais (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018). Já em 2019, segundo o Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – PLOA 2019 da Receita Federal, a previsão de renúncia fiscal era de R\$ 1.176.382.422,00 (BRASIL, 2018b).

Sob outro viés, existem outros mecanismos que redirecionam os recursos públicos para a área privada através de políticas de fomento e de financiamento. No caso da educação superior, o FIES é o principal programa que abarca esses recursos. O programa busca financiar essa expansão da área privada por meio de incentivos diretos com recursos públicos transferidos diretamente para as IES privadas (PEREIRA; GIARETA, 2017). Apenas entre 2010 e 2019, o FIES desembolsou, segundo o FNDE (2020), 97 bilhões de reais, demonstrando sua importância no montante total de financiamento da área privada.

O financiamento das IES privadas é feito por emissão de títulos da dívida pública, Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E). O programa teve maior adesão a partir de 2010 quando foram implantadas alterações pela Lei nº 10.260/2010, que revisou a taxa de juros, flexibilizou os requerimentos de fiador e ampliou o tempo de amortização da dívida.

Seus impactos financeiros decorrem de fatores que agem quase em paralelo, onerando os recursos públicos voltados à educação. Por um lado, o tratamento do financiamento como se fosse bolsa pelos beneficiários acaba por gerar uma alta inadimplência, chegando a quase 50% dos contratos em 2010, segundo o FNDE (GOETTEN, 2017). Por outro lado, a baixa participação das IES para o Fundo Garantidor (FGEDUC) também afeta a sustentabilidade fiscal do programa (BRASIL, 2018).

Aos custos do FIES, além do financiamento em si e a alta inadimplência, são também consideradas despesas primárias, despesas administrativas, cotas do fundo garantidor, etc. Somados todos os custos, o ônus fiscal do programa em 2017 ficou em torno de 30 bilhões de reais. Uma parte dos gastos da política influencia no resultado primário, enquanto outra parte influencia no aumento da dívida pública líquida (BRASIL, 2018).

O alto valor que essa política movimenta impacta diretamente no financiamento da educação superior, fazendo com que grande parte dos recursos públicos seja revertida para a área privada, ao mesmo tempo em que há outras facilidades fiscais que oneram essas mesmas fontes de financiamento. Parte dos recursos do FIES, por exemplo, poderia ser remanejada para outras políticas educacionais, como a educação básica, e outra parte poderia compor outros programas e custos da própria educação superior, entretanto, acaba sendo direcionado para o pagamento da dívida pública (BRASIL, 2018).

A renúncia fiscal e o ônus fiscal dos programas impactam diretamente nos recursos de financiamento da educação superior, seja pela falta de controle fiscal desses recursos, seja pela baixa contribuição tributária legal que afeta a arrecadação e, conseqüentemente, os fundos específicos para essas políticas e outras. As IFES também são afetadas dessa forma, deixando de receber recursos para áreas mais discricionárias não necessariamente previstas em lei como, por exemplo, recursos voltados às atividades finalísticas, principalmente pesquisas.

Não há uma determinação específica sobre o que são as atividades finalísticas das Universidades, porém há um consenso geral do que são essas atividades, principalmente quando referidas em seus estatutos, resoluções, instruções internas, etc. A Universidade Federal do Ceará, por exemplo, entende que as atividades finalísticas podem ser consideradas um tripé, sendo compostas por “(...) ensino (de graduação e pós-graduação – *stricto e lato sensu*), a investigação científica (no âmbito da graduação e pós-graduação) e a extensão (atividades características artísticas e culturais, da saúde pública, etc.)” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, 2020).

Da mesma forma, a Resolução nº 36, de 30 de junho de 2020 da Universidade Federal de Lavras, estabelece em seu art. 13, por exemplo, que a “pesquisa e o desenvolvimento tecnológico constituem atividades finalísticas” da Universidade. Em seu art. 15, ainda, estabelece que “a extensão e a cultura constituem atividades finalísticas” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS, 2021).

O Plano Geral de Retomada das Atividades da Universidade de Brasília entende que o ensino, a pesquisa e a extensão são atividades finalísticas desta instituição (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2020). A Resolução n. 024, de 11 de agosto de 2020 da Universidade Federal de Santa Maria, em seu art. 36, inciso III, entende que as

atividades finalísticas são compostas por “Ensino, Pesquisa e Extensão” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA, 2020). Outro exemplo é o Regimento Interno do Centro Socioeconômico (CSE) da Universidade Federal de Santa Catarina que em seu art. 3º estabelece que “o CSE congrega e coordena as atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2020).

Ainda, a Política Nacional de Extensão Universitária, proveniente do Fórum de Pró-Reitores das Instituições Públicas de Ensino Superior Brasileiras, define a extensão universitária como “princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, é um processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político que promove a interação transformadora da Universidade e outros setores” (FORPROEX, 2012).

Assim, entende-se as atividades finalísticas ensino, pesquisa e extensão. Ensino será entendido como atividades diárias das instituições que buscam a apropriação do saber por seus discentes, culminando em sua formação, o que inclui, também, as atividades administrativas do corpo docente, servidores e funcionários em geral. Já a pesquisa será entendida como as atividades que resultem em trabalhos científicos variados como artigos, publicações em revistas, resumos, dissertações, teses, trabalhos técnicos, *papers*, e outros trabalhos científicos. Por último, a extensão será entendida como as atividades voltadas para a comunidade e a sociedade de forma geral com o conhecimento adquirido pela investigação e pesquisa, como organização e participação em congressos científicos, conferências, palestras, espetáculos, exposições, projetos e programas de extensão, consultorias, assessorias, atividades das empresas júniores, etc.

O problema do financiamento dessas atividades pode ser evidenciado na análise das Fontes de financiamento da educação superior, meio pelos quais os recursos são alocados nas UFs específicas para a execução das políticas públicas. As Fontes de recursos estão diretamente ligadas à tributação e, por consequência, a alocação dos recursos federais para essas instituições, tornando-se central para o seu pleno funcionamento e sua autonomia.

Capítulo 2 – Financiamento da Educação Superior no Brasil

2.1. Fontes de recursos

O financiamento é um processo complexo que inclui, hoje, traçar todo o caminho do recurso até seu destino final, facilitando o controle fiscal. O processo, demasiadamente técnico, frequentemente impede ou desestimula análises mais específicas no que diz respeito ao financiamento e, em se tratando de educação superior que tem diversas fontes, é crucial para entender e verificar corretamente seu processo.

A classificação por Fontes é um instrumento contábil e fiscal que impede que a destinação dos recursos e sua finalidade sejam desviadas. O recurso, a partir de sua Fonte específica e sua função e subfunção, é exclusivamente aplicado em programas e ações com um objetivo determinado (BRASIL, 2016).

É nesse sentido que a Fonte é um importante mecanismo que liga a receita com a despesa, podendo ser verificado tanto em sua destinação, quanto em seu destino final. Na LRF isso fica muito claro em seu art. 8º:

“Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. [...]”

A vinculação das despesas deve ocorrer não apenas entre as Fontes e seu destino legal, mas também às ações determinadas decorrentes dessa Fonte após a arrecadação. Em outras palavras, não apenas vincular, a partir da Fonte, para onde o recurso vai, mas também como será utilizado.

A Fonte é composta por um código específico que define de onde o recurso é proveniente e a especificação do uso desse recurso, vinculando-o desde a sua destinação. Então, por exemplo, uma das principais Fontes de recursos utilizadas na educação em 2017 foi a fonte 112. O primeiro algarismo diz respeito à origem do recurso que, no caso, é proveniente dos Recursos do Tesouro em exercício corrente. Já os outros dois algarismos correspondem a em que será aplicado o recurso, sendo o “12” relativo a “Recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (BRASIL, 2016).

Quadro 1 – Nomenclatura Fontes de Recursos:

Grupo da fonte	Especificação da fonte
1 – Recursos do Tesouro – Exercício Corrente	12 – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Manual Técnico de orçamento, 2017.

Em outras palavras, a Fonte 112, que em 2017 foi uma das mais relevantes em se tratando de educação, diz respeito a recursos que só podem ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, oriundos diretamente do Tesouro Nacional, cuja arrecadação é feita diretamente pelos impostos.

Outras especificações dos recursos também são importantes para determinar onde serão usados como a “função” e a “subfunção”. A “função” é o agregado da área que especifica a fonte e sua atuação no detalhamento orçamentário e a “subfunção” é a especificação dessa área ao qual o recurso se destina.

A função, então, é composta por dois dígitos, que informam sua área como “educação”, “legislativa”, “judiciária”, etc. Já a subfunção é composta por três dígitos que informam sua especificidade como “Ensino Superior”, “ação legislativa”, “defesa do interesse público no processo judiciário”, etc. Assim, temos as seguintes função e subfunção da educação superior:

Quadro 2 – Função e Subfunção dos recursos:

Função	Subfunção
12 – Educação	364 – Ensino Superior

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Manual Técnico de orçamento, 2017.

Essas Fontes têm papéis que variam de ano para ano de acordo com as necessidades das Universidades ou dos contextos políticos econômicos de um determinado ano, tendo maior relevância de acordo com essas variações. Muitas vezes, esses recursos podem ser comprimidos ou podem ser mais relevantes para uma instituição em detrimento de outra. Ou seja, são vários aspectos que impactam diretamente na construção do financiamento da educação superior, especialmente nos recursos mais discricionários.

Apesar de sua autonomia financeira estar garantida pela CF 88, não há uma definição muito clara, ainda hoje, sobre as regras de financiamento das Universidades cujo orçamento anual é centralizado na União (AMARAL, 2008). Isso acaba por limitar as opções não apenas de financiamento em si, mas também como serão aplicados os recursos repassados para essas instituições.

É, assim, imprescindível mapear e compreender o papel dessas Fontes no financiamento das Universidades Federais. As Fontes são o primeiro passo para rastrear como esses recursos são distribuídos entre as instituições e também internamente a elas, de acordo com a sua organização e seus objetivos. Essas Fontes, entretanto, podem financiar diversos aspectos da mesma instituição e até perpassar outras categorias da educação, como a educação básica, por exemplo, além de instituições de pesquisa e estudos.

2.2. As Fontes de financiamento da Educação Superior

São diversas Fontes que financiam as diversas áreas da educação superior, às vezes sustentando mais de um tipo de atividade das instituições federais. No caso da Educação Superior, as Fontes de financiamento comportam diversas origens que podem ser mensuradas por ano com suas respectivas LOAs e pelo SIOP.

Elas são divididas por origem e por especificação, sendo que para a educação superior temos 5 origens diferentes no último decênio e referidas pelo seu primeiro algarismo, sejam elas: a) Recursos do Tesouro – Exercício corrente (algarismo 1), b) Recursos de Outras Fontes – Exercício Corrente (algarismo 2), c) Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores (algarismo 3), d) Recurso de Outras Fontes – Exercícios Anteriores (algarismo 6) e e) Recursos Condicionados (algarismo 9). Em seguida, há também a especificação da Fonte de recursos, formada por dois algarismos e que variam de acordo com suas finalidades como, por exemplo, a Fonte “112”, cuja a especificação “12” trata dos “Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação” (BRASIL, 2017).

No caso da educação superior, relativo às Universidades federais, analisando as LOAs e as informações fornecidas pelo SIOP, no período de 2010 a 2020, foi possível identificar 34 fontes de financiamento oriundas dessas origens de acordo com o quadro 3:

Quadro 3 – As Fontes de financiamento da Educação Superior entre 2010 e 2020

FONTE	ESPECIFICAÇÃO DA FONTE
100	Recursos Primários de Livre Aplicação – Exercício Corrente
108	Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde – Exercício Corrente
112	Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Exercício corrente
142	Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluídos – Exercício Corrente
144	Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações – Exercício Corrente
151	Recursos Livres da Seguridade Social – Exercício Corrente
153	Recursos Destinados às Atividades-Fins da Seguridade Social – Exercício Corrente
156	Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público – Exercício Corrente
157	Receitas de Honorários de Advogados – Exercício Corrente
169	Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público – Exercício Corrente
174	Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais – Exercício Corrente
188	Recursos Financeiros de Livre Aplicação – Exercício Corrente
195	Doações de Entidades Internacionais – Exercício Corrente
250	Recursos de Outras fontes – Exercício corrente – Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação
263	Recursos de Outras Fontes – Exercício corrente – Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público
270	Recursos de Outras Fontes – Exercício corrente – Recursos Próprios Primários com Aplicação Específica
280	Recursos de Outras fontes – Exercício corrente – Recursos Próprios Financeiros
281	Recursos de Outras fontes – Exercício corrente – Recursos de Convênios
282	Recursos de Outras fontes – Exercício corrente – Restituição de Recursos de Convênios e Congêneres
295	Recursos de Outras Fontes – Exercício corrente - Doações de Entidades Internacionais
296	Recursos de Outras fontes – Exercício corrente – Doações de Pessoas ou Instituições Privadas Nacionais
300	Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores – Recursos Primários de Livre Aplicação
312	Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – SUPERAVIT
329	Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores – Recursos de Concessões e

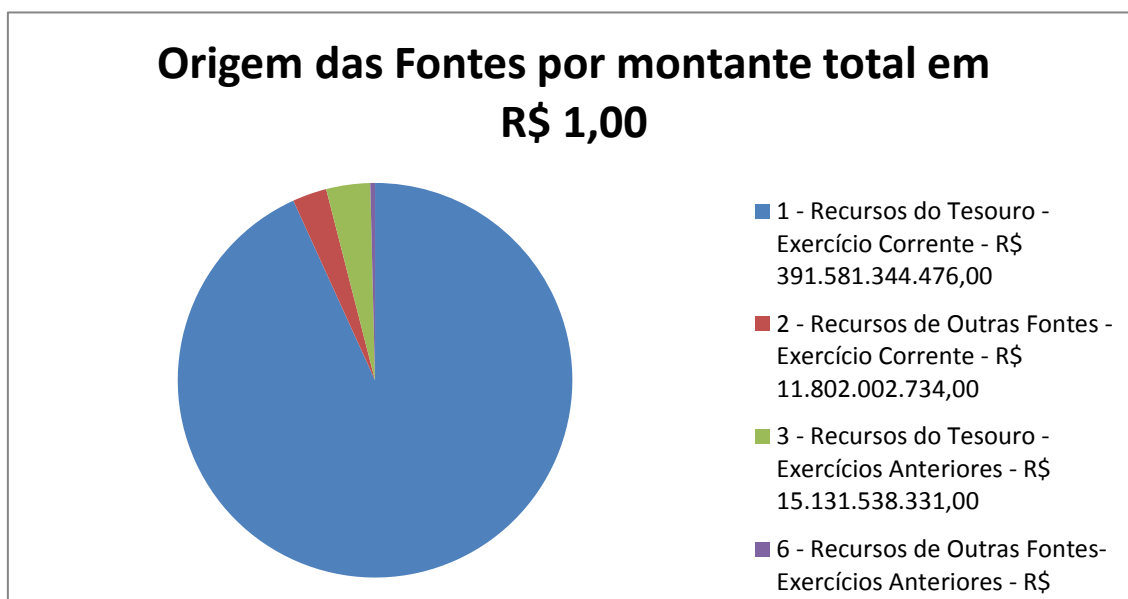
Permissões	
342	Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores – Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluídos
374	Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Jurídicos
650	Recursos de Outras Fontes – Exercícios Anteriores – Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação
663	Recursos de Outras Fontes – Exercícios Anteriores – Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público
680	Recursos de Outras Fontes – Exercícios Anteriores – Recursos Próprios Financeiros
681	Recursos de Outras Fontes – Exercícios Anteriores – Recursos de Convênios
696	Recursos de Outras Fontes – Exercícios Anteriores – Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais
900	Recursos Condicionados – Recursos Primários de Livre Aplicação
956	Recursos Condicionados – Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público
969	Recursos Condicionados – Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público

Fonte: SIOP.

Elaboração própria.

Importante notar que apesar de existirem 34 fontes diferentes de financiamento, a grande maioria é provida por recursos diretos do Tesouro Nacional, ou seja, recursos de impostos nacionais. Podemos verificar a importância da construção da estrutura de tributação, dessa forma, de acordo com o Gráfico 1:

Gráfico 1 – Composição do financiamento da educação superior por origem das Fontes entre 2010 e 2020:



Fonte: SIOP.

Elaboração própria.

Fica clara, pelo Gráfico 1, a importância dos recursos diretos do Tesouro, arrecadados no processo tributário, compondo 96,8% do total do financiamento da educação superior e somando um total de R\$ 420.145.303.025,00 (quatrocentos e vinte bilhões cento e quarenta e cinco mil trezentos e três e vinte e cinco centavos) informado em “dotação atual” no SIOP. Já as Fontes de origens condicionadas (algarismo 9) variam sua participação de ano para ano, sendo que entre 2010 e 2020 somente fizeram parte das previsões orçamentárias nos anos de 2016 e 2018 com um montante de R\$ 3.401.462.749,00 (três bilhões quatrocentos e um milhões quatrocentos e sessenta e dois mil e setecentos e quarenta e nove) mas que, por outro lado, não aparecem como dotações atuais no SIOP, apenas como “projeto de lei” e “dotação inicial”.

O projeto de lei é a previsão orçamentária das Universidades, constantes nas LOAs respectivas. Já a dotação inicial é a o que de fato foi repassado às Universidades no começo do ano fiscal em questão. Ainda há a “dotação atual” que é o montante total de recursos repassados às Universidades até o atual momento, sendo a dotação inicial e outros recursos recebidos ao longo do ano como, por exemplo, a suplementação parlamentar.

Muitos desses recursos são, inclusive, determinados por leis posteriores como os da Fonte 42 provenientes de “compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos”, conforme o texto da Lei nº 12.734 de 30 de novembro de 2012. Essa Fonte, por exemplo, aparece no orçamento de outras instituições federais também, especialmente na educação básica.

A cada ano essas Fontes podem variar na composição do orçamento das Universidades. A fonte 195, referente a doações de Entidades Internacionais, aparece apenas nos anos de 2012 e 2013 para a Universidade federal do Paraná e para a Universidade federal do Acre, respectivamente, referentes às atividades de “Funcionamento das Universidades Federais” e de “Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão”.

Além da fonte 195, a fonte 108 aparece pela primeira vez nesses dez anos em 2014, após a aprovação da Lei nº 12.858/2013 que, como já explicitado, vinculou os recursos do FS decorrentes da exploração de petróleo e gás natural ao investimento em educação. Isso indica que a construção do orçamento perpassa diversos caminhos, não apenas técnicos, mas também políticos desde as suas origens (BRASIL, 2013).

De toda forma, as mesmas Fontes podem destinar recursos financeiros para áreas diferentes da educação. Uma mesma Fonte pode distribuir recursos para a educação superior e também para a educação básica, para o pagamento de vencimentos, aposentadorias, subsídios em geral e também para o financiamento de projetos de extensão, etc.

Nesse sentido, é possível pensar em mais de um financiamento entre as instituições federais, especialmente se entendermos que o montante total de recursos voltados para a educação superior não demonstra fielmente o quadro específico para todas as atividades finalísticas. A complexidade do financiamento pode determinar cenários diversos para cada uma dessas atividades, sendo necessária uma investigação mais profunda.

2.3. Montante total de recursos para a Educação Superior

O debate sobre o financiamento frequentemente encontra valores totais brutos do orçamento que não necessariamente se referem ao objeto proposto da pesquisa. Por exemplo, pensar no montante total do orçamento público para a educação inclui despesas com pessoal, encargos, infraestrutura, investimentos em pesquisas, projetos,

convênios, etc., e que, por vezes, um agrupamento de despesas não necessariamente afeta outro.

A despesa com pessoal, certamente, é um dos aspectos do financiamento mais importantes, uma vez que assegura a autonomia administrativa das IFES. Entretanto, apesar de compor parte essencial para alcançar os objetivos das atividades finalísticas das Universidades, não necessariamente é onde residem seus problemas. Uma Universidade pode ter garantido essa questão e não ter recursos discricionários suficientes para alocar em seus projetos de pesquisas ou não disponibilizar de recursos de investimentos necessários, por exemplo.

Outra questão importante é que o montante total de recursos para financiar a educação superior é comumente utilizado nas pesquisas sem nenhum tipo de discriminação. Então, muitas vezes, o financiamento é visto como um montante total de recursos voltados para as Universidades, por exemplo, quando, na verdade, há grandes aportes de financiamento para hospitais universitários ou para pagamentos de sentenças judiciais incluídos nesse montante que, apesar de comporem mecanismos importantes de funcionamento das Universidades e da educação superior em geral, precisam ser vistos a parte.

Os recursos totais incluem as Universidades federais, Universidades rurais, Institutos Federais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), Centros tecnológicos, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Hospitais Universitários. Entretanto, não são apenas esses recursos específicos que são direcionados à área da educação superior. Outros são direcionados, por exemplo, à atenção básica, proteção e benefícios ao trabalhador, formação de recursos humanos, etc. (BRASIL, 2020b).

Nesse sentido, o montante total da dotação atual referente às Universidades Federais, de acordo com o SIOP, entre 2010 e 2020, é de R\$ 420.330.540.295,00 (quatrocentos e vinte bilhões trezentos e trinta milhões quinhentos e quarenta mil e duzentos e noventa e cinco). Já o montante total de recursos voltados para a Subfunção “364”, especificamente para a educação superior, por exemplo, é de R\$ 259.804.509.137,00 (duzentos e cinquenta e nove milhões oitocentos e quatro milhões quinhentos e nove mil e cento e trinta e sete).

Em se tratando dos recursos voltados diretamente para as Universidades, a análise pelas Fontes torna-se essencial, pois, independente da subfunção, é possível determinar seu montante total. A subfunção deve ser utilizada para analisar recursos

mais específicos como “Desenvolvimento Científico” (subfunção “571”), uma das atividades finalísticas das Universidades, mas que também é subfunção de outras IFES. Outras subfunções ainda podem ser utilizadas em diferentes setores da educação como a básica e a superior, principalmente no que diz respeito a ordens judiciais ou encargos e outros custos com pessoal.

Além disso, é necessário verificar os valores totais apresentados tanto pelas LOAs como pelo SIOP por seus valores corrigidos, uma vez que esses apenas mostram valores brutos de cada ano. Assim, um dos índices mais utilizados pelo Banco Central nos Relatórios de Inflação (BANCO CENTRAL, 2021) e que muitos desses recursos são, inclusive, utilizados no mercado em geral pelas Universidades com compras de insumos, mercadorias, utilização de mão de obra e produtos em investimento de infraestrutura, etc., os valores devem ser corrigidos pelo IPCA entre os anos de 2010 e 2020 para os devidos fins nas análises deste trabalho, sendo indicado quando não o forem.

Ao observar as LOAs, podemos determinar o montante total de recursos financeiros na educação superior para as Universidades Federais. Nos últimos dez anos foram repassados para as Universidades Federais R\$ 372.376.222.351,00 (trezentos e setenta e dois bilhões trezentos e setenta e seis milhões duzentos e vinte e dois mil trezentos e cinquenta e um) em valores brutos. Esse mesmo valor corrigido pelo IPCA equivale a R\$ 470.877.285.145,00 (quatrocentos e setenta bilhões oitocentos e setenta e sete milhões duzentos e oitenta e cinco mil e cento e quarenta e cinco), de acordo com o Quadro 4:

Quadro 4 – Montante total de recursos repassados às Universidades de 2010 a 2020:

ANO	TOTAL EM R\$ 1,00	TOTAL CORRIGIDO IPCA
2010	18.964.702.911	33.204.950.237
2011	22.755.024.114	37.360.151.038
2012	25.451.144.936	39.595.599.045
2013	27.124.460.227	42.198.858.014
2014	32.062.335.787	44.256.710.725
2015	36.057.816.743	45.052.238.583
2016	38.387.793.452	44.830.907.668
2017	41.827.433.798	47.515.630.798

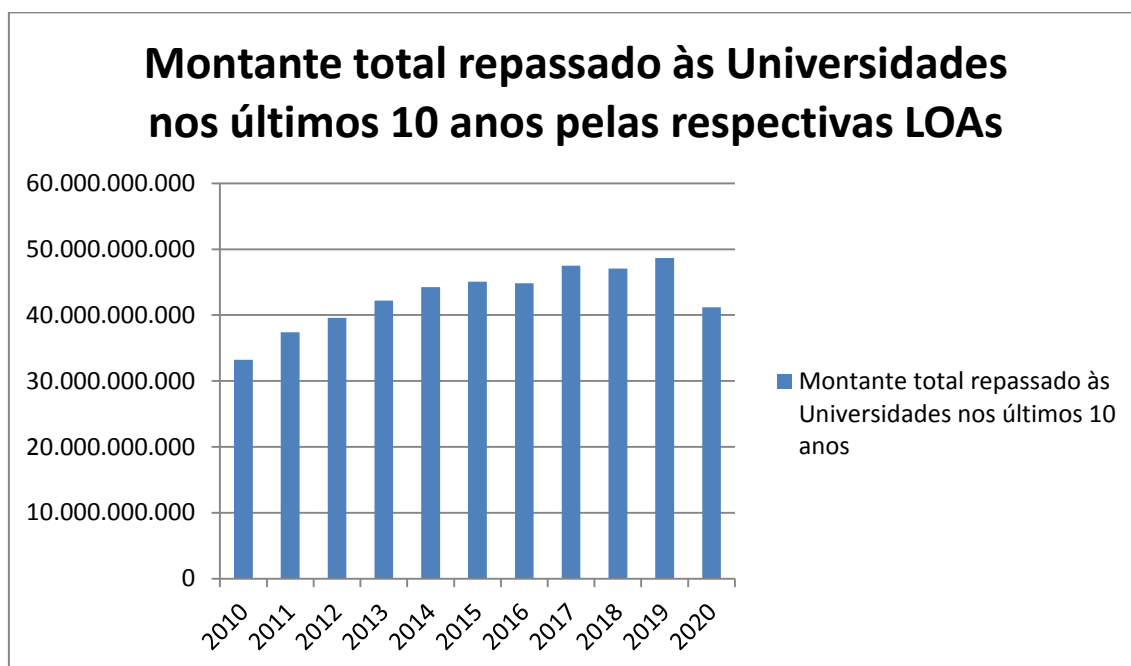
2018	43.092.664.247	47.049.293.022
2019	46.013.713.125	48.645.450.185
2020	40.619.123.011	41.167.495.830
TOTAL	372.356.212.351	470.877.285.145

Fonte: SIOP

Elaboração própria.

Ao observarmos o montante total entre 2010 e 2020, observamos que apenas no ano de 2020 esse montante caiu, tendo aumentos sucessivos nos demais anos e mantendo uma certa constância em relação à eles, sendo que apenas depois de 2016 esses valores aumentam muito pouco em comparação com os anos anteriores. Já no último ano apresenta um significativo corte em seu montante total:

Gráfico 2 – Montante total repassado às Universidades entre 2010 e 2020 pelas respectivas LOAs:



Fonte: SIOP.

Elaboração Própria

O orçamento total previsto em LOAs, claro, não representa o orçamento total repassado para a educação superior, uma vez que há a possibilidade de outros mecanismos legais vincularem recursos para os órgãos públicos em geral. Nesse sentido, o montante total de financiamento para as Universidades Federais deve ser

visto por sua dotação atual, que é o total orçado inicial reduzido ou acrescido por alterações e créditos suplementares, especiais e extraordinários (BRASIL, 2020b). De acordo com o SIOP, esse montante, como visto a cima, até novembro de 2021, é de R\$ 420.330.540.295,00 (quatrocentos e vinte bilhões trezentos e trinta milhões quinhentos e quarenta mil e duzentos e noventa e cinco), uma diferença significativa de R\$ 47.974.327.944,00 (quarenta e sete bilhões novecentos e setenta e quatro milhões trezentos e vinte e sete mil e novecentos e quarenta e quatro) em relação ao total orçado pelas LOAs sem correção.

A queda brusca indicada em 2020 pelo Quadro 2 e o Gráfico 2, são decorrentes do PPA do governo Bolsonaro, iniciado em 2019. Durante o primeiro ano de gestão, de acordo com a lei, o novo governo ainda aplica o último ano orçamentário do governo anterior, aprovado pelo Congresso Nacional, em seu primeiro ano de gestão. Dessa maneira, os recursos para a educação superior, que já vinham sendo afetados pelos problemas endêmicos das IFES e também pela EC nº 95/2016, sofrem uma redução significativa no primeiro ano orçamentário do PPA vigente.

Já em relação às Fontes que financiam a Educação Superior, temos o seu montante total entre 2010 e 2020 por dotação atual, especificadas para cada uma, de acordo com o Quadro 5:

Quadro 5 – Montante total de dotação atual da Educação Superior por Fontes entre 2010 e 2020:

Fonte	Especificação da fonte	Valores em R\$ 1,00
100	Recursos do Tesouro – Exercício corrente – Recursos ordinários	172.559.765.756
108	Recursos do Tesouro – Exercício corrente – Recursos do Fundo Social	1.541.209.279
112	Recursos do Tesouro – Exercício corrente – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	217.922.988.406
464	Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluídos	11.082.155
144	Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações	8.188.143.525
151	Recursos do Tesouro – Exercício corrente – CSLLPJ	13.380.970.112

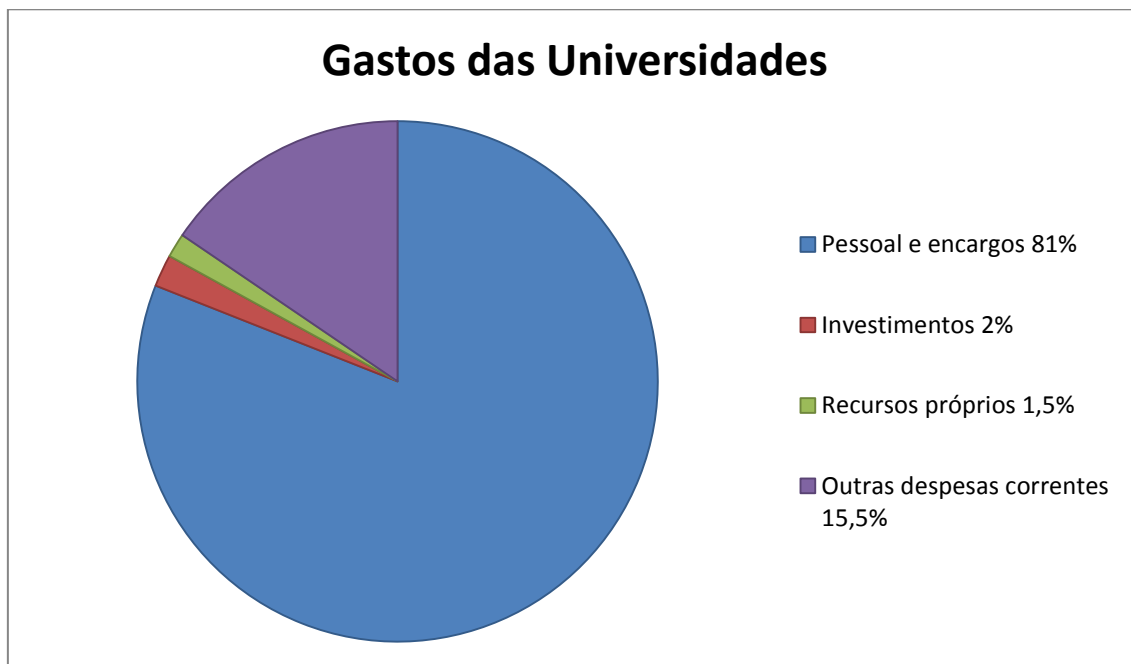
153	Recursos do Tesouro – Exercício corrente - COFINS	3.750.067.246
156	Recursos do Tesouro – Exercício corrente – Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	26.337.599.523
157	Receitas de Honorários de Advogados	1.872.431
169	Recursos do Tesouro – Exercício corrente – Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	45.030.090.438
174	Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	8.643
188	Recursos do Tesouro – Exercício corrente – Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	7.426.717.655
195	Recursos do Tesouro – Exercício corrente – Doações de Entidades Internacionais	34.445.204
250	Recursos de Outras fontes – Exercício corrente – Recursos próprios não financeiros	14.037.264.899
263	Recursos de Outras Fontes – Exercício corrente – Reforma Patrimonial - Privatizações	5.100.565
270	Recursos Próprios Primários com Aplicação Específica	
280	Recursos de Outras fontes – Exercício corrente – Recursos Próprios Financeiros	535.108.531
281	Recursos de Outras fontes – Exercício corrente – Recursos de Convênios	1.428.396.351
282	Recursos de Outras fontes – Exercício corrente – Restituição de Recursos de Convênios e Congêneres	100.456.605
295	Recursos de Outras fontes - Doações de Entidades Internacionais	3.942.082

296	Recursos de Outras fontes – Exercício corrente – Doações de Pessoas ou Instituições Privadas Nacionais	11.201.456
300	Recursos Primários de Livre Aplicação	8.506.771.396
312	Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - SUPERAVIT	5.832.343.388
329	Recursos de Concessões e Permissões	6.487.566
342	Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluídos	4.177.156.113
374	Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	359.806.178
650	Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação	1.685.585.293
663	Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos de Patrimônio Público	388.174
680	Recursos Próprios Financeiros	238.688.014
681	Recursos de Convênios	78.605.481
696	Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais	3.699.335
900	Recursos Condicionados – Recursos Ordinários	2.992.980.616
956	Recursos de Outras Fontes – Exercício corrente – Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	0
969	Recursos de Outras Fontes – Exercício corrente – Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	0
TOTAL		536.188.942.416

Fonte: SIOP.

A grande maioria dessas Fontes, como indica o Gráfico 3, é voltada ao pagamento de despesas obrigatórias como pessoal e encargos, amortização da dívida, multas de processos jurídicos, etc, o que, por outro lado, é comum de qualquer instituição. Atualmente, o financiamento da educação superior ultrapassa 80% de seu orçamento apenas com despesas com pessoal e encargos:

Gráfico 3 – Gastos das Universidades



Fonte: Câmara dos Deputados – *Financiamento da Educação Superior: Impasses e perspectivas*. 2018.

Elaboração Própria.

Se pensarmos nesse total sem discriminação, poderemos encontrar um conjunto de informações que não necessariamente correspondem à situação de uma Universidade em específico. Por exemplo, os gastos das Universidades no país indicam que há em torno de 1,5% de gastos com recursos próprios quando, na realidade, algumas Universidades, como a UnB, apresentam, sozinhas, uma porcentagem próxima a essa e, por outro lado, algumas Universidades não chegam a gastar 0,5% desses recursos (BRASIL, 2018).

Outro aspecto importante a se considerar é o comportamento das Fontes ao longo dos anos. Observar esse comportamento é fundamental para entendermos quais atividades estão tendo maiores aportes de recursos ou redução, em especial se queremos determinar recursos voltados pesquisa e extensão.

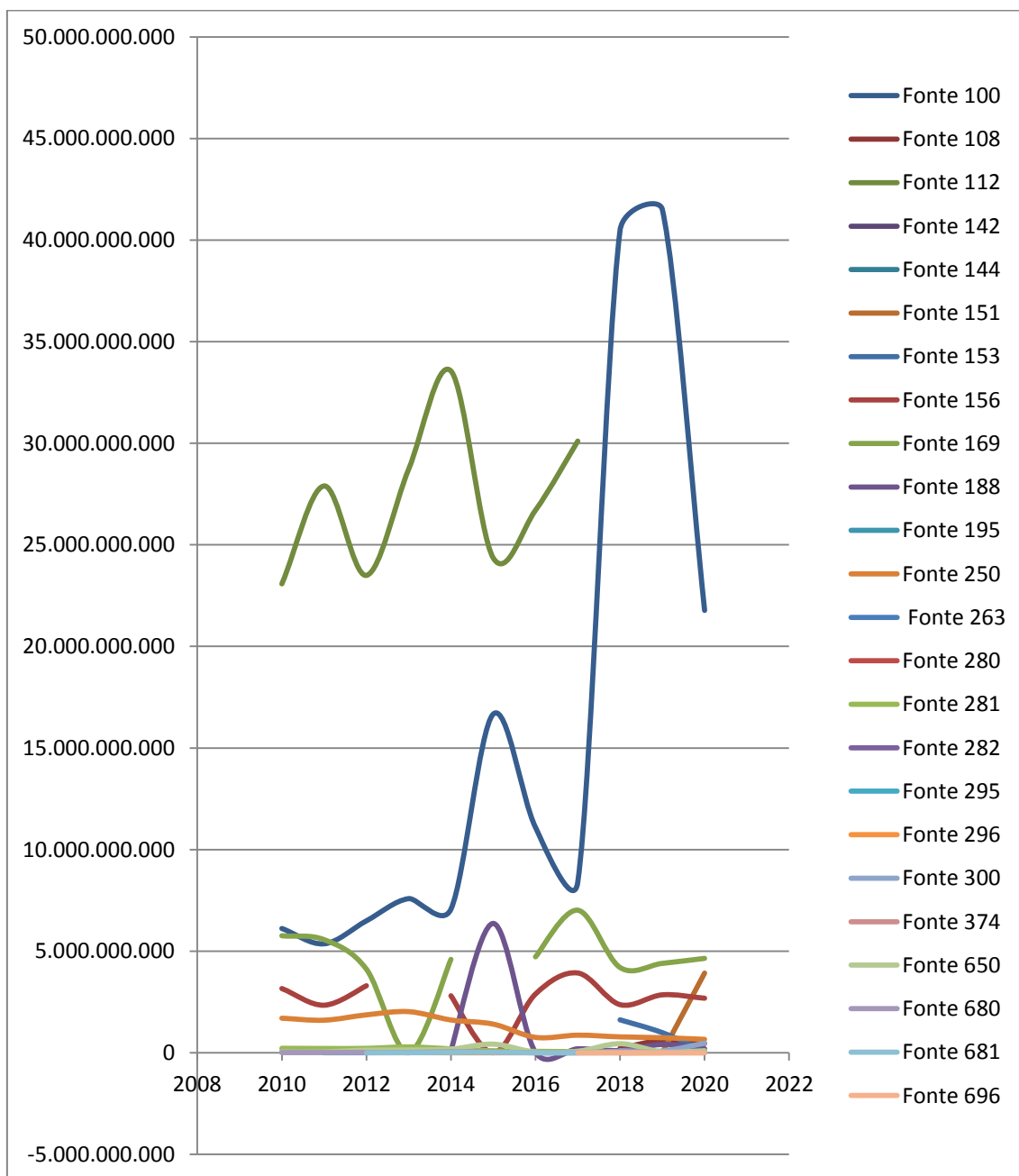
Para que haja uma melhor compreensão do financiamento por Fontes, é necessário verificar como esses recursos são distribuídos ao longo dos anos, uma vez que variam e até mesmo podem se extinguir de um ano para o outro. É necessário verificar como se comportam essas Fontes para entender como e onde os recursos estão sendo aplicados.

