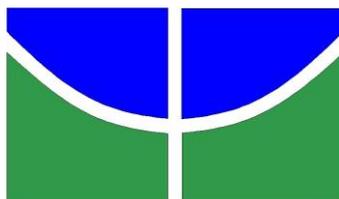


UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

IVETE MARIA BARBOSA MADEIRA CAMPOS

**GASTO PÚBLICO COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS: uma análise do processo  
decisório no MEC – 1995-2010**

Brasília – DF, 2015



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS  
EDUCACIONAIS

IVETE MARIA BARBOSA MADEIRA CAMPOS

**GASTO PÚBLICO COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS: uma análise do processo  
decisório no MEC – 1995-2010**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho

Brasília – DF, 2015.

g Campos, Ivete Maria Barbosa Madeira  
Gasto Público com as Universidades Federais: uma  
análise do processo decisório no MEC - 1995-2010 /  
Ivete Maria Barbosa Madeira Campos; orientador  
Prof.ª Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho. --  
Brasília, 2015.  
171 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação) --  
Universidade de Brasília, 2015.

1. Universidades Federais. 2. Financiamento  
Estatal. 3. Autonomia . 4. Orçamento Público. 5.  
Planejamento. I. Almeida de Carvalho, Prof.ª Dra.  
Cristina Helena, orient. II. Título.

IVETE MARIA BARBOSA MADEIRA CAMPOS

GASTO PÚBLICO COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS: uma análise do processo  
decisório no MEC – 1995-2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Educação da Universidade de  
Brasília como requisito parcial para a obtenção  
do título de Mestre em Educação.

Defendida e aprovada em: 4 de novembro de 2015.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho (FE/UnB)  
(Orientadora/Presidente da Banca Examinadora)

---

Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral (IF/UFG)

---

Profa. Dra. Ana Maria de Albuquerque Moreira (FE/UnB)

---

Prof. Dr. José Vieira de Sousa (FE/UnB)  
(Suplente)

**RELATÓRIO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO**

Universidade de Brasília - UnB  
 Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação - DPP  
 Secretaria de Administração Acadêmica - SAA

**MESTRADO****1 - Identificação do Aluno**

Nome Ivete Maria Barbosa Madeira Campos		Matrícula 13/017E250
Curso Educação (Profissionalizante)		
Área de Concentração Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais	Código 78	Departamento FE

**2 - Sessão de Defesa de Dissertação**

Título  
GASTO PÚBLICO COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS: uma análise do processo decisório no MEC - 1995-2010

**3 - Comissão Examinadora**

Nome	Função	Assinatura
CRISTINA HELENA ALMEIDA DE CARVALHO (Doutor)	Membro Interno vinculado ao programa (Presidente) Departamento de Planejamento e Administração	<i>Cristina Helena Almeida de Carvalho</i>
ANA MARIA DE ALBUQUERQUE MOREIRA (Doutor)	Membro Interno não vinculado ao programa Departamento de Planejamento e Administração	<i>Ana Maria de Albuquerque Moreira</i>
NELSON CARDOSO AMARAL (Doutor)	Membro Externo não vinculado ao programa Universidade Federal de Goiás	<i>Nelson Cardoso Amaral</i>
JOSE VIEIRA DE SOUSA (Doutor)	Membro Interno vinculado ao programa (Suplente) Departamento de Planejamento e Administração	

**4 - Resultado**

A Comissão Examinadora, em 04/11/2015 após exame da Defesa de Dissertação e arguição do candidato, decidiu:

Pela aprovação da Dissertação  Pela aprovação da Dissertação, com revisão de forma, indicando o prazo de até 30 dias para apresentação definitiva do trabalho revisado.

Pela reprovação da Dissertação  Pela reformulação da Dissertação, indicando o prazo de \_\_\_\_\_ para nova versão.

**Preencher somente em caso de revisão de forma:**

- O aluno apresentou a revisão de forma e a Dissertação foi aprovada.
- O aluno apresentou a revisão de forma e a Dissertação foi reprovada.
- O aluno não apresentou a revisão de forma.

Autenticação  
Presidente da Comissão Examinadora

04, 11, 2015 *Cristina Helena Almeida de Carvalho*  
 Data Assinatura/Carimbo

Autenticação  
Coordenador do Curso

04, 11, 15 *Olga Maria Francisco de Carvalho*  
 Data Assinatura/Carimbo

*Olga Maria Francisco de Carvalho*  
 Coordenadora do Programa de  
 Pós-Graduação em Educação  
 Modalidade Profissional  
 Matr. 152198

Autenticação  
Aluno

04, 11, 15 *Ivete Maria Barbosa Madeira Campos*  
 Data Assinatura/Aluno

Este relatório não é conclusivo e não tem efeitos legais sem a aprovação do Decanato de Pesquisa e Pós-graduação da Universidade de Brasília.

**Aprovação do Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação**

Decisão:

Homologar

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
 Data Assinatura do Decano

Dedico este trabalho aos meus filhos Gustavo e Daniel e à minha nora Bárbara, que sempre me apoiaram.

## **AGRADECIMENTOS**

Ingressar no Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília foi um desejo acalentado por muitos anos e somente concretizado em 2013. A conclusão deste trabalho se reveste de um significado muito especial, pois marcou o meu retorno aos estudos após anos afastada da sala de aula. Portanto, a despeito das dificuldades enfrentadas, merece a comemoração com as pessoas que colaboraram. Assim, registro meu agradecimento:

À Professora Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho que como orientadora criteriosa muito contribuiu para que esse trabalho se concretizasse.

Aos professores do Mestrado Profissional em Educação Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais da Faculdade de Educação que colaboraram significativamente para o meu aprendizado.

Aos colegas do Ministério da Educação Carlos Humberto, Rafael, João Paulo, Gizele, Eduardo, Jaana, Arlington, Dinei, Luiz Cruz, Vitor, Samira, Hiasmin e Ellen que prontamente me ajudaram.

A Adalton pela gentil colaboração e pelos esclarecimentos sobre tema abordado.

A Bruno que acompanhou todo o processo opinando sobre o texto; mais que isso, contribuiu com suas valiosas suas sugestões que me permitiram não cometer enganos sobre o tema estudado.

A Carlos Martins e Gustavo Balduino da ANDIFES que gentilmente disponibilizaram os documentos sempre que solicitados.

Do ponto de vista institucional, agradeço ao Programa de Incentivo Educacional do Ministério da Educação pela oportunidade e aos dirigentes Wagner Vilas Boas, Iara Pinheiro e Diogo Ferreira pela compreensão.

Por fim um agradecimento especial aos membros da Banca de Defesa, Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral e Profa. Dra. Ana Maria de Albuquerque Moreira, que foi um privilégio tê-los como examinadores. As suas valiosas sugestões possibilitaram melhorar esta dissertação.

## RESUMO

Esta pesquisa objetivou compreender a relação entre o Ministério da Educação e universidades federais no que tange ao seu financiamento, com implicações nas ações administrativas e educacionais desenvolvidas por essas instituições. Para tanto, a análise compreendeu o período de 1995 a 2010. Inicialmente buscou-se discorrer sobre os conceitos e as diferentes interpretações de autonomia, autonomia universitária e autonomia de gestão financeira apresentados por diversos autores e sua interface legal e administrativa junto ao Governo Federal. Em seguida, foram abordados os conceitos sobre planejamento, finanças públicas, orçamento público e orçamento público brasileiro para entender como se estabelecem os limites ao gasto público que impactam no processo orçamentário e financeiro das universidades federais. Para análise do processo decisório, foi utilizado o referencial teórico do neoinstitucionalismo histórico, com o intuito de compreender a relação entre o Governo Federal e suas instituições, por meio dos atores envolvidos na condução do processo de financiamento das universidades federais. Em seguida, foi feita a descrição e análise de como se estabelecem os recursos de poder dos atores governamentais e sociais envolvidos, o jogo de interesses no processo de compreensão da autonomia financeira e a relação desses atores com o processo de financiamento das universidades federais. Por último, ao analisar a elaboração do Orçamento Geral da União verificou-se como os atores governamentais influenciados pela política econômica brasileira estabelecida a partir dos anos 1990, marcada pelo ajuste fiscal e pelo controle dos gastos públicos, definem os recursos orçamentários que financiam as atividades desenvolvidas pelas universidades federais. O desenvolvimento da investigação concentrou-se na pesquisa bibliográfica e documental disponibilizada pelo Ministério da Educação (MEC) e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP) Ministério da Fazenda (MF) e a Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN). Concluiu-se que autonomia financeira e financiamento das IFES permanecem na pauta sobretudo da ANDIFES e não se vislumbra uma solução que equilibre os interesses governamentais e das universidades federais.