2.4. Comportamento das Fontes de Financiamento da educação superior entre 2010 e 2020

Ao observarmos em separado o orçamento total da educação superior, a primeira impressão é de que o orçamento, até o ano de 2019, vinha aumentando a cada ano. Em termos absolutos houve, de fato, esse aumento, entretanto, devemos nos ater às alocações dos recursos para áreas determinadas, considerando também as oscilações da própria economia que podem afetar, como já dito, esses valores de ano para ano.

Para tanto, é necessário verificar como cada Fonte de financiamento se comporta por ano:

GRÁFICO 4 – Comportamento das Fontes de financiamento da educação superior entre os anos de 2010 e 2020



Fonte: SIOP.

Elaboração própria.

O Gráfico 4 demonstra que, apesar dos aumentos consecutivos em termos absolutos da educação superior, cada Fonte varia de ano para ano seu próprio montante, demonstrando que não são Fontes de financiamento lineares, o que significa que as atividades das Universidades também variam quanto aos seus orçamentos mais

específicos. Ainda, é possível confirmar que nem todas as Fontes estão presentes todos os anos.

Também fica evidente pelo Gráfico 4 que as Fontes mais importantes desse período são as Fontes 112 e 100. As duas Fontes destinam-se a todas as atividades finalísticas, mas principalmente ao pagamento de Pessoal (PES) e Outras Despesas Correntes (ODC). Esses recursos são voltados principalmente às despesas com pessoal ativo e inativo, cargos, funções, vencimentos e vantagens, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, gratificações, material de consumo, diárias, custos de manutenção das Universidades, contribuições, subvenções, etc. (BRASIL, 2020b).

Entretanto, ODC também compõe uma parte do orçamento voltado para atividades finalísticas de pesquisa e extensão. É importante notar que a Fonte 100, por exemplo, é uma Fonte de livre aplicação e, portanto, composta por recursos discricionários. Isso significa que é uma Fonte que pode variar seus investimentos com despesas obrigatórias e discricionárias ao mesmo tempo em determinado ano.

A Fonte 112, cuja especificação é “Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (MDE), comporta as seguintes despesas: a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; b) aquisição, manutenção construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; c) ao uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; d) aos levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; e) à realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; f) à concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; g) à amortização e custeio de operações de crédito destinadas à MDE; h) à aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 2016).

Trata-se, então, exclusivamente de recursos voltados à manutenção das atividades docentes e subsídios a essas atividades como insumos, bolsas aos alunos, aquisição de material escolar, etc. É uma Fonte que perpassa uma das atividades finalísticas destacadas, mas que não necessariamente compõe outras, o que significa que seus recursos devem ser analisados por esse espectro em específico.

O gráfico também pressupõe um comportamento caótico das Fontes, apesar de que grande parte parece se manter mais ou menos estável na parte inferior, ou seja, as Fontes com menores montantes de recursos.

A queda brusca indicada em 2020 pelo Quadro 4 e o Gráfico 2, são decorrentes do Plano Plurianual (PPA) do governo Bolsonaro, iniciado em 2019. Durante o primeiro ano de gestão, de acordo com a lei, o novo governo ainda aplica o último ano orçamentário do governo anterior, aprovado pelo Congresso Nacional, em seu primeiro ano de gestão. Dessa maneira, os recursos para a educação superior, que já vinham sendo afetados pelos problemas endêmicos das IFES e também pela EC nº 95/2016, sofrem uma redução significativa no primeiro ano orçamentário do PPA vigente.

Outra Fonte importante é a “169” que aparece entre os anos de 2010 a 2013 e depois só reaparece a partir do ano de 2016. Essa Fonte é composta por recursos oriundos do Plano de Seguridade Social do Servidor Público, previsto na CF 88, e compondo, também, uma importante fonte de financiamento a partir da tributação (BRASIL, 1990).

Entretanto, há Fontes que, segundo o Gráfico 4, parecem manterem estáveis o montante total de recursos alocados em seus objetivos específicos. Dessa maneira, é necessário verificar em separado, também, se essas Fontes sofreram ou não impactos que afetam diretamente as atividades finalísticas das Universidades.

Em 2016, com a implementação da EC nº 95/2016, os custos totais com encargos e pessoal se mantiveram estáveis, corrigidos a cada orçamento pelo IPCA, enquanto que despesas de custeio e investimento sofreram severos cortes, impactando diretamente nas atividades finalísticas das Universidades (BRASIL, 2018).

A maior parte dos recursos das Universidades está centrada na manutenção de Pessoal e seu funcionamento diário com o corpo docente e a administração em geral. Apesar disso, essas Fontes também podem compor outras destinações importantes como capacitações e fomentos às ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão (LOAs), uma vez que podem financiar aspectos previstos em ODC.

Ao verificar as especificidades do orçamento total da educação superior, é possível dividi-lo em diversos aspectos orçamentários e buscar depreender os diversos

financiamentos dentro deste orçamento. Ou melhor, instituir que Fontes e que recursos são repassados para as atividades finalísticas em separado.

2.5. Comportamento do financiamento por função e subfunção

O financiamento por função e subfunção destaca um quadro mais geral do orçamento da educação superior. Basicamente é uma especificação relativa às funções típicas das instituições, agregando diversas áreas de despesa e possibilitando a consolidação dos gastos do setor público (BRASIL, 2020b).

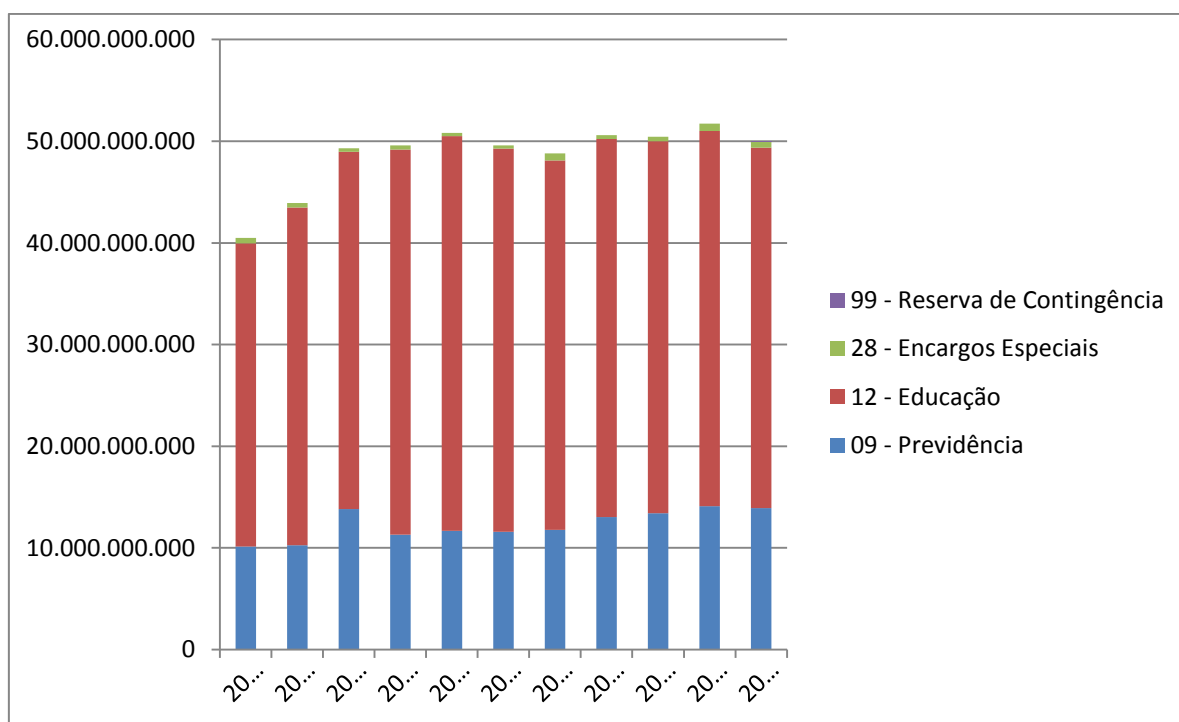
As Universidades têm apenas 4 funções em se tratando de financiamento:

Quadro 6 – Funções da Educação Superior

09	Previdência Social
12	Educação
28	Encargos Especiais
99	Reserva de Contingência

Essas especificações constam todos os tipos de despesas, obrigatórias e discricionárias, sendo relevantes quanto ao montante total repassado para funções específicas gerais como a educação. Ou seja, não é possível determinar o que foi repassado para as atividades finalísticas em específico, por exemplo. São considerados os recursos tanto obrigatórios, quanto discricionários, bem como recursos com pagamentos de dívidas, alienações, determinações judiciais, etc., e também com pessoal, pesquisa e extensão. Entretanto, é uma maneira interessante para observar como tem sido gasto os recursos de forma geral.

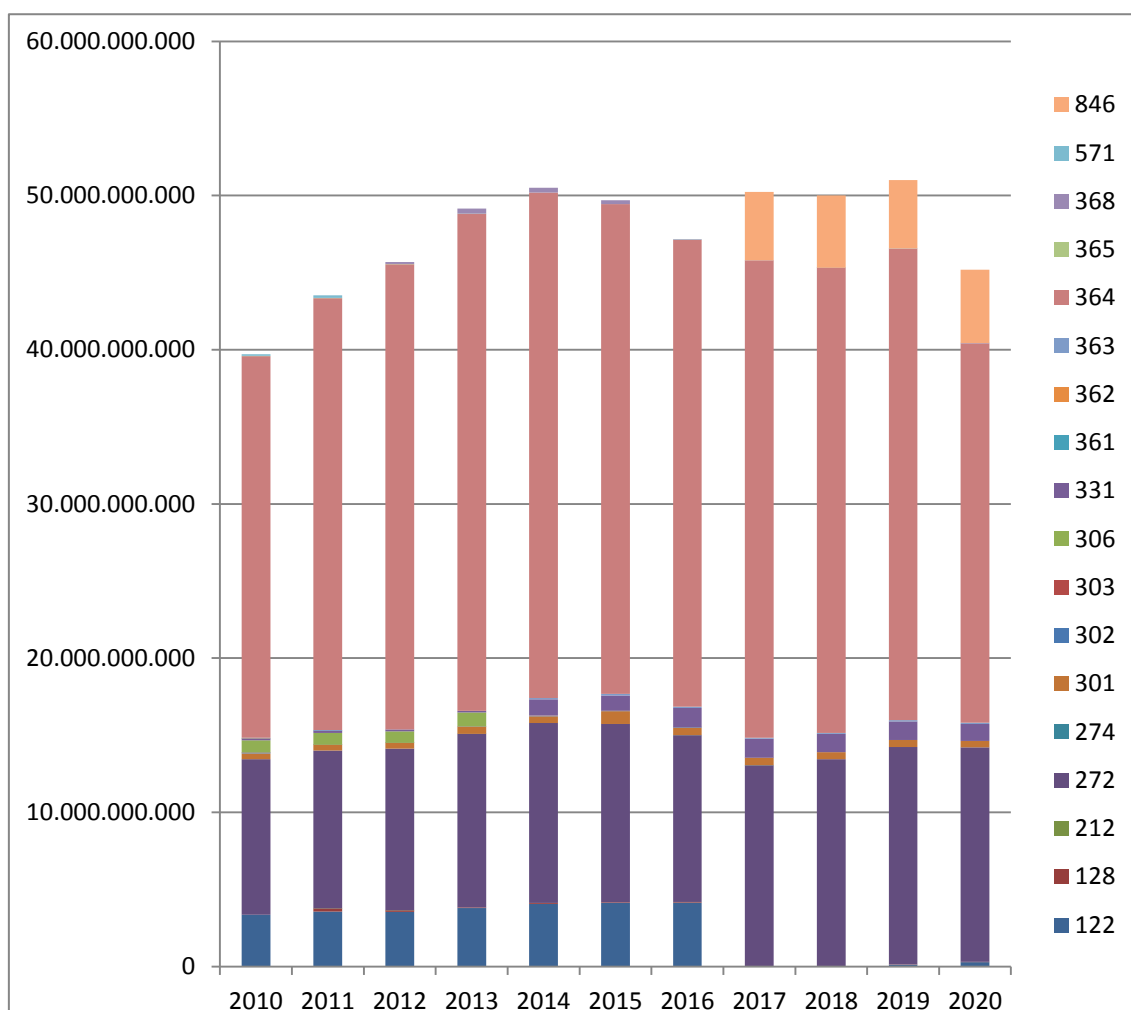
Dessa forma, ao observamos a composição dos recursos voltados às funções da educação superior verifica-se uma dominância da função “Educação”. Essa função pode contemplar todas as atividades finalísticas e, em especial, despesas com pessoal e encargos:

Gráfico 5 – Composição do financiamento por função:

O Gráfico 5 corrobora com o Gráfico 3, demonstrando que há um aumento de gastos obrigatórios com pessoal e encargos indicado pelo aumento constante nos últimos dez anos da função Previdência, além dos recursos vinculados com despesas com o grupo de despesas PES, que será avaliado mais adiante, na função Educação. Isso significa que, além do aumento com a Previdência, é possível que nesse período os recursos destinados à função Educação também tenham aumentado em relação às despesas obrigatórias com PES, ainda que no montante geral pareçam ter diminuído.

Ou seja, o quadro geral de gastos do setor público com educação superior aponta que a maior parte do financiamento é voltada ao pagamento de Pessoal e à manutenção das atividades diárias das Universidades, as atividades finalísticas de Ensino, uma vez que a função Educação é composta, majoritariamente, pelo financiamento das ações de MDE.

Além das 4 funções tem 19 subfunções que comportam os recursos da educação superior para grupos mais específicos de despesa como, por exemplo, “educação superior”, “administração geral”, “proteção e benefícios ao trabalhador”, etc.:

Gráfico 6 - Composição do financiamento por subfunção:

O Gráfico 6 aponta para as subfunções “Educação Superior” (364) e “Previdência do Regime Estatutário” (272) compondo a maior parte dos recursos das Universidades. Essas duas subfunções são as que mais abarcam os recursos de despesas obrigatórias com pessoal e encargos, sendo agrupadas nas funções Educação (12) e Previdência (09) respectivamente.

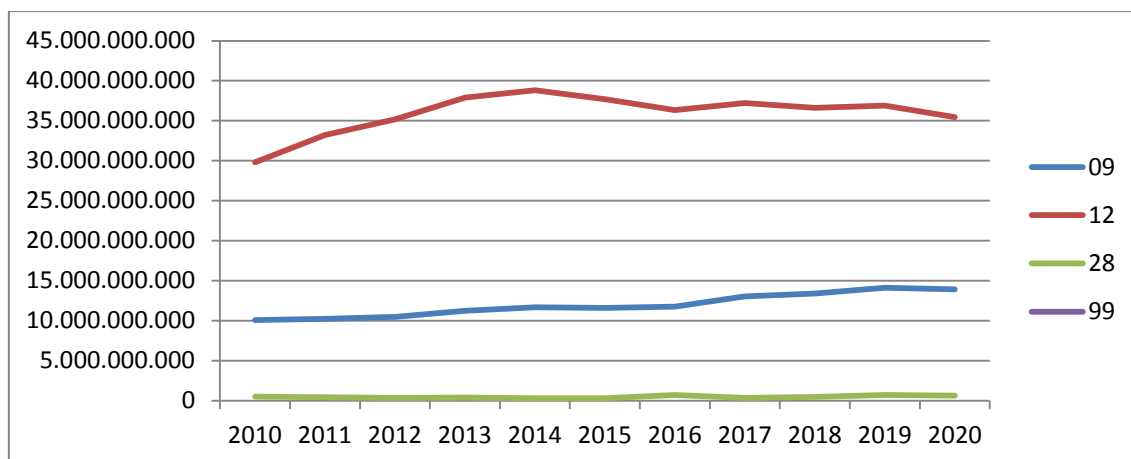
Essas duas subfunções caracterizam 87,5% do orçamento total das Universidades. A subfunção “Educação Superior” compreende um total de R\$ 326.278.778.066,00 em valores corrigidos, enquanto que a subfunção “Previdência do Regime Estatutário” compreende R\$ 130.527.747.108,00 do total de R\$ 521.864.872.623,00.

Já a subfunção “Desenvolvimento Científico” compreende apenas R\$ 278.239.181,00 ou 0,05% dos recursos totais das Universidades. Apesar de não ser a

única subfunção a financiar as atividades finalísticas de pesquisa e extensão, é importante notar que é quase imperceptível sua contribuição para as áreas.

Ao verificamos como se deu esse financiamento ao longo do último decênio, percebe-se uma mudança de comportamento entre 2016 e 2017:

Gráfico 7 – Comportamento do Financiamento por Função de 2010 a 2020



Fonte: SIOP.

Elaboração Própria.

O Gráfico 7 mostra uma queda na função Educação e um aumento na função Previdência entre 2015 e 2017. Se a queda apresentada no gráfico na função educação é decorrente do aumento da função previdência, isso demonstra que os recursos discricionários contidos na função Educação podem ter sido comprimidos.

Entretanto, não é possível determinar apenas pela função e pela subfunção como o comportamento dos recursos voltados às atividades finalísticas, uma vez que a função Educação pode financiar diversas áreas. É necessário, dessa forma, analisar o orçamento por Grupo de Despesa, que permite agrupar os recursos por objetos de gasto (BRASIL, 2020b).

2.6. Financiamento por Grupos de Despesa

Ao olharmos para as Fontes de financiamento percebemos que, independentemente de suas origens, elas podem financiar uma série de áreas e atividades diferentes. Por exemplo, as Fontes mais importantes, 100 e 112, financiam ou

financiaram todos os grupos de despesas das Universidades federais. Ou seja, os maiores montantes de recursos podem financiar praticamente todas as atividades das Universidades em maiores ou menores aportes.

Assim, devemos decompor os recursos repassados nesses grupos de despesas previstos de acordo com o orçamento, sejam eles: 1) *Pessoal e Encargos Sociais*; 2) *Juros e Encargos da Dívida*; 3) *Outras Despesas Correntes*; 4) *Investimentos*; 5) *Inversões Financeiras*; 6) *Amortização da Dívida*.

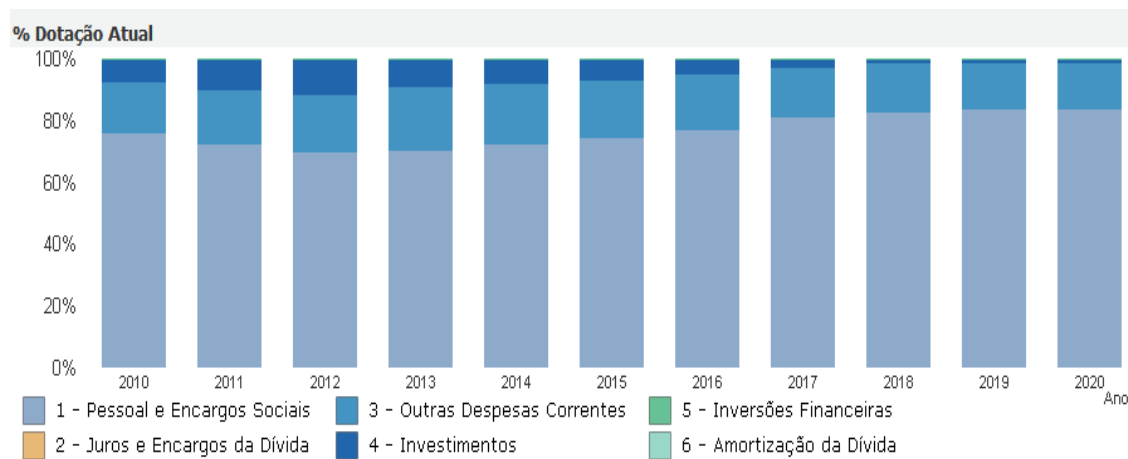
Para as atividades finalísticas, os grupos de despesas mais importantes são Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos. Apesar dos outros grupos impactarem também não apenas no orçamento, mas também no próprio financiamento das atividades das instituições federais, compõem despesas mais voltadas ao pagamento de juros, operações de créditos, sentenças judiciais, aquisição de móveis, pagamento da dívida pública, etc.

Os grupos de despesas mais importantes correspondem, então:

- 1) **Pessoal e Encargos Sociais (PES):** Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000 (BRASIL, 2016).
- 2) **Outras Despesas Corrente (ODC):** Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa (BRASIL, 2016)
- 3) **Investimentos (INV):** Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente (BRASIL, 2016)

Considerando as despesas por grupo de despesa, verifica-se, novamente, que boa parte do orçamento é voltada para Pessoal e Encargos, além da administração em geral, chegando em torno de 81% seu custo total da educação superior apenas com esse tipo de despesa (BRASIL, 2018). Assim, ao decompor o financiamento nesses grupos temos o seguinte gráfico, com valores não corrigidos pelo IPCA:

Gráfico 8 – Dotação total por grupo de despesa entre 2010 e 2020



Fonte: SIOP.

Fica claro pelo Gráfico 8 que a maior parte do financiamento das Universidades é de fato com PES, correspondendo a R\$ 325.185.589.223,00 ou 77,3% do total do financiamento dessas instituições, segundo o SIOP. Em seguida, ODC abarca R\$ 72.277.790.104,00, sendo 17,2% do total das despesas. Por último, em relação à INV, o montante total dos últimos dez anos é de R\$ 22.502.490.669,00, ou 5,3% desse total.

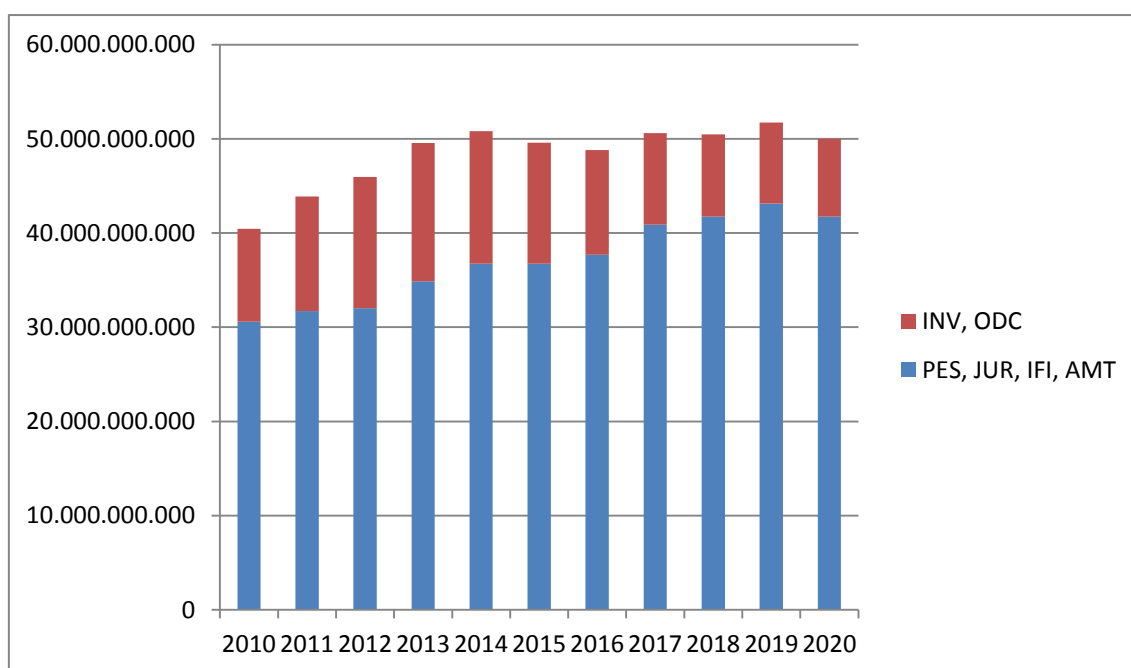
Dessa maneira, é possível estabelecer que o financiamento das atividades finalísticas reside justamente nesses três grupos de despesa, compondo 99,8% de todo o orçamento, cada um com maior impacto sobre cada atividade finalística em específico. Excetuando PES, que é o financiamento da parte administrativa das instituições, ou seja, seu funcionamento diário com fins de formar alunos para o mercado de trabalho, ODC e INV são os grupos que financiam, então, a investigação e pesquisa científica e a extensão.

Para determinar os recursos aplicados por atividades finalísticas, é necessário decompor o bloco do montante total de recursos e verificar o que e quanto foi distribuído para essas funções em específico. Assim, a decomposição do quadro

orçamentário pode ser feita por dois blocos, sendo o primeiro composto por despesas obrigatórias com encargos e pessoal e também outras como determinações judiciais, e o segundo bloco por recursos voltados a programas de investimento, desenvolvimento tecnológico e outras atividades que resultem em produtos voltados à comunidade em geral.

Em outras palavras, despesas obrigatórias que estejam relacionadas mais ao funcionamento do dia a dia das instituições, tanto em questões administrativas, quanto relativas a operações de crédito em geral, bem como com o pagamento da dívida pública, serão consideradas como um bloco e investimentos e recursos voltados à infraestrutura e a atividades de pesquisa científica e extensão serão consideradas outro bloco. Assim, temos no primeiro bloco as despesas com PES, JUR, IFI e AMT e, no segundo, as despesas com INV e ODC, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 9 – Composição do financiamento por blocos de Grupo de Despesa



Fonte: SIOP.

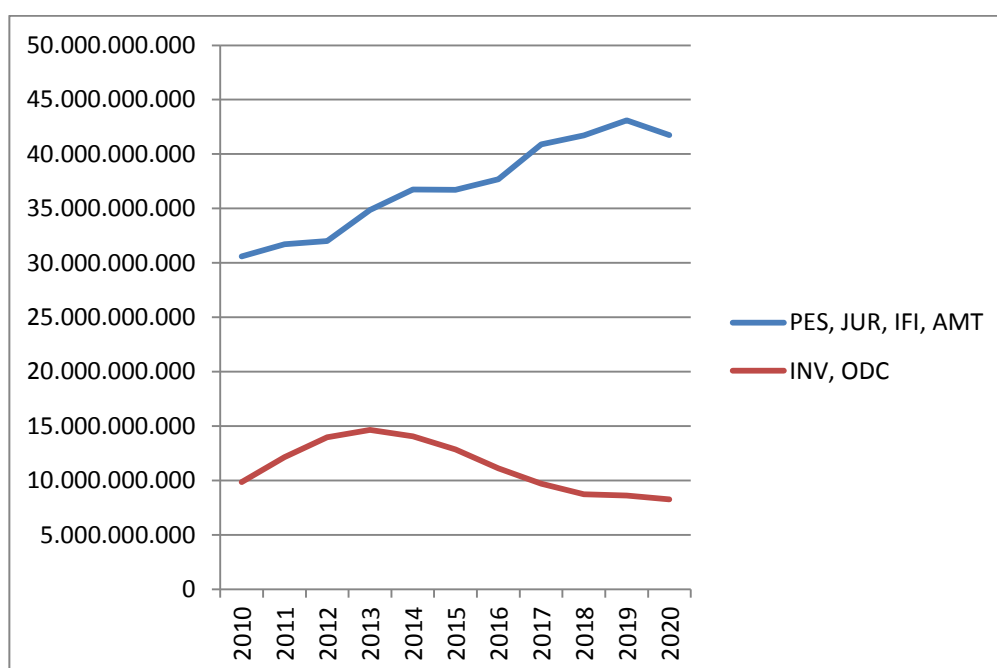
Elaboração Própria.

O gráfico 9 demonstra um aumento constante dos recursos voltados às despesas obrigatórias e um recuo de recursos com despesas mais discricionárias a partir de 2015. Já, em 2016, com a implementação da EC nº 95/2016, os custos totais com encargos e pessoal se mantiveram estáveis, corrigidos a cada orçamento pelo IPCA,

enquanto que as despesas de custeio e investimento sofreram severos cortes, impactando diretamente nas atividades finalísticas de pesquisa e extensão das Universidades (BRASIL, 2018).

Se seguirmos nesta divisão orçamentária, é possível também mensurar como se deu o financiamento para essas áreas nos últimos dez anos analisando o comportamento do montante anual desses grupos:

Gráfico 10 – Comportamento do financiamento por blocos de grupo de despesa entre 2010 e 2020



Fonte: SIOP.

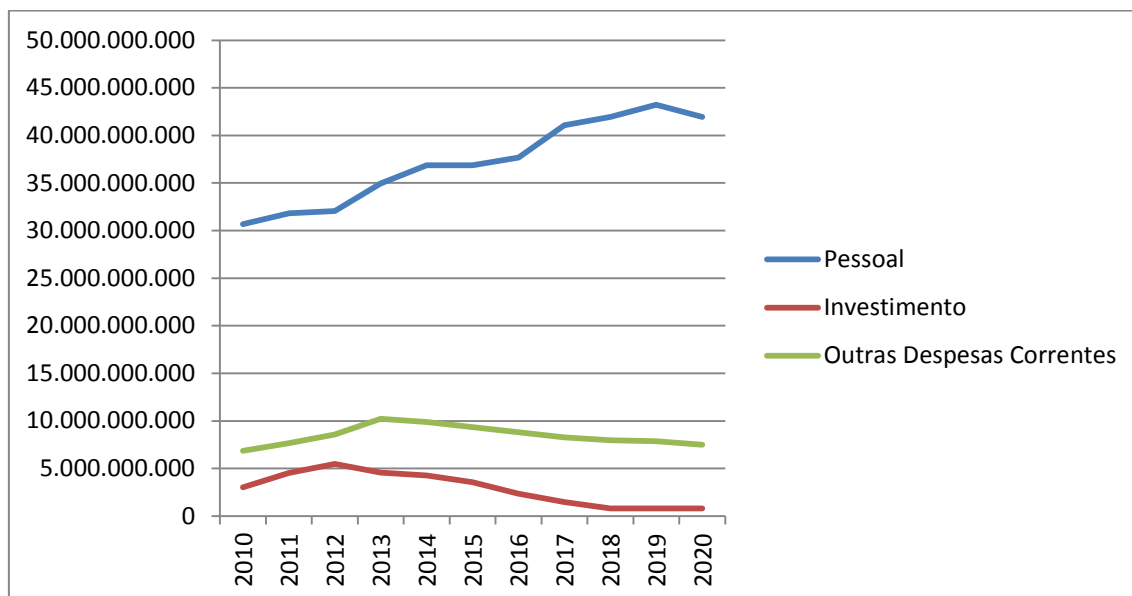
Elaboração própria.

Ao observarmos o comportamento destes recursos encontramos dois tipos de financiamentos em específico que já a partir de 2013 mostram-se divergentes. Ou seja, ainda com o aumento em termos absolutos do montante total de recursos voltados para as Universidades, os recursos voltados para as atividades finalísticas de pesquisa e extensão já começam a cair independente disso.

De toda forma, ODC são recursos que financiam pesquisa e extensão, mas que também podem financiar despesas obrigatórias e as demais naturezas de despesa de atividades de Ensino. Isso poderia explicar por que as despesas que constituem o bloco de INV e ODC só começam a diminuir a partir de 2015 no Gráfico 10, enquanto que se

olharmos o comportamento desses grupos a parte, teremos uma queda a partir de 2012 como mostra o Gráfico 11:

Gráfico 11 – Comportamento do financiamento por grupo de despesa de 2010 a 2020



Fonte: SIOF

Elaboração própria.

Pelo Gráfico 11, pode-se notar que apesar da queda no último ano com PES, os recursos alocados nos grupos de despesa selecionados se apresentam de forma inversa a partir de 2013. Isso pode indicar que, devido à falta de recursos suficientes, uma parte do orçamento pode ter sido comprimida para garantir a alocação de recursos na outra parte.

Em se tratando de recursos obrigatórios por lei, como as despesas com pessoal, há uma grande probabilidade de que os recursos mais discricionários, geralmente voltados à aplicação nas atividades finalísticas de investigação científica e pesquisa e extensão, tenham sido realocados para este tipo de despesa. Em outras palavras, na impossibilidade de um orçamento maior e na responsabilidade legal de despesas determinadas, foi necessário realocar mais recursos discricionários para o cumprimento da lei (BRASIL, 2018).

Ainda de acordo com o Gráfico 11, é possível verificar que, apesar do aumento de recursos transferidos em termos totais, os recursos voltados para INV começam a declinar ainda em 2012, enquanto que no mesmo ano os recursos voltados

para PES aumentam significativamente. É possível que em algumas instituições essa diferença tenha efeitos diretos, considerando que algumas Fontes, principalmente as de livre aplicação como a Fonte 100, podem acabar comprimindo algumas despesas em detrimento de outras, já que financiam mais de um grupo de despesa (BRASIL, 2018).

Isso demonstra claramente que o orçamento, por vezes, é constituído por recursos que visam a subsidiar determinadas áreas e atividades finalísticas em detrimento de outras. Então, ao mesmo tempo em que áreas administrativas, pagamento de pessoal, encargos sociais em geral, aposentados, etc., são contempladas com o orçamento anual em determinado ano, outras podem sofrer significativas perdas, mesmo com um aumento do montante total de recursos anuais.

Já o grupo de despesa ODC não varia como o grupo INV, entretanto, também apresenta considerável declínio. São justamente esses dois grupos que mais financiam investimentos em pesquisas, extensões, projetos, etc. Importante notar que esses grupos de despesa também podem ser financiados pelas principais Fontes de financiamento, como a Fonte 100, 112 e 108. Ainda assim, considerando o Gráfico 11, é possível verificar que o comportamento de investimento neste grupo também cai entre 2013 e 2014 em relação a 2020.

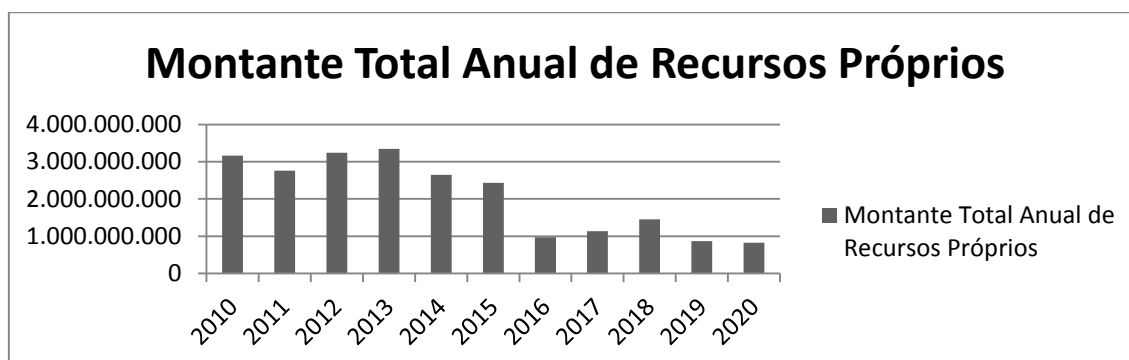
2.7. Financiamento Próprio das Universidades

O Financiamento Próprio das Universidades tornou-se um dos meios mais relevantes e importantes de financiamento dessas instituições, apesar de representarem apenas 3,5% do total, de acordo com o SIOP. Com o engessamento do orçamento brasileiro para a educação superior, além dos contextos de crise e de posicionamentos ideológicos dos governos, o financiamento próprio é hoje uma realidade para complementar os recursos necessários para alcançar as metas de suas atividades finalísticas, em especial em relação à pesquisa e extensão.

Esses recursos, apesar de provenientes das atividades e ações das próprias Universidades, não são convertidos aos seus orçamentos de imediato. A disposição legal a esse respeito prevê a vinculação por Fontes na disposição orçamentária anual, ou seja, é necessária uma previsão legal antes de sua execução e, portanto, só podem ser utilizados no ano seguinte à sua arrecadação, quando liberadas pelo MEC (BRASIL, 2018).

Entre 2010 e 2020 houve uma clara redução desses recursos, principalmente a partir de 2014 como mostra o Gráfico 12:

Gráfico 12 – Montante total anual de Recursos Próprios das Universidades entre 2010 e 2020



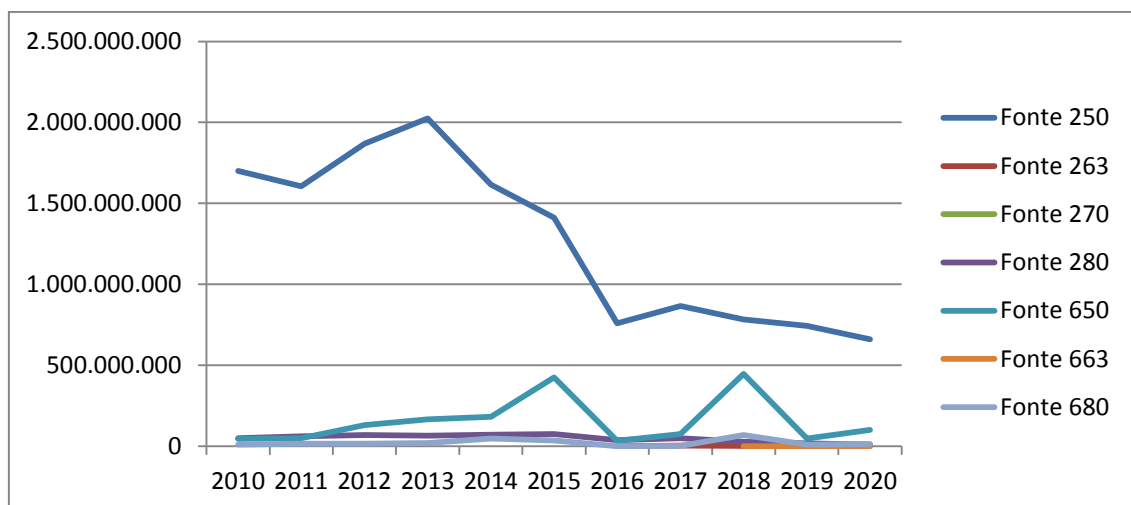
Fonte: SIOP.