**Palavras-chave:** Universidades Federais. Financiamento Estatal. Autonomia. Orçamento Público. Planejamento.

## ABSTRAC

The objective of this research was to understand the relationship between Ministry of Education and universities regarding their financing, and the implications of the administrative and educational actions taken by these institutions. For this reason, the analysis covered the period 1995-2010. Initially the aim was to discuss the different concepts and interpretations of autonomy, university autonomy and financial management autonomy presented by different authors and their interface with their legal and administrative ties to the federal government. Then, the concepts of planning were addressed, public finance, public budget and public budget to understand how to set the limits to public spending that impact on the budget and financial procedures of federal universities. In order to analyze the decision-making process, the theoretical framework of historical neo-institutionalism was used, so that the relationship between the federal government and its institutions can be understood, by means of the actors involved in the conduct of the federal universities funding process. Then, the description and analysis of how to establish the power resources of government and social actors involved has been made, the game of interests in the process of understanding of financial autonomy and its relation to the funding of IFES. Finally, when analyzing the preparation of the Federal Budget sought to verify how the government actors influenced by Brazilian economic policy established from the 1990s, marked by fiscal adjustment and control of the public debt, define the budgetary resources to finance the operations of universities and which autonomy they carry out when it comes to the Federal Budget. The development of the investigation focused on bibliographical and documentary research provided by the Ministry of Education (MEC) and the Ministry of Planning, Budget and Management (MP) Ministry of Finance (MF) and the Association of Directors of Higher Education Federal Institutions (ANDIFES) and National Union of Teachers of Higher Education Institutions (ANDES-SN). This concluded that financial autonomy and funding of federal universities remain on the agenda especially the ANDIFES and we do not foresee a solution that balances the government's interests and the federal universities

**Key words:** Federal Universities. State Funding. Autonomy. Public Budget. Planning.

## **LISTA DE SIGLAS**

ABC – Academia Brasileira de Ciência

ABRUEM – Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais

ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

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

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

ANUP – Associação Nacional das Universidades Particulares

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior

CEDES – Centro de Estudos de Direito Econômico e Social

CF – Constituição Federal

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONAD – Conselho Nacional do ANDES-SN

CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

DIFES – Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior

ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

FORPLAD – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das Instituições Federais de Ensino Superior

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IES – Instituições de Ensino Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MTO – Manual Técnico Orçamentário

NRD – Núcleo de Referência Docente

OCC – Outras Despesas de Custeio e Capital

ORUS – *Observatoire International des Reformes Universitaires*

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PIB – Produto Interno Bruto

PingIFES – Plataforma de Integração de Dados das IFES

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei Complementar

PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA – Plano Plurianual

PPBS – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento

PPP – Parceria Público-Privada

PR – Presidência da República

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

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SESu – Secretaria de Educação Superior

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIAPE – Sistema Integrado da Administração de Recursos Humanos

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPE – Secretaria de Política Econômica

SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

SPO – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas União

TED – Termo de Execução Descentralizada

UBC – Unidade Básica de Custeio

UG – Unidade Gestora

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

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Previsão Orçamentária para o REUNI

Quadro 2 – Recursos orçamentários do programa de expansão 2005-2012

Quadro 3 – Relação de Universidades Federais (Apêndice)

Quadro 4 – Legislação Orçamentária (Apêndice)

Quadro 5 – Principais Fontes de Financiamento das universidades federais (LOA) (Apêndice)

Quadro 6 – Pessoal, Custeio e Capital (Apêndice)

Quadro 7 – Pessoal, Benefícios, Custeio e Capital (Apêndice)

Quadro 8 – Pessoal, Inativo, Benefícios, Custeio e Capital (Apêndice)

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Relacionamento entre as Peças do Sistema Orçamentário Brasileiro

Figura 2 – Arena Educação Superior Federal

Figura 3 – Sistematização do Financiamento das IFES

Figura 4 – Fluxo do Processo de Elaboração Orçamentária das IFES no PLOA

Figura 5 – Execução Orçamentária x Execução Financeira das IFES

Figura 6 – Modelo de alocação de recursos orçamentários para as IFES na LOA com base na Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital.

Figura 7 – Estrutura Organizacional do Ministério da Educação (Apêndice)

Figura 8 – Estrutura interna da SPO e SESu (Apêndice)

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Orçamento do Ministério da Educação

Gráfico 2 – Gasto Total das IFES 1995-2010 (sem Inativos e Descentralizações Recebidas)

Gráfico 3 – Gasto Total das IFES 1995-2010 (inclusive inativos e Descentralizações Recebidas)