Elaboração própria.

O Gráfico 12 mostra um grande declínio em 2016, apesar de também mostrar uma queda entre os anos de 2014 e 2015. Isso é efeito direto da EC nº 95/2016 que, agregada à legislação em geral, afeta diretamente o financiamento próprio das Universidades. Não podendo ter aumentos de gastos, a não ser com a previsão orçamentária obrigatória corrigida anualmente, os recursos arrecadados pelas Universidades passam, então, a compor o resultado primário do governo federal (BRASIL, 2018).

Assim, além de não comporem o orçamento dessas instituições, podem, sem a utilização desses recursos, serem destinados a outras áreas, de acordo com o art. 107, § 5º, da ADCT. Esse artigo veda a abertura de crédito suplementar ou especial com montante anual sujeito ao teto de gastos (BRASIL, 2018). Isso significa que não importa a origem dos recursos, os limites orçamentários, regidos pela EC nº 95/2016, não podem ter seus valores alterados.

Ao analisarmos o comportamento das Fontes de recursos próprios, é possível verificar que em 2016 há um leve aumento desses recursos, que voltam a cair em 2017, seguindo o mesmo padrão de comportamento dos demais gráficos:

Gráfico 13 – Comportamento das Fontes de Recursos Próprios entre 2010 e 2020

Fonte: SIOP.

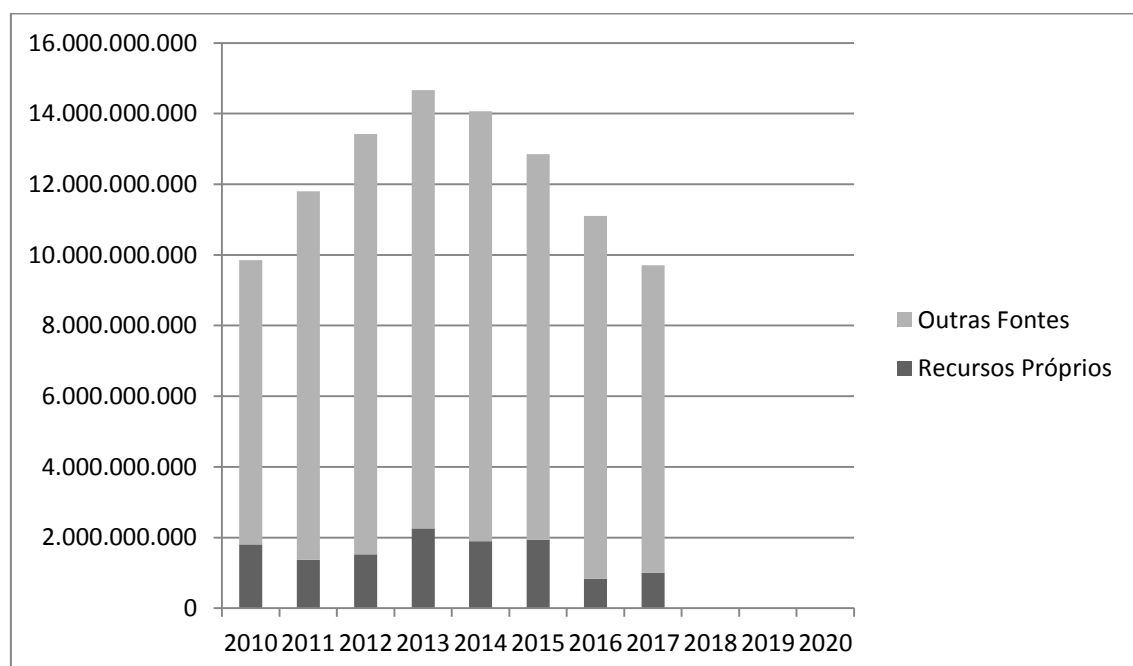
Elaboração própria.

É possível notar que a principal Fonte de financiamento próprio das Universidades, a 250 (Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação), tem uma queda significativa a partir de 2013, tendo um leve aumento em 2016. Isso pode ser um indício que, devido à EC 95/2016, as Universidades passaram a procurar mais fontes de financiamento próprio. Ainda assim, o Gráfico também mostra que essa Fonte não recupera o patamar anterior.

Já as Fontes de “Recursos Próprios Financeiros”, como a 680, não apresentam grandes volumes de recursos se comparados com as Fontes 250 e 650. Ou seja, as Fontes de livre aplicação é que acabam compondo grande parte dos recursos próprios das Universidades.

Essas Fontes movimentaram entre 2010 e 2020 um total de R\$ 16.655.178.872,00, representando em torno de 3,5% do total, segundo dados do SIOP. Se olharmos os recursos repassados em INV e ODC, cujos recursos estão voltados para as atividades de pesquisa e extensão, além de PES, considerando os recursos próprios e os demais recursos, temos o seguinte gráfico:

Gráfico 14 – Composição dos recursos em INV e ODC por financiamento próprio e demais Fontes de 2010 a 2020:



Fonte: SIOP.

Elaboração própria.

O Gráfico 14 indica que, se olhado separadamente, os Recursos Próprios, apesar de não compreenderem um grande montante de recursos, compõem, apenas para as atividades de extensão e pesquisa, uma parte considerável de seu financiamento. Em outras palavras, apesar de responderem a 3,5% do orçamento total da educação superior, compõem, em média, em torno de 11% dos recursos voltados para essas atividades.

Grande parte das Universidades, devido à alta burocracia e à inflexibilidade das leis vigentes, acaba por não procurar Fontes de recursos próprios para financiar suas atividades, em especial as mais defasadas. Além disso, há uma grande disparidade entre as Universidades quanto à arrecadação destes recursos. A UnB, por exemplo, arrecadou, de acordo com o SIOP, R\$ 3.106.285.664,00 nos últimos dez anos em valores não corrigidos. Já a Universidade Federal do Acre arrecadou apenas R\$ 64.250.590,00 em comparação.

Capítulo 3 – Governança e Autonomia das Universidades: análise do financiamento e dos relatórios de gestão das Universidades escolhidas

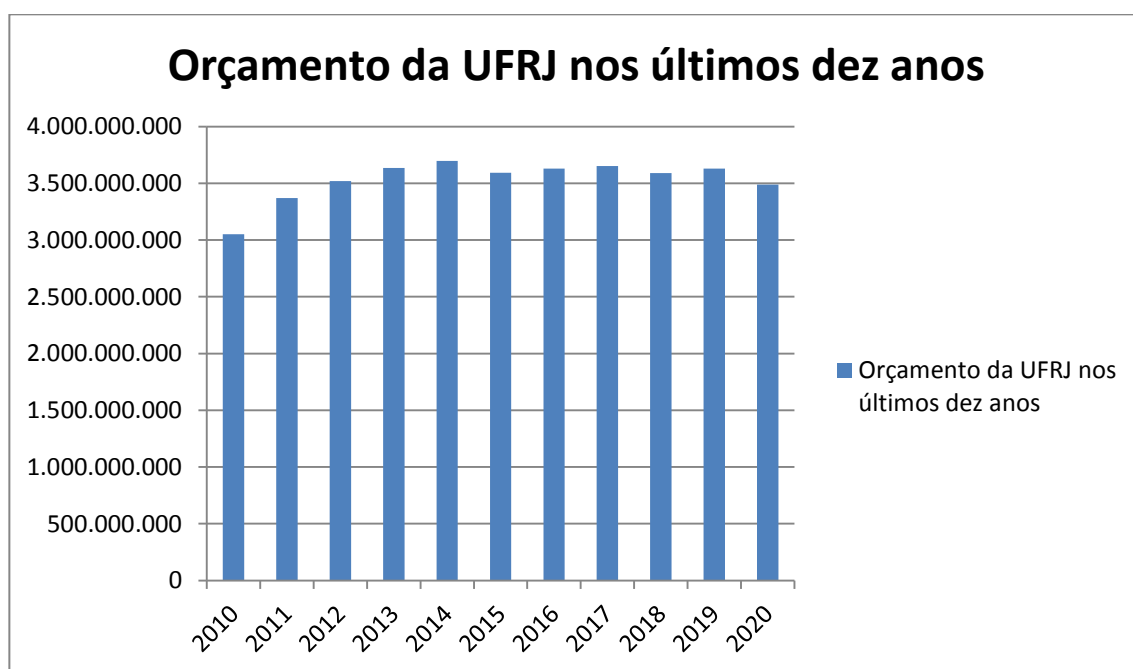
3.1. Financiamento da Universidade Federal do Rio de Janeiro

A UFRJ é a Universidade que mais recebeu recursos ao longo dos últimos dez anos e, ainda assim, entre 2014 e 2019 houve uma redução significativa de R\$ 200 milhões de seus recursos, segundo o Balanço de Gestão 2015-2019 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019). Segundo esse relatório, ainda, esse corte vem “(...) comprometendo parcialmente as atividades acadêmicas, os serviços e, de modo mais relevante, a reforma da infraestrutura e os investimentos, apesar dos esforços administrativos e políticos para reverter o quadro deficitário” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019, p. 18).

Fica claro, segundo o exposto, que a parte mais afetada da Universidade é, principalmente, relativa a despesas discricionárias, em especial com a assistência estudantil, parte da alocação de recursos que foi priorizada pela UFRJ neste período. Além disso, foi necessário revisar contratos e serviços a fim de buscar brechas para a redução de custos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019).

De acordo com o SIOP, o orçamento da UFRJ nos últimos 10 anos apresenta uma instabilidade a partir de 2015, corroborando com o Balanço de Gestão 2015-2019:

Gráfico 15 – Evolução do orçamento de 2010 a 2020 da UFRJ:



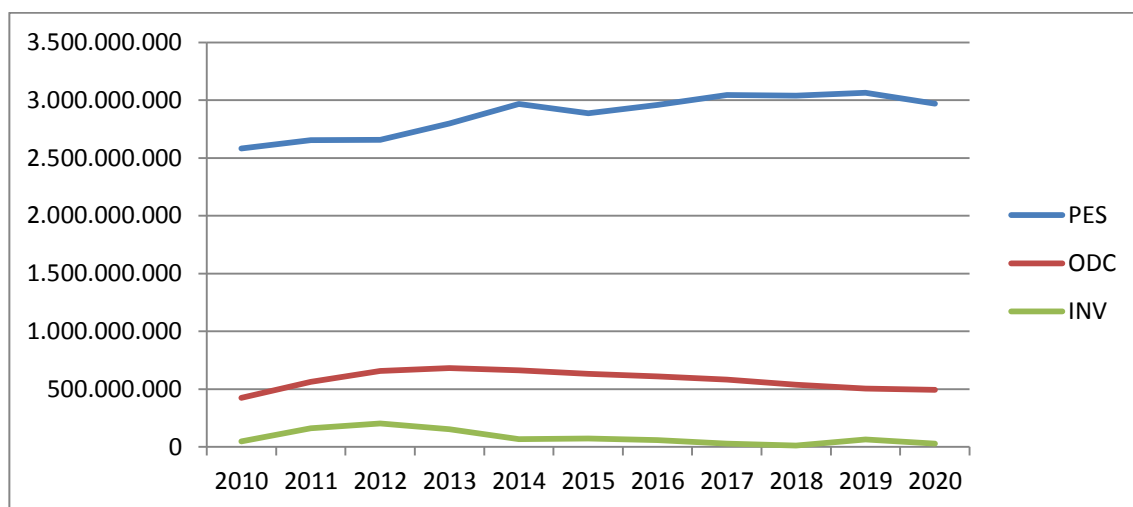
Fonte: SIOP

Elaboração própria

Ainda assim, se olharmos o orçamento da UFRJ por grupo de despesa, verificamos que os recursos em ODC e INV começam a cair em 2012, assim como o quadro geral das Universidades (Gráfico 11), demonstrando a diferença de investimento em determinadas áreas sobre outras, mesmo com o aumento no montante total dos recursos:

Gráfico 16 – Comportamento do financiamento por grupo de despesa

UFRJ:

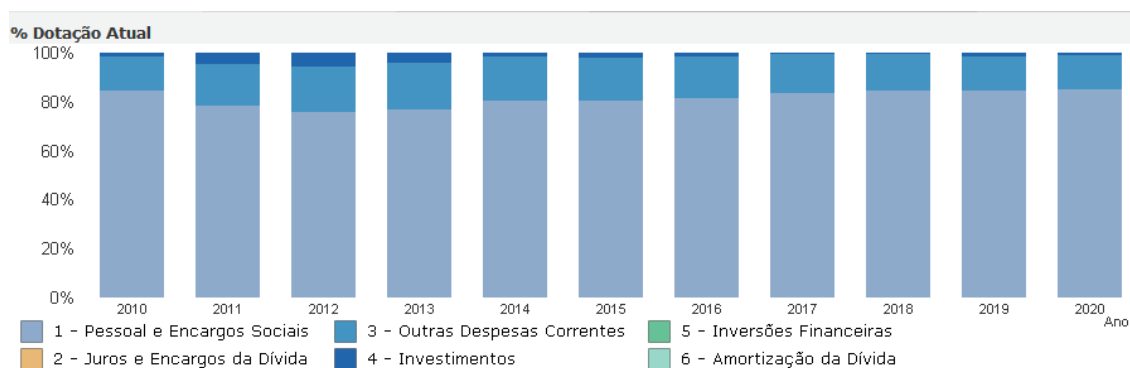


Fonte: SIOP.

Elaboração própria.

Os recursos de despesas obrigatórias, principalmente com PES, se estabilizam em um patamar de valores bem a cima dos valores encontrados no começo da série histórica, entre os anos de 2016 e 2020. Isso indica que, além da perda de recursos exposta no Balanço de Gestão 2015-2019, também há um aumento de gastos com essas despesas, o que aponta para a compressão do financiamento das áreas de pesquisa e extensão:

Gráfico 17 – Composição do financiamento por bloco de despesa da UFRJ com valores não corrigidos pelo IPCA:



Fonte: SIOP

Nota-se pelo gráfico que havia uma maior alocação em INV e ODC entre 2011 e 2013 e a partir de 2016 os recursos de INV praticamente desaparecem se comparados com os de ODC e PES. Os recursos de INV, por exemplo, tiveram uma queda de quase 60% em 2020 em relação a 2010. Já os recursos em ODC aumentaram de 2010 para 2015, quando começam a cair novamente, perdendo em torno de 77,9% em 2020, porém, mantendo o patamar de 2010.

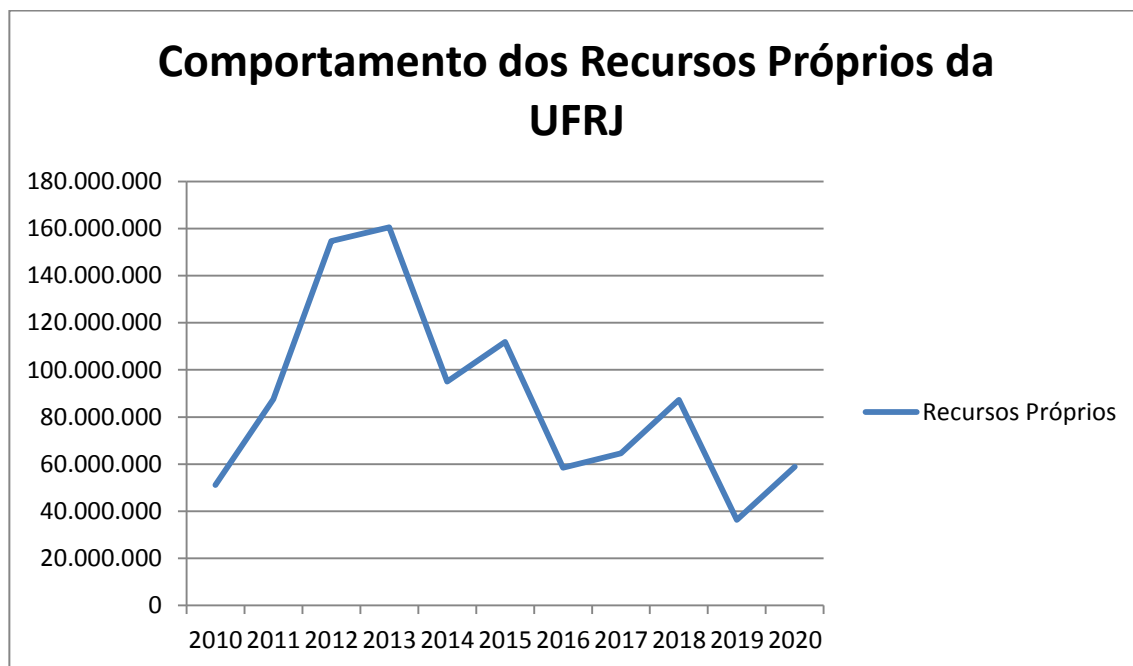
Nesse sentido, a Universidade passou a atuar para readequar as contas a fim de garantir não apenas o pagamento das despesas obrigatórias, mas também “os principais serviços contratados (...) ainda que sob pesadas restrições” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019, p. 18). Procedeu-se à revisão das receitas próprias, em especial a revisão dos contratos e dos convênios. No caso da UFRJ, houve uma alteração no contrato de aluguel do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Melo com a Petrobrás, que passou de R\$ 6 milhões para R\$ 17 milhões, enquanto outros contratos tiveram redução de valores e de serviços como os referentes à alimentação, transporte e vigilância (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019).

Ou seja, apenas com a revisão do contrato do aluguel citado houve uma grande arrecadação de recursos próprios, o que pode explicar o relativo aumento do montante total de recursos apontado na evolução do orçamento no Gráfico 15 nos anos de 2016 e 2017. Há também a reserva de recursos com a redução dos valores de contratos e convênios, possibilitando realocar esses mesmos recursos para o pagamento com despesas obrigatórias. Assim, por um lado a revisão de um dos contratos, no caso, de

patrimônio, foi possível arrecadar mais que o estipulado anteriormente enquanto que, por outro lado, outras revisões possibilitaram apenas diminuir os custos com serviços.

Importante verificar então como as Fontes de Recursos Próprios se comportam ao longo desses 10 anos já que, segundo o Balanço, houve um grande esforço de readequação financeira a partir dessas Fontes. De acordo com o SIOP:

Gráfico 18 – Comportamento das Fontes de Recursos Próprios da UFRJ entre 2010 e 2020



Fonte: SIOP.

Elaboração Própria.

O gráfico 18 apresenta um comportamento instável, mas que no quadro geral demonstra uma alta queda em relação ao comportamento das Fontes de recursos próprios. O que pode explicar essa inconsistência entre os anos de 2014 a 2020 é o fato de que os recursos arrecadados pelas Instituições não são automaticamente reintegrados para estas no mesmo ano e dependem da ação política, como mencionado anteriormente.

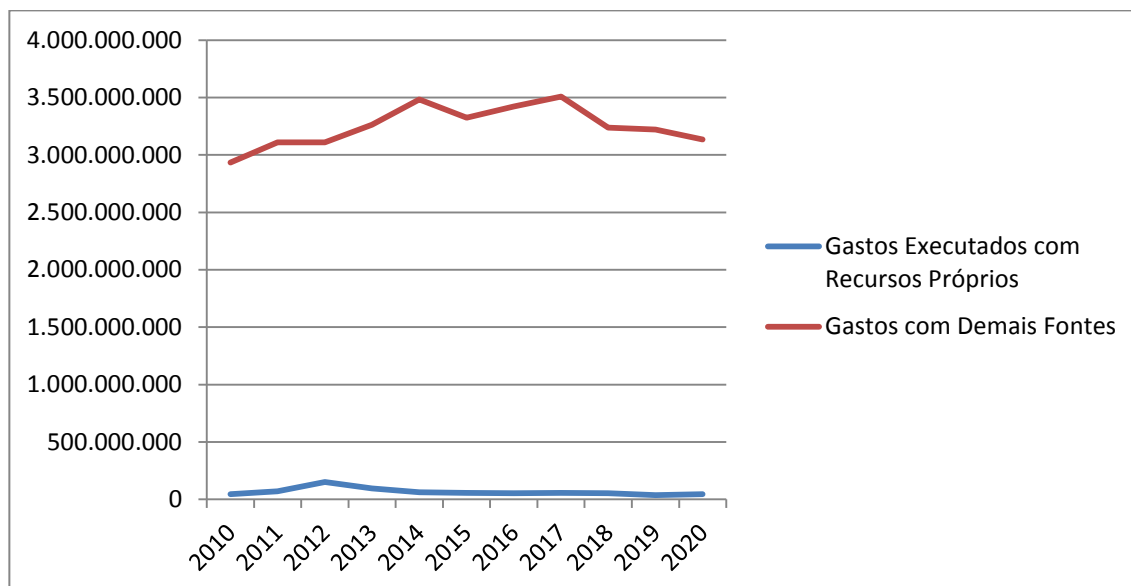
Em 2014 houve a abertura de crédito suplementar pelo Decreto não numerado (DSN) de 28 de outubro em favor da UFRJ no valor de R\$ 17.000.000 (dezessete milhões) e também o DSN de 16 de junho de 2014 no valor de R\$ 25.441.944 (vinte e cinco milhões quatrocentos e quarenta e um mil e novecentos e quarenta e quatro) na

ação 20RK que comporta, também, as Fontes de Recursos Próprios 250 e 280. Já de 2015 a 2020 não houve nenhum Decreto nesse sentido.

Algumas dessas Fontes, apesar de alimentadas em determinados anos, não necessariamente apresentam gastos no mesmo ano. Por exemplo, segundo o SIOP, em 2018 não houve gastos em relação à Fonte 650, porém havia uma dotação inicial não prevista na LOA que foi liquidada no valor de R\$ 25.000.000,00, mas não foi executada, provavelmente inscritas em restos a pagar.

Nesse sentido, temos a seguinte situação quanto aos gastos executados das Fontes de Recursos Próprios e Demais Fontes da UFRJ:

Gráfico 19 – Execução dos gastos da UFRJ – Recursos Próprios e Demais Fontes entre 2010 e 2020



Fonte: SIOP.

Elaboração própria.

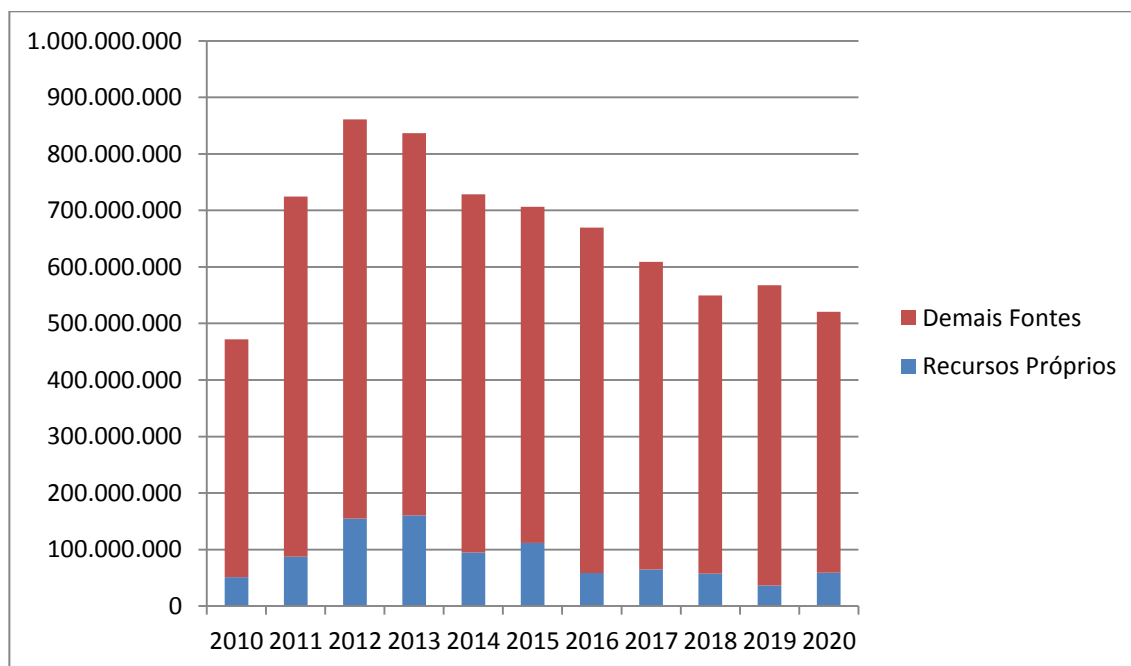
Os gastos com o recursos próprios caem a partir de 2012 estabelecendo certa estabilidade entre 2015 e 2018, enquanto que os gastos com as demais Fontes só começam a cair efetivamente em 2017. Isso indica que a arrecadação baixa, entre outros fatores, afetou os pagamentos com recursos próprios, como a revisão de contratos terceirizados já citados.

Além disso, a EC nº 95/2016 limitou a abertura de créditos suplementares e especiais, de onde os recursos das Universidades, em especial de recursos próprios, muitas vezes costumam chegar. Ou seja, principalmente em relação a esses, os recursos

oriundos dessas Fontes passaram a se limitar em grande parte ao estabelecido nas LOAs.

Se olharmos os grupos de despesa ODC e INV separados e sua decomposição de recursos por Fontes, segundo o SIOP, temos:

Gráfico 20 – Participação das Fontes de Recursos Próprios na composição de despesa ODC e INV entre 2010 e 2020 UFRJ



Fonte: SIOP

Elaboração própria.

De fato a UFRJ apresenta um comportamento entre 2015 e 2019 de certa estabilidade em relação aos recursos próprios que tiveram queda significativa, corroborando com o Balanço de Gestão (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019). A Universidade chega a composição de 23,75% de recursos próprios nesses grupos de despesa em 2013 e chega ao seu menor patamar em 2019 com apenas 6,8%.

O gráfico demonstra que há uma grande perda de recursos próprios na participação desses grupos de despesa, deixando de compor parte importante do financiamento de pesquisa e extensão. Apesar dos esforços da instituição, é necessário acompanhar o comportamento desses recursos nos próximos anos.

O relatório de Prestação de Contas de 2015 apresentado ao TCU deixa claro que, entre outros problemas orçamentários, os contingenciamentos ocorridos naquele ano foram fatores relevantes em relação ao seu desempenho. Isso impossibilitou que

algumas metas fossem atingidas e, nesse sentido, alguns programas ficaram prejudicados:

“(…) as cotas de limite de empenho não foram plenamente disponibilizadas, em função dos contingenciamentos realizados no orçamento geral da União, que afetaram a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, tendo a UFRJ apresentado dificuldades na execução das ações relativas a Programas Temáticos do Ministério da Educação (…)” (UFRJ, 2015, p. 37).

Segundo o mesmo relatório, houve uma suplementação de R\$ 19,3 milhões na Fonte 650, de recursos próprios oriundos do superávit financeiro dos exercícios anteriores, na ação 20RK, voltada ao “Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior”. Porém, esses recursos não puderam ser empenhados por determinação do Ministério da Educação que estabeleceu um teto de valores para os empenhos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2015).

A UFRJ remanejou, então, recursos da ação 8282, referente à reestruturação e expansão das instituições federais de ensino federal, no grupo de despesa INV, para compor os recursos que inicialmente seriam aplicados na execução da ação 20RK, cuja Fonte 650 estava contida em ODC (UFRJ, 2015). De acordo com o SIOP temos que as Fontes 112 e 100, ambas de livre aplicação, compunham o financiamento da ação 8282, enquanto que a ação 20RK, além dessas duas Fontes, também estavam presentes as Fontes de Recursos Próprios 250, 280 e 650.

Isso significa que a UFRJ deixou de empenhar R\$ 19,3 milhões e remanejou R\$ 15 milhões de outros programas para suprir esse vácuo. De toda forma, o remanejamento foi entre Fontes que compõem os grupos de despesa de INV e ODC, ou seja, de recursos em sua maioria discricionários que, nesse caso, acabou por comprimir uma parte de seu orçamento em detrimento de outro.

Esse remanejamento indica que provavelmente houve arrecadação da Universidade que só pôde ser provida devido à ação parlamentar naquele ano. Dessa forma, devemos verificar como se deu o financiamento nessas Fontes nos últimos dez anos:

Gráfico 21 – Financiamento das Fontes de Recursos Próprios entre 2010 e 2020



Fonte: SIOP.

Elaboração Própria.

Com a EC nº 95/2016 e os contingenciamentos que já vinham sendo feitos, é possível verificar uma grande perda de recursos nas Fontes de Recursos Próprios. A ação parlamentar nesses anos também ficou restrita devido ao teto de gastos, o que também impediu a abertura de créditos suplementares nessas Fontes.

Importante frisar que o Relatório de Gestão UFRJ 2010, entregue ao TCU, aponta o REUNI em ambos os casos de sucessos e insucessos daquele ano. Por um lado, a expansão do ensino superior foi um sucesso que garantiu o acesso à população historicamente excluída das Universidades, por outro lado influiu numa grande quantidade de despesas, inclusive com despesas obrigatórias:

“Apesar do acréscimo dos créditos consignados no orçamento da UFRJ em 2010, tanto do Tesouro Nacional quanto da Receita Própria, as despesas também aumentaram consideravelmente, tendo em vista a expansão da Universidade em função do Programa REUNI que criou a oferta de novos cursos, mais cursos noturnos, ampliação dos cursos ministrados no Campus de Macaé e extensão de área com a criação do

Pólo de Xerém. O custo da manutenção básica da Instituição atingiu um aumento significativo, assim como concessão de ajuda de custo para o corpo discente através do auxílio financeiro aos estudantes que ocupam o Alojamento estudantil, alunos carentes que dependem de bolsas para permitir o acesso as aulas e evitar a evasão, assim como são concedidas bolsas de incentivo-monitoria e iniciação científica, que muito contribuem para a formação acadêmica e o interesse pela pesquisa, somando-se às bolsas de extensão e de projetos especiais, despesas com trabalhos de campo de disciplinas obrigatórias e eventos, congressos e seminários, onde estudantes apresentam trabalhos que resultam em benefícios para os discentes, docentes e valorizam a própria Instituição” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2010).

Conseqüentemente, as despesas discricionárias foram as Fontes imediatas encontradas pela instituição para garantir esses o pagamento dessas despesas. Entretanto, essa é uma posição assumida por todas as Universidades do país que mostram o mesmo problema em seus relatórios.

Em 2012, um dos principais problemas citados no Relatório de Gestão entregue ao TCU ainda era com a falta de pessoal e recursos para assistência social e bolsas. Segundo o Relatório, a ação de Assistência ao Estudante de Ensino de Graduação alcançou a meta física de 7.378 em comparação aos 15.000 previstos enquanto que a meta financeira prevista foi toda executada (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2012). Já, em relação ao funcionamento da atividade de Ensino, “Mais do que recursos orçamentários, apontamos a falta de recursos humanos necessários à implantação plena dos programas acadêmicos e de modernização administrativas” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2012, p. 16).

Em seguida o relatório também aponta para as dificuldades em aumentar o número de alunos na pós graduação, sendo que o principal problema estava centrado na limitação orçamentária que, conseqüentemente, limitava o número de bolsas. Também aponta para a falta de recursos em infraestrutura para “atender suas necessidades laboratoriais e didáticas” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2012, p. 16).

Esse mesmo relatório destaca o sucesso do programa PROEXT da Secretaria de Ensino Superior, cujo objetivo é financiar as instituições públicas de ensino superior

no desenvolvimento das atividades de extensão que contribuam na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, os recursos são alocados especificamente nas atividades finalísticas de extensão. Segundo o texto:

“O Programa de Extensão Universitária, PROEXT, patrocinado pela Secretaria de Ensino Superior, SESU, do MEC, é hoje o principal instrumento nacional de articulação das ações de extensão com as políticas públicas. O PROEXT também é um importante indicador do expressivo aumento do financiamento público das ações de extensão.”
(UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2012).

Em 2015 a UFRJ criou uma instância institucional apenas para debater a readequação do orçamento, com o fim de impedir que os limites fossem ultrapassados. Segundo o relatório de 2015 “foram criadas as ‘Câmaras Técnicas de Orçamento’ que são espaço para discussão acerca do cenário orçamentário” da UFRJ e que tem foco nos “contratos de mão de obra e despesas de funcionamento”. Recaiu, principalmente, nos contratos de terceirizados e sobre as obras de infraestrutura em andamento (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Ainda nesse relatório, há um quadro demonstrativo de receitas arrecadadas pela instituição que aponta para um significativo montante por ano de recursos próprios. Entre outras formas, a Universidade realiza concursos e processos seletivos que em 2014 chegou a arrecadar R\$ 5.063.981,32. Entretanto, esse tipo de arrecadação oscila de ano para ano e em 2015 esse montante foi de apenas R\$ 637.231,50 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Entre os recursos arrecadados no ano de 2015, cuja principal fonte é o aluguel (63% desse total), grande parte foi realocado para atender despesas com material de consumo e equipamentos, auxílios e bolsas estudantis, projetos extracampus, etc (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2015). Ou seja, comprovando que a arrecadação é extremamente importante para o investimento de todas as atividades finalísticas, principalmente a extensão.

No ano de 2016, o relatório enviado ao TCU indica que a principal medida para a redução de custos, devido aos contingenciamentos, é a revisão dos contratos de alugueis e promoção de licitações menores como reprografias e lanchonetes. Essa revisão dos contratos, em primeiro lugar, possibilitou uma boa gerência das receitas nesse ano, chegando a compor 78% do total (UFRJ, 2016).

Em relação às despesas, o total ficou compreendido com uma disparidade de 130,98% do total previsto com ODC, 97,41% com PES e 77,42% com INV. Apesar da variação com ODC, o maior montante de despesas em termos absolutos, claro, é com PES, correspondendo a 78,47% do total (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 216).

Cabe frisar que no relatório de 2016, destaca-se que apesar do previsto na respectiva LOA, a inferência da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, ao estabelecer limites de empenho decorrentes dos contingenciamentos, impossibilitou o uso desses recursos, mesmo já aprovados. A saída da instituição, novamente, foi adotar ações de controle de redução de despesas como já vinham ocorrendo em 2015 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2016).

Além disso, entre outras ações tomadas pela UFRJ, a instituição “solicitou o remanejamento de recursos de investimento para custeio a fim de minimizar impactos sobre serviços prestados a esta IFES (R\$ 39.877.035,00)” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2016, p. 42). O que significa que recursos de capital destinados ao patrimônio em geral, obras, construções, etc., foram destinados ao pagamento de despesas com custeio, atrasando a consecução dessas finalidades (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2016).

Entre os fatores intervenientes no desempenho orçamentário, o relatório aponta que além dos contingenciamentos já citados, o déficit relativo aos anos anteriores, especialmente 2014, influenciaram os orçamentos de 2015 e 2016, deixando despesas que tiveram que ser incorporadas nesses orçamentos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2016). O que, vale lembrar, pelas regras orçamentárias vigentes, impacta diretamente na construção dos orçamentos dos anos seguintes.

Já, em 2017 o relatório indica que há perdas ainda na elaboração do próprio orçamento já que nesse ano não houve correção:

“Diferente dos anos anteriores em que o orçamento da instituição era corrigido para evitar perdas inflacionárias, mas infelizmente com enormes contingenciamentos, em 2017 já tivemos perdas *no próprio* orçamento que deixou de ser corrigido, indicando, assim, um pernicioso prejuízo orçamentário futuro agravado pelas consequências da EC-95/2016” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2018, p. 10).

Além dessa perda inicial no próprio orçamento, o relatório indica também que os recursos previstos não puderam ser utilizados, novamente, em sua totalidade, devido às cotas de limite de empenhos estabelecidos pelo MEC. Isso levou, por mais um ano, a manutenção das políticas de redução de despesas já citadas (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2018).

O relatório apresenta também uma relação de ações que foram prejudicadas pelo orçamento como a 20RK e a 8282 novamente. Essas ações ficaram com o desempenho orçamentário prejudicado não tendo chegado à sua totalidade nesse ano em função das liberações parciais do MEC das cotas de contingenciamento (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2018).

Outro levantamento importante é a aferição de parte do déficit orçamentário, compreendendo R\$ 39,6 milhões, relativo aos anos anteriores de 2015 e 2016, e que somado ao déficit de 2017, totalizam 117,5 milhões. Esse total, entretanto, acabou por ser reconhecido já no exercício de 2018 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2018). Ou seja, as dívidas da Universidade foram acumulando sem cobertura orçamentária o que, além da própria dívida auferida, impacta na construção dos orçamentos dos anos subsequentes.

No relatório de 2018 a Universidade constata o que já foi avaliado até aqui, porém, deixando expresso em seu relatório:

“Ainda que os valores de Dotação Orçamentária Final apresentem um discreto aumento de 2014 a 2018, considerando os valores correntes expressos acima, cabe destacar que a parcela do orçamento destinada a atender despesas discricionárias é decrescente” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019, p. 85).