Gráfico 4 – Custeio, Capital e Pessoal em 1995 e 2010

Gráfico 5 – Evolução dos gastos com Pessoal, Custeio e Capital nas IFES

## SUMÁRIO

Introdução .....	15
CAPÍTULO I – AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA, FINANCIAMENTO, FINANÇAS PÚBLICAS, PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO .....	22
1.1 Autonomia e financiamento das universidades federais na legislação brasileira.....	22
1.2 Arcabouço Conceitual de Finanças Públicas .....	29
1.3 Processo de elaboração do Orçamento Geral da União no MF e no MP .....	36
Considerações Finais .....	43
CAPÍTULO II – ATORES GOVERNAMENTAIS E SOCIAIS X AUTONOMIA E FINANCIAMENTO DAS IFES .....	45
2.1 Elementos do arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico.....	45
2.2 Atores governamentais e sociais e seus recursos de poder no financiamento das IFES .....	52
2.3 Jogo de interesses em torno da autonomia e do financiamento das IFES .....	61
Considerações Finais .....	105
CAPÍTULO III – O PROCESSO DE FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (1995-2010).....	108
3.1 Alocação de recursos orçamentários para as universidades federais na LOA.....	109
3.2 Uma análise sobre o financiamento das IFES.....	129
Considerações Finais .....	144
CONCLUSÃO.....	146
APÊNDICE.....	163

## Introdução

As universidades ao ocuparem um lugar na agenda das políticas de Estado estão sujeitas às mais diferentes interferências, fato que pode ser observado tanto no plano internacional como regional e local. Isso decorre da necessidade que os países têm em dar respostas às demandas e aos desafios impostos pelo mundo contemporâneo, cada vez mais globalizado e indutor de novas tecnologias.

Nesse sentido, os Estados nacionais, por meio de seus governos, são impulsionados, no âmbito da educação superior, a promoverem mudanças administrativas, econômicas e educacionais. As universidades públicas, como parte constituinte desses Estados e fundamentais para a produção e reflexão e de conhecimentos essenciais ao desenvolvimento econômico e tecnológico, são um dos alvos de tais mudanças.

No Brasil, as mudanças propostas no âmbito internacional, tanto as econômicas como as relacionadas à educação superior, tiveram repercussão, como se pode observar nas transformações que vêm ocorrendo neste setor, desde a década de 1990 aos dias atuais. As tais propostas somam-se as demandas internas para se adequarem ao mundo contemporâneo. Assim, os últimos governos brasileiros vêm concretizando um processo de flexibilização, diversificação e diferenciação, por meio da regulação, no seu sistema de educação superior, em especial, nas universidades federais <sup>1</sup>.

As novas exigências e desafios que são postos para a educação superior brasileira impactam nas políticas públicas voltadas para as universidades federais, com implicações na sua relação com o Estado, especialmente nas formas de financiamento e por consequência na sua autonomia.

Nos últimos vinte anos, foram muitas as tentativas do governo de alterar o processo de financiamento das universidades federais, com reflexo na sua autonomia, ou regular a autonomia com reflexo no financiamento, influenciado por um contexto internacional em decorrência, segundo Amaral *et al* (2003), das mudanças ocorridas na sociedade ocidental, com o declínio do Estado de bem-estar social na Europa, a partir de 1970. Tais mudanças, que abarcaram as dimensões econômicas, político-ideológicas, monetárias e tecnológicas, tiveram repercussão na geopolítica mundial e, conseqüentemente, com reflexos na estrutura tradicional do Estado nação.

---

<sup>1</sup> Neste trabalho as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) especificadas conforme o Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, que estabelece a Estrutura Regimental do MEC, serão neste trabalho identificadas como universidades federais.

Os autores destacam que há uma mundialização do capital com a predominância do pensamento único de orientação dos países capitalistas centrais, de ideias liberais, e uma disputa entre os países pelo capital financeiro com reflexos negativos nos países capitalistas periféricos, desempregos e alto endividamento. Este último levou os países em desenvolvimento a cumprir o receituário dos organismos internacionais com impactos na educação superior (AMARAL *et al.*, 2003).

Além disso, a partir da década de 1990, sob a influência desse contexto mundial, no âmbito nacional deu-se início a uma gestão da política econômica que, segundo Lopreato (2006) “cobrou dos gestores da política econômica estabilidade e comprometimento com as medidas [...] direcionadas à redução do poder de intervenção estatal e à definição de regras fiscais e monetárias” (p. 208) que possibilitassem a integração da economia brasileira ao cenário economicamente globalizado. Tais medidas impactaram no gasto público com custeio e capital das universidades federais, inclusive questionando a legitimidade do financiamento público com a educação superior pública. Em que pese o reconhecimento da sua importância para o desenvolvimento nacional e a inserção competitiva do país.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) definiu novas regras para o processo orçamentário, bem como estabeleceu a autonomia universitária e a definição da responsabilidade da União na manutenção e desenvolvimento da educação superior. Ademais, a CF/88, como referencial para a autonomia e para o processo de financiamento como um todo, definiu uma nova estrutura constitucional e abriu espaço para um novo rearranjo na relação do Ministério da Educação (MEC) com as universidades federais.

Assim, a compreensão do processo de financiamento para as universidades federais, a centralização<sup>2</sup> do mesmo no MEC e os reflexos no exercício da autonomia na gestão financeira prevista na CF/88 são pontos de partida para este estudo por considerar três aspectos: o primeiro é o destaque que as universidades públicas ocupam na agenda de Estado; o segundo é o papel que desempenham na produção, sistematização e socialização de saberes e na preparação de profissionais para o mundo do trabalho; e o terceiro está relacionado aos referenciais legais, institucionais e orçamentários e como eles impactam na autonomia das IFES e na dificuldade que elas têm para gerir seu orçamento.

O trabalho de pesquisa abrange a relação do Ministério da Educação (MEC) com as 59 (cinquenta e nove) universidades federais, referenciado na investigação do processo de construção e planejamento da política de financiamento e repasse de recursos financeiros

---

<sup>2</sup> Centralização, segundo o Dicionário de Houaiss, ato ou efeito de centralizar-se; reunião, concentração em um mesmo centro ou local; imensa concentração de poder nas mãos de um centro único.

destinados à manutenção do ensino e à realização da pesquisa e da extensão. A investigação abrange as práticas políticas e administrativas, entre os atores governamentais e atores sociais, na definição dos critérios para alocação de recursos financeiros para as universidades federais, entre 1995 a 2010. A escolha do período se deu por compreender: o início da estabilidade econômica e política, políticas públicas bem definidas para a educação superior e especialmente porque os dois governos do período tiveram mandatos completos. Ademais, em que pese no período a política econômica ter permanecido a mesma, em relação às políticas sociais e especialmente as voltadas à educação superior, houve por parte dos dois governos (1995/2002 e 2003/2010) condução e tratamento distintos.

O tema, apesar de não ser inédito, e especialmente pela existência de tese de doutorado como a de Amaral (2003) com um olhar do financiamento a partir das universidades federais e a de Carvalho (2011), sobre a política pública de financiamento do MEC para o conjunto das Instituições de Educação Superior (IES), tem como foco na presente pesquisa o processo de financiamento das universidades federais, a relação entre o orçamento público federal e a alocação de recursos da União para as universidades federais e como se processa o exercício da autonomia universitária, em especial nas suas dimensões orçamentária e financeira<sup>3</sup>. Neste trabalho, no financiamento das universidades federais serão considerados os aspectos orçamentários e financeiros em relação às despesas discricionárias<sup>4</sup>.

Como se trata de uma dissertação desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional, optou-se por realizar um diagnóstico, uma sistematização técnica e uma análise crítica do processo de financiamento das universidades federais. Esta pesquisadora, na condição de servidora pública do Ministério da Educação, atuando na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), constatou que a SPO é um setor com atribuições mais operacionais, na estrutura administrativa do MEC, em relação ao processo de financiamento das universidades. Portanto, qualquer proposta de mudança na sua gestão não implicaria em transformações na relação do MEC com as universidades federais. Dessa forma, o trabalho se concentrou na reflexão e compreensão de como é estabelecida a relação do Governo Federal brasileiro, via MEC, com as universidades federais, no que concerne às tomadas de decisões e, sobretudo, os

---

<sup>3</sup> O artigo 207 da Constituição Federal de 1988 estabelece que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Das três autonomias, neste trabalho será abordado apenas a de gestão financeira.

<sup>4</sup> Despesas discricionárias “são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos”. <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario>.

reflexos nas definições orçamentárias e nos repasses de recursos financeiros, levando em conta o preceito constitucional da autonomia da gestão financeira.

Na sistematização técnica, destaca-se o empenho dos colegas de trabalho que contribuíram sobremaneira nas discussões sobre o tema, bem como na elaboração dos quadros analíticos, das figuras e dos fluxogramas, que se encontram no corpo do texto e no apêndice desta dissertação.

O objeto de análise justifica-se porque a educação superior pública, ao se situar no âmbito da responsabilidade do poder público, financiada pelo Estado brasileiro, absorve uma quantidade significativa de recursos públicos, despertando interesses, tanto internos quanto externos e a relevância que as universidades federais têm na produção de conhecimento e na formação de profissionais para o mundo do trabalho.

O objetivo geral é analisar como se moldam os mecanismos e funcionamento das decisões do gasto de responsabilidade do MEC com as universidades federais. Dessa forma, busca-se verificar como ocorre a tomada de decisão e a prática administrativa dos dirigentes, que respaldados na estrutura jurídico operacional, sob a influência dos atores organizados, operam os recursos arrecadados pela União e os repassam às universidades federais.