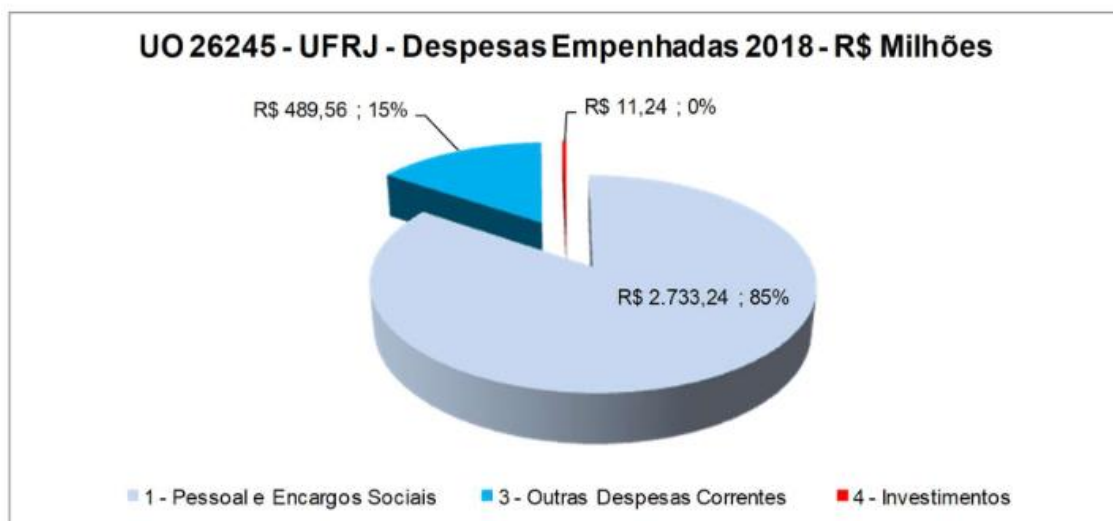
Ou seja, a grande maioria do orçamento da UFRJ no ano de 2018, como deveria, foi voltada para o pagamento de PES e outras despesas obrigatórias, enquanto que as despesas discricionárias, com aumento de gastos, sofreu um decréscimo. Isso também tem influência especial do próprio desempenho de arrecadação do governo que tendo uma arrecadação menor do que o esperado pode agir em dadas áreas do setor público para balancear a situação como referenciado no relatório:

“A liberação à UFRJ de limite de empenho é influenciada pela arrecadação de recursos do Governo Federal. Uma vez que a receita se

encontre frustrada, o Governo Federal pode realizar contingenciamentos sobre a emissão de empenhos” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019, p. 87).

Nesse ano, segundo o relatório, essa situação levou a Universidade a investir quase 0% em INV, ou seja, nas Fontes 100, 108, 188 e 250, todas de livre aplicação. A Fonte 108, por exemplo, não teve nenhum recurso empenhado, apesar de ter uma dotação inicial de R\$ 5.777.046, segundo o SIOP. Em comparação, temos o Gráfico 22 apresentado no relatório e, em seguida, o quadro com as Fontes desse ano no SIOP com valores não corrigidos pelo IPCA.

Gráfico 22 – Despesas Empenhadas em 2018 pela UFRJ



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento em 27/03/19 - Consulta em Painel do Orçamento - <https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>;
 Considera os valores contidos na Lei Orçamentária Anual que foram disponibilizados para atender a Unidade 26245 - UFRJ, não contemplando o Complexo Hospitalar;
 Não fazem parte dos valores acima os créditos disponibilizados à UFRJ por Outras Unidades Orçamentárias;
 Contempla Resultado Primário: 0 - Financeiro; 1 - Primário obrigatório; 2 - Primário Discricionário e 6 - Primário discricionário decorrente de emendas.

Quadro 7 – Recursos da UFRJ no Grupo de Despesa INV em 2018

Ano	Órgão Orçamentário	Grupo de Despesa	Fonte	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Total				7.516.562	21.427.007	11.346.564	11.236.499	8.090.696	7.310.876
2018	26000 - Ministério da Educação	4 - Investimentos	100 - Recursos Primários de Livre Aplicação	6.516.562	9.419.959	6.516.562	6.515.408	5.672.332	5.418.176
			108 - Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e à Sa...	0	5.777.046	0	0	0	0
			188 - Recursos Financeiros de Livre Aplicação	0	5.230.002	3.830.002	3.821.039	1.914.128	1.616.851
			250 - Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação	1.000.000	1.000.000	1.000.000	900.051	504.236	275.849

Fonte: SIOP

No ano de 2019, segundo o relatório apresentado ao TCU, os valores destinados a atender despesas discricionárias continuaram caindo e não alcançaram o patamar de R\$ 500 milhões em comparação com as despesas obrigatórias que se

estabeleceram no patamar a cima de R\$ 2,5 bilhões. O relatório indica que essa situação não está aquém do quadro geral de subfinanciamento das Universidades do país (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2020).

Nesse sentido, com o decréscimo do orçamento e o aumento do número dos alunos em consequência da adesão ao REUNI, o término das obras de infraestrutura para atender essa nova demanda continuou paralisada. Além disso, os serviços da instituição também tiveram maiores demandas, o que elevou os custos da UFRJ (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2020).

Isso, contraditoriamente, fez com que a Universidade mantivesse sua política de redução com gastos discricionários o que leva a contínua deterioração dos serviços e da infraestrutura. Além disso, somente o orçamento discricionário teve uma redução de R\$ 131 milhões (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2020).

Nesse mesmo ano, as receitas próprias superaram a expectativa inicial de arrecadação de R\$ 34 milhões e foi arrecadado em torno de R\$ 54 milhões. Esse montante foi utilizado para atender despesas da ação 20RK já citada, cuja finalidade perpassa, por exemplo, auxílios financeiros, bolsas estudantis, projetos financiados com recursos próprios depositados na conta única, trabalhos de campo, etc. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2020). Ou seja, com importantes finalidades para a construção, inclusive, de projetos de extensão.

A UFRJ investiu, nos últimos dez anos, 81,35% em PES, 16,33% em ODC e apenas 2,30% em INV, o que aponta para uma grande diferença nos investimentos com despesas discricionárias e que incidem diretamente na atividade de pesquisa e extensão. A pequena porcentagem em INV se dá, principalmente, entre 2015 e 2020, acentuada pelos bloqueios e contingenciamentos.

Em relação às deliberações do TCU, algumas determinações foram tomadas por este órgão e obrigam que a Universidade ou readéque alguns de seus pagamentos, tornando-os obrigatórios (como com sentenças judiciais, por exemplo), ou de rever seus próprios convênios. Além disso, há também a inferência do MEC em relação às cotas de empenhos e liberação parciais de recursos, o que impossibilita a Universidade de decidir previamente seus próprios investimentos.

Os anos de 2015 a 2019 demonstram as maiores dificuldades da instituição e seguindo o panorama geral das Universidades, ainda que a UFRJ tenha o maior orçamento, este já está comprometido em grande parte com despesas obrigatórias e, ao mesmo tempo, seus recursos discricionários vêm sofrendo seguidos decréscimos. Isso

levou a contenção de despesas com convênios, terceirizados, remanejamento de recursos de capital para custeio, paralização de obras, afetou bolsas estudantis, etc.

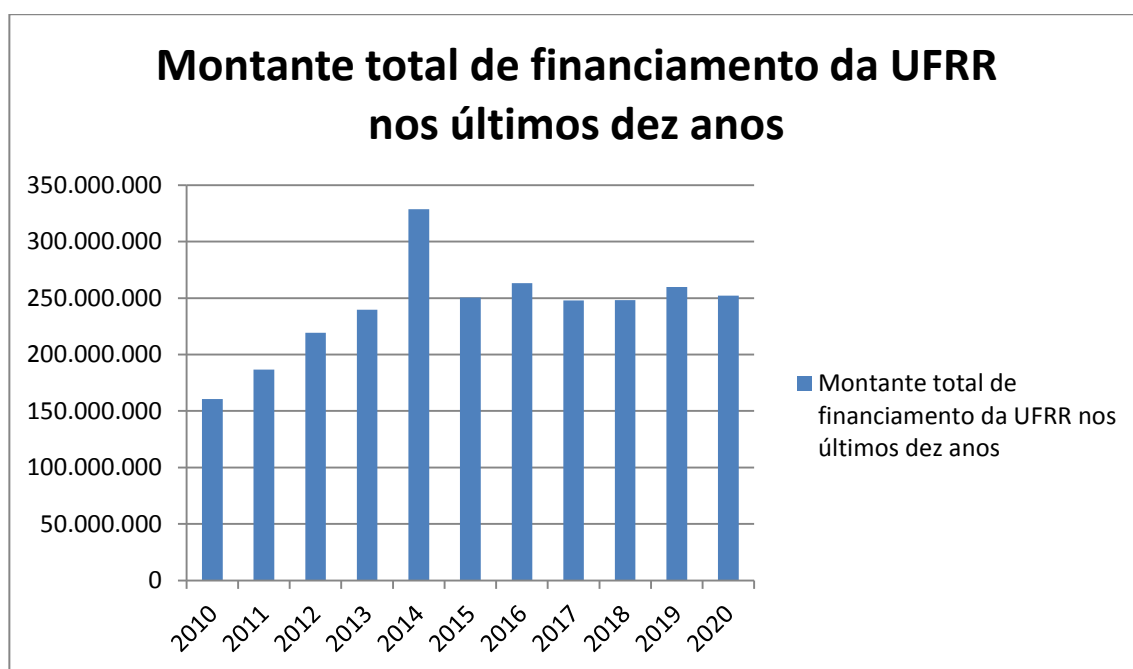
Por outro lado, essa situação obrigou a UFRJ a buscar fontes alternativas de financiamento, levando a duplicar um de seus contratos patrimoniais batendo as próprias metas de arrecadação. Também levou a diminuir seus custos com contratos de obras e infraestrutura, convênios e contratos de serviços terceirizados, o que levou a paralisação e precarização de alguns setores da Universidade criando, inclusive, “crises localizadas”.

Ainda assim, esse esforço não foi suficiente para suprir a falta de recursos e o aumento de gastos dos últimos anos com os contingenciamentos, a EC 95/2016, a inflexibilidade das regras legais referentes aos orçamentos das Universidades e as despesas cada vez maiores com gastos obrigatórios. As Fontes de Recursos Próprios foram a solução efêmera encontrada para dirimir problemas muito mais profundos do financiamento da Universidade.

3.2. Financiamento da Universidade Federal de Roraima

A Universidade Federal de Roraima é a instituição das Unidades Federativas com o menor orçamento do país compreendendo um montante total de R\$ 2.656.983.298,00 nos últimos dez anos. A UFRR apresenta um problema peculiar em seus relatórios apresentados ao TCU em que aponta a dificuldade no recebimento de produtos e serviços locais devido à limitação do mercado (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2011).

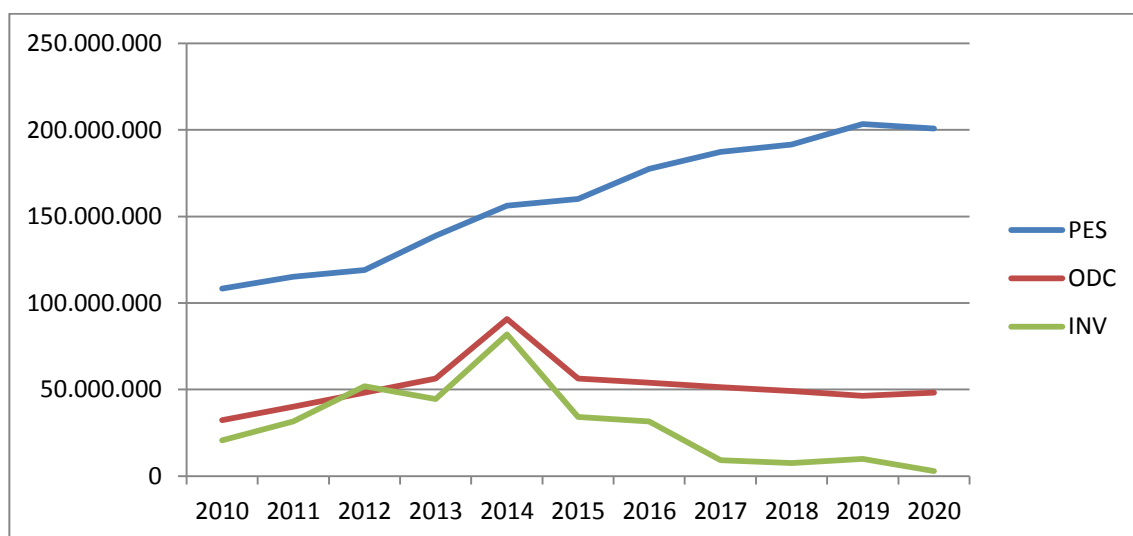
Ao verificar o orçamento total da Universidade evidencia-se uma evolução constante até 2013 e um considerável aumento do orçamento em 2014, atribuído em seu respectivo relatório a despesas com PES, o que possibilitou também o ingresso de novos servidores (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2015) e, segundo o SIOP, com um aumento considerável na Fonte 112, de livre aplicação, e na Fonte 312, destinada a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - SUPERÁVIT. Nos anos seguintes o orçamento se estabiliza no teto de R\$ 250 milhões, a cima dos R\$ 150 milhões do início da série histórica em valores corrigidos.

Gráfico 23 – Montante total de financiamento da UFRR entre 2010 e 2020

Fonte: SIOP.

Elaboração própria

Já, quando observamos esse financiamento pelo comportamento por Grupo de Despesa observamos uma realidade contrastante ao Gráfico 23. O comportamento do financiamento da UFRR indica um aumento crescente e uma grande disparidade dos recursos em cada grupo, com exceção de 2014 em que há um pico de crescimento momentâneo em todos os setores:

Gráfico 24 – Comportamento do Financiamento por Grupo de Despesa da UFRR entre 2010 e 2020

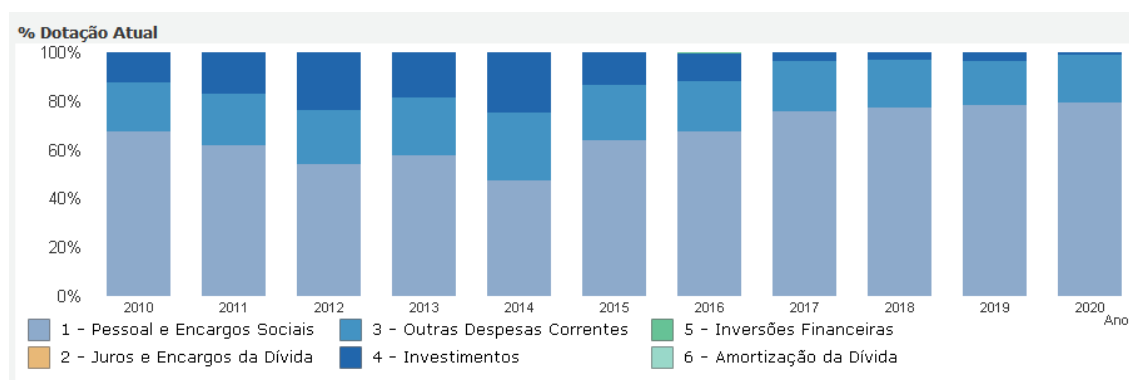
Fonte: SIOP.

Elaboração própria

Além do aumento de PES, acompanhando o quadro geral nacional de financiamento das Universidades, podemos observar uma queda significativa nos recursos de INV, saindo do patamar de R\$ 20 milhões em 2010 e chegando a apenas R\$ 2 milhões em 2020. Isso indica sérios problemas em relação aos recursos voltados à infraestrutura, aquisição de materiais de capital como livros para o acervo bibliográfico, para a extensão em geral, etc.

Olhando a composição do financiamento anual por Grupo de Despesa podemos observar que entre 2010 e 2014 há um grande equilíbrio entre essas despesas em que INV e ODC somam mais de 50% de todo o orçamento. Já no ano de 2020 apenas com PES essas despesas chegam a quase 80% do total e INV apenas em torno de 2%:

Gráfico 25 – Composição do Financiamento por Grupo de Despesa da UFRR de 2010 a 2020 com valores não corrigidos pelo IPCA:



Fonte: SIOP.

Em 2010 a Universidade precisou suplementar seus recursos para o pagamento de despesas obrigatórias com PES, devido às novas contratações. Também foram recebidos créditos orçamentários em ODC e INV somando um total de pouco mais de R\$ 12 milhões, o que possibilitou a expansão de sua área e a aquisição de equipamentos e imobiliários, representando 10% do total executado nesse ano (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2011).

Há referência neste mesmo relatório de uma determinação do TCU para que houvesse uma substituição da mão de obra da Universidade que não foi acatada pela mesma, pois o “inexpressivo quantitativo de servidores técnicos-administrativo que ingressaram, não atendeu à demanda real da Universidade” (UNIVERSIDADE

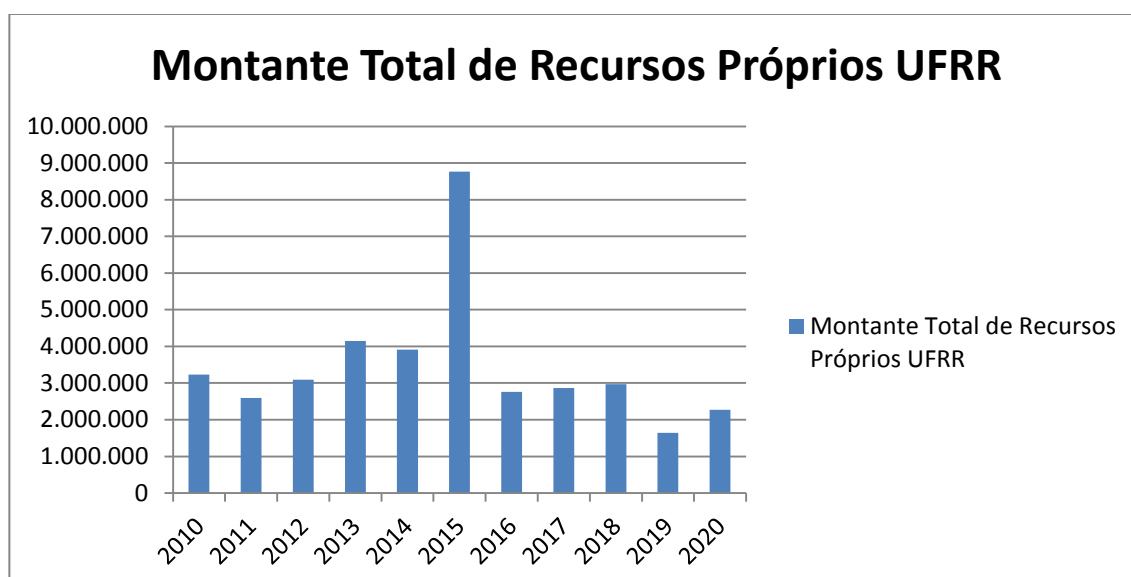
FEDERAL DE RORAIMA, 2011). Importante notar que essa decisão poderia afetar o orçamento do ano seguinte caso o TCU entendesse que a justificativa não fosse suficiente. De toda forma, a Universidade não poderia tomar essa decisão à época sem a autorização do Ministério do Planejamento e do Ministério da Educação (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2011).

Com exceção do problema de mão de obra, em suas conclusões, o relatório é animador apontando a consecução de diversos objetivos tendo em vista um balanço financeiro saudável. Aponta, por exemplo, a criação de novos cursos, ampliação da Biblioteca Central e aquisição de mais de 12 mil livros, construção de novos espaços físicos, aquisição de equipamentos para os laboratórios, execução eficiente de programas como o INCLUIR e PROEJA (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2011).

Em 2011 o relatório aponta para um aumento de 67,79% com despesa de capital ocasionado pela atividade parlamentar, o que foi utilizado para arcar com os custos do REUNI em primazia. Houve também uma melhoria na infraestrutura em geral dos três campi da UFRR com reflexos em todas as atividades finalísticas, segundo o relatório (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2012).

As suplementações requeridas pela Universidade foram em consequência do aumento de arrecadação de recursos próprios, provenientes, em sua maioria, de taxas de inscrição e concurso (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2012). Ao verificarmos os recursos próprios pelas Fontes, temos a seguinte situação:

Gráfico 26 – Montante Total das Fontes de Recursos Próprios da UFRR de 2010 a 2020



Fonte: SIOP.

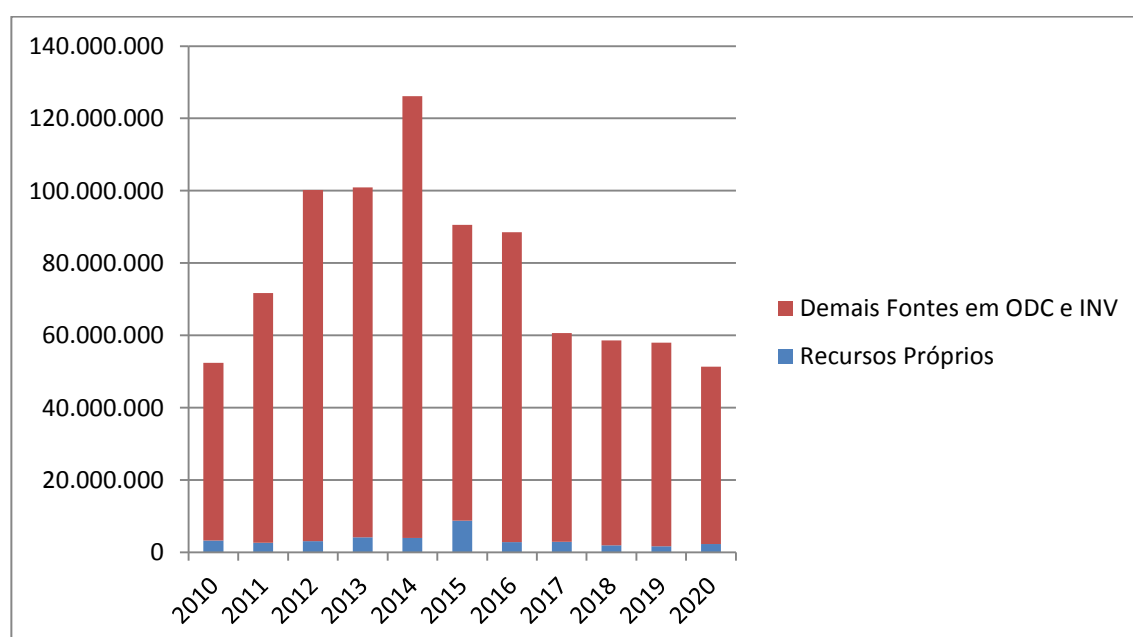
Elaboração Própria.

Esse montante pode variar de ano para ano, pois, como já explicitado, depende de ação parlamentar, uma vez que a arrecadação própria das Universidades não é realocada de imediato nas mesmas. Ainda assim, é possível que os pedidos das Universidades, nem as suplementações concedidas, atinjam o valor total da arrecadação, transformando-se em resultado primário do Governo Federal e podendo ser alocados em outros setores.

Em outras palavras, é possível, por exemplo, que o montante total verificado em 2015 tenha sido arrecadado, boa parte, ainda em 2014, porém, apenas liberado para a instituição naquele ano. De toda forma, de 2016 para 2020 fica evidente que a perda no montante total em relação ao começo da série histórica em 2010.

O relatório de 2011 indica que houve crescimento de despesas em diversos setores além das despesas obrigatórias com PES. Houve um aumento, por exemplo, de 170,24% relativo à aquisição de material, mobiliário geral e acervo bibliográfico (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2012). Importante notar que esses recursos foram todos provenientes do Grupo de Despesa INV, cujas Fontes de recursos próprios são bastante importantes, mesmo que ainda não tenham a mesma proporção na UFRR que em outras Universidades.

Gráfico 27 – Participação dos Recursos Próprios em ODC e INV na UFRR de 2010 a 2020



Fonte: SIOP.

Elaboração própria.

Nas conclusões do relatório de 2011, a Universidade informa que o ano foi bem satisfatório em todas as atividades finalísticas e que, quanto à execução orçamentária e financeira, a UFRR foi eficiente. Ao todo foram R\$ 120.269.107,00 executados em sete programas e vinte e três ações do governo, o que possibilitou o empenho de 98% desse total sendo 56,6% com pessoal, 21,8% com custeio e 19,6% com investimento (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2012), o que demonstra um bom equilíbrio financeiro da instituição.

O relatório de 2012 apresenta uma série de crescimentos de gastos como em infraestrutura, por exemplo, que apresenta um crescimento de 98%. Além disso, também há um aumento de despesas de anos anteriores, relacionada a demora na entrega de materiais e nos serviços prestados pelas empresas contratadas (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2013).

No mesmo ano houve um aumento de 10% do número de alunos e de 12% nas despesas de custeio em relação a 2011, devido, também, à contratação de novos professores e técnicos. Esses dois aumentos ocasionaram outro aumento de 59,35% nas despesas correntes, valor significativo em relação, principalmente, às despesas obrigatórias (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2013).

O relatório de 2013 já traz a importante informação de que houve um aumento de 23,37% nas despesas correntes e um decréscimo de 9,28% nas despesas de capital. O aumento se deu pelo “crescimento da folha de pagamento, gerado por alterações salariais” (UFRR, 2014, p. 74), enquanto que o decréscimo se deu principalmente pela “não liberação de emendas parlamentares e de bancada” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2014, p. 74).

A UFRR apresenta um quadro bastante eficiente em relação às despesas de anos anteriores, sendo pouco afetada em seu orçamento até 2013. No relatório, indica:

“A UJ tem se empenhado em minimizar os saldos de restos a pagar processados, realizando análise e, por meio dessa, procede-se ao pagamento ou cancelamento dependendo de cada situação, o que implica na diminuição dos saldos existentes” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2014, p. 84).

Apesar do equilíbrio financeiro apresentado, o relatório de 2013 também aponta para uma redução da taxa de sucesso na pós-graduação da instituição de 27% em relação a 2012. Entre os motivos citados, o principal problema foi a adesão ao REUNI e desconsiderar a situação da Universidade antes deste período, o que levou a uma expansão de vagas nos últimos anos para cumprir as metas do programa sem o aumento necessário e suficiente de docentes e técnicos para suprir essa demanda (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2014).

Apesar disso, o relatório também indica a importância do REUNI para a instituição e para a população local. Devido às condições conjunturais de problemas socioeconômicos locais, há uma grande evasão de alunos, seja por problemas econômicos individuais, seja para ajudar na renda familiar e outros até como desmotivação com o mercado de trabalho em geral (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2014). Assim:

“Entendemos que as atuais vagas abertas pelo REUNI possibilitam abrir oportunidade de qualificação profissional em uma região com pouca oportunidade profissional devido à baixa densidade populacional, restrito espaço geográfico para implementação de projetos extrativistas, industriais de agronegócio ou agricultura familiar e, cuja economia é muito dependente do emprego público” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2014, p. 131).

O relatório de 2014 aponta novos problemas surgidos na UFRR, especialmente relativo aos contingenciamentos. Por exemplo, a ação 8282, já citada, não foi executada, uma vez que parte de seus recursos tem origem em emenda de bancada que, naquele ano, foi contingenciada. Isso impossibilitou a execução de algumas metas físicas importantes da Universidade como a construção de novos laboratórios (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2015).

Nesse ano houve aumentos consideráveis em seu orçamento. As despesas correntes aumentaram em 35% devido à contratação de novos servidores, principalmente, enquanto que as despesas de capital aumentaram 96%, praticamente o dobro em relação a 2013. O relatório aponta que esse crescimento é consequência do projeto do Hospital Universitário (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2015).

Com a expansão física da Universidade decorrida nos anos anteriores, houve um aumento de 21% com despesas de pessoal, puxada pela contratação de novos servidores, docentes e técnicos. Pelo mesmo motivo, houve um aumento de 33% em relação ao ano de 2013 com locação de mão de obra para a manutenção, principalmente, de novos prédios (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2015).

De toda forma, a Universidade apresentou seu orçamento mais equilibrado em 2014 com gastos bem divididos entre PES, ODC e INV, o que possibilitou um maior investimento em pesquisa e extensão. Foram mais de 72 grupos de pesquisa com mais de 189 linhas de pesquisas, o que “tem gerado importantes resultados, tanto para os processos de inovação quanto para as novas tecnologias” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2015, p. 142) e contribuído para o próprio desenvolvimento do Estado.

Ao contrário dos anos anteriores, o relatório de 2015 aponta pelo menos 6 ações não executadas ou com problemas pela UFRR. Entre os principais fatores estão a demora dos órgãos públicos envolvidos em autorizar projetos da Universidade, problemas socioeconômicos locais, áreas não atendidas com a rota do ônibus institucional, não preenchimento de vagas, etc. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2016).

Em 2015 acontece uma inversão de situação em relação às despesas de anos anteriores, cuja eficiência foi destaque no relatório de 2013. Em 2014 houve um problema de falta de servidores técnicos capacitados, de mão de obra no setor responsável e de problemas nos processos licitatórios que levaram a inscrição de despesas em restos a pagar (RAP), já que a Universidade sofre com problemas de entrega de produtos e prestação de serviços na região (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2016).

A falta de mão de obra é um problema crônico que a Universidade vem enfrentando, inclusive com determinações do TCU para substituir a mão de obra terceirizada por novos servidores. Como apontado nos relatórios anteriores, essa determinação não pôde ser realizada devido ao problema orçamentário e à falta de autorização do MEC e do Ministério do Planejamento.

Sem a realização de concursos públicos em 2015, que constituía grande parte da arrecadação, a Universidade arrecadou praticamente metade do que havia previsto, ou seja, R\$ 1.525.508,75 em relação aos R\$ 2.756.841,00 esperados e, ainda, um pouco a baixo do arrecadado em 2014, R\$ 1.649.480,26. Isso impacta diretamente nas receitas

arrecadadas pela UFRR, que provinha naquele ano principalmente de aluguéis, concursos e vestibulares (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2016).

Essa informação contrasta com as informações contidas no SIOP, que indicam que houve um grande aumento nas Fontes de recursos próprios da Universidade, chegando a mais de R\$ 7 milhões. Entretanto, é possível que os recursos só tenham sido repassados por emenda parlamentar depois da entrega do relatório.

O relatório aponta dificuldades com o corte orçamentário repassado pelo MEC às Universidades, sendo 10% para despesas correntes e 50% para despesas de capital (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2016). Ou seja, isso afetou todas as ações da UFRR naquele ano, principalmente com despesas mais discricionárias, no que diz respeito às despesas correntes, e impactou nas obras e processos de melhorias da infraestrutura em geral.

O relatório de 2016 entregue ao TCU que seus programas de extensão são ofertados com o financiamento do PROEXT, já citado, e por recursos próprios (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2017). Segundo os dados do SIOP e os Gráficos 26 e 27, 2016 foi um ano de baixa arrecadação dos recursos próprios, impactando diretamente nesses programas de extensão.

Segundo o relatório, houve um excesso de arrecadação em relação à previsão de R\$ 1.364.825,00, no valor de R\$ 1.289.205,92. Esse excesso, devido às restrições impostas à época, só poderiam ser usufruídos mediante cancelamento e compensação em outra Fonte, resultando em um cancelamento de R\$ 1 milhão (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2017). Ou seja, os recursos próprios não puderam ser aproveitados pela instituição em sua totalidade e levaram à compressão de outros recursos, somando, então, R\$ 2.364.825,00, mesmo valor encontrado no SIOP.

As metas das ações de extensão, como a 20GK, relativa a Inglês sem Fronteiras, Mais Médicos, entre outras, teve grande parte das suas metas físicas e orçamentárias a baixo do esperado. Em alguns casos a meta não chegou a 50% do previsto. Entretanto, segundo o relatório, houve uma falta de demanda e problemas com os processos licitatórios devido ao reduzido número de servidores e baixa participação dos coordenadores do projeto que, por conta desse número reduzido, têm que atender outras demandas também (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2017).

O problema de mão de obra afeta a Universidade em diversos setores pela mesma deficiência de ordem técnica:

“Cabe destacar que os principais fatores intervenientes se resumem ao reduzido número de servidores da instituição e problemas no processo licitatório, visto que muitos processos finalizaram no final do exercício ou apresentaram problemas de ordem legal. Registra-se que houve grande atraso nos repasses orçamentários, além disso, informamos que foi contingenciado aproximadamente 50% do orçamento destinado as despesas de Capital” (UFRR, 2017, p. 75).

Entre as medidas tomadas pela instituição em relação às determinações do MEC foi a de contingenciar o orçamento da emenda de bancada em R\$ 8.835.801,36. Esses recursos impactaram diretamente todas as atividades finalísticas da UFRR, em que do total do valor empenhado “(...) 19,7% deixou de ser executado, devido principalmente ao contingenciamento de aproximadamente 50% das despesas de capital, o que impediu a disponibilização da emenda parlamentar de bancada (...)” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2017, p. 138).

Nesse mesmo ano houve um aumento de despesas referentes a anos anteriores. Entre os principais problemas, o relatório aponta dois: número reduzido de servidores e a demora na liberação dos recursos pelos Órgãos Superiores. Nesse último caso, a demora impossibilita a execução da despesa no ano corrente, tendo que ser inscrita em RAP (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2017).

O relatório de 2017 apresenta um baixo desempenho financeiro na ação 20GK, em que grande parte de seus recursos são discricionários, apesar de concluir que as metas foram atingidas. Houve uma construção prevista e não realizada de um anexo no curso de Letras/Libras da Universidade, o que importou em recursos a serem pagos no ano seguinte. Além disso, houve também uma licitação que somente tramitou em novembro desse ano, dificultando o pagamento (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2018).

A ação 8282, também com recursos discricionários e de despesas de capital em geral, sofreu um contingenciamento em maio de 2017 de mais de R\$ 3 milhões. Apesar dos recursos terem sido desbloqueados no mesmo ano, não houve tempo hábil para a liquidação dos pagamentos referentes à execução da ação, o que levou a um total de menos de 10% dos valores liquidados de um total de mais de R\$ 6 milhões previstos (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2018).

A instituição também apresentou um desempenho de arrecadação a baixo do esperado, com um déficit de R\$ 811.187,22, como apontado nos Gráficos 26 e 27. Entre os fatores que impactam na arrecadação está a realização de concursos e vestibulares, esse último que ocorre no fim do ano dificultando a liquidação das despesas devido ao processo burocrático da composição do orçamento (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2018).

O relatório de 2018 aponta uma diminuição nas despesas com investimentos, justificada pela demora na liberação dos limites orçamentários. Isso influencia diretamente na execução dos serviços e na entrega dos equipamentos adquiridos, o que resultou em um total de R\$ 357.932,49 em pagamentos dos R\$ 6.847.320,56 previstos (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2019).

O que chama a atenção no ano de 2018 é a grande diferença em proporções dos pagamentos realizados por grupos de despesa. De acordo com o relatório, houve menos de 1% de despesas com INV:

Gráfico 28 – Valores pagos por grupo de despesa da UFRR em 2019



Fonte: Relatório de Gestão 2018 UFRR

O relatório também informa que o programa de governo 2080 (Educação de qualidade para todos) que engloba ações de recursos discricionários, como a 20RK e a 8282, teve uma execução de 41,61% no exercício financeiro. Entre outros motivos, os contratos continuados que são pagos na ação 20RK, por exemplo, são empenhados

pelos seus valores totais, que dificilmente são pagos no mesmo exercício (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2019).

Em relação às receitas, houve uma arrecadação menor em R\$ 390.484,87 devido ao número de inscritos menor que o esperado no vestibular daquele ano. Ao contrário da UFRJ, a UFRR tem a sua maior fonte de arrecadação em inscrições de vestibular e concursos (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2019), enquanto que aquela tem sua maior fonte de arrecadação referente aos seus imóveis. Apenas com o contrato da Petrobrás com a UFRJ representa mais de 3 vezes o valor total arrecadado pela UFRR no ano de 2019.

O relatório aponta que houve uma diferença de mais de R\$ 9 milhões de reais apenas com folha de pessoal. Por outro lado, houve uma perda de mais de R\$ 1 milhão para despesas de custeio e investimento. Ainda assim, diferentemente do que indica o 25, por exemplo, o relatório também indica que “foi possível manter o equilíbrio entre as despesas, através da realização de suplementações e de reprogramações orçamentárias, ao longo de 2018” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2019, p. 69), mesmo com a perda significativa com essas despesas de custeio e investimento e um desempenho de apenas 0,19% com INV.

Já em 2019 houve um contingenciamento em torno de 30% do orçamento, não apenas da UFRR, mas das Universidades brasileiras. A Universidade teve um bloqueio de 42,92%, o que afetou todas as atividades finalísticas da instituição (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2020). Assim:

“(…) Também, muitas iniciativas do Plano Estratégico da UFRR tiveram que reduzir seus custos, bem como, descontinuidade de obras e aquisição de equipamentos para laboratórios didáticos, aquisição de acervo bibliográfico abaixo do suficiente, afetando a consolidação dos cursos. Naquele momento, a UFRR ficou sem orçamento para totalizar os contratos de energia elétrica, limpeza e conservação, auxílio financeiro para os discentes e para apoio administrativos. O referido estorno requereu acurada atenção da administração superior da UFRR, de modo a evitar que serviços essenciais fossem definitivamente interrompidos” (UFRR, 2020, p. 141).

Ainda com o grande contingenciamento, a UFRR teve um bom desempenho em relação aos pagamentos do ano que foram de 84% do total repassado à

Universidade. Ainda assim, devido à situação apresentada, as despesas com investimentos, por exemplo, continuaram muito a baixo de 1% somando apenas R\$ 487.443,10 de um total de R\$ 206.149.225,81 pagos (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2020).

Isso afetou diretamente os recursos com ODC e INV que financiam as ações de pesquisa e extensão. Uma das mais importantes, já citada, a ação 8282, no ano de 2019 não teve um desempenho satisfatório com apenas três projetos viabilizados, devido às licitações concluídas apenas no fim do ano (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2020).

Isso aconteceu, segundo o relatório, principalmente devido ao contingenciamento e à demora na liberação de saldos de empenhos e recursos em 2019 por parte do Governo Federal, o que demonstra o “descompasso entre a execução financeira e a realização das metas físicas” que, por fim, foi “ocasionado pelos sucessivos contingenciamentos e a conseqüente liberação tardia do crédito orçamentário” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2020, p. 151).

Principalmente nos últimos dois anos, a Universidade vem apresentando uma grande defasagem nos recursos discricionários, sendo que os recursos voltados para investimentos não alcançam nem 1% do total realizado, corroborando com o gráfico 23. Apesar do bom desempenho financeiro, essa situação demonstra que há uma falta de financiamento nas atividades de pesquisa e extensão, sendo grande parte desse desempenho voltado ao pagamento de despesas obrigatórias, como com PES, e o pagamento dos poucos recursos investidos nas demais áreas.

O relatório de 2020 destaca que o orçamento do ano em questão é composto por 91,1% de despesas com folha de pagamento e apenas 8,89% de despesas discricionárias. Entre a parte discricionária do orçamento, apenas 0,01% é voltada para investimentos (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2021).

O quadro geral do orçamento de 2020 apresenta números preocupantes. A variação de recursos voltados a INV variou em -38,54% em relação a 2019, resultando em uma variação de -93,25% em relação aos pagamentos efetuados no ano. ODC, apesar de não ter tido a mesma variação de dotação negativa, não teve um aumento significativo ficando em 9,86%, o que não acompanhou o aumento dos gastos nesse grupo de despesa, resultando em uma variação de -14,14% nos pagamentos (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2021).

Esse panorama orçamentário implica em consequente endividamento da instituição, bem como possíveis paralisações de obras e licitações. Houve um aumento considerável de despesas em todos os grupos de despesas e também com despesas de anos anteriores, repassando para os próximos anos a obrigação de pagamento e acumulando mais despesas.

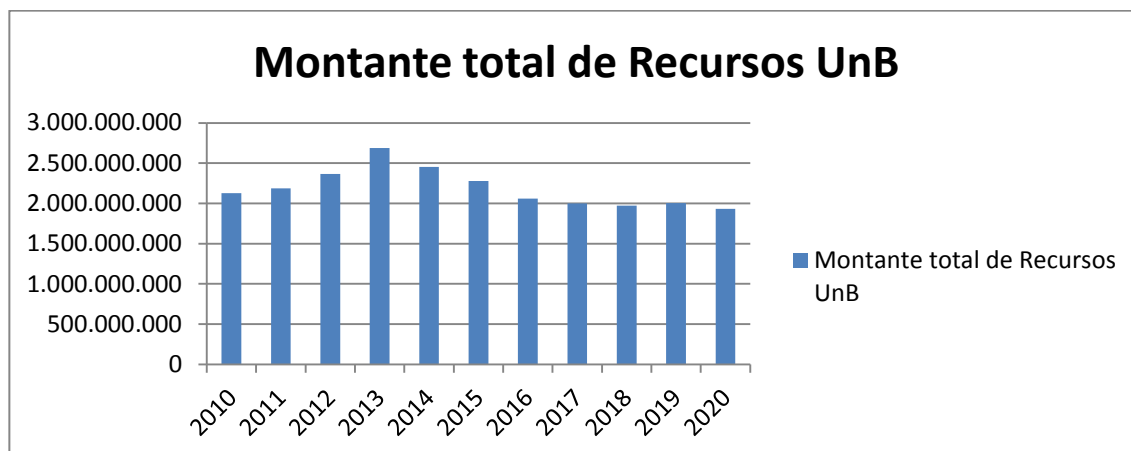
A UFRR, nos últimos dez anos, disponibilizou 66,14% de seu orçamento com PES, 21,57% com ODC e 12,27% com INV. Esses números não refletem os últimos anos da Universidade que vem sofrendo uma grande crise chegando a alocar menos de 1% de recursos em INV. Esse percentual nesta categoria de grupo de despesa é puxado pelos anos com maior equilíbrio de investimentos em todos esses setores.

O problema orçamentário das Universidades deixa a UFRR, em especial, muito dependente do Governo Federal, uma vez que, além da alta burocracia relativa à arrecadação dos recursos próprios, não há patrimônio suficiente para arrecadação com aluguel, por exemplo, um dos principais meios de fontes próprias. Outro fator determinante que impede que a Universidade busque outras fontes é falta de mão de obra e a dependência da autorização de órgãos externos como o MEC e o Ministério do Planejamento.

3.3. Financiamento da Fundação Universidade de Brasília

A Universidade de Brasília é a Universidade que possui maior proporção de gastos com recursos próprios (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018). Nos últimos dez anos, segundo dados do SIOP, a UnB recebeu R\$ 4.399.187.756,00 de Fontes de Recursos Próprios, enquanto que a UFRR, por exemplo, recebeu apenas R\$ 38.236.911,00, 115% a mais. Além disso, é uma das instituições com maior orçamento entre as Universidades.

De acordo com o SIOP, a UnB vinha apresentando um aumento em seus recursos até 2013, quando começa a declinar, acompanhando o quadro geral das Universidades no país. Um pouco diferente da média geral, a Universidade consegue manter uma certa estabilidade entre 2016 e 2020, porém, com um montante total abaixo do início da série histórica:

Gráfico 29 – Montante total de recursos entre 2010 e 2020 da UnB

No ano de 2010, segundo o Relatório de Gestão entregue ao TCU, a programação de despesa do ano obteve um aumento de 23,7% no grupo de despesa PES e de 15,7% em ODC. Por outro lado, as despesas com capital apresentaram uma redução de 20%, motivada, principalmente, pelo cancelamento de créditos e a redução de suplementação parlamentar (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011).

O grupo de despesa mais afetado por essa redução é INV, que agrega as atividades finalísticas de pesquisa e extensão em primazia. Em 2010 houve uma diferença significativa desses recursos caindo de R\$ 28.137.993,00 para R\$ 2.610.300,00. Foram cancelados ao menos R\$ 10.000.000,00 nesse ano (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011).

Nesse ano, a UnB teve um orçamento de R\$ 1.275.904.477,00, segundo o relatório, sendo R\$ 364.093.622 de Recursos Próprios, ou seja, 28,5% do total (Universidade de Brasília, 2011) em ODC, INV e IFI nas Fontes 250 e 280 (SIOP, 2021). Desse total, 80,48% foi destinado a pagamento com PES, 13,48% a pagamento com ODC e 6,05% com despesas de capital (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2021).

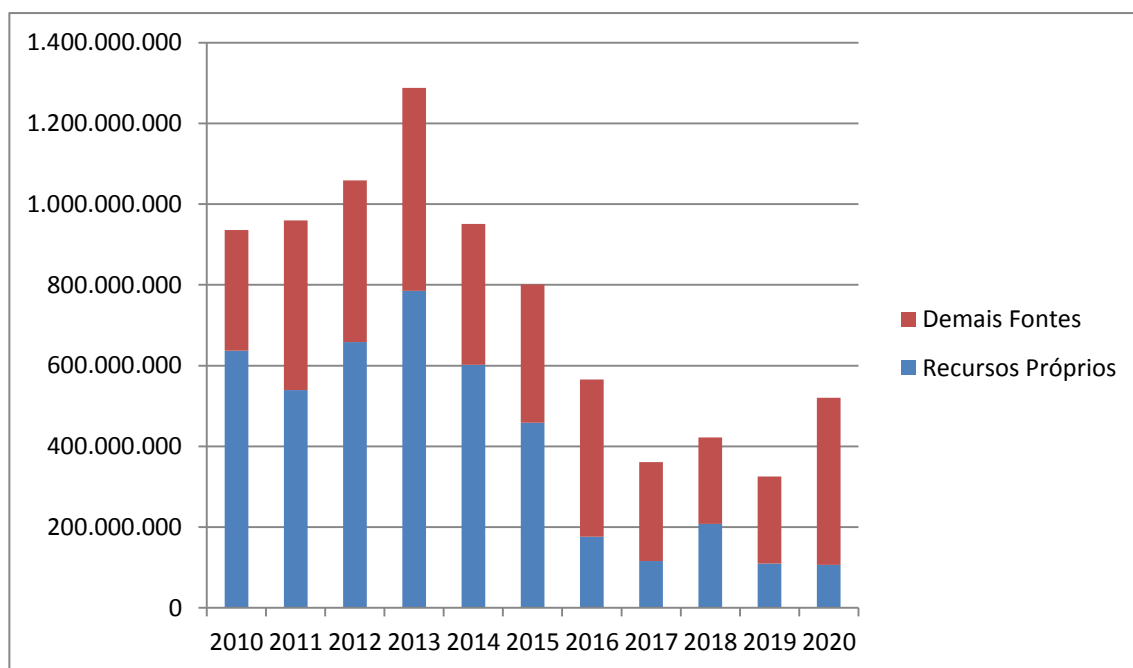
Sobre as receitas de Fontes próprias, o relatório indica que essas são provenientes de taxas de vestibulares e contratos de prestação de serviço, aluguéis, taxas de ocupação de imóveis, outras receitas/condomínio, serviços de comercialização de livros, alienação de imóveis, juros e rendimentos, receita prevista pelo Centro de Ensino a Distância, contratos de prestação de serviços, consultoria ou assistência técnica, a cargo do IG/Sismologia, HUB e outros órgãos da UnB, taxas de inscrições em cursos,

etc. (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011). Dessa forma, a instituição mostra que há diversas formas de arrecadação própria, sendo essa uma importante alternativa para subsidiar seu próprio funcionamento.

Ainda sobre esses recursos, cabe destacar que o relatório aponta que há a incorporação direta ao Orçamento de um valor médio de R\$ 63 milhões, “na melhor hipótese” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, p. 105) para utilização de despesas de manutenção e investimentos. Ou seja, esse valor pode variar de acordo com as decisões do Governo Federal, retirando parte da autonomia da instituição sobre o que fazer com esses recursos.

Nesse sentido, ao observamos os recursos disponibilizados em ODC e INV, a UnB mostra um quadro bem diferente em relação à UFRJ e à UFRR, chegando, em alguns anos, ter mais recursos próprios do que de outras Fontes:

Gráfico 30 – Participação das Fontes de Recursos Próprios em ODC e INV da UnB entre 2010 e 2020:



Fonte: SIOP.

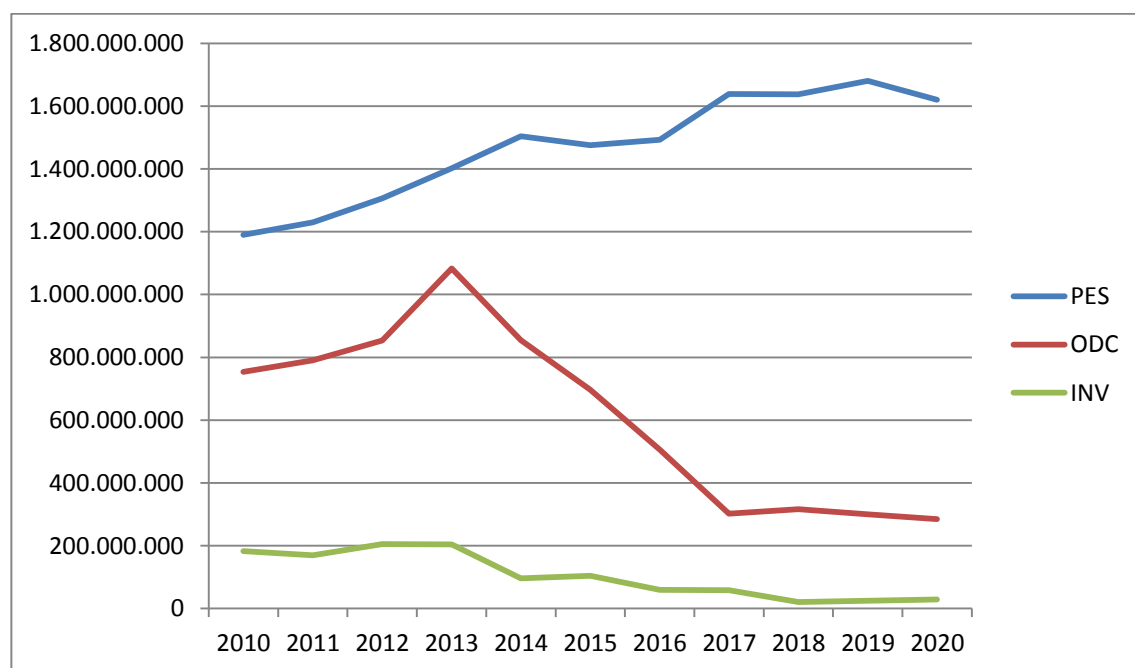
Elaboração Própria.

O Gráfico 30 mostra a importância dos recursos próprios para a UnB que decaem drasticamente no ano de 2016 e 2017, impulsionada pela EC 95/2016. Ainda no ano de 2013, os recursos próprios nesses grupos de despesas representaram 60,9% desse

total, demonstrando certa independência da Universidade em relação aos recursos repassados pelo Governo Federal nesses grupos de despesa.

É possível verificar também, pelo Gráfico 31, que a UnB acompanha o quadro geral de declínio dos recursos voltados a ODC e INV, principalmente entre os anos de 2015 a 2020. Nesse sentido, ao verificarmos o comportamento desses grupos de despesas temos que:

Gráfico 31 – Comportamento por grupos de despesas da UnB de 2010 a 2020



Fonte: SIOP.

Elaboração Própria

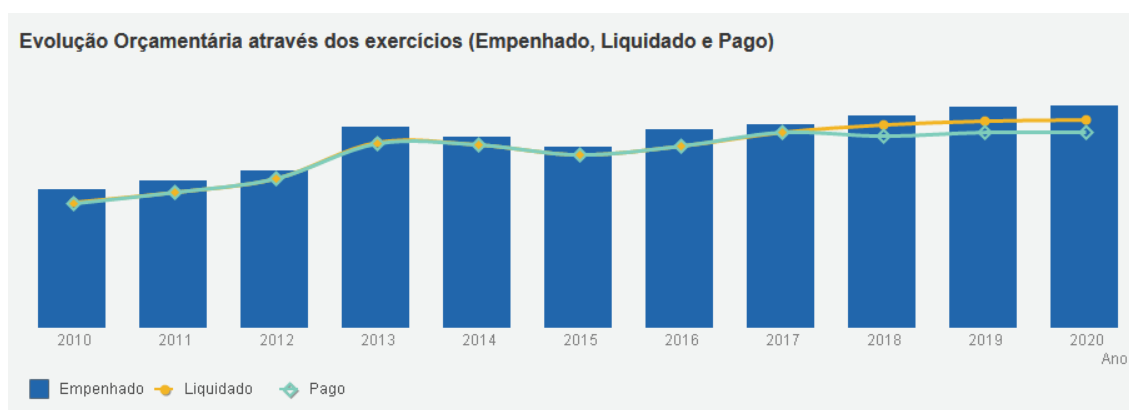
O Gráfico 31 demonstra uma grande queda em ODC ainda no ano de 2013 e, depois, uma constância até 2017. Tanto ODC quanto INV apenas estabilizam seus recursos entre 2017 e 2018, muito a baixo da linha inicial da série histórica, inclusive com os recursos em ODC com valores muito próximos aos de INV em 2010.

No relatório de 2011 a instituição indica um quadro de ações com resultados de execução física e financeira, sendo que a grande maioria obteve grande sucesso. Entretanto ressalta que, entre as ações que não obtiveram um resultado tão positivo, estão pelo menos três que foram abertas por emenda parlamentar, porém, sem a liberação dos recursos ao longo desse mesmo ano (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2012).

Em 2011 houve um aumento de 3,3% de recursos com PES, 4,9% em relação à ODC e uma redução de 7,3% com INV. Em relação às despesas, houve um aumento de 14,6% com PES, 2,4% com ODC e uma redução significativa de 24% com INV, ainda com a redução dos recursos. Isso se deu, segundo o relatório, principalmente pela necessidade de complementar os pagamentos com ODC, tendo em vista a expansão da Universidade com o REUNI (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2012).

Em 2011 não houve contingenciamento, porém, são apontados como fatores negativos da execução financeira a demora na liberação de quotas pela Setorial, demora na liberação de crédito das emendas parlamentares e a falta de pessoal qualificado devido aos baixos salários. Por outro lado, também aponta que foi positivo o fato de poder adequar o orçamento à sua realidade e a agilidade na movimentação dos créditos nos sistemas específicos (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2012).

Gráfico 32 – Desempenho orçamentário da UnB de 2010 a 2020 com valores não corrigidos pelo IPCA



Fonte: SIOP.

O Gráfico 32 apresenta um aumento de despesas a serem pagas (liquidados) em relação com o que foi efetivamente pago, o que indica um processo, não apenas de possível endividamento, mas também de desabastecimento do financiamento nas atividades finalísticas de extensão e pesquisa. Nesse sentido o desempenho orçamentário da UnB começa a apresentar uma queda nos índices elaborados pelo TCU.

O relatório de 2012 traz um quadro relativo às ações governamentais desenvolvidas pela Universidade. Entre as questões levantadas algumas surgem com grande relevância para esta pesquisa como, por exemplo, a reiteração dos problemas de execução orçamentária e financeira por falta de liberação dos recursos destinados às atividades de pesquisa e extensão, o que, conseqüentemente, também afeta a meta física dessas ações.

Por exemplo, a ação 20RJ, referente à capacitação dos servidores, alcançou 61% de sua meta física e executou apenas 51% dos recursos da LOA devido a não liberação dos mesmos. Já a ação 6328, referente à Universidade Aberta e a Distância, tinha uma meta prevista de 9.300 e só alcançou 1.200, sendo que para a execução financeira estava previsto R\$ 7 milhões e foram executados apenas R\$ 163.026,20 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2013).

Além disso, outra informação importante é a composição do financiamento para essas atividades pelas suas Fontes. No caso da ação 6328, os recursos eram todos provenientes da Fonte 250, de Recursos Próprios. Já, a ação 20RK, não teve empenhados alguns de seus recursos sendo que a maioria deles foram de recursos discricionários, principalmente de Recursos Próprios:

“De acordo com os dados do SIAFI e numa análise por grupo de despesa x fonte SOF, verifica-se que, de maneira geral, a FUB empenhou quase 100% da dotação autorizada, excetuando-se no grupo 3 (ODC) as fontes 0100 (onde se encontravam as emendas parlamentares) com 12,94% e a fonte 0250 com 20,72% da dotação autorizada não empenhados. Já no grupo de despesa 4 (investimento) ressalta-se as fontes 0100 (emendas parlamentares), com 4,23%, a 0112 com 9,19%, a 0250 com 62,33% e a 0312 com 66,64% da dotação autorizada não empenhados. Tudo em razão da não liberação de cota de limite orçamentário pelo MEC” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2013).

Ainda, o relatório aponta que apesar de não ter tido contingenciamento no ano de 2012 para a Universidade, também não houve liberação total das cotas de limite orçamentário de crédito suplementar. Além disso, as dotações previstas na LOA não foram suficientes para atender as despesas correntes e investimentos, o que ocasionou no remanejamento de recursos entre ações orçamentárias (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2013).

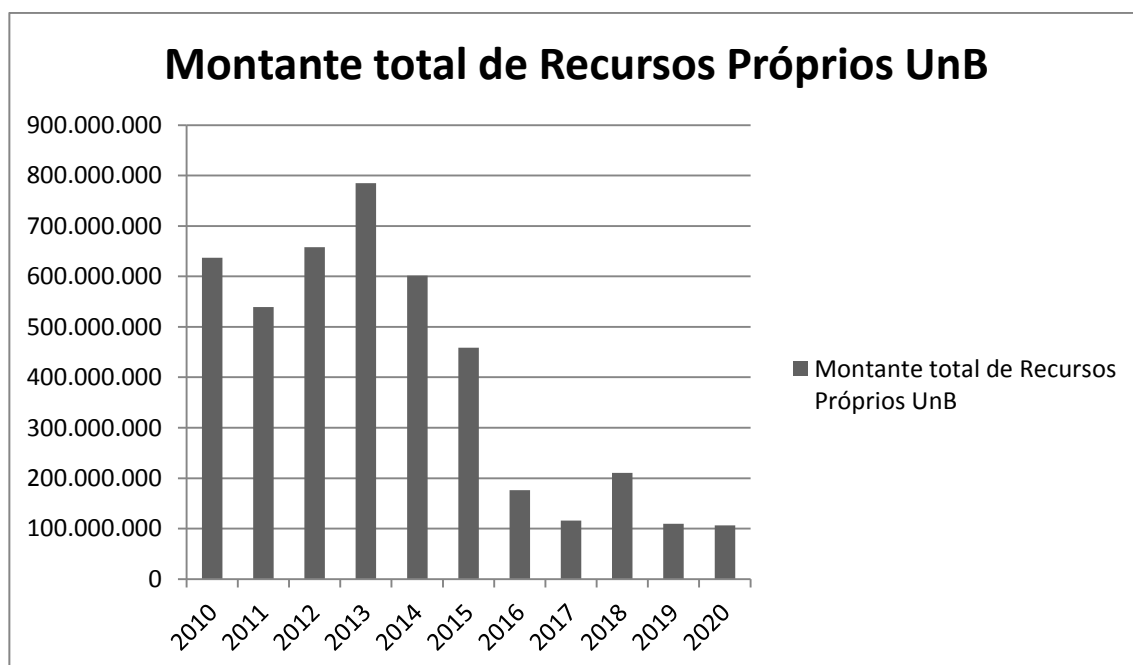
Um fator importante apontado pelo relatório é o movimento grevista daquele ano, apontado como um dos pontos negativos relativos à execução orçamentária. Houve uma paralisação das atividades, docentes e técnicas, que afetaram diversas áreas da Universidade e ocasionaram em atrasos, inclusive com um novo calendário com término do segundo semestre somente em 2013 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2013).

No relatório de 2013 alguns problemas persistem como a falta de orçamento suficiente previsto na LOA e o conseqüente remanejamento de recursos de INV para ODC. Em torno de R\$ 23 milhões foram realocados sendo R\$ 20 milhões de Recursos Próprios para pagamentos de despesas destinadas à manutenção da FUB (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2014).

Entretanto, há um destaque interessante nesse ano, no que diz respeito aos recursos incorporados pela instituição durante o ano. Houve alguns ajustes orçamentários referentes às Fontes de Recursos Próprios da Universidade sendo um crédito suplementar de R\$ 38.444.000,00 na Fonte 650 devido ao superávit, um ajuste de R\$ 163.267.824,00 na Fonte 250 por excesso de arrecadação e uma suplementação por excesso de arrecadação na fonte 280 no valor de R\$ 6.938.386,00 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2014).

A UnB, como dito, tem um grande desempenho orçamentário de recursos próprios que impacta diretamente na execução das atividades finalísticas da instituição, bem como na execução financeira em si. Ao observarmos, nos últimos dez anos, o desempenho dessas Fontes, temos:

Gráfico 33 – Montante total das Fontes de Recursos Próprios da UnB entre 2010 e 2020



Fonte: SIOP.

Elaboração Própria.

De acordo com o Gráfico 33, pode-se observar que o ano de 2013 foi o de melhor desempenho dessas Fontes, seguido por uma queda que cai significativamente no ano de 2016, em decorrência da EC 95/2016. Essa queda leva a UnB a se estabilizar entre os anos de 2016 a 2020, com uma média anual em torno de R\$ 140 milhões comparado com R\$ 600 milhões entre 2010 e 2015.

Em 2014, o relatório enviado ao TCU aponta que devido à insuficiência de recursos repassados à Universidade foi necessário realocar recursos de outros setores, novamente. Recursos Próprios e recursos da ação 8282, além de “recursos alocados pelo critério da Matriz Andifes, no valor de R\$ 65,8 milhões”, custearam “parte dos compromissos de funcionamento da FUB” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2015, p. 78).

Além disso, como de praxe, foi necessária a realocação de recursos voltados para investimentos para suprir as necessidades de pagamento com despesas de ODC, no intuito de “assegurar o cumprimento das obrigações de manutenção da Universidade” (UnB, 2015, p. 78). Isso só foi possível, pois, as obras com recursos custeados em INV ainda não haviam sido finalizadas, o que, com o remanejamento de recursos, atrasou ainda mais esses prazos de finalização (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2015).

Apesar dos esforços da equipe técnica, em 2014 a UnB não obteve muito sucesso nas solicitações de créditos suplementares. A falta desses créditos resultou em variações negativas no total de recursos repassados para ODC e INV, respectivamente de 15,9% e 49,8%, em relação ao ano de 2013 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2015). Ou seja, INV, além do remanejamento para outros setores, já havia sofrido uma redução de seus recursos.

O relatório também aponta para as dificuldades em relação ao empenho de recursos e, conseqüentemente à programação das atividades da instituição, devido à restrição de limite orçamentário (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2015). Além da limitação orçamentária, esses recursos, ao serem liberados, acabam sendo empenhados também para o próximo ano, o que dificulta a realização dessas atividades no mesmo ano e afeta a execução física e financeira das atividades.

Outro fator importante a ser apontado foi a devolução (por meio de cota de limite de empenho) de R\$ 60 milhões na Fonte de Recursos Próprios 250. Essa

devolução foi feita a pedido do MEC para atendimento de necessidades do próprio MEC (UnB, 2015), o que só foi possível por conta das leis vigentes que preveem que recursos arrecadados pelas Universidades possam suprir outras fontes de financiamento ainda que de outros ministérios (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Apesar disso, ainda houve uma suplementação de R\$ 21 milhões na Fonte de Recursos Próprios 650 que atendeu a programas da UnB, de acordo com o superávit apurado. Também houve excesso de arrecadação no valor de R\$ 79 mil na Fonte 280, entretanto, não houve suplementação nessa Fonte para o ano (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2015).

No ano de 2015 a Universidade apresenta um problema que afeta o cronograma e o desempenho físico de todas as atividades da instituição. A liberação dos recursos estava submetida à liquidação das despesas, vistas mês a mês, o que dificultou o trabalho de coordenação da equipe técnica:

“No que tange aos ingressos de recursos financeiros com origem nas fontes do Tesouro (0100, 0112, 0108, etc.) durante o exercício os repasses foram limitados a percentuais estabelecidos com a liquidação da despesa. A apuração dos valores liquidados foi efetuada em uma data base que variou mês a mês. Dessa forma não foi possível planejar as liquidações, por não saber qual seria a data de apuração da liquidação. Cabe ressaltar que o percentual de distribuição do recurso financeiro, habitualmente limitou-se a 50%, ou menos, dos valores liquidados do mês anterior” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2016, p. 117).

Um dos fatores mais importantes de arrecadação própria da Universidade eram os serviços prestados pelo CESPE que em 2015 teve suas atividades repassadas para o CEBRASPE. Isso afetou diretamente a arrecadação na Fonte 250 de recursos próprios, diminuindo em mais da metade os recursos captados, o que explica a queda brusca de acordo com o Gráfico 33 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2016).

Além disso, a alocação desses recursos para as atividades previstas, principalmente, em pesquisa e extensão, cujos recursos estão mais alocados em INV, sofreu uma queda em 2015, além das despesas mais discricionárias, principalmente em ODC, que já vinha sofrendo uma queda acentuada, como demonstra o Gráfico 31.

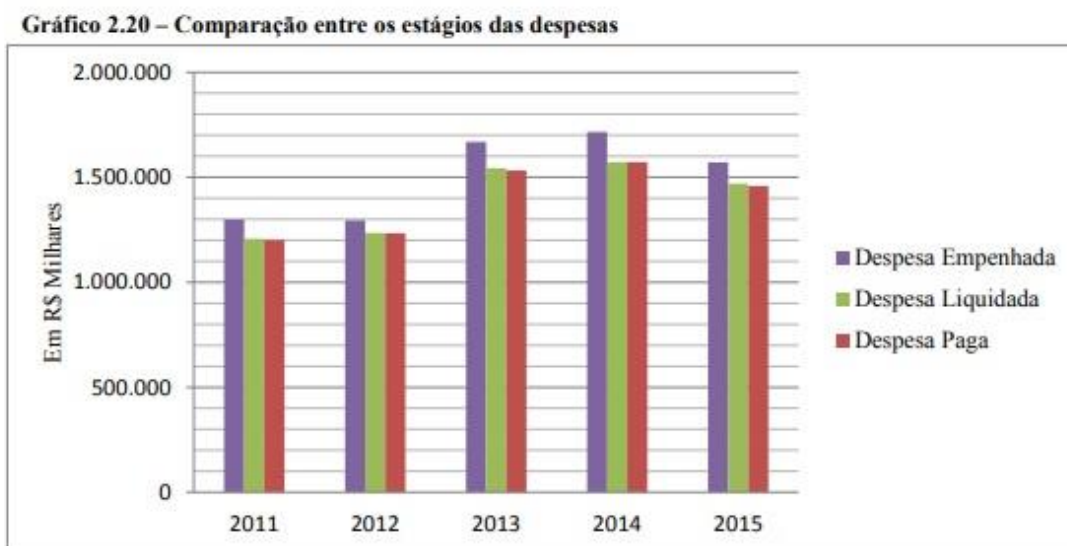
Ainda nesse ano foram deixados de receber R\$ 32 milhões em investimentos segundo o relatório (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2016).

Outros fatores bastante negativos para o ano em questão foi a aprovação tardia do orçamento, o contingenciamento de recursos para investimentos em 50% do previsto na LOA e a limitação da liquidação das despesas. Isso fez com que a instituição atrasasse com a consecução financeira dos seus projetos e até atrasasse o pagamento de despesas com o funcionamento da Universidade, como as despesas com luz e água (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2016).

Quanto às ações orçamentárias discricionárias da UnB, o relatório aponta que as ações 20RK e a 8282 foram as que mais impactaram o baixo desempenho de execução. A ação 20RK, por exemplo, teve como fator central a baixa arrecadação de recursos próprios na Fonte 250 e o contingenciamento na Fonte 680 e 650. Já a ação 8282 teve como principais motivos o bloqueio dos créditos da emenda de bancada e o bloqueio de recursos na Fonte 108 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2016).

Esse quadro de problemas levou a um valor menor de empenho, liquidação e pagamentos no ano de 2015 em relação a 2014. Não apenas em relação ao orçamento em si, mas também os aspectos operacionais da Universidade foram afetados pelas ingerências do MEC (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2016). Nesse sentido, tem-se que:

Gráfico 34 – Execução das despesas de 2011 a 2015 da UnB

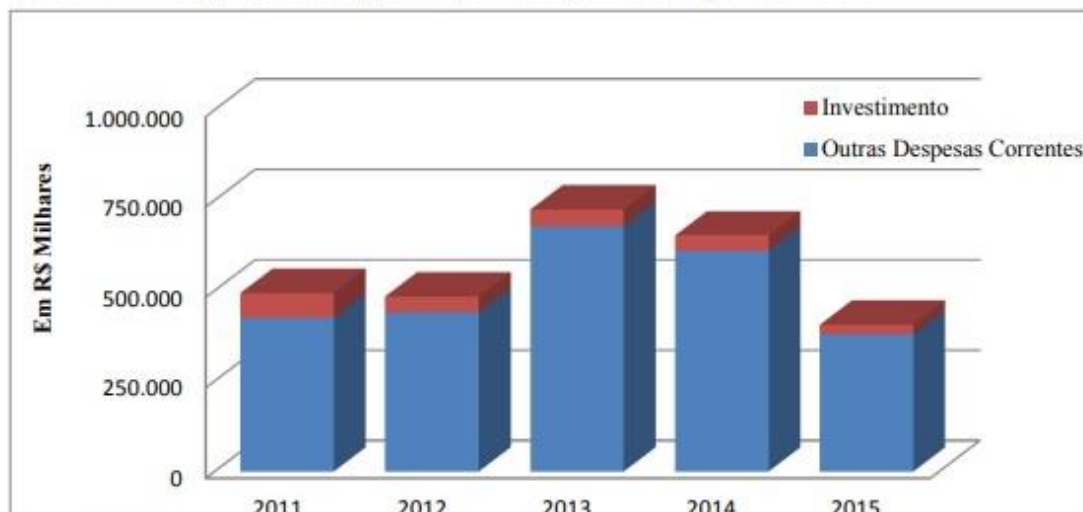


Fonte: DPL/DPO.

Se olharmos essas despesas por grupo de despesa, com foco em ODC e INV, temos:

Gráfico 35 – Composição das despesas por ODC e INV entre 2011 e 2015 da UnB

Gráfico 2.21 – Composição das despesas empenhadas quanto à categoria econômica



Fonte: DPL/DPO.

O relatório de 2016 aponta que 74% dos recursos discricionários da UnB estavam voltados para contratos que visam à manutenção e ao funcionamento da instituição em geral (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017). Ou seja, apenas 26% desses recursos são voltados a outros projetos discricionários com pesquisa e extensão.

Além disso, houve uma frustração na arrecadação de fontes próprias e da não liberação de recursos advindo de emendas parlamentares, o que impacta diretamente nesses recursos. Entretanto, considerando os fatores positivos, houve liberação de recursos em tempo hábil, permissão para o remanejamento de recursos e a liberação de superávit financeiro para suprir os problemas ocasionados no final de 2015 com o orçamento (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017).

Essa situação possibilitou que a UnB atingisse a meta de 100% da execução de uma das ações mais importantes no ano de 2016, a ação 20RK (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017). Ao contrário do ano de 2015 em que as demoras na liberação de crédito, os bloqueios orçamentários e a não liberação de crédito de emendas parlamentares que afetaram as Fontes de Recursos Próprios, foram empecilhos para a execução desta ação.

Acompanhando o ano anterior, em 2016 as arrecadações próprias continuaram caindo, principalmente com arrecadação patrimonial e de aplicação financeira, chegando a R\$ 9 milhões em comparação a 2012, por exemplo, em que foram

arrecadados R\$ 35 milhões. Um dos fatores que levaram a essa queda é a mudança na promoção de eventos e taxas de inscrição que eram promovidos pelo CESPE (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017).

O relatório de 2016 também aponta para a redução nas despesas de capital em 42% comparado a 2015, em contrapartida ao aumento de despesa com PES e também com as despesas da folha de pagamento com serviços terceirizados, o que, conseqüentemente, levou ao remanejamento de recursos de INV para ODC (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017). Assim como a UFRJ, a UnB passou a fazer esse remanejamento frequentemente.

Em 2017, o relatório aponta que novamente a ação 20RK passou por alguns problemas orçamentários como o corte de 41% do orçamento discricionário comparado à 2016, ano em que esses recursos já haviam sofrido cortes. Além disso, os recursos nas Fontes de Recursos Próprios não foram disponibilizados ao longo do ano:

“Além disso, contribuiu de forma negativa para a execução dessa ação a impossibilidade de utilização de superávit financeiro no decorrer do ano, exceto por oferta de outros recursos orçamentários para compensação de dotação da própria LOA. Houve também limitação na utilização de recursos próprios arrecadados acima da dotação orçamentária recebida, o que impossibilitou a Universidade de solicitar créditos por excesso de arrecadação própria em virtude de limitação orçamentária disposta no Art. 107 do ADCT (Emenda Constitucional 95), § 3º do Art. 4º da LOA/2017 e Art. 35 da Portaria nº 8/2017 da SOF, exceto por anulação de dotação da própria LOA” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2018, p. 44).

Além disso, assim como a UFRJ e a UFRR, a UnB passou a revisar seus contratos e convênios para diminuir seus valores, principalmente no que tange aos contratos terceirizados. Também teve dificuldades com os recursos voltados para investimentos que passaram a ser remanejados para despesas com custeio, comprimindo os recursos voltados a INV (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2018).

Algumas ações da UnB nesse ano foram impactadas pelas políticas orçamentárias do MEC, principalmente de não liberação de limite de empenho, o que dificultou o planejamento das atividades da Universidade. A ação 8282, por exemplo, teve um baixo desempenho de execução financeira, com apenas 42,5% do total previsto

em 2017. Outro fator que contribuiu para esse desempenho foi a demora na liberação dos créditos orçamentários (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2018).

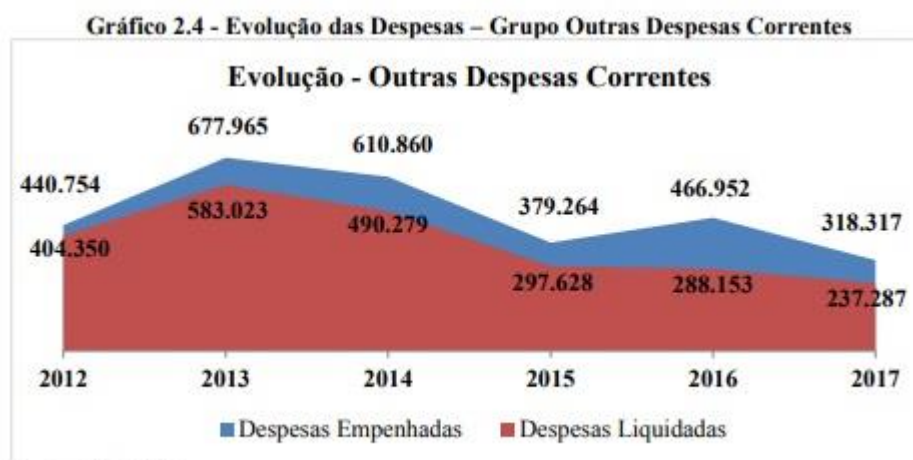
No começo do ano, apenas 1/18 avos dos limites de empenhos foram liberados e que, ao fim do ano, sequer chegaram a ser liberados 100% desses limites. Houve também um bloqueio de R\$ 37,14 milhões em ODC e INV, que somente foram liberados no final de 2017, dificultando o planejamento da instituição, bem como a sua execução orçamentária em si (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2018).

Isso resultou em uma execução orçamentária bem abaixo em relação ao ano de 2016 de recursos de ODC e INV, enquanto que, assim como o quadro geral da educação superior, a UnB teve aumento de despesas com PES. A não liberação de recursos nas Fontes Próprias, devido à EC 95, também foi um fator importante que impactou na execução orçamentária desse ano (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2018).

A ação 20RK sofreu um remanejamento de INV para ODC, a exemplo do ano anterior, o que levou a uma diminuição de R\$ 5 milhões em investimentos. Com a não liberação dos recursos das Fontes Próprias, a ação 20RK não foi executada em sua totalidade, do ponto de vista financeiro, acarretando em um cancelamento remanejamento de recursos da Fonte 280 para a Fonte 650, de superávit financeiro, mediante cancelamento de dotação na LOA (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2018).

Em 2017 a UnB teve sua pior arrecadação com R\$ 111,75 milhões, muito a baixo de anos anteriores, como em 2013 em que essa arrecadação alcançou o patamar de mais de R\$ 700 milhões em valores corrigidos (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2018). As dificuldades encontradas pela Universidade apontam para uma mudança clara de alocação dos seus recursos.