Outro aspecto a se levado em consideração é o grau de liberdade e autonomia que as universidades federais têm para exercer a gestão financeira dos recursos que lhes são destinados com o fim de implementar com qualidade o ensino, a pesquisa e a extensão.

Os objetivos específicos são: descrever a construção da Lei Orçamentária Anual nos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Ministério da Fazenda (MF); identificar a concepção dos diversos atores no financiamento das universidades federais e analisar o processo orçamentário das IFES no MEC, além dos conflitos de interesses que se estabelecem na definição orçamentária e a autonomia de gestão financeira estabelecida para as universidades federais; e compreender como se dá o processo orçamentário das universidades federais tendo como referência a relação entre o MEC, MP e MF.

Para tanto, foram identificadas as mudanças processadas quando da construção e definição de políticas de repasse de recursos financeiros para as universidades federais, em um cenário pós-Constituição Federal de 1988, as tentativas de alteração do art. 207 que definiu a autonomia de gestão financeira e patrimonial e quando foram definidas as principais alterações no processo orçamentário brasileiro e consequentemente de financiamento das IFES. Com destaque para as Propostas de Emendas Constitucionais n<sup>o</sup>s 59/1991 e 370/1996.

Outro aspecto importante, foi verificar como os atores envolvidos na definição de regras administrativas e jurídicas para esse financiamento, reordenaram e adequaram seus papéis para manterem sua capacidade de atuação e controle sobre essas instituições de ensino.

Diante disso, é colocada a questão: como se deu o processo de financiamento<sup>5</sup> das universidades federais, por meio do MEC, no período entre 1995 e 2010?

O questionamento desdobra-se em duas hipóteses. A primeira é que o financiamento das universidades federais, por meio do processo orçamentário e financeiro da União, foi estabelecido diretamente pelo MEC, dificultando o exercício da autonomia financeira estabelecida para universidades federais. A segunda é que a definição de recursos orçamentários e financeiros para as universidades federais sofre restrição devido ao controle do gasto público, sobretudo após a necessidade de obtenção do *superávit* primário pelo governo federal.

A análise que foi desenvolvida sobre a autonomia orçamentária e de gestão financeira e o financiamento das universidades federais baseou-se no referencial teórico do neoinstitucionalismo histórico<sup>6</sup> para a compreensão da ação do Estado brasileiro, como centro das ações políticas, que molda o comportamento dos atores governamentais e a forma como reagem tanto os atores governamentais como os sociais frente às decisões a serem tomadas.

Assim, para efeito dessa pesquisa foram considerados como atores governamentais o MEC, MP e MF. Estes representados pelos seus burocratas, que são os funcionários que lidam com a política e a administração pública e auxiliam na implementação das políticas públicas propostas. Os grupos de interesses ou de pressão são os atores sociais representados pela ANDIFES e pelo ANDES-SN, que se encontram fora da esfera de governo e do processo decisório da burocracia governamental<sup>7</sup>.

Como estratégia metodológica foram utilizados os elementos qualitativos, de caráter exploratório, e descritivo por meio de uma pesquisa bibliográfica documental, informações existentes em documentos como legislações, textos oficiais, programas, relatórios, notas técnicas e trabalhos técnicos. Para a análise de dados quantitativos foram utilizados os dados públicos orçamentários e financeiros disponíveis no SIAFI, Siga Brasil e Câmara Federal.

---

<sup>5</sup> Entende-se por financiamento o processo orçamentário e financeiro das universidades federais definido por meio da LOA.

<sup>6</sup> Segundo Carvalho (2011), “o neoinstitucionalismo histórico não se desenvolveu como um arcabouço teórico unitário, mas tornou-se um ponto de encontro de estudiosos de diversa correntes nas Ciências Sociais, cujo princípio fundamental baseia-se na constatação de que as instituições importam e devem ser centrais para análises dos processos políticos sociais” (p.5) A autora recomenda como consulta, para melhor compreensão do tema, os estudos organizados por Evans; Rueschemeyer; Skocpol (1985).

<sup>7</sup> A escolha dos *atores sociais* ANDIFES e ANDES-SN deu-se por terem sido mais atuantes e por terem apresentado documentos em reação às tentativas governamentais de mudança na autonomia e nas regras do financiamento das universidades federais no período escolhido de 1995 a 2010. Tem-se conhecimento da existência da UNE, FASUBRA e do PROIFES e da atuação dessas organizações em defesa da educação superior pública, no entanto, não foram localizados documentos relacionados ao tema e ao período de análise.

Pretendia-se realizar entrevistas, mas como o período escolhido foi 1995 a 2010 e levando em conta a alta rotatividade das pessoas nos cargos públicos, abandonou-se a ideia diante da dificuldade de encontrar as pessoas que detinham a memória relativa à análise pretendida. O trabalho concentrou-se então na pesquisa e na análise documental. Nesta pesquisa não se teve como finalidade interferir no processo de decisão do financiamento das universidades federais, mas analisar e descrever como o mesmo ocorre sob as perspectivas técnica e política.

A dissertação está estruturada em três capítulos, além da introdução, das considerações finais, conclusão e o apêndice. O primeiro capítulo conceitual será dividido em três seções. Na primeira, foram analisados os diferentes conceitos de autonomia universitária referenciados no art. 207 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988); na segunda seção, foram tratados os conceitos de finanças públicas, planejamento e orçamento público com o fim de entender o processo orçamentário e financeiro do MEC que contempla as universidades federais. Na terceira seção, foi feita a descrição do processo orçamentário formal e legal de construção do orçamento da União, no intuito com o fim de compreender o contexto da alocação dos recursos financeiros para as universidades federais.

No segundo capítulo teórico, pretende-se destacar elementos do referencial do neoinstitucionalismo histórico, com o fim de compreender o processo de financiamento das universidades federais, tendo o Estado como centro das ações políticas e o estabelecimento das relações e jogo de interesses entre os atores governamentais e sociais. O capítulo foi dividido em três seções: na primeira foram abordadas as fundamentações teóricas que possibilitem a compreensão de como se estabelecem as relações de poder entre os atores, tendo o Estado como lugar central do fazer político e das decisões, bem como a descrição dos atores governamentais e sociais envolvidos no financiamento das universidades federais; na segunda foram destacados os recursos de poder dos atores e sua relação na Arena Educação Superior Federal; e na terceira é analisado o estabelecimento do jogo de interesse dos atores governamentais e sociais no tocante à autonomia e ao financiamento das universidades federais.

No terceiro capítulo destacou-se o processo de financiamento das universidades federais no período 1995 a 2010 e como o comportamento da política econômica implementada a partir da década de 1990 restringiu os recursos orçamentários das universidades federais. O capítulo foi dividido em duas seções, sendo que na primeira procurou-se responder como se estabelece no Orçamento Geral da União os limites orçamentários e financeiros para as universidades federais; e na segunda seção pretendeu-se

investigar, por meio de dados e números, como a política econômica impactou nos recursos financeiros destinados às universidades federais.

Anexo, encontra-se um CD dispondo os documentos oficiais e os documentos das ANDIFES e ANDES-SN utilizados para realização da pesquisa que resultou nesta dissertação.

## **CAPÍTULO I – AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA, FINANCIAMENTO, FINANÇAS PÚBLICAS, PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO**

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) assegurou para o conjunto das universidades federais significativas inovações. Entre elas destacam-se a inserção da autonomia de gestão financeira e patrimonial no plano constitucional, o estabelecimento da gratuidade do ensino público e a garantia da aplicação de 18% dos impostos arrecadados pela União na manutenção e desenvolvimento do ensino. Tais conquistas influenciam diretamente no processo de financiamento das IFES pelo Governo Federal.

Assim, com a CF/1988 ficaram definidos o estatuto da autonomia universitária, a definição da responsabilidade da União na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como as novas regras gerais para o processo orçamentário do Governo Federal.

Como o objetivo desta dissertação é compreender como se deu o processo de financiamento das universidades federais, por meio do MEC, no período compreendido entre 1995 e 2010, entende-se que este processo passa tanto pela percepção do quanto as universidades federais exercem a autonomia estabelecida constitucionalmente e como o seu financiamento é contemplado nas novas regras que regulamentam o Orçamento Geral da União, com implicações políticas e econômicas.

Dessa forma, optou-se, neste capítulo, por discorrer sobre os conceitos e as diferentes interpretações de autonomia, autonomia universitária e autonomia financeira apresentados por diversos autores e como a autonomia financeira universidades federais faz interface com sua vinculação legal e administrativa ao Governo Federal.

Outros conceitos abordados são de planejamento, finanças públicas, orçamento público e orçamento público brasileiro para entender como se estabelecem os limites ao gasto público com reflexos na autonomia financeira das universidades federais e na definição dos recursos orçamentários destinados a elas. Por fim, como se estruturou o processo orçamentário brasileiro a partir do art. 165 da Constituição Federal de 1988.

### **1.1 Autonomia e financiamento das universidades federais na legislação brasileira**

Partindo do entendimento de Ranieri (2013) grande parte dos dispositivos legais que antecederam à CF/88 e trataram da educação superior permitia ao Estado o controle e a tutela da mesma. Assim para a autora, o Estado, “[...] no campo da educação superior, planeja,

define política e a executa; legisla e regulamenta; financia e subvenciona o ensino e a pesquisa; mantém universidades e instituições públicas de ensino superior [...]” (RANIERI, 2013, p. 11).

A autonomia universitária, a partir do estabelecido na CF/1988, é referência para que as universidades federais possam construir sua identidade e assumir seu papel social no Estado Democrático de Direito:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

Para a compreensão da autonomia das universidades públicas federais brasileiras, da forma estabelecida pelo art. 207 da Constituição Federal de 1988, torna-se necessário compreender o conceito de autonomia.

Autonomia, segundo Ferraz (2014), “consiste na capacidade de autodeterminação e de autonormação dentro dos limites fixados pelo poder que a institui”. Neste caso, a soberania constitui-se no poder que a edita e acima dela não há nenhum outro. Portanto, a autonomia atua dentro dos limites prescritos na soberania (p. 2). Já para Ranieri (2013) autonomia não se traduz em soberania e exercê-la, ainda que plena, está limitada pelo

[...]ente maior dentre das quais e para quais são produzidas pelo ente autônomo normas próprias e integrante do sistema jurídico global (p. 27) [...] exprime a ideia de ‘direção própria’, dentro dos limites preestabelecidos [...] complexo de poderes e funções necessário e suficiente para justificar a existência de instituições não soberanas dotadas de capacidade autonormativa [...] poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém e limitado pelo ordenamento que lhe deu causa, sem o qual ou fora do qual não existia (p. 37).

Já a autonomia universitária, segundo Sampaio (1998), é um conceito com muitos significados, vinculado à experiência e ao momento histórico institucional e sem consenso. A autora, ao detalhá-la, relaciona com autonomia política e administrativa.

A primeira é caracterizada pelo amplo poder conferido ao ente autônomo para a edição de normas equiparáveis ao nível legislativo e aptas a integrar o ordenamento jurídico geral. Já a segunda, por sua vez, reconhece um poder normativo mais restrito e infralegal, assumindo um caráter de normação (*sic*) regulamentar e executória da lei. A distinção entre autonomia política e administrativa refere-se à extensão do poder normativo conferido ao autônomo (p.22). A autonomia administrativa se restringiria,

assim ao autogoverno marco da lei. Em outra concepção de autonomia universitária, esta equivale à autonomia política, implicando, portanto, amplo poder normativo e capacidade plena de decisão no marco da Constituição (SAMPAIO, 1998, p. 23).

Já para autonomia financeira, no entendimento de Costa (2010), o tema suscita debates e tem mais relação com os aspectos políticos que jurídicos, pois o fato dela estar constitucionalmente estabelecida poderia significar certa independência dos órgãos centrais do Governo Federal. No entanto, segundo o autor, o que se observa é uma competição, de um lado os dirigentes das universidades federais travam uma luta por uma interpretação mais objetiva e incisiva do art. 207, por outro lado, os órgãos centrais do governo federal tendem a interpretar esse artigo de forma mais restritiva possível.

Assim, em relação ao art. 207 da Constituição Federal de 1988, segundo o autor, “não se vislumbra no bojo do enunciado nenhuma indicação que vise a limitá-la ou restringi-la [...] porque a constituinte regulou inteiramente o assunto, nada deixando ao legislador ordinário a completar” (COSTA, 2010, p.15).

O estabelecimento da autonomia de gestão financeira e patrimonial na Constituição de 1988, conforme Cirne (2012), foi possível em decorrência do protagonismo da universidade pública no processo da Constituinte de 1987 e 1988, do momento político da época, “pós controle ideológico” exercido pelo período militar, da efervescência dos movimentos sociais e do contexto de longas greves das universidades federais. Destaca-se, ainda, que, em relação às universidades públicas, foi ativa a participação e atuação de dirigentes, professores e instituições de classes quando esses atores sociais exerceram seu recurso de poder político e ideológico junto aos congressistas para a inclusão de temas e propostas como a da autonomia universitária.

Para Ferraz (2014), a inclusão da autonomia financeira na Constituição Federal de 1988, constituiu-se em uma significativa inovação, pois o fato dela já ter sido contemplada anteriormente em normas comuns não implicou no seu cumprimento pleno. Por outro lado, sendo essa autonomia um inciso constitucional cabe questionar o quanto ela é exercida pelas universidades federais. Para Fávero (2004) a autonomia e o poder da universidade devem ser compreendidos levando em conta que a “autonomia não é um fim em si mesma, mas necessária para a concretização dos fins da universidade” (p. 202). A autora acrescenta que a autonomia precisa ser construída uma vez que a universidade não é um ente abstrato, ela está inserida na sociedade