A execução orçamentária entre 2012 e 2017, apresentada no relatório de 2017 enviado ao TCU, mostra que há um declínio nos empenhos e liquidações referentes às despesas com ODC, com ênfase para a queda que começa em 2013, justamente no ano em que as Fontes de Recursos Próprios da instituição começam a ser afetadas:

Gráfico 36 – Evolução das despesas com ODC 2012 a 2017 – UnB

Apesar disso, as despesas com INV no mesmo período apresentaram também uma queda, com exceção do ano de 2017, em que houve um aumento de quase três vezes em relação à 2016. Entretanto, os recursos continuaram bem abaixo do patamar anterior a 2014:

Gráfico 37 – Evolução das despesas com INV 2012 a 2017 – UnB

O relatório de 2018 enviado ao TCU aponta que apenas 15% do total do orçamento destinado na LOA daquele ano eram de recursos discricionários, sendo eles quase 90% voltados a custeio. Quase metade desses recursos, de toda forma, é proveniente de Fontes de Recursos Próprios e dos recursos voltados para INV 71% deles são provenientes dessas Fontes (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2019).

Novamente, no ano de 2018 a UnB passou a repensar seus contratos administrativos, principalmente com os terceirizados, no intuito de reduzir seus custos. Ainda assim, houve um superávit apurado em 2017 que chegou a R\$ 99 milhões, porém, a Universidade só pôde utilizar R\$ 15,8 milhões, remanejados entre as Fontes de Recursos Próprios para pagamento de despesas de manutenção, inclusive com terceirizados (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2019).

De acordo com o relatório, a Portaria nº 9.420 da SOF/MPDG estabeleceu:

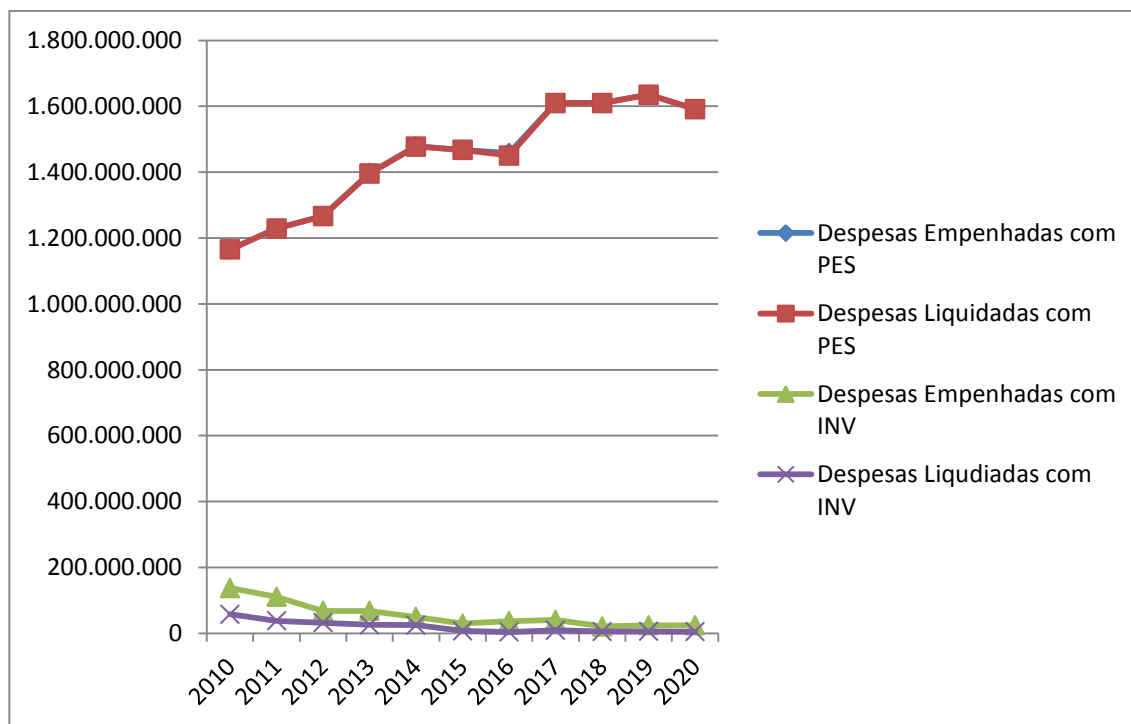
“(…) que o uso do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial no exercício de 2017 – relativo às fontes de recursos próprios não-financeiros e financeiros – deveria ser aplicado em pagamento de despesas obrigatórias de pessoal inativos e pensionistas, encargos sociais, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo. Dessa forma, no caso da UnB, foram reduzidos R\$ 80 milhões do seu superávit para pagamento de despesas relativas aos inativos e pensionistas da Universidade” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2019, p. 62).

Já as receitas próprias no ano de 2018 chegaram a apenas R\$ 100 milhões sendo 46,7% de receitas de alugueis de imóveis e 32,9% do CEBRASPE (UnB, 2019). A baixa arrecadação deve-se, entre outros fatores, à EC 95/2016 que limitou o recebimento desses recursos e desincentivou a Universidade a procurar essas alternativas.

Os valores empenhados e liquidados refletem a realidade da Universidade em relação ao financiamento de PES, com despesas obrigatórias, e de INV, com despesas discricionárias. De acordo com o relatório, de 2017 para 2018 há um queda significativa nesses dois aspectos orçamentários sendo que a despesa empenhada com PES subiu 4,7% enquanto que as despesas empenhadas com INV caíram 17,7%.

Nesse sentido, o Gráfico 38 apresenta a evolução das despesas empenhadas e liquidadas nos últimos dez anos:

Gráfico 38 – Evolução das despesas empenhadas e liquidadas da UnB com PES e INV de 2010 a 2020



Fonte: SIOP

Elaboração Própria

O Gráfico 38 aponta para uma discrepância entre os recursos empenhados e liquidados com PES e os com INV. É importante notar que os recursos com INV somente alcançam patamares parecidos nesses grupos de execução orçamentária quando esses recursos começam a diminuir e não por que houve maior eficiência na execução deles, corroborando com o Gráfico 31.

Em outras palavras, assim como o quadro geral das Universidades do Brasil, a UnB também aponta para uma elevação do montante total de recursos, mas com um esvaziamento do financiamento para atividades de pesquisa e extensão, resguardadas principalmente com recursos de INV. A disparidade, no caso da UnB que é a maior arrecadadora e pagadora com Recursos Próprios, chega a R\$ 3,7 milhões em 2016 comparados a R\$ 57,9 milhões em valores corrigidos no ano de 2010, de acordo com o SIOP.

Já em 2019, no último relatório enviado ao TCU, corroborando com essa ideia, a UnB apresenta um panorama de redução de 10% dos recursos voltados a INV em relação a 2018 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2020). Além disso, apresenta um quadro geral de evolução da LOA entre 2015 e 2019:

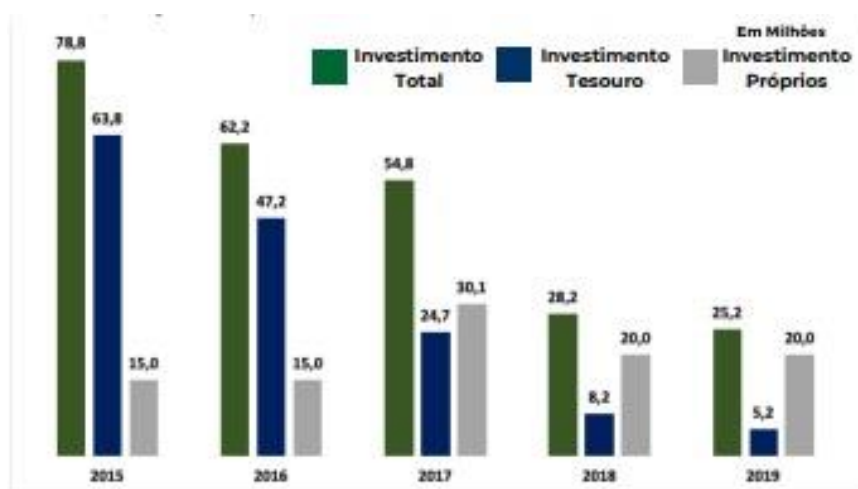
Gráfico 39 – Evolução da LOA entre 2015 e 2019 da UnB



Fonte: Tesouro Gerencial, dados extraídos em 23/01/2020

Os recursos, segundo o relatório, sofreram severas reduções chegando a 44% em relação a custeio e 68% para investimentos. Por essa razão, a UnB precisou disponibilizar recursos próprios para arcar com os custos de manutenção da instituição com aquisição de material e melhorias na infraestrutura física da Universidade (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2020).

Outro aspecto interessante que o relatório traz é a mudança de composição do financiamento tanto com custeio, quanto com investimentos. Enquanto que as despesas com custeio têm uma queda com recursos próprios e também com recursos do Tesouro, as despesas com INV seguem um padrão um pouco diferente. Apesar do montante total de recursos voltados a esse grupo de despesa sofrer constantes diminuições, os recursos próprios passam, em 2017, a compor a maioria dessas despesas como mostra o Gráfico 40:

Gráfico 40 – Composição dos recursos de INV entre 2015 e 2019 da UnB

Fonte: Tesouro Gerencial, dados extraídos em 23/01/2020.

Em relação ao desempenho orçamentário, a UnB ressalta neste relatório os problemas já relatados nos demais relatórios, principalmente em relação à liberação de crédito e cota de limite orçamentário. Entre os fatores que afetaram o orçamento da Universidade, segundo o MEC, foi a baixa arrecadação por parte da União (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2020), o que corrobora com a tese de que o Estado e suas estruturas estão sistematicamente ligadas ao modo de produção vigente.

Ademais, a UnB precisou fazer cortes em seu orçamento para liberação de recursos em grupos de despesas diferentes. A ação 20RK sofreu um bloqueio do MEC de R\$ 37,9 milhões enquanto que a ação 8282 sofreu um bloqueio de R\$ 4,8 milhões, o que prejudicou a execução orçamentária da instituição. Dessa forma, a solução encontrada foi bloquear mais R\$ 6,5 milhões da ação 8282 para que o bloqueio da ação 20RK ficasse em R\$ 31,5 milhões (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2020). Essas duas ações são financiadas, também, por Fontes de Recursos Próprios, limitadas também no ano de 2019:

“Os impedimentos para a utilização dos recursos provenientes de arrecadação própria estão associados ao teto orçamentário (EC 95/2016), que impediu a suplementação orçamentária no caso de excesso de arrecadação (2017), ou ao fato de que os recursos que são contabilizados como do exercício corrente não estarem disponíveis para empenho no dia 31/12, no caso de 2019, sem que fossem

autorizados pelo MEC/SOF o uso de superávit do ano anterior como forma de corrigir essa limitação” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2020).

Além disso, o relatório de 2019 ratifica que o orçamento da Fonte do Tesouro já não é suficiente para arcar com as suas despesas, principalmente com manutenção de seus campi com serviços terceirizados, eletricidade, água/esgoto, etc. Com isso, foi necessário complementar, a exemplo de outros anos, o orçamento de manutenção com recursos próprios:

“Em 2019, os recursos próprios da UnB foram responsáveis por mais de 40% dos recursos discricionários disponibilizados na LOA (dotação inicial). Acrescenta-se, ainda, a utilização de superávit financeiro de exercícios anteriores, por meio de remanejamentos orçamentários, no montante que é autorizado pelo MEC/SOF.

No entanto, a universidade não pode utilizar a totalidade dos recursos que ingressaram na Fonte de Recursos Próprios em 2019, tendo em vista a impossibilidade de a UnB utilizar os recursos da Fonte Própria (250) que ingressam no dia 01/01/2020, referentes a aluguéis descontados em folha de dezembro/19. Esse fato está relacionado ao indeferimento, pelo MEC/Secretaria de Orçamento Federal (Ministério da Economia), de solicitação da UnB de recebimento de superávit em montante equivalente. Eles são posteriormente contabilizados como recursos do exercício de 2019. Tal fato gera graves prejuízos à Universidade, que arca com uma aparente frustração de receita na fonte de recursos próprios, conforme dados apurados no dia 31/12/2019, que posteriormente, no início de 2020, se transforma em receita própria de 2019 não utilizada” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2020, p. 125).

Em outras palavras, há dois aspectos a serem pontuados sobre essa questão. Primeiro a EC 95/2016 que, além de desincentivar as Universidades a arrecadarem por seus próprios meios devido à limitação de liberação de recursos não previstos, ainda que por excesso de arrecadação, é também um mecanismo que pode acabar remanejando esses mesmos recursos para outras instituições federais. Além disso, a inflexibilidade legal relativa ao orçamento das Universidades não permite, sem suplementação

parlamentar, que esses recursos arrecadados sejam utilizados pelas instituições no mesmo ano.

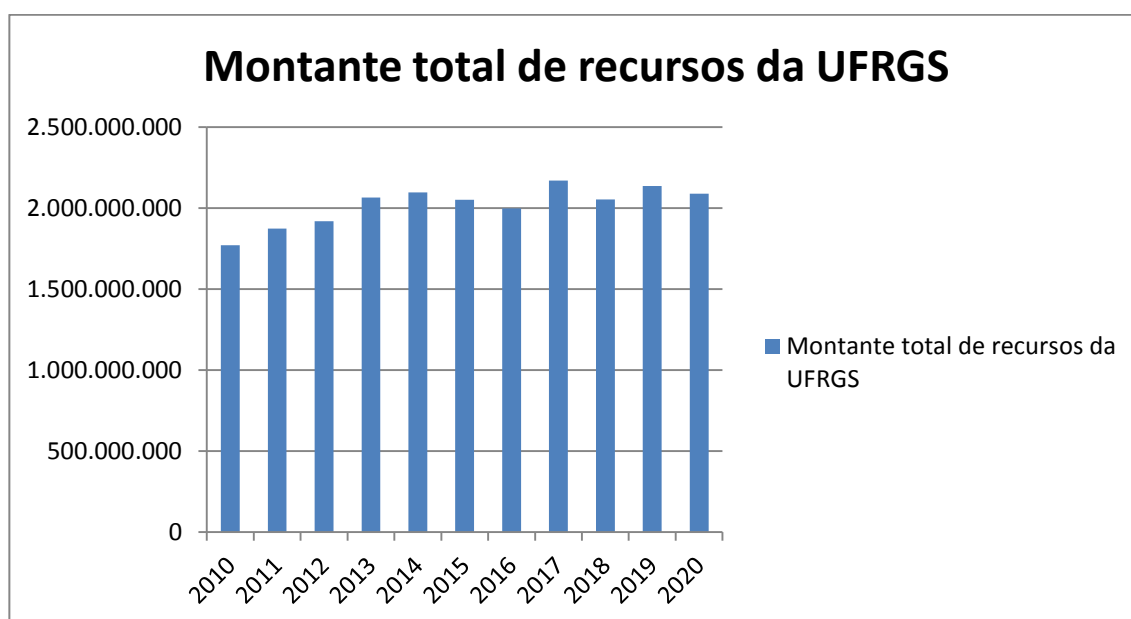
A UnB, entre os maiores orçamentos das Universidades, sofreu severos cortes em relação às suas receitas próprias, que compõem não só importante parte das despesas de manutenção da instituição, como também importante parte das despesas com as atividades finalísticas de pesquisa e extensão, principalmente em INV, ainda mais quando observamos a composição desse grupo de despesa a partir de 2017. Importante frisar que os pagamentos com esses recursos despencaram entre 2010 e 2020, não apenas sendo comprimidos, mas também deixando de financiar áreas importantes como a ação 20RK e 8282, já citadas.

3.4. Financiamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

A UFRGS é hoje uma das Universidades federais que mais produzem trabalhos científicos em termos absolutos, junto com a UFRJ, segundo o relatório produzido pela *Clarivate Report* (2017). Nesse sentido, é imprescindível verificar se a Universidade aponta caminhos diferentes no que diz respeito ao financiamento de suas atividades.

Nos últimos dez anos a UFRGS oscilou em seu orçamento total entre 2013 e 2020, estabelecendo-se a cima da linha dos R\$ 2 bilhões, com exceção do ano de 2016, em valores corrigidos. De acordo com os dados do SIOP, considerando a dotação atual:

Gráfico 41 – Montante total de recursos repassados à UFRGS de 2010 a 2020



Fonte: SIOP.

Elaboração Própria

No relatório referente a 2010 enviado ao TCU, a UFRGS, que depreende de um alto orçamento, indica que entre as suas despesas com programas do governo, dispendeu R\$ 1,5 milhão com recursos do Tesouro e R\$ 2 milhões com Recursos Próprios em “Pesquisa Universitária e Difusão de Seus Resultados” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2011). Em relação às outras Universidades, esse é um valor significativo voltado exclusivamente para programas de pesquisa com maior parte de Recursos Próprios compondo essas despesas.

Nesse ano, a Universidade arrecadou pouco mais de R\$ 26 milhões e aponta em seu relatório que teve dificuldade com a liberação de recursos a partir de emendas parlamentares, o que acabou prejudicando a execução física e financeira de alguns programas. Entretanto, o relatório também informa que a Universidade buscou diversas parcerias para a execução de suas atividades finalísticas, o que resultou em um “(...) impacto altamente positivo” já que os recursos recebidos “(...) representa 50% daqueles recebidos na fonte do Tesouro através da Lei Orçamentária Anual” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 46).

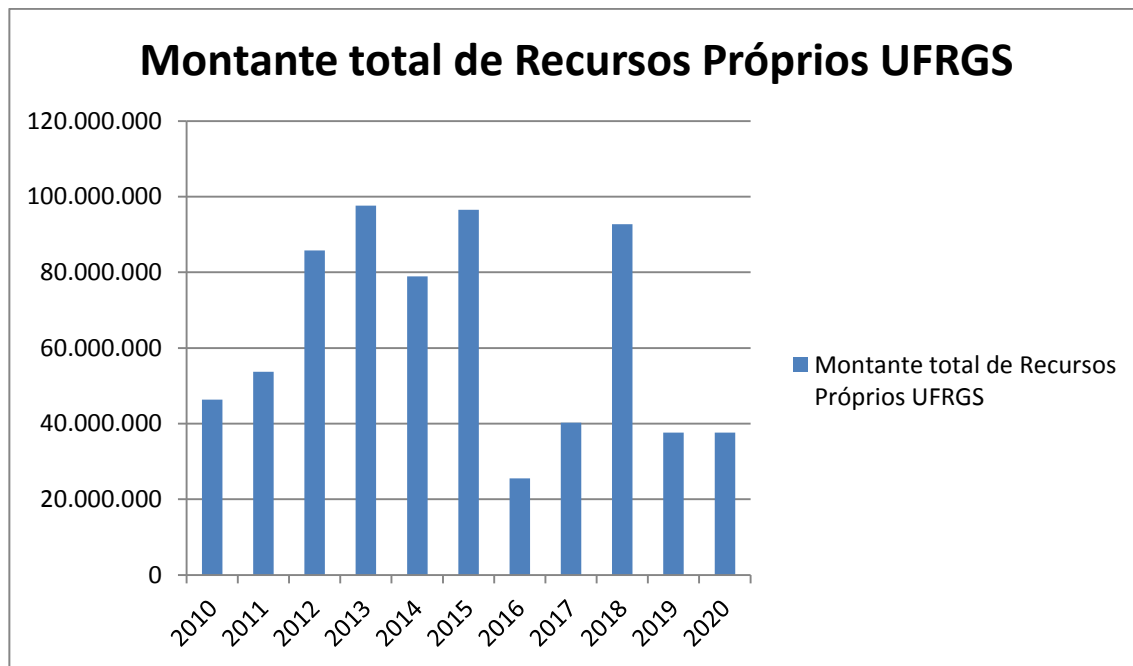
Ainda em 2010, a UFRGS remanejou um total de R\$ 14,5 milhões de seus recursos de despesas de capital para custeio (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2011). Um valor significativo em se tratando de investimentos e com grande impacto nas atividades finalísticas de pesquisa e extensão. Um dos motivos que levaram a essa mudança foi um trâmite legal com a Prefeitura de Porto Alegre de solicitação de liberação ambiental que acabou por impossibilitar processos licitatórios de obras previstas (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2011).

O relatório também informa que a Universidade recebeu R\$ 138.983.376,00 disponíveis para despesas de ODC e R\$ 23.082.328,00 disponíveis para despesas com INV. Desse total, apenas 66,7% dos recursos de INV foram executados, enquanto que 98% dos recursos de ODC foram executados (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2011).

É importante verificar quanto a instituição vem arrecadando nos últimos anos e como isso impacta em suas atividades finalísticas, principalmente de pesquisa e extensão. Nos últimos dez anos, a UFRGS vinha, de forma geral, aumentando a sua

arrecadação com recursos próprios, sofrendo uma queda brusca em 2016, como aponta o Gráfico 42:

Gráfico 42 – Montante total de Recursos Próprios da UFRGS entre 2010 e 2020



Fonte: SIOP.

Elaboração Própria.

Ainda de acordo com o Gráfico 42, a exemplo de outras Universidades brasileiras, o montante total de recursos próprios da UFRGS, com exceção de 2018, em valores corrigidos, estabilizou-se entre 2016 e 2020 abaixo do patamar de R\$ 40 milhões, inferior ao início da série histórica. Situação que levou a Universidade a fazer diversos remanejamentos nesses anos.

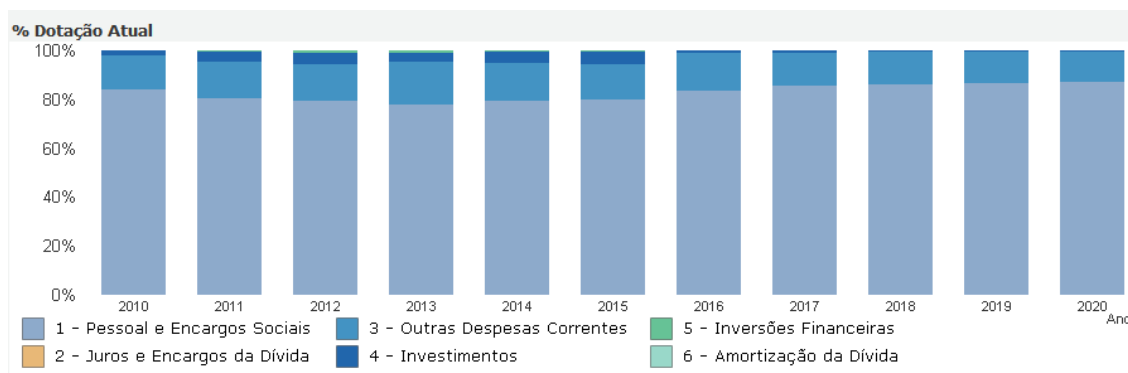
Em 2011 houve um aumento do montante total de recursos da Universidade em relação a 2010. Segundo o relatório, um dos fatores principais que justificam esse aumento de recursos é o aumento de convênios firmados com órgãos de fomento à pesquisa (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Esse aumento de recursos também possibilitou um melhor desempenho financeiro/orçamentário, tendo em vista que a Universidade aumentou tanto suas despesas empenhadas, em 10,5%, quanto suas despesas liquidadas, em 8,5% em relação a 2010. Entretanto, apenas 3% das despesas da Universidade foram voltadas a INV (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2012).

No ano de 2011, os recursos voltados a pesquisa e extensão, em ODC e INV, foram complementados por diversos convênios com órgãos de fomento à pesquisa, sendo uma importante fonte de captação de recursos para a UFRGS. Somente da CAPES a Universidade recebeu R\$ R\$ 2.994.957,02 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Nesse sentido, os dados do SIOP demonstram que a UFRGS segue o mesmo padrão nacional de financiamento por grupo de despesa. Há um aumento constante de recursos voltados para ODC e INV entre 2010 e 2015, caindo a partir de 2016 chegando a um total menor que do início da série histórica.

Gráfico 43 – Recursos da UFRGS por grupo de despesa entre 2010 e 2020 com valores não corrigidos pelo IPCA



Fonte: SIOP.

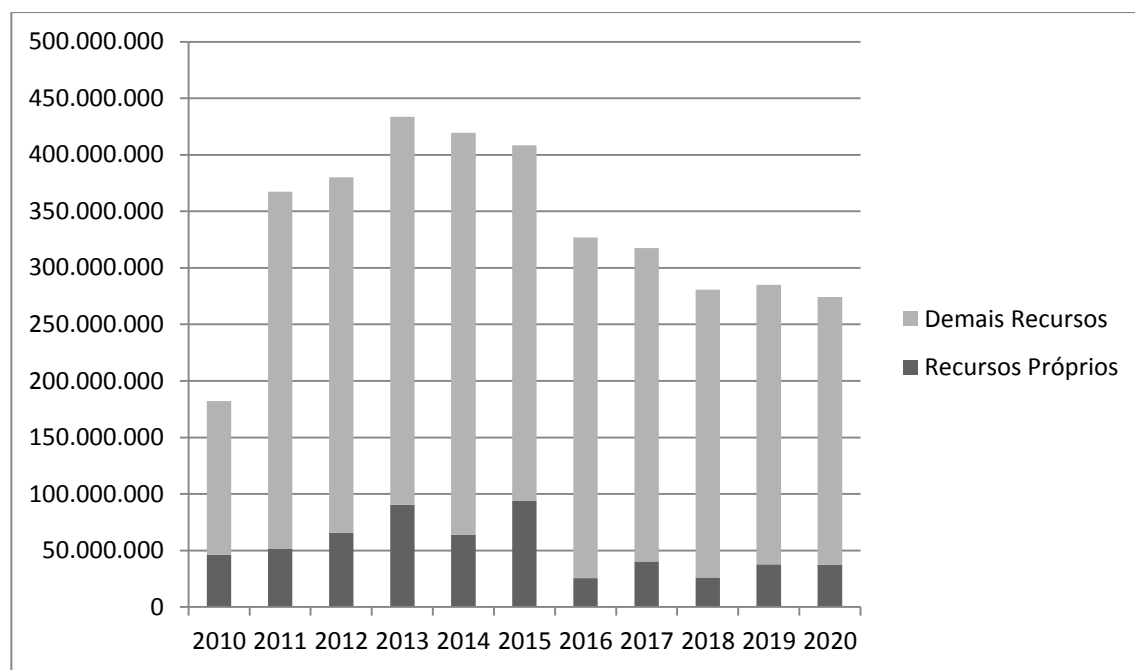
De acordo com o Gráfico 43 e as informações obtidas no SIOP, no ano de 2020 os recursos voltados a INV chegaram a apenas 0,61% do total. Em 2019 os recursos de capital diminuíram de R\$ 8.973.836,00 em 2018 para R\$ 2.119.743,00 em valores absolutos, uma diminuição de 76% (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Além disso, ainda de acordo com o Gráfico 43, os recursos voltados à ODC também diminuíram em termos absolutos chegando a um patamar menor que em 2010 no final da série histórica. Ainda assim, entre 2017 e 2020 esses recursos se estabilizam mais ou menos no mesmo patamar.

Já, ao verificarmos a composição dos recursos em ODC e INV da instituição, é possível notar uma diminuição desses recursos, corroborando com o Gráfico 43 e, ao mesmo tempo, uma diminuição da participação dos Recursos Próprios nesses grupos de despesa. Em 2016, ano de menor participação dos Recursos Próprios, não houve liberação de recursos na principal Fonte, a 250, o que impactou diretamente no

financiamento das despesas de capital (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Gráfico 44 – Participação dos Recursos Próprios nos grupos de despesa ODC e INV na última década



Fonte: SIOP.

Elaboração Própria.

Em 2012, segundo consta no relatório, as ações governamentais obtiveram sucesso devido à liberação de limites de empenhos no ano, em especial as ações 20RK e a 8282. Houve um esforço também da Universidade em relação às despesas de capital, em que foram adquiridos dois imóveis para a faculdade de Farmácia e para o Departamento de Atenção à Saúde do Servidor (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2013).

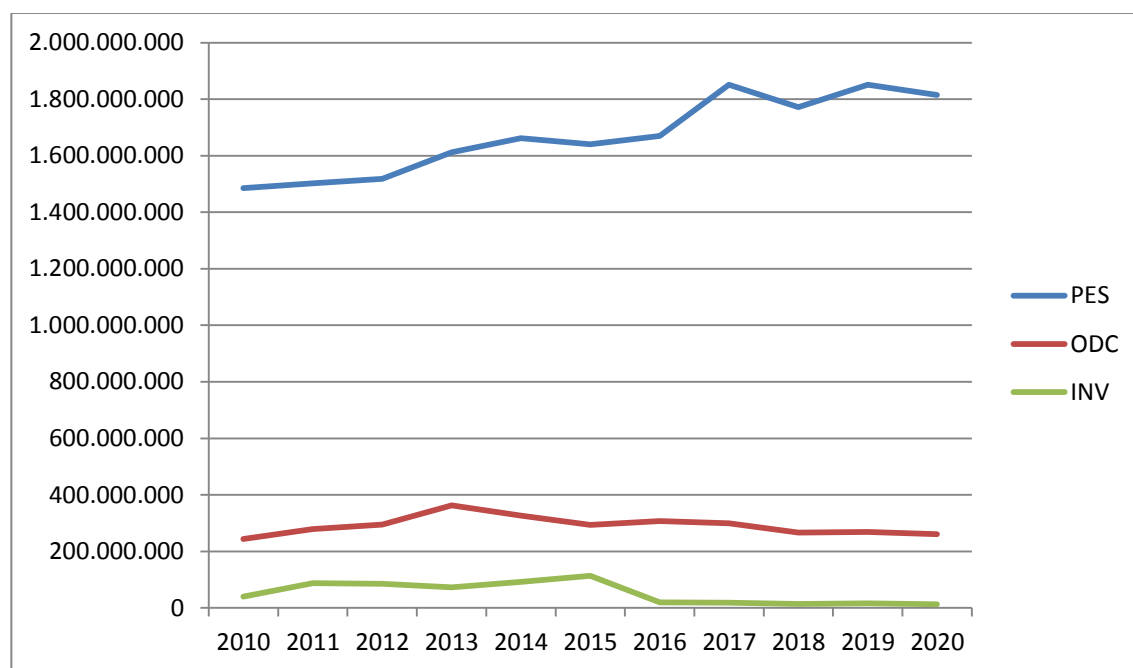
Assim como em 2011, a UFRGS manteve um esforço para a captação de recursos externos recebendo novamente o valor de R\$ 2.999.921,78 da CAPES. Além desses recursos, a Universidade também recebeu R\$ 2.561.548,10 do Ministério do Esporte. Somente essas duas fontes correspondem a 57% do total de recursos recebidos em INV de fontes externas em 2012 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2013).

Em 2012 não foi observado, em seu relatório, problemas com limites de empenhos ou de não liberação de recursos, inclusive os provenientes de emendas

parlamentares. Nesse sentido, os recursos recebidos pela Universidade seguiram mais ou menos o mesmo histórico de execução financeira e orçamentária de 2011, inclusive com os mesmos indicadores percentuais para cada grupo de despesa, ou seja, empenhos de recursos em 83% com PES, 14% com ODC e 3% com INV (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2013).

Assim, é importante observar o comportamento dos recursos repassados à UFRGS por grupo de despesa:

Gráfico 45 – Comportamento dos recursos repassados à UFRGS de 2010 a 2020



Fonte: SIOP

Elaboração Própria.

A UFRGS, de acordo com o Gráfico 45, apresenta duas situações um pouco destoantes do panorama geral nacional quanto aos recursos voltados a esses grupos de despesas. Os recursos com PES apresentam uma leve inconsistência entre os anos de 2017 e 2020, ao contrário do que aponta o Gráfico 10 em que há um aumento constante até 2020.

A outra situação diz respeito aos recursos em INV que, de acordo também com o Gráfico 11, apesar de apresentarem a maior queda entre os grupos de despesa, se estabilizam entre os anos de 2016 e 2020, ainda que abaixo do patamar do início da série histórica. Já a UFRGS apresenta uma constante queda, com exceção de 2019, mas que em 2020 apresenta continuidade.

O Gráfico 45 indica também que essa proporção de gastos verificada nos relatórios de 2011 e 2012 se mantém mais ou menos no mesmo valor até o ano de 2015, quando INV tem uma queda significativa. Isso significa que, em relação aos recursos do Tesouro, o baixo financiamento em INV fica ainda menor a partir desse ano.

Em 2013 a Universidade, em seu relatório, apresenta uma proposta inteiramente voltada à internacionalização e à expansão da UFRGS. Essa proposta é realizada, principalmente, com recursos captados de forma externa:

“Em 2013, merecem destaque, também, outros resultados de magnitude no campo da internacionalização e da expansão através da implantação de um campus fora da sede de Porto Alegre. O Eixo Temático 3 – Universidade de Classe Mundial – visa consolidar ações que permitam classificar a UFRGS, como expressa o eixo, uma Universidade de Classe Mundial. Para tanto, ocorreram grandes avanços nas ações voltados ao desenvolvimento acadêmico, expresso nos resultados de gestão e em indicadores de qualidade nas instâncias de avaliação nacional e internacional e a ampliação das parcerias com as melhores instituições de ensino, pesquisa dos cinco continentes, na busca do crescimento significativo na mundialização acadêmica. Em 2013, também foi concluído o Projeto Pedagógico para a implantação do Campus Litoral Norte e iniciada a implantação da infraestrutura, bem como a alocação de pessoal para o início das atividades acadêmicas em agosto de 2014, com a implantação do primeiro curso de Bacharelado Interdisciplinar da UFRGS” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2014).

No mesmo ano, o relatório indica que houve uma boa execução financeira, uma vez que os recursos não foram bloqueados e houve, em tempo hábil, liberação dos limites de empenho. Novamente, corroborando com o Gráfico 45, a Universidade empenhou 82% de suas despesas com PES, 13% com ODC e 5% com INV (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Além disso, a UFRGS manteve seus esforços junto ao Ministério do Esporte e da CAPES, além do FNDE, na captação de recursos referentes ao desenvolvimento de pesquisa e extensão da Universidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2014). Esses recursos são captados de forma a complementar o

orçamento da UFRGS e serem alocados especificamente em projetos determinados de pesquisa e extensão.

Em 2014 a Universidade informa em seu relatório que houve um pequeno problema quanto à liberação de limite de empenho para custeio, o que não chegou a prejudicar a execução, mas prejudicou a eficiência das demandas de determinadas ações. A ação 20RK, por exemplo, foi prejudicada tendo seu valor empenhado abaixo da dotação inicial (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2015).

As despesas programadas pela UFRGS tiveram um incremento, em relação à 2013, em PES (10%) e INV (36,7%), enquanto que em ODC houve uma diminuição (8,7%). O decréscimo em ODC se deu, principalmente, pela redução de despesas com locação de mão de obra (3%), enquanto que o aumento com INV se deu devido ao aumento de 78% das despesas com Obras e Instalações (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Contribuindo para esse aumento com recursos voltados à INV, o relatório aponta para a liberação dos limites de empenho da Fonte 250, auferidos pelo montante da receita arrecadada, resultando em um aumento de 57,7% de recursos empenhados em relação a 2013. Em relação aos recursos externos que a Universidade vem angariando, houve um incremento de 34,2% em relação a 2013, com destaque para o Ministério do Esporte que repassou R\$ 4,8 milhões para a instituição (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Em 2015 a UFRGS, apesar de ter recebido integralmente os recursos previstos na respectiva LOA, não obteve o mesmo sucesso em relação às liberações dos limites orçamentários. As despesas de custeio receberam autorização de 90% do total previsto, enquanto que as despesas de capital puderam ser liberadas em apenas 53% desse total, o que prejudicou a execução orçamentária e financeira da Universidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Outro fator importante que influenciou na execução orçamentária em 2015 da UFRGS foi a não liberação de recursos por créditos suplementares. Foi pedido pela Universidade a liberação desses créditos por superávit relativo ao Balanço Financeiro de 2014, entretanto, apenas as despesas de capital foram aprovadas em 55% do total reivindicado (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Essa não liberação dos limites orçamentários e a não liberação em sua totalidade dos recursos requeridos para suplementação do orçamento afetaram ações importantes da Universidade como a 20RK e a 8282, já citadas. Outras ações tiveram

“resultados satisfatórios” considerando a falta de orçamento e o esforço da UFRGS em alcançar as metas físicas dessas ações (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2016).

O contingenciamento nesse ano afetou diversas despesas de serviços de manutenção da Universidade, como vários contratos de terceirizados que sequer puderam ser empenhados. Além disso, a demora e a inflexibilidade da disponibilização dos recursos geraram graves problemas na execução financeira, como aponta o relatório:

“Se o orçamento estava com problemas, o financeiro era ainda maior. As reuniões e as informações com os fornecedores eram frequentes durante todo o exercício. Ainda que os recursos eram repassados atrasados, vinham carimbados para tais despesas. Isso gerou graves problemas no momento de efetuar os diversos pagamentos de fornecedores, tendo em vista que a liquidação da despesa não era honrada na íntegra” (UFRGS, 2016, p. 126).

Em 2015, corroborando com o Gráfico 42, a UFRGS arrecadou R\$ 38.348.324,00, equivalente a 93% do total previsto para o ano. A maior parte desses recursos refere-se a receitas de serviços como taxas de inscrições em concursos, colônia de férias, serviços administrativos em geral, multas, devoluções de recursos com bolsas estudantis, etc., seguido das arrecadações patrimoniais (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Na análise da execução orçamentária, houve uma queda proporcional no incremento das despesas empenhadas e liquidadas em relação a 2014 na ordem de 4% e 5% respectivamente, enquanto que em 2014 em relação a 2013, houve um aumento de 11% da despesa empenhada. Isso se ocorreu devido aos cortes orçamentários em 2015, influenciando, inclusive, a dificuldade citada de pagamentos integrais aos fornecedores. Esses cortes também incidiram em uma diminuição de 26% nas despesas com diárias (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Ainda assim, do total empenhado foram liquidados 97% e pagos em quase sua totalidade, 99% (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2016). Ou seja, houve uma diminuição geral em praticamente todos os índices de execução orçamentária, principalmente se comparado ao ano anterior, porém os pagamentos referentes ao que foram efetivamente liquidados chegam a altos níveis de execução,

apresentando-se ao TCU como índices eficientes orçamentários. O mesmo acontece com as outras Universidades, mas essa questão é ainda mais flagrante na UFRGS.

Para a consecução de suas metas físicas e a prestação de serviços de qualidade, a Universidade, segundo o relatório de 2015 enviado ao TCU, entende que a melhor tática para alcançar esses objetivos é “(...) através do planejamento e da captação de recursos através de outras fontes” buscando “(...) minimizar a restrição orçamentárias muitas vezes imposta pelo principal órgão financiador” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 185). Nesse sentido:

“A captação de recursos através de Convênios, Contratos e Interações Acadêmicas com órgãos da União, Estado e Municípios, empresas Estatais e Privadas são importantes fontes de recursos, mas sempre direcionados ao financiamento de Projetos específicos nas áreas de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, contribuindo muito pouco para as despesas correntes da Universidade” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 186).

Essa busca pela captação de recursos externos cumpre duas funções: a de implementar o orçamento da Universidade e a de compor, especificamente, os projetos relativos à atividades finalísticas de pesquisa e extensão, que acabam sendo garantidos mesmo com os cortes orçamentários provenientes do Governo Federal. Assim, em 2015 a UFRGS recebeu um total de R\$ 41.112.914,00 de Recursos Próprios, nas Fontes 250 e 280, e um total de R\$ R\$ 58.326.274,40 de recursos externos, superando essas duas Fontes (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Já, em 2016, o relatório indica que houve 100% de liberação de cotas de empenho para despesas com custeio e 50% para despesas com capital. Entretanto, mesmo com a liberação de 100% das cotas de empenho, o montante total estabelecido pela LOA nesse ano não foi suficiente para arcar com as despesas, o que, em relação às despesas de capital, acabou impactando ainda mais, tendo em vista que não foram liberadas as costas em sua totalidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Por isso, a UFRGS teve que pedir o remanejamento de capital para custeio no valor total de R\$ 13,6 milhões, porém, apenas foram liberados R\$ 2 milhões. Esse fato acabou prejudicando a execução orçamentária e financeira relativas às despesas de

custeio, recaindo nos serviços terceirizados (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

A UFRGS também pediu suplementações via superávit financeiro, que não foram atendidas, prejudicando, principalmente, as despesas com capital como obras, reformas e até a construção de uma subestação de energia elétrica. Isso resultou em uma execução parcial em relação tanto às despesas de custeio como de capital (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Além disso, algumas ações ficaram prejudicadas, novamente, devido a não liberação de limite para empenho. 4 das 6 ações de manutenção da Universidade foram prejudicadas por esse fator no ano de 2016. Apenas as ações com contemplan “benefícios aos servidores e seus dependentes” foram realizadas com sucesso, de acordo com o relatório (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

As despesas empenhadas pela Universidade em 2016 foram de 82% com PES, 17% com ODC e apenas 1% com INV (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017), como aponta o 43. As despesas de INV caem a cada ano, chegando a patamares muito abaixo do início da série histórica, como já apontado. Por outro lado, há um esforço maior com os recursos externos que em 2016 representaram 2,5% do total empenhado no ano, apesar da queda em relação a 2015, quando esses recursos representaram 3,4% do total (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017). Esses recursos são alocados diretamente nos Projetos específicos, em pesquisa e extensão, que a cada ano vem perdendo recursos em INV.

No ano de 2017, o relatório aponta para um exercício financeiro “com a certeza de um orçamento já defasado, tendo em vista a não reposição da inflação, como ocorria em anos anteriores, fato que ocasionou uma perda real em torno de R\$ 15 milhões” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 2017b). Isso resultou em um esforço já no começo do ano que considerou além da perda real de valores, uma projeção das despesas em relação à programação orçamentária referente à respectiva LOA que apontava para um déficit de R\$ 40 milhões, o que levou a Universidade, assim como a UFRJ, a diminuir os custos com serviços de manutenção da Universidade, principalmente com contratos terceirizados (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017b).

Outro fator que impactou diretamente na execução orçamentária da UFRGS em 2017 foi a não liberação das cotas de empenhos como prevista pelo Governo Federal. Nesse ano, essas cotas foram liberadas com valores abaixo dos estipulados inicialmente,

o que dificultou o planejamento da instituição que trabalhou quase o ano inteiro com os créditos bloqueados (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017b).

A exemplo do ano de 2016, as cotas de empenhos com custeio foram liberadas em sua totalidade, entretanto, o montante total de recursos disponíveis para essas despesas já não era suficiente para cobrir seus custos. Já, as despesas com capital teve suas cotas de empenhos liberadas em 71%, prejudicando também esse grupo de despesas. Esse panorama geral da Universidade fez com que a Universidade recorresse a novas fontes alternativas (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017b).

Ainda assim, no ano de 2017, em relação ao total empenhado com recursos captados de fontes externas, houve uma nova diminuição em relação ao total, chegando a 1,75% (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017b). Nesse caso, significa que esses recursos em valores absolutos não necessariamente sofreram uma redução significativa, apesar do Gráfico 41 apresentar um orçamento total maior em toda a série histórica, o que influi diretamente na proporção desses recursos quando comparado ao todo.

Em relação às ações da Universidade, todas também foram impactadas por esse panorama. O relatório aponta que essas ações foram desenvolvidas “dentro dos limites que a Universidade recebeu no exercício de 2017” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017b, p. 156). Ou seja, as metas físicas não alcançaram 100% do planejado no ano devido à falta de recursos financeiros em ODC e INV para a realização dessas ações. A única ação que foi plenamente atendida foi a 4002, de Assistência Estudantil, que precisou utilizar recursos de outra ação (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017b).

No ano de 2017, então, devido ao baixo orçamento previsto na LOA e os bloqueios de limites de empenho, a UFRGS disponibilizou apenas de um aporte de R\$ 178 milhões, sendo R\$ 165 milhões para custeio e R\$ 13 milhões para capital, que parte dos recursos foi remanejado para custeio, caindo pela metade. A Universidade esforçou-se, sem muitos resultados, em ampliar os recursos de arrecadação própria, principalmente na Fonte 250, encontrando dificuldades por conta da crise econômica e das restrições orçamentárias. Os poucos recursos provenientes nas Fontes de Recursos Próprios acabaram por responder pelas despesas de custeio (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017b).

Em 2018 a situação financeira parece ser ainda mais complicada. Nesse ano, foram alocados 86,33% dos recursos em PES, 12,97% em ODC e apenas 0,70% em INV, segundo informações do SIOP, sendo que para despesas com capital foram alocados apenas 0,49% do orçamento total, segundo o relatório enviado ao TCU (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2018). As despesas com custeio somaram 9,11% do total sendo que 2/3 desse total foram alocados em despesas com de serviços terceirizados e em infraestrutura (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Apenas na Fonte 250 houve uma arrecadação de R\$ 23.927.849,00 em valores sem correção, segundo o relatório de 2018 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2018), contrastando com o valor apresentado no SIOP de R\$ R\$ 27.675.119,00 e, ainda segundo o SIOP, nas Fontes 263, 280, 650 e 680 foram recebidos R\$ 57.222.173,00, corroborando com o Gráfico 42. Apesar disso, esses valores foram utilizados para complementar as despesas com ODC e custeio em geral.

As despesas de capital na Fonte do Tesouro representaram R\$ 8,9 milhões e, segundo o relatório, foi um “valor incompatível com as necessidades de obras, equipamentos e material didático (livros) típicas de uma Universidade com a dimensão da UFRGS” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 147). Em relação a essas despesas, a Universidade arrecadou em R\$ 17.928.981,72 de recursos extra orçamentários para a finalização de uma subestação e dar continuidade nas obras de um de seus prédios (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Esses recursos recebidos no ano de 2018, principalmente nas Fontes de Recursos Próprios, foram importantes para a instituição no sentido de permitir que o orçamento do ano seguinte fosse projetado em relação a esse ano. Isso ocorre devido à norma legal vigente sobre o orçamento federal das Universidades, como já apontado no texto.

“Ainda assim, o aumento da receita própria foi importante para estabelecer uma trajetória de aumento de dotação orçamentária autorizada pela Secretaria de Orçamento Federal e a ser incorporada nas futuras leis orçamentárias” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 147).

Além disso, a arrecadação direta da Universidade acabou por enfrentar problemas de ordem legal. Parte desses recursos foi incorporada à Fonte 650, e a outra parte, correspondendo a R\$ 51,3 milhões, foi destinada ao pagamento de aposentados e pensionistas por determinação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2018). Além do esforço da Universidade para arrecadar esses recursos, isso implica também em problemas orçamentários para dar continuidade aos seus próprios programas:

“É importante registrar que o uso desses recursos para a finalidade acima mencionada frustrou a perspectiva da Universidade em utilizá-los para os objetivos previamente estabelecidos, quais sejam, a aquisição de equipamentos e reformas para laboratórios de ensino e pesquisa, bem como obras de acessibilidade. Entretanto, o esforço de arrecadação direta deverá ser mantido, como forma de atenuar a forte restrição de financiamento para custeio e capital que vem afetando a UFRGS” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 147).

Ou seja, o ano de 2018, de acordo com o Gráfico 42, foi um dos anos de maior arrecadação própria da série histórica, porém o segundo pior ano de participação desses recursos em ODC e INV, segundo o Gráfico 44. Em outras palavras, a determinação do Governo Federal e o arcabouço legal acabaram por retirar a autonomia da própria Universidade em relação a esses recursos, culminando em um baixo financiamento em ODC e INV e, conseqüentemente, nas atividades de pesquisa e extensão.

Em 2019, segundo o Relatório de Gestão, houve uma diminuição significativa dos recursos de capital, caindo 76% do total, como explicitado acima. Entretanto, em relação aos Recursos Próprios, foi disposto um aumento de 281% em relação a 2018, apenas na Fonte 250 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2019), demonstrando a importância dessas Fontes principalmente nas obras e desenvolvimento da estrutura em geral.

A baixa dotação advinda das Fontes do Tesouro levou a Universidade a buscar maiores esforços em relação à arrecadação própria, além de, novamente, remanejar recursos de capital para custeio. Dessa forma, o relatório aponta que essa medida foi importante para “assegurar condições satisfatórias de funcionamento à Universidade e adequado financiamento das atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão”

(UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2019, p. 198), ou seja, para que a instituição pudesse manter suas atividades, não necessariamente desenvolvê-las ou ampliá-las.

No período houve uma redução de 68% na capacidade de investimento em relação a 2018, consequência do déficit orçamentário previsto para a UFRGS. Pelo mesmo motivo, houve uma redução dos gastos com serviços terceirizados, principalmente mão de obra, dando continuidade a uma política interna que havia começado ainda em 2016. Também houve redução de gastos com auxílio financeiro a estudantes (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2019).

Ademais, a UFRGS segue o mesmo padrão de comportamento das outras Universidades, sofrendo com os cortes e contingenciamentos do Governo Federal e um orçamento que desde a sua dotação inicial não abrange todas as despesas necessárias da instituição. Em comparação com a UFRJ, UFRR e a UnB, a UFRGS destaca-se pelo esforço que vem implementando com os recursos externos, que se tornaram o diferencial quanto à produção científica em relação a essas outras Universidades.

3.5. Governança e autonomia das Universidades

A capacidade do Estado de gerir as instituições públicas é determinante para o alcance dos objetivos esperados das políticas. A governança passa a ser fundamental para que essas políticas não só sejam implantadas como também alcancem os resultados esperados de forma eficiente.

Governança é uma concepção que ganhou força no Brasil na década de 1990 e passou a ser disputada como conceito por diversos setores, o que pressupõe um conflito ideológico e material em torno do tema. Hegemonicamente o que direcionou a atuação do Estado nesse sentido foi a linha neoliberal promovida pelo *New Public Management*, que instituiu aspectos da gestão privada nas organizações públicas, buscando elementos de ideologia liberal como eficiência, efetividade e eficácia, em primazia (HOOD, 1995).

Além disso, ao longo do século XX, houve mudanças que inseriram a sociedade civil nos processos de decisão do Estado, incorporando mais profundamente as contradições capital/trabalho (DOURADO, 2008). Nesse sentido, é necessário perceber que há uma mudança na relação do Estado com a sociedade civil como

resposta, incorporando não apenas a própria ação desta em suas decisões como estabelecendo normas da área privada em sua gestão (TRIPODI; SOUSA, 2018).

Essa nova relação obrigou o Estado e os governos a pautarem suas políticas em conjunto com os setores privados em geral, o que pressupõe uma nova maneira de se organizar e coordenar suas ações com outros atores, a partir da sua capacidade de governança. Segundo o Referencial Básico de Governança, elaborado pelo TCU (2014), governança pode ser entendida como a maneira de resolução de conflitos. O que deixa evidente um papel regulatório do Estado.

A governança, nesse sentido, passa a responder, também, à hegemonia do pensamento mercadológico para as crises que foram recorrentes durante todo o século XX, o que permitiu a invasão do capital privado no setor público (TRIPODI; SOUZA, 2018). Por vezes, esses fatores entram em conflito com as complexidades socioeconômicas da sociedade que precisam de respostas em longo prazo, o que requer maior investimento e menos resultados imediatos, trazendo à tona o papel do Estado em mediar esses conflitos (DOURADO, 2008).

Essa governança é pautada pela capacidade do Estado no interior de suas estruturas (HÖFLING, 2001), o que significa dizer que é a ação do próprio Estado no intuito de subsistir, sem extrapolar os próprios limites de sua capacidade. Assim, em se tratando dessa mediação de conflitos, a governança passa a ser uma forma de resolução eficiente nos moldes das relações socioeconômicas vigentes, uma vez que há uma relação sistêmica entre o Estado e o capitalismo (OFFE, 1984).

A capacidade de governança depende, entre muitos fatores, da organização interna das instituições de planejarem e definirem suas estratégias e objetivos. O caso das Universidades se insere em um contexto singular, tendo sua organização prevista na CF 88 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), sendo pautada na autonomia didático-científica, administrativa, patrimonial e financeira.

Schugurensky, citado por Sguissardi, Franco e Morosini (2005), entende que as Universidades perderam princípios fundamentais como a autodeterminação e a independência ao se adequarem às regras de mercado, que exige não só coordenar com agentes externos, mas também aceitar uma ordem imposta externamente. Trata-se de um modelo de relações que vai além da subordinação a um grupo empresarial ou de um governo autoritário na direção da instituição, mas em que as atividades do dia a dia estão cada vez mais submetidas a essa lógica de mercado e às ações do Estado.

As Universidades analisadas até aqui, por exemplo, apresentaram comportamentos nesse sentido, dois em especial, sejam eles, o esforço em arrecadar recursos próprios, principalmente com serviços e aluguéis de imóveis, esse último claramente submetido à lógica do mercado de imóveis, e o remanejamento de recursos e a inscrição em restos a pagar com despesas de capital. Além disso, as despesas de custeio, mesmo com os remanejamentos, não foram suficientemente cobertas, levando as instituições a reduzirem seus contratos de serviços de manutenção das Universidades ou simplesmente a reduzir seus gastos com a redução do corpo de trabalho nesses setores.

Esse novo paradigma da educação põe a autonomia universitária em uma encruzilhada que permeia as relações entre as instituições, governos e a sociedade. Essas relações podem demonstrar ora aspectos conflituosos entre si, ora aspectos convergentes que podem se transformar em cooperação. O modelo de Estado também acaba por impactar nessas relações, uma vez que as políticas de educação superior são moldadas também pelo viés imputado a elas, seja pelo contexto social, como crises, seja pela própria ação do governo instituído, como políticas de austeridade ou de financiamento e subsídios (SGUISSARDI; FRANCO; MOROSINI, 2005).

Um dos mecanismos para evitar que a Universidade esteja sempre suscetível a essas mudanças e a essa encruzilhada é a autonomia organizativa que lhes é imputada, inclusive sobre sua gestão financeira. Entretanto, a concessão dessa autonomia, na prática, é uma determinação legal instituída por decreto e, por isso, muito precária, podendo ser facilmente destituída pela mesma medida (MAGALHÃES, 1998).

A autonomia financeira é apenas um dos aspectos legais sem real aplicação, já que na prática ou inexistem mecanismos variados de captação própria de dinheiro ou existem parâmetros legais que dificultam o repasse e o próprio uso dos recursos das Universidades. Assim, o campo orçamentário da educação passou a ser também a administração das leis que regem o mercado no âmbito público e um projeto que submete as ações da Universidade à linha ideológica de um dado governo, retirando sua autonomia administrativa e, por vezes, precarizando sua estrutura física (MAGALHÃES, 1998).

O arcabouço legal que compreende não apenas a legislação aplicada às Universidades, mas também à tributação e ao financiamento, também influencia diretamente essas instituições. A forma como os recursos são arrecadados e como eles são redistribuídos para as políticas públicas de educação são moldados pela legislação

vigente e, conseqüentemente, adequam-se às influências de seus próprios contextos políticos e das influências externas (TRIPODI; SOUZA, 2018).

Em outras palavras, as estruturas de Estado, incluindo as Universidades, estão, antes de tudo, submetidas à arrecadação pública advinda do setor privado, que requer a manutenção das regras de mercado para arrecadação privada, em primeiro lugar (OFFE, 1984). A forma como esses recursos são distribuídos pelas estruturas de Estado e como essas estruturas devem se adequar novamente a essas mesmas regras, influem diretamente na autonomia financeira das Universidades e em sua governança.

Assim, as instituições estatais passam a coordenar suas ações de acordo com as regras do setor privado e de acordo com seus planejamentos e estratégias, o que traz a tona sua capacidade de coordenar e governar. Williamson (1985) entende governança como a organização institucional que possibilita negociações e transações entre os atores envolvidos. Para ele, não é apenas a capacidade de organizar a cooperação entre os atores, inclusive do setor privado, mas também as próprias estruturas de Estado entre si, que por muitas vezes são as principais barreiras para a implantação das políticas.

Para Bovaird e Löffler (2009), governança é um conjunto de novas práticas administrativas e de Estado para a instituição de políticas eficazes e transparentes, compreendendo uma ação conjunta entre os atores envolvidos. Pierre e Peters (2000) entendem que essas novas práticas acabam por delegar à sociedade civil, e atores privados em geral, as atividades de prestação de serviços públicos.

É possível dizer, sob a perspectiva neoliberal de Estado e sociedade, que governança, da maneira como é aplicada no Brasil, é um conjunto de práticas, regulatórias ou não, cujo objetivo é facilitar, a partir da lógica de mercado, a formulação e implantação das políticas públicas, buscando resultados objetivos com o uso racionalizado dos recursos disponíveis. O que corrobora com essa ideia é a visão do Banco Mundial, citado no manual do TCU (2014), que considera governança como a administração de recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento.

Essa nova configuração organizacional do Estado brasileiro põe em conflito a autonomia das instituições públicas de educação superior com as novas exigências de resultados pautadas em eficiência e eficácia, especialmente no que diz respeito aos seus recursos (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2012). A busca por resultados imputou às instituições de educação um papel mais administrativo em detrimento de seu potencial efetivo como agente de mudanças sociais (GARCIA; FARIAS, 2005).

A autonomia das Universidades, então, se insere nesse contexto de forma peculiar, diferente das demais instituições, e é reconhecida por uma ampla gama de pesquisadores e especialistas da área pelos aspectos de autonomia institucional/administrativa, didático-pedagógica, intelectual/produção e também financeira. Em sentido pleno essa autonomia não existe, uma vez que nem todas essas questões estão referendadas na prática, principalmente a financeira (SGUISSARDI; FRANCO; MOROSINI, 2005). Importante notar que todos esses aspectos da autonomia se interligam e se constituem mutuamente, sendo indissociáveis ao produto final.

Essa autonomia das Universidades tem respaldo legal abrangente que se insere no contexto da administração pública desde a CF de 1988, o que, em relação à legislação anterior, conferiu maior segurança a essas instituições. Por outro lado, segundo Gomes & Moraes e Sampaio, citados por Ranieri (2018), a autonomia das instituições de educação superior não se constitui em realidade prática, já que no “setor público (...) a autonomia não se efetivou e os problemas recorrentes de financiamento e gestão permanecem” (RANIERI, 2018, p. 953).

Garcia e Farias (2005) entendem que na década de 1990 há um foco nos agentes educacionais, porém, as reformas continuam sendo centralizadoras, determinando, no âmbito político-econômico, a linha de atuação das políticas públicas. Ao estabelecer o papel de gestão administrativa das instituições, essas políticas continuam sendo pautadas pelas forças de mercado, exteriores às estruturas educacionais, ferindo a autonomia dessas instituições. Vale destacar duas questões em especial que são limitadas nesse sentido: a continuidade das políticas públicas e a capacidade de organização administrativa pela limitação orçamentária, o que impossibilita a essas instituições alcançar a governança necessária (AMARAL, 2008).

No caso das Universidades, isso fica claro ao se observar que algumas ações universitárias foram atingidas com a falta de recursos, incluindo bolsas de pesquisa e assistência estudantil, especialmente de 2016 para frente. Em alguns casos, como a UFRR, a falta de mão de obra e de corpo técnico capacitado prejudicou, e até impossibilitou em algumas situações, a execução orçamentária e financeira da instituição.

A forma e a maneira como se financiam essas instituições públicas de ensino superior sempre foram matéria de conflito social e discordância, muito em razão dos interesses do setor privado. Apesar de garantidas constitucionalmente, inexistem mecanismos concretos que definam, de acordo com as necessidades das Universidades,

um montante de recursos adequados que assegurem sua manutenção e seu desenvolvimento (AMARAL, 2008).

Uma das formas para se aferir a governança dessas instituições é verificando o desempenho da execução financeira de suas políticas e suas atividades finalísticas. Nesse sentido, a autonomia e a governança, do ponto de vista do financiamento, podem ser verificadas a partir de índices de desempenho econômico.

Os órgãos públicos, como o TCU e o INEP, estabeleceram índices nesse sentido que, por muitas vezes, não contemplam aspectos menos generalistas que são centrais para averiguar a real situação do financiamento da educação superior. Todos eles apenas dizem respeito aos valores repassados às Universidades em termos absolutos e buscam demonstrar variações orçamentárias mais gerais. Além disso, há também desacordo desses índices com os índices que as Universidades também criam.

3.6. Indicadores de desempenho da política orçamentária das Universidades

Retomando a ideia de um Estado que não é neutro e se desenvolve na medida em que as contradições capital/trabalho avançam, a ideia de que as políticas públicas são simplesmente *outputs* (resultante das atividades políticas) do Estado também é superada. Assim como as estruturas estatais, as políticas influenciam e são influenciadas pelo meio, tanto em seus contextos políticos como nas próprias determinações capitalistas descritas por Offe.

Inicialmente a análise de políticas públicas era pensada de acordo com as demandas do meio e com as demandas originadas no interior do próprio Estado ou do sistema político, de acordo com Easton, pensando em uma análise sistêmica. Outros autores liberais também ignoram a função do Estado e seus interesses próprios, pensando na avaliação das políticas públicas como um sistema previamente determinado que auferir resultados positivos ou negativos como Laswell e Kingdon, apesar deste último colocar relativa importância na função da mídia e da opinião pública (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Entretanto, como já discutido, não se pode depreender a eficiência de uma política pública apenas a partir de sua formulação e de seu desenho institucional, especialmente se essa depende de contextos políticos determinados, como é o caso das Universidades com a crise política e econômica dos últimos anos. Uma política pública

pode ser eficiente e tornar-se ineficiente por vários motivos, um deles pela própria ação do Estado em seu interior.

Há diversas análises que podem ser feitas e, no caso de assuntos mais complexos como a educação, não é possível compreendê-la com apenas um viés analítico. Além disso, não existe aspecto puramente técnico que não seja influenciado pelos seus contextos sociopolíticos. Ham e Hill (1993) entendem que há diversas análises possíveis, perpassando o surgimento de uma política até seus impactos.

A análise de desempenho das políticas de financiamento da educação superior pode ser pensada pelo seu impacto orçamentário, que busca identificar as mudanças financeiras de um dado momento em referência a outro (SILVA; SILVA e PEREIRA, 2017), o impacto de política pública em si, que busca identificar como a política impacta em uma realidade determinada (SILVA, 2016), o desenvolvimento histórico das políticas públicas em si como processos (BARÉ, 2001) e os resultados objetivos das atividades finalísticas, quer sejam administrativas, quer sejam de pesquisas e investimentos (SILVA, 2016).

Essa análise é parte da avaliação de políticas públicas, que busca estabelecer a relação da política com os resultados esperados por essa. A investigação se faz necessária a fim de indicar os prós e os déficits da política para que, quando necessário, seja implementada para suprir esses problemas ou até mesmo finalizada. Para Frey (2000), a avaliação de políticas públicas é essencial para o desenvolvimento e adaptação das políticas em seus processos contínuos de ação pública.

Essa avaliação é a busca da compreensão entre as relações das instituições políticas, o processo político e o conteúdo (WINDHOF-HÉRITIER citado por FREY, 2000). Nesse sentido, é indissociável compreender o financiamento por seus processos intrínsecos e também externos, da arrecadação ao desempenho das Universidades nessa política.

Em relação aos índices atuais, o INEP, por exemplo, instituiu alguns indicadores para a educação, entre eles o percentual do investimento total e direto em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino, o investimento público direto em educação por estudante em valores reais, por nível de ensino, proporção do investimento público em educação, por nível de ensino, etc. Esses indicadores, de toda

forma, trabalham com montantes totais de investimento e buscam estabelecer variações anuais desses valores por estudantes (BRASIL, 2021).

Já, em 2002. O TCU fixou indicadores de desempenho nos relatórios de gestão das IFES com a Decisão nº 408/2002. A implementação desses indicadores foi resultado das inspeções do TCU às Universidades que entendeu que deveria padronizar um conjunto inicial de indicadores que pudessem retratar aspectos relevantes das instituições (BRASIL, 2010). Apesar de não ser uma determinação oficial, as Universidades passaram a seguir esse modelo e mantiveram alguns indicadores levantados por elas mesmas, como de execução financeira, por exemplo.

A própria Decisão faz uma ressalva importante sobre essa primeira leva de indicadores implementados:

“A análise realizada quando do processo de consolidação das auditorias evidenciou algumas limitações e cuidados que devem acompanhar a utilização e interpretação dos resultados obtidos. Devido à grande heterogeneidade apresentada pelas IFES, o conjunto de indicadores, pela sua simplicidade, mostrou-se incapaz de, isoladamente, permitir conclusões sobre o desempenho das instituições” (BRASIL, 2010, p. 3).

Ou seja, esses indicadores não têm um objetivo de estabelecer dados factuais e decisivos sobre os aspectos da gestão a serem analisados por seus desempenhos. São indicadores importantes, mas que não remetem a realidade atual das Universidades do ponto de vista financeiro, uma vez que tendem a analisar uma série histórica sem discriminação dos recursos e sua destinação final.

“O que se pretende, com a inclusão desses dados nos relatórios de gestão, é a construção de série histórica para acompanhar a evolução de aspectos relevantes dos desempenhos de todas as IFES, o que poderá indicar, ao longo dos anos, a necessidade de aperfeiçoamentos em áreas específicas, ou mesmo a correção de eventuais disfunções (...).

(...) Essa seleção orientará trabalhos como a análise das Contas do Governo e auditorias de natureza operacional, direcionadas à identificação de boas práticas e de oportunidades de melhoria na

gestão. No mesmo sentido, esses dados poderão ser utilizados pelo Ministério da Educação no monitoramento já realizado das ações e resultados das IFES” (BRASIL, 2010, p. 3).

Em se tratando de indicadores de desempenho econômicos e financeiros, especificamente, há um lapso nos relatórios de gestão, que não são referenciados na Decisão acima, com exceção do custo corrente dessas instituições. Todos os relatórios analisados apresentam informações orçamentárias e de execução, porém, não há uma padronização que poderia, inclusive, retratar a realidade dessas Universidades quanto aos recursos voltados para as atividades finalísticas em separado e da própria educação superior como um todo.

Essa concepção de indicador acaba por lançar uma visão reducionista da Universidade, já que ao não separar os recursos das atividades finalísticas, não se compreende também os aspectos políticos e financeiros por trás das alocações dos recursos, bem como a influência do arcabouço legal vigente. Nesse sentido, ao se verificar o orçamento bruto de uma dessas instituições, pode-se depreender que nos últimos dez anos houve um aumento do investimento na educação superior, porém, sem verificar onde esses recursos foram alocados, o que explica, por exemplo, muitos dos problemas das Universidades com sua própria infraestrutura.

No SIOP é possível acessar alguns indicadores construídos pelo próprio site que são abordados na maioria dos relatórios de gestão como dados separados. É possível verificar, por exemplo, índices de execução orçamentária e financeira, ou seja, o quanto do total repassado para as Universidades foi empenhado, liquidado e pago. Entretanto, esses índices também são vistos pela totalidade, não correspondendo à realidade das Universidades.

É possível que uma instituição liquide 100% do que foi empenhado, porém, se não se levar em conta as condições políticas do ano determinado, pode-se depreender que houve eficiência na execução orçamentária e financeira, mas não necessariamente identificar outros problemas como a redução de recursos em um grupo de despesa. Ou seja, em um dado ano pode haver maior aporte de recursos para uma atividade finalística e menor percentual de execução financeira, assim como pode haver menor aporte de recursos para uma atividade finalística e maior percentual de execução.

De acordo com o “Guia Metodológico Para Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Metodologia do Plano Plurianual PPA 2016 - 2019” (2018c) e o “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores” (2009), ambos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), os indicadores devem ser pensados quanto ao fluxo de implementação de acordo com seu momento no processo das políticas. Sejam eles: *a) Insumo b) Processo c) Produto d) Resultado e e) Impacto.*

Insumo é o indicador que tem relação direta com a alocação de recursos, sejam insumos financeiros ou humanos. O indicador de processo diz respeito a forma da execução dessas políticas. Já o produto é o indicador expresso da entrega de bens e serviços à sociedade. O indicador de resultado indica os benefícios agregados pelo público-alvo da política. Por último, tendo relação direta com o anterior, o indicador de impacto busca estabelecer os efeitos relacionados com a entrega do produto e sua dimensão em relação aos efeitos esperados (BRASIL, 2018c).

A análise de desempenho pode ser feita pelos indicadores de resultados, no caso em relação à eficiência das Universidades na execução orçamentária e financeira dos recursos provenientes do Tesouro e da arrecadação própria. Porém, em se tratando apenas desses recursos, não é possível falar totalmente em eficiência das Universidades, já que seus recursos vão além do próprio Governo Federal.

O resultado esperado pelas instituições pode ser alcançado, por exemplo, com a implementação de recursos externos, doações, etc., não apenas com o emprego dos recursos federais, o que poderia indicar o alcance esperado dos objetivos das atividades finalísticas desvinculado desses recursos. Além disso, há a atuação do Governo Federal que pode impactar esse resultado, tanto no repasse de recursos, quanto na liberação orçamentária durante o ano fiscal em questão.

Em outras palavras, os indicadores tomados por números absolutos podem dar uma visão errônea da situação apresentada e pouco subsidiam o debate a cerca das atividades finalísticas das Universidades. Ainda assim, o conhecimento desses indicadores é relevante para ter uma visão geral em relação ao sistema de educação superior como um todo.

Então, esses índices podem estabelecer o vínculo dos recursos desde sua origem com a execução orçamentária e financeira de acordo com a vinculação de suas Fontes e Grupo de Despesa. Devem-se construir índices de desempenho capaz de agregar os desempenhos e os resultados das políticas com a vinculação correta dos recursos, especialmente federais.

Nesse sentido, é necessário trabalhar com índices de recortes específicos, sejam eles índices que correspondem à execução orçamentária e financeira por grupo de despesa baseados nos repasses das Fontes do Tesouro e das Fontes de Recursos Próprios, sejam índices que correspondem à execução orçamentária e financeira de recursos voltados a custeio e capital. Assim, é possível, ao mesmo tempo, determinar a eficiência da própria instituição com a alocação dos recursos repassados pelo Governo Federal, bem como determinar a defasagem de acordo com a atividade finalística em relação à dotação advinda do Tesouro.

Nesse sentido, podem-se considerar os seguintes indicadores: montante total de recursos, o custo corrente sem/com Hospital Universitário (HU) / aluno equivalente (indicador do TCU instituído pela Decisão nº 408/2002), montante total de recursos por grupo de despesas, Investimento Direto em Educação (indicador do INEP), montante total de recursos por tipo de despesa (custeio e capital), montante total de Recursos Próprios.

QUADRO 8 – Indicadores

Custo corrente sem/com HU	(+) Despesas correntes da Universidade; (-) 65% das despesas correntes dos hospitais universitários e maternidades ; (-) Aposentadorias e Reformas; (-) Pensões; (-) Sentenças Judiciais; (-) Despesas com pessoal cedido – docente; (-) Despesas com pessoal cedido – técnico-administrativo; (-) Despesas com afastamento
---------------------------	--

	País/Exterior – docente; (-)Despesas com afastamento País/Exterior – técnico administrativo;
Aluno equivalente	<ul style="list-style-type: none"> • Alunos de graduação; • Alunos de pós-graduação; • Alunos de residência médica;
Montante total de recursos por Grupo de Despesa	Total de recursos repassados para PES, ODC e INV por ano;
Investimento Direto em Educação	Investimentos diretos do governo federal em educação pública no âmbito da Função 12;
Montante total de recursos por tipo de despesa	Total de recursos voltados a despesas com custeio e capital;
Montante total de Recursos Próprios	Total de recursos recebidos anualmente pelas Fontes de Recursos Próprios 250, 280, 650, 663 e 680;

Assim, para que se possa averiguar o desempenho orçamentário e financeiro no âmbito do custo das Universidades, é necessário que se verifique o desempenho por grupos de despesas em separado. Esse indicador, utilizando a própria metodologia proposta pelo TCU, permite que sejam vistos, a partir desses grupos, o desempenho dentro do montante total determinado para cada um. Assim:

Quadro 9 – Indicadores de custo por ano corrente

Custo corrente sem/com HU – PES / Aluno equivalente
Custo corrente sem/com HU – ODC / Aluno equivalente
Custo corrente sem/com HU – INV / Aluno equivalente

Esses indicadores apontam para a eficiência das Universidades em cada grupo de despesas de acordo com os recursos recebidos, o que indica, então, a capacidade de execução da própria instituição, mas não mede, por exemplo, a variação percentual de recursos de um ano para o outro. Entretanto, ainda assim é um indicador importante,

tendo em vista que nos últimos anos há uma diferença de desempenho nesses grupos que não fica demonstrada ao se verificar por termos gerais.

Outro indicador que pode ser utilizado, nesse sentido, é a variação média de recursos recebidos por grupos de despesa por ano, o que indicaria, em primeiro lugar, a eficiência do órgão repassador em contrapartida às necessidades das Universidades. Ou seja, seria um indicador que remete à variação do montante total de recursos por grupos de despesa em relação aos anos anteriores, com o fim de demonstrar o que foi apurado neste trabalho em relação aos tipos de financiamento das Universidades e como esses financiamentos não têm comportamentos lineares e nem equivalentes.

Então, podem-se utilizar índices de variação de investimento por montante total dos grupos de despesas por ano e por estudante, a exemplo dos índices de investimento público por estudante do INEP. Esse índice compreende uma estimativa da variação do investimento público direto em educação e da variação do investimento público direto em educação por estudante. Ao abordarmos a variação do investimento público direto em educação por grupos de despesas, é possível verificar uma proporção mais acurada dos gastos públicos com as atividades finalísticas de pesquisa e extensão e os gastos gerais com despesas de custeio por estudante.

De acordo com a metodologia do INEP em “Metodologia para o cálculo do indicador ‘Investimento Público em Educação em relação ao PIB’ de 2000 a 2010” (2012), é possível verificar e detalhar os recursos de acordo com a sua Natureza de Despesa, da Fonte até a ação do recurso. Nesse sentido, um índice que pudesse contabilizar a variação do montante total de recursos federais por grupos de despesas anualmente e em relação ao PIB, poderia representar melhor a realidade das Universidades do país.

Quadro 10 - Investimento direto das Universidades por grupos de despesas

Investimento Direto PES ano base / Aluno equivalente
Investimento Direto ODC ano base / Aluno equivalente
Investimento Direto INV ano base / Aluno equivalente

Neste caso, a única diferença na metodologia seria separar o montante total de recursos voltados para PES, ODC e INV das Universidades. Isso já poderia, inclusive, ser abordado com os dados relativos ao índice já criado pelo próprio INEP, uma vez que é necessário verificar sua Natureza de Despesa.

Além disso, esses mesmos índices podem ser utilizados para verificar a variação em relação aos anos anteriores, podendo indicar um padrão de comportamento de maiores aportes de financiamento ou não. Índices com variações anuais são apontados em todos os relatórios, em alguns casos, como os relatórios da UnB, foram feitas tabelas que apresentam variações de até 3 anos anteriores.

Quadro 11 – Variação do montante total anual por grupo de despesa

$\Delta \text{ Investimento Direto PES} = \frac{\sum \text{Investimento Ano Base PES}}{\sum \text{Investimento Anual PES ano anterior;}}$
$\Delta \text{ Investimento Direto ODC} = \frac{\sum \text{Investimento Ano Base ODC}}{\sum \text{Investimento Anual ODC ano anterior;}}$
$\Delta \text{ Investimento Direto INV} = \frac{\sum \text{Investimento Ano Base INV}}{\sum \text{Investimento Anual INV ano anterior;}}$

Outro índice que poderia ser desenvolvido seria em relação às despesas de custeio e de capital e sua variação anual. Como demonstrado pelos relatórios de gestão, essas despesas estão passando por uma redução de recursos, consequência do aumento das despesas obrigatórias com PES e das restrições da EC nº 95/2016, mas que ao observarmos os índices do TCU e do INEP já citados essa situação não fica evidente.

Diferente do indicador de repasse do Governo Federal por grupo de despesa, esse índice agregaria as informações de repasse para os tipos de despesas e também para averiguar a execução financeira e orçamentária das mesmas. Segundo os relatórios analisados, as despesas com custeio e capital apresentam baixas sucessivas, puxadas

pela compressão do próprio orçamento, mas também pelo esforço em diminuir os custos com despesas mais discricionárias, o leva a remanejamentos comuns das Universidades entre capital e custeio.

QUADRO 12 – Índices de despesas de custeio e capital

$\Delta \text{ Despesas de custeio} = \frac{\sum \text{ Despesas de custeio ano base}}{\sum \text{ Despesas de custeio ano anterior}}$
$\Delta \text{ Despesas de capital} = \frac{\sum \text{ Despesas de capital ano base}}{\sum \text{ Despesas de capital ano anterior}}$

Por último, os indicadores anuais de Recursos Próprios também são de suma importância para verificar a situação orçamentária dessas Universidades, uma vez que representam Fonte importante de recursos, ainda que cerceada pela legislação vigente. Como apontado nos relatórios analisados, esses recursos compõem parte importante do financiamento de pesquisa e extensão, além de compor também recursos referentes a custeio.

É importante notar, dessa forma, que a variação dos recursos nessas Fontes pode indicar uma deficiência da própria instituição ou de fatores externos que impactam nessa arrecadação. A própria legislação, a EC nº 95/2016, mas outros fatores como a crise econômica ou a própria estrutura de mercado local podem influenciar nesses indicadores apontando os problemas a serem resolvidos.

Quadro 13 – Indicador de variação dos Recursos Próprios

$\Delta \text{ Recursos Próprios} = \frac{\sum \text{ Recursos Próprios ano base}}{\sum \text{ Recursos Próprios ano anterior}}$
--

Esses índices podem ser importantes para compreender o real diagnóstico sobre a autonomia e a capacidade de governança das Universidades para atingirem seus

resultados, a partir da perspectiva do financiamento. O financiamento das Universidades é heterogêneo e é necessário observá-lo a parte.

Esses indicadores poderão ser instrumentos utilizados pelas próprias Universidades e outros órgãos federais para fiscalizar a real eficiência das Universidades, bem como a origem do problema do financiamento (se nas próprias Universidades ou no Governo Federal, na legislação, etc.). Assim, podem compreender um rol maior de índices de desempenho que possam depreender a situação das atividades finalísticas em separado.

Conclusões

O financiamento da educação superior não pode ser mensurado por números absolutos, uma vez que cada recurso tem uma destinação e uma função diferentes a cumprir. Além disso, fatores internos e externos ao próprio sistema de financiamento em si podem influir no processo.

A formulação da estrutura de arrecadação dos recursos públicos não pode ser ignorada na análise do financiamento, considerando que aspectos como novas leis, mudanças das alíquotas dos tributos, liberação de cotas de empenhos pelo Governo Federal, outros aspectos legais que engessam ou que centralizam os recursos no governo central, são demasiadamente técnicos e mascaram, também, a influência política por trás da estruturação da tributação e, portanto, da origem dos recursos nas Fontes. O próprio contexto social em seu tempo também influencia medidas políticas que podem ou não restringir os recursos da educação superior ou mesmo os processos internos das IFES.

Outras situações como crises econômicas e determinações políticas institucionais podem influenciar na alocação dos recursos, influenciando diretamente nesses ou realocando-os, quando possível, para outras preferências políticas de gastos. Por exemplo, os recursos discricionários que poderiam ser voltados à educação superior e acabam incorporados ao superávit e utilizados no pagamento da dívida pública ou até mesmo realocados para outros Ministérios.

Acaba sendo necessário para a educação superior buscar novas alternativas de recursos como as alíquotas dos royalties de petróleo que foram vinculadas ao FS e a correta redistribuição de tributos na estrutura tributária. Outros impostos poderiam ter alteração de alíquotas e vinculação específica com a educação superior, como o Imposto

Territorial Rural ou impostos sobre grandes fortunas, já previsto legalmente, além de Fontes alternativas para compor os recursos próprios.

Ao analisar as Fontes de financiamento, verifica-se um padrão de ascensão nos últimos dez anos que se encerra com uma queda brusca no ano de 2020, devido ao início do PPA do atual governo. Isso não significa que houve, necessariamente, mais investimento em educação superior no Brasil em se tratando das atividades finalísticas de pesquisa e extensão.

Além da influência da EC 95/2016 instituindo um teto de gastos corrigido apenas com os custos obrigatórios corrigidos pelo IPCA, algumas Fontes oscilaram seus montantes totais anuais de recursos, deixaram de existir ou existiram por breves períodos de tempo como a fonte de investimentos de Entidades Internacionais (Fonte 195) que aparece em apenas dois anos desse decênio.

Na prática isso significa que os recursos da educação superior, que já estão mais de 80% comprometidos somente com Pessoal, Encargos e Previdência, tiveram ajustes e cortes entre seus recursos, com maior peso para os recursos voltados a investimentos, pesquisas e extensão. Dessa forma, os recursos, se analisados pelos seus montantes totais, parecem estar em linear ascensão, entretanto, ao decompor esses mesmos montantes entre as atividades finalísticas das Universidades, verifica-se que o comportamento para todas as áreas não é o mesmo.

Os Relatórios de Gestão revelam também uma discrepância da fiscalização dos órgãos de controle e sua influência direta na gestão das Universidades. A falta de indicadores orçamentários e financeiros claros causa um conflito de interesses entre os órgãos, uma vez que os critérios a serem fiscalizados são encarados de formas diferentes. Além disso, no que diz respeito aos aspectos orçamentários e financeiros, não há índices capazes de mensurar os tipos de financiamento das atividades finalísticas das Universidades ou de capacidade de manter as atividades de manutenção da própria instituição.

A UnB expõe no Relatório de Gestão de 2016, por exemplo, a diferença entre os índices elaborados pela própria instituição e pelos índices elaborados pelo TCU. Os indicadores que são compostos pela quantidade de alunos como “Aluno Tempo

Integral/Professor” apresentam diferenças, pois, o TCU considera apenas os alunos de tempo integral em sua metodologia enquanto que a UnB considera todos os graduandos.

Outra questão levantada no Relatório de Gestão 2017 da Universidade Federal do Ceará é que o TCU não quer saber quantos alunos trancaram suas matrículas ou estão fora do tempo regular para formarem, apenas se a meta fiscal está de acordo com a LOA do ano em questão. O número total de alunos das Universidades não necessariamente incorre em um número exato de gastos com esses mesmos alunos, já que não exigem os mesmos tipos de gastos.

Ao analisar as Universidades escolhidas, foi possível verificar um padrão de comportamento em todas as instituições que não se reflete nos índices que são abordados nos estudos de investimento da educação superior. Os recursos voltados com PES tiveram aumentos consecutivos em todos os anos e por serem despesas obrigatórias, não podem ser preteridas, renegociadas, etc. É normal que, além desses recursos terem maiores aportes como em qualquer instituição, representem também maiores custos devido às correções monetárias anuais.

Em contrapartida, principalmente a partir de 2013, essas Universidades apresentaram um padrão de comportamento oposto nos grupos de despesa ODC e INV, ou de despesas discricionárias, as quais estão mais voltadas para as atividades finalísticas de pesquisa e extensão e também para as despesas de custeio. Ou seja, como não houve um aumento do montante total do orçamento que acompanhasse não apenas as necessidades nesses grupos de despesa, mas também outros aspectos como a inflação e a correção dos valores, o orçamento voltado para PES acabou por comprimir os orçamentos de ODC e INV.

Apesar desse padrão de comportamento ficar evidente a partir de 2013, em 2016, com a EC 95/2016, não apenas há uma grande queda nos recursos em ODC e INV, como também há uma redução significativa nas Fontes de Recursos Próprios, Fontes essas que financiam parte das atividades finalísticas de pesquisa e extensão. Isso ocorre em consequência ao novo regime fiscal e ao arcabouço legal orçamentário que impedem que os recursos arrecadados pelas próprias instituições sejam repassados para as mesmas sem previsão legal em suas respectivas LOAs.

Ao se tornarem parte do resultado primário do governo podem ser, inclusive, utilizados em outras áreas. Isso porque a EC 95/2016 veda a suplementação de crédito que amplie o montante total previsto na dotação inicial, se sujeito ao teto de gastos. Em outras palavras, é mais eficiente para as universidades não ultrapassarem sua arrecadação em relação à meta prevista, já que, pela lei, não necessariamente poderão usufruir desses recursos.

Ainda assim, essas Fontes foram de suma importância na complementação de todas as Universidades estudadas, principalmente com pesquisa e extensão, mesmo aquelas que não tiveram grande sucesso nesse aspecto, e houve um esforço maior na busca por esses recursos nos últimos anos. A forma como as Universidades arrecadam também depende. Algumas podem arrecadar mais a partir dos seus próprios serviços, como é o caso da UFGRS, e outras com a cobrança de aluguéis de imóveis e ativos imobiliários, como é o caso da UFRJ. A UnB, por exemplo, desempenha bem esses dois aspectos em sua arrecadação. De toda forma, os recursos arrecadados com bens imóveis são de extrema importância para as Universidades, especialmente em contextos de crise econômica, como demonstrado nas Fontes de Recursos Próprios da UFRR com baixa arrecadação devido à falta de imóveis.

A autonomia financeira das Universidades, dessa forma, é claramente afetada pela legislação que centraliza a maior parte do repasse dos recursos no MEC, bem como engessa os orçamentos anuais. Além disso, o arcabouço legal em geral ou limita a ação dessas Universidades ou impede que elas possam agir com maior autonomia em buscar alternativas de financiamento.

Interessante notar que a UFRGS, como já mencionado, é uma das instituições mais eficientes na captação de recursos externos, entretanto, assim como as atividades finalísticas das Universidades brasileiras têm um tipo de financiamento diferente uma das outras, essa captação externa também pode ser considerada como um tipo de financiamento. Os recursos externos da Universidade são voltados a projetos específicos de pesquisa e extensão e estão vinculados a programas específicos dos órgãos externos como o Ministério do Esporte e a CAPES, não podendo ser gastos em outras finalidades.

Assim, os recursos captados por Fontes externas para financiamento de projetos específicos também têm formas específicas de captação. Isso significa que para

determinados recursos, há formas e fontes de captações diferentes como capacitação de pessoal, recursos para projetos de pesquisa, recursos da Secretaria de Educação Superior como o PROEXT, etc. Por serem recursos externos captados para projetos específicos, não correm o risco de sofrerem alterações orçamentárias para pagamento de despesas obrigatórias ou de custeio.

Além do controle dos repasses em si, há também um controle dos limites de empenho e de remanejamento dos recursos pelo Governo Federal. Além disso, outras determinações legais, como a EC 95/2016, acabam por minar as tentativas de buscar não apenas alternativas orçamentárias, mas também de investimentos em suas atividades finalísticas ou sua infraestrutura, ferindo também a autonomia dessas instituições.

Ou seja, além das próprias estruturas de Estado que respondem às determinações capitalistas, não apenas na arrecadação pública, mas na própria forma como as estruturas das Universidades buscam arrecadar recursos próprios como os alugueis ou os seus serviços à sociedade, por exemplo, a ARE também está submetida às crises econômicas e sua gestão. Mesmo com propostas de Fontes de Recursos Próprios, as Universidades precisam responder às formas estruturais instituídas no âmago das relações socioeconômicas vigentes.

A falta de autonomia financeira afeta diretamente a autonomia administrativa e a autonomia didático-científica, uma vez que não há recursos suficientes voltados para a consecução das metas internas como ampliação do espaço físico, aquisição de material de pesquisa, etc. Com a falta de recursos nos grupos de despesa ODC e INV, principalmente de recursos para arcar com despesas de capital, a governança interna também é afetada.

Essa falta de recursos nesses grupos de despesa impossibilita que a Universidade execute tanto suas metas internas como suas metas em relação às ações governamentais, principalmente as ações 20RK e 8282, de funcionamento das Universidades. A execução física dessas ações nos últimos anos tem alcançado menores patamares em relação às previsões de execução.

As dificuldades no orçamento obrigam as Universidades a reverem seus contratos e convênios, precarizando os serviços de manutenção das instituições afetando

a produção científica, a distribuição de bolsas e auxílios aos estudantes e também levando a rever os contratos terceirizados na busca pela diminuição de custos. Afeta, também, os recursos de capital, podendo paralisar melhorias e obras na infraestrutura importantes para o bom funcionamento das Universidades, especialmente com a adesão, no último decênio, a programas de inclusão como o REUNI.

Além disso, é preciso que as Universidades negociem com o setor privado, em especial quanto a reformas e expansão física dessas instituições. A falta de recursos para essas atividades, ora por insuficiência orçamentária relativa às despesas de capital, ora por remanejamento para despesas de custeio, dificulta a aquisição de serviços e até mesmo de material, a exemplo da UFRR que, por falta de oferta local, tem que recorrer, muitas vezes, a serviços mais distantes e mais caros.

Todas essas questões afetam o planejamento interno de ações e atividades dessas instituições, o que acaba por afetar também sua própria governança. Sem a possibilidade de executar seus programas por falta de recursos ou mesmo a possibilidade de planejar suas atividades internas, devido às restrições financeiras e limites de empenhos, as Universidades não conseguem executar suas metas orçamentárias ou físicas em sua totalidade.

Por último, a falta de indicadores específicos de financiamento acaba por corroborar com a falta de *accountability* da área. Não há, se não por uma análise mais técnica, como mensurar a influência do financiamento nas atividades finalísticas e na composição dos recursos desde sua arrecadação.

A criação de indicadores e índices de desempenho orçamentário e financeiro pode criar homogeneidade de análise dos dados para aferição de resultados entre os órgãos que executam as políticas em si e os órgãos de controle, podendo verificar se o problema do financiamento está na ponta ou na origem. Além disso, facilitaria o controle, também, pela sociedade civil.

Esses indicadores podem destacar os tipos de financiamento para as principais áreas de despesas das Universidades e, conseqüentemente, os recursos voltados para as atividades finalísticas em grande parte. Ou seja, índices que demonstram a separação das Fontes de financiamento por grupo de despesa e sua

influência para cada atividade finalística, destacando as insuficiências orçamentárias e a eficiência em sua execução.

As Universidades vêm sofrendo um grande desgaste em seus financiamentos, puxados pelos contingenciamentos e pela compressão de seu orçamento devido ao aumento das despesas obrigatórias e as restrições da EC 95/2016. Isso retira a capacidade da instituição de formular seu próprio planejamento, especialmente com projetos de pesquisa e extensão, cujos recursos são discricionários, afetando sua autonomia e sua governança.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. **A educação superior brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e do BRICS**. Revista Brasileira de Educação, v. 21, n. 66, jul-set 2016.

AMARAL, Nelson C. **Financiamento da Educação Superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez, 2003.

AMARAL, Nelson C. **Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações.** In: FÓRUM SOBRE AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR, 1., 2008. **Anais [...]**. Brasília: TCU, 2008.

ARAÚJO, Angela Maria Carneiro. TAPIA, Jorge Rubem Bitón. **Estado, classes e estratégias: notas sobre um debate.** *Crítica e Sociedade: revista de cultura política* v. 1, n. 1, jan./jun. 2011. ISSN: 2237-0579.

AVILA, Róber Iturriet. MARTINS, Mário Lúcio Pedrosa Gomes. **Tributação, políticas públicas e propostas fiscais do novo governo.** Cadernos IHU Ideias / Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Instituto Humanitas Unisinos. Ano XVII, nº 291, V. 17. 2019.

BARÉ, Jean-François. **L'évaluation des politique de development.** *Approches pluridisciplinaires.* Paris, 2001.

BEHRING, Elaine Rosseti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social – fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, Biblioteca Básica de Serviço Social. 2006.

BOVAIRD, Tony. LÖFFER, Elke. **Public Management and Governance.** British Library Cataloging in Publication Data. 2009.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Financiamento da Educação Superior no Brasil: Impasses e Perspectivas.** Relator Alex Canziani; consultores legislativos Ricardo Chaves de Rezende Martins (coordenador); Aldenise Ferreira dos Santos... [et. al.]. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. 1988.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Recompra de CFT-E** Ministério da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fies-graduacao/mantenedora-e-ies/recompra-de-cft-esado> em: 08/11/2020.

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Metodologia para o cálculo do indicador ‘Investimento Público em Educação em relação ao PIB’ de 2000 a 2010.** Brasília, INEP/MEC. 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. www.gov.br/inep, 2021. **Indicadores Financeiros Educacionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 18/10/2021.

BRASIL, Ministério da Economia. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/>. Acesso em: 10/10/2020. 2020b.

BRASIL, Ministério da Educação. Brasília. **Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/> Acesso em: 28/01/2021.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento**. Edição 2017. Brasília, 2016.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Guia Metodológico Para Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Metodologia do Plano Plurianual PPA 2016 – 2019**. Secretaria de Planejamento e Assuntos Estratégicos. 3ª Edição. Brasília, 2018c.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Brasília, 2009.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Decisão TCU nº 408/2002**. Plenário. Relator: Ministro Iram Saraiva. 2010. Sessão de 24/04/2002. Disponível em: http://www.proplad.ufu.br/sites/proplad.ufu.br/files/media/documento/orientacoes_tcu_versao_2010.pdf. Acesso em: 18/10/2021.

BRASIL. Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2019**. Ministério da Fazenda. Brasília. Agosto, 2018b.

BRASIL. **Referencial Básico de Governança**. Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. 2ª Versão. Brasília, 2014.

BRASIL. SECOM TCU. **TCU revisa os indicadores de gestão e desempenho das Universidades federais**. 2020c. Disponível em: <

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-revisa-os-indicadores-de-gestao-e-desempenho-das-universidades-federais.htm> >. Acesso em: 11/02/2021.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves de. **Recursos para a educação e limites do ajuste fiscal**. Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.4. n.1, 2014.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira. **A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias**. Revista Brasileira de Educação. V. 24. 2019.

CARDOSO JR, José Celso. JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal**. Livro Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Organizadora: Luciana Jaccoud. Frederico Barbosa da Silva... [et al.]. Brasília – IPEA: 2005.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. AMARAL, Nelson Cardoso. **Política de financiamento da educação superior – análise dos planos nacionais de educação pós constituição de 1988**. Revista Eletrônica de Educação, v. 8, n. 1, p. 43-55. 2014.

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. Amapá, 2018.

CLARIVATE ANALYTICS. **Research in Brazil**. A report for CAPES by Clarivate Analytics. CROSS, Di. THOMSON, Simon. SINCLAIR, Alexandra. **2017**.

CORBUCCI, Paulo Roberto. KUBOTA, Luis Claudio. MEIRA, Ana Paula Barbosa. **Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2000**. Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. Radar, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2016.

CORBUCCI, Paulo R. MARQUES, Paulo M. F. **Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior: um estudo sobre a Universidade de Brasília**. Brasília: Ipea, 2013. P. 1-36.

CORDILHA, Ana Carolina. **Limites ao processo de redução das desigualdade sociais na América Latina**. Rebela, v. 3, n. 2, fev. 2014

COSTA, G. **Autonomia universitária: limites jurídicos**. Natal, Editora da UFRN, 2010.

DAVI, J., *et. Al.* **Carga tributária e política social: considerações sobre o financiamento da Seguridade Social**. DAVI, J., MARTINIANO, C., PATRIOTA,;

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e Gestão da Educação Superior a Distância: novos marcos regulatórios?**. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 104 – Especial, p. 891-917, out. 2008.

EASTON, David. **An approach to the analysis of Political Systems**. World Politics, v. 9, nº 3, 1957.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. No. 28-29, São Paulo. Abril. 1993.

FALEIROS, V. P. **O que é política social**. 5 ed. São Paulo: brasiliense, 1991.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *Planejamento e políticas públicas*. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE BRASÍLIA. **Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2010**. Brasília, 2011.

_____. **Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Brasília, 2012.

_____. **Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Brasília, 2013.

_____. **Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2013**. Brasília, 2014.

_____. **Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília, 2015.

_____. **Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília, 2016.

_____. **Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2016.** Brasília, 2017.

_____. **Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2017.** Brasília, 2018.

_____. **Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2018.** Brasília, 2019.

_____. **Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2019.** Brasília, 2020.

GARCIA, Walter Esteves. FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Estado, política educacional e Inovação Pedagógica.** O público e o privado – n. 5. Janeiro/Junho, 2005.

GOETTEN, Rafael de Paula. **FIES – Modelo de democratização ou ferramenta de falência do ensino público superior.** XIII Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. Curitiba, Paraná. 2017.

HAM, C. HILL, M. **The policy process in the modern capitalis State.** Londres: 1993.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** *Cad. Cedes*. [online]. 2001, vol. 21, n. 55, pp. 30-41.

HOOD, C. **Contemporary public management: a new global paradigm.** *Public Policy and Administration.* Oxford, v. 20, n2/3, p. 93-109. 1995.

MACHADO, BALTHAZAR. **A reforma tributária como instrumento de Efetivação da Justiça Redistributiva: uma abordagem histórica.** Seqüência, Florianópolis, n. 77. P 221-252, nov., 2017.

MAGALHÃES, J. **Autonomia Universitária: uma análise da autonomia das universidades públicas paulistas, sua herança histórica, aspectos jurídicos, administrativos e políticos.** 1998. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista.** Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

O'CONNOR, James. **A crise do Estado capitalista**. Tradução: João Maia. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral**. O Estatuto da cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda cultural. Org. COSTA, Marco Aurélio. Brasília, IPEA. 2016;

ORAIR, Rodrigo Octávio, GOBETTI, Sérgio. **Reforma tributária no Brasil**. Dossiê Balanço Crítico da Economia Brasileira (2003 – 2016). Novos Estud. Cebrap. São Paulo, v. 37, n. 2, p. 213-244, mai-ago, 2018.

PEREIRA, Tarcísio Luiz. GIARETA, Paulo Fioravante. **O FIES e a política de expansão do ensino superior privado brasileiro**. XIII Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. Curitiba, Paraná. 2017;

PIANA, Maria Cristina. **As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios**. Educ. Soc., Campinas, v. 39, nº 145, p. 946 – 961, out-dez., 2018.

ROSSI, Pedro et al. **Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil**. Educ. Soc., Campinas, v. 40, e0223456, 2019. Acessado em 05/09/2020: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S101-73302019000100328&Ing=en&nrm=iso>;

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social**. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social – Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2008;

SGUISSARDI, Waldermar. FRANCO, Maria Estela Dal Pai. MOROSINI, Marília Costa. **Internacionalização, Gestão Democrática e Autonomia Universitária em questão**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

SILVA, Marcos Tolentino. SILVA, Everton Nunes da. PEREIRA, Maurício Gomes. **Análise de impacto orçamentário**. Epidemiol. Serv. Saúde. Brasília, 26(2):421-424, abr-jun, 2017.

SILVA, Maurício Corrêa da. SILVA, Romildo de Araújo da. SILVA, José Dionísio Gomes da. **Análise e avaliação de políticas públicas: aspectos conceituais**. Boletim governet de Administração Pública e Gestão Municipal – nº 61 – Out. 2016.

SKOCPOL, Theda. AMENTA, Edwin. **States and social policies**. Ann. Rev. Social. 1986.

TREVISAN, Andrei Pittol. BELLEN, Hans Michael Van. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. RAP – Rio de Janeiro 42(3)529-50, Mai-Jun. 2008.

TRIPODI, Z. F. SOUZA, S. Z. **Do governo à governança: permeabilidade do Estado a lógicas privatizantes na educação**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, v. 48, n. 167, p. 228 – 253. Mar. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Conceitos básicos**. Disponível em: <https://www.ufc.br/a-universidade/avaliacao-institucional/338-conceitos-basicos>.

Acessado em: 21/10/2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **Resolução nº 11, de 18 de março de 2021**. Conselho Universitário. Março. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **UFRJ Autônoma, Crítica e Democrática. Balanço de Gestão 2015-2019**. Rio de Janeiro, junho de 2019a.

_____. **Relatório de Gestão UFRJ 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Relatório de Gestão UFRJ 2011**. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2012.** Rio de Janeiro, 2012.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2013.** Rio de Janeiro, 2013.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2014.** Rio de Janeiro, 2014.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2015.** Rio de Janeiro, 2015.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2016.** Rio de Janeiro, 2016.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2017.** Rio de Janeiro, 2018.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2018.** Rio de Janeiro, 2019b. – CORRIGIR na redação.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2019.** Rio de Janeiro, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2010.** Porto Alegre. Março de 2011.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2011.** Porto Alegre. Março/2012.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2012.** Porto Alegre. Março/2013.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2013.** Porto Alegre. Março/2014.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2014.** Porto Alegre. Março/2015.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2015.** Porto Alegre. Março/2016.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2017.** Porto Alegre. 2017.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2018.** Porto Alegre. 2018.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2019.** Porto Alegre. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2010.** Boa Vista, março/2011.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2011.** Boa Vista. Março/2012.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2012.** Boa Vista. Março/2013.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2013.** Boa Vista. 2014.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2014.** Boa Vista. 2015.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2015.** Boa Vista. 2016.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2016.** Boa Vista. 2017.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2017.** Boa Vista. 2018.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2018.** Boa Vista. 2019.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2019.** Boa Vista. 2020.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão do exercício de 2020.** Boa Vista. 2021.

UNIVERSIDADE DE SANTA CATARINA. **Regimento Interno do CSE – Fórum Administrativo.** Disponível em: <https://cse.ufsc.br/category/regimento-interno/>. Acessado em: 12/10/2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Resolução nº 24 de 11 de agosto de 2020.** 2020.

VASCONCELOS, Giovânia M. BARBOSA, Jenny D. **A sustentabilidade financeira das UFS: entraves e alternativas.** In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 9. 2009, Florianópolis. Anais... Florianópolis: [s.n.], 2009. p. 1-14.

VIEIRA, E. **Democracia e Política Social.** São Paulo: Cortez, 1992 (Polêmicas do nosso tempo, 49).

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism.** Nova York: The Free Press, 1985.

WOOD, Ellen Meiksins. **Capitalismo e Democracia.** Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. 2007.

ANEXO A - NOTA TÉCNICA

NOTA TÉCNICA – PPGEMP 2021

ESTUDO DE DESEMPENHO ECONÔMICO DAS UNIVERSIDADES
BRASILEIRAS E A INFLUÊNCIA DO ESTADO NA AUTONOMIA E
GOVERNANÇA DESSAS INSTITUIÇÕES

FÁBIO FERREIRA BERROGAIN

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MODALIDADE
PROFISSIONAL (PPGEMP)

DEZEMBRO/2021

Introdução

1. De acordo com o art. 2º, Inciso II, do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Educação Modalidade Profissional de abril de 2019, a Faculdade de Educação da UnB requer um produto que possa sintetizar o estudo e ser utilizado no problema correlato na dissertação, materializado por esta Nota Técnica. O financiamento da educação superior perpassa diversas áreas de conhecimento, sendo um tema multifacetado que requer maior atenção hoje em sua complexidade. Entre essas áreas perpassadas estão a tributação, a contabilidade pública, o orçamento, além de outras áreas como a ciência política, gestão de políticas públicas, administração pública e outras correlatas.

2. É importante notar que a acepção do Estado na arrecadação dos recursos para as políticas públicas é central para entender como ela se dá e como ela é afetada em contextos sociais e políticos diferentes. Além de entender como as próprias estruturas de Estado se relacionam e não estão desconexas entre si. A própria concepção política do governo federal também influi no financiamento.

3. Dessa forma, há um complexo processo de financiamento, além das próprias estruturas de Estado, que influenciam diretamente na alocação dos recursos públicos nos órgãos referentes à educação superior. Hoje há uma crise instalada na educação superior que impacta diretamente nos recursos voltadas para as universidades, resultando em severas restrições para essas instituições.

4. Na atualidade, quando os diversos setores e atores sociais entram em conflito de interesses, acabam tendo esses conflitos resolvidos com a atuação do Estado, dirimindo-os. Isso implica em diversas questões históricas que se desenrolam nas políticas públicas atuais, que são resultado da ação do próprio Estado em regular os conflitos entre os setores divergentes, inclusive na educação superior.

5. Assim, é possível depreender que as políticas públicas cumprem o papel de regular as relações entre grupos divergentes na sociedade, de forma assimétrica, buscando reduzir, ao máximo possível, a partir dos interesses comuns naquele momento, o conflito entre eles. Por estarem no cerne do Estado, essas políticas públicas não respondem a interesses fora das relações socioeconômicas vigentes, uma vez que esse tem uma relação sistêmica com as mesmas.

6. O financiamento acaba por responder a essas mesmas relações socioeconômicas desde a sua arrecadação até sua destinação final. Além da própria tributação, é influenciado pela legislação orçamentária, pela LRF, na busca pela arrecadação própria, pelas relações econômicas do setor privado, etc., inferindo não só em questões técnicas, mas também em questões políticas.

7. Esse processo todo culmina na alocação de recursos para a educação superior, em especial as universidades, evidenciando um caminho longo e complexo até a sua destinação final. Dessa maneira, ao analisar 41 Relatórios de Gestão e a legislação correlata, utilizando-se de apoio materiais oficiais do governo, como o Manual Técnico de Orçamento do MPOG, foi possível identificar que há tipos de financiamentos diferentes de acordo com as atividades finalísticas em se tratando dos recursos providos pelo Tesouro Nacional.

8. Isso é evidenciado considerando os dados obtidos nas LOAs e também nos dados obtidos no SIOP entre os anos de 2010 e 2020, além dos Relatórios de Gestão. Tanto os dados nacionais, quanto os dados de quatro universidades analisadas, sejam elas a UFRJ, UFRR, UnB e a UFRGS, demonstram diferentes financiamentos internamente entre as universidades, de acordo com as atividades finalísticas.

Financiamento das universidades

9. Ao observamos o panorama geral de financiamento das universidades, de acordo com os dados obtidos pelo SIOP e pelas LOAs, é possível verificar uma situação nacional em que há um aumento constante das despesas obrigatórias e um desabastecimento de recursos das áreas mais discricionárias, simultaneamente. Isso implica em dizer que apesar do aumento, em número absoluto, dos recursos anuais repassados às universidades, não há orçamento suficiente que compreenda todas as áreas dessas instituições.

10. Isso demonstra, também, que há uma diferença de recursos voltados às áreas finalísticas, sejam elas Ensino, Pesquisa e Extensão. Nesse sentido pode-se pensar em mais de um tipo de financiamento da educação superior, em especial em relação às universidades, assentados nos grupos de despesas PES, ODC e INV, que correspondem a quase totalidade do orçamento total dessas instituições.

11. Assim, é possível destacar que para grande parte das despesas obrigatórias há a vinculação com PES, enquanto que para as despesas mais discricionárias, há a vinculação com ODC e INV. São justamente esses dois últimos grupos de despesa que financiam as atividades finalísticas de Pesquisa e Extensão, tanto com despesas com auxílios estudantis, por exemplo, como de despesas com capital e que vêm sofrendo grandes perdas desde 2012, como apontam os dados.

12. Algumas universidades têm desempenhos melhores entre essas atividades, geralmente com grande influência dos Recursos Próprios. Esses que, apesar de compor parte importante do orçamento, perpassam sérias restrições, principalmente com a inflexibilidade legal que regula esses orçamentos e a imposição da EC nº 95/2016.

13. Outra questão importante, apontada nos Relatórios de Gestão, é que as universidades que têm melhor desempenho de arrecadação desses recursos são aquelas que geralmente possuem um grande patrimônio imobiliário, principalmente em contextos de crise econômica, como é o caso da UFRJ. Isso não significa que outras atividades não possam incorrer em grande arrecadação, como é o caso da CEBRASPE na UnB que já arrecadou a maior parte dos Recursos Próprios dessa universidade em alguns anos.

14. O arcabouço legal orçamentário das universidades apresenta uma burocracia e uma inflexibilidade que frequentemente desincentivam essas instituições a procurarem Fontes alternativas de financiamento. A arrecadação dessas universidades não garante que esses mesmos recursos sejam incorporados aos seus orçamentos, podendo ser incorporados ao resultado primário e, especialmente com a EC nº 95/2016, podendo ser repassados a outros órgãos federais.

15. Além disso, o orçamento insuficiente obriga as universidades a procurarem diversas maneiras de reduzirem seus custos como a revisão de seus contratos e convênios, o que levou a demissão de terceirizados e de redução de serviços de manutenção em geral. Essa insuficiência de recursos, ocasionada pela compressão dos recursos de ODC e INV devido ao aumento de despesas obrigatórias com PES, obriga também remanejamentos de recursos de capital para custeio, fazendo com que algumas obras importantes de infraestrutura e reparos dessas instituições sejam paralisadas.

16. Ainda assim, mesmo com o remanejamento de recursos e a diminuição dos custos, as universidades não conseguem alcançar as metas físicas e financeiras previstas com as ações governamentais, principalmente a 20RK e a 8282, que competem respectivamente ao “Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior” e

“Reestruturação e Expansão das Instituições Federais”. Ou seja, importantes ações de manutenção das universidades.

17. Outro fator importante que impacta no financiamento das universidades é a centralização excessiva das decisões orçamentárias no governo federal. Um dos maiores problemas apontados nos Relatórios de Gestão é a não liberação em tempo hábil das cotas orçamentárias, principalmente depois da EC nº 95/2016. Em diversas ocasiões ou a liberação das cotas se deu de forma parcimonial e restritiva ou simplesmente não houve liberações suficientes para as demandas das universidades.

18. O TCU, de acordo com a Decisão nº 408/2002, estabeleceu alguns índices que as universidades levantam em seus Relatórios e apenas um mede o desempenho financeiro dessas instituições, que é o custo das universidades por aluno equivalente. A falta de outros índices acaba por homogeneizar dados sobre o financiamento da educação que não correspondem às realidades das universidades, bem como outros índices gerais produzidos por outros órgãos como o INEP.

19. Também há, em alguns relatórios, um conflito de metodologia de índices levantados pelas próprias universidades que geram desacordo em relação aos resultados alcançados. Em outras palavras, esses índices gerais, apesar de sua importância, acabam por impedir a *accountability* do financiamento nacional das universidades de forma mais acurada.

Autonomia e Governança

20. A autonomia financeira das universidades é um dos requisitos mais importantes para que se alcancem as outras autonomias previstas na CF 88 e, conseqüentemente, uma autonomia plena. A centralização dos repasses orçamentários e financeiros no governo federal, bem como a inflexibilidade legal sobre o tema, afetam diretamente essa autonomia e, conseqüentemente, sua governança.

21. A indecisão a cerca das liberações de cotas orçamentárias, por exemplo, acaba por afetar o planejamento orçamentário e financeiro das universidades, já que criam incertezas do quantitativo de recursos, quando e se esses serão liberados de fato. Além disso, as restrições orçamentárias em geral obrigam as universidades a retirarem recursos de uma ação para alocar em outra, rever seus convênios e contratos terceirizados, além do próprio remanejamento de tipo de despesa já citados.

22. Há uma enorme disposição das universidades em diminuir seus custos de convênios e contratos terceirizados que, ainda assim, não são suficientes para se encaixarem no orçamento federal e afetam as atividades diárias de manutenção. Mesmo com todo o esforço do corpo técnico competente, o orçamento não cobre todas as despesas e custos das demandas necessárias dessas instituições.

23. Já o remanejamento acaba por paralisar e, em alguns casos, até mesmo cancelar obras importantes como, por exemplo, laboratórios, expansões necessárias de infraestrutura das universidades, imóveis, etc., que seriam utilizados em atividades de pesquisa e extensão. Ao mesmo tempo em que prejudicam essas atividades, esses recursos também acabam não sendo suficientes para compor as despesas com custeio.

24. As incertezas orçamentárias, então, afetam o planejamento interno das universidades, principalmente no que diz respeito às atividades finalísticas de pesquisa e extensão, afetando sua governança. Sem um planejamento prévio e sem a perspectiva de pagamentos de serviços necessários para a realização das atividades finalísticas, as universidades acabam ficando reféns da capacidade de arrecadação, do emaranhado legal sobre o tema e, principalmente, das decisões do governo federal.

Recomendações

25. Tendo em vista as considerações sobre os tipos de financiamentos das universidades e as considerações sobre os recursos alocados por atividades finalísticas, sugere-se ao TCU e outros órgãos de controle externo, a elaboração de índices específicos de desempenho orçamentário/financeiro das universidades. Entre outros, estabelecer um índice de correlação de custos por aluno equivalente que identifique também os custos específicos de ODC e INV, os quais representariam de forma mais concreta a realidade dessas instituições.

26. Sugere-se, também, índices gerais de desempenho orçamentário e financeiro especificamente no ano base em relação aos grupos de despesa ODC e INV. Sugere-se, ainda, índices gerais de desempenho orçamentário e financeiro com base nos anos anteriores e por grupo de despesa que possam inferir o desempenho das universidades quanto às atividades finalísticas de acordo com os recursos repassados e não apenas em sua eficiência técnica quanto à execução financeira e orçamentária.

27. Sugere-se, a exemplo dos índices já sugeridos, um índice que demonstre o desempenho das universidades quanto à arrecadação de Recursos Próprios. Nesse sentido, índices de desempenho orçamentário e financeiro de eficiência anuais e também índices de desempenho orçamentário e financeiro com base nos anos anteriores e por grupo de despesa.

28. No âmbito desta Autarquia, sugere-se o levantamento de índices nacionais, relativos aos gastos das universidades, a partir da variação dos gastos efetivos por grupos de despesa em relação aos estudantes. Esse índice pode corroborar com os recursos investidos diretamente nas atividades finalísticas e sua proporção de investimento em relação ao número de estudantes efetivos.

29. Esses índices, em conclusão, complementam e aprimoram os índices já levantados pelas universidades, TCU e órgãos de pesquisa e levantamento de dados em geral como o INEP. É de relevante importância que esses índices sejam instituídos, considerando o lapso existente em relação a esses dados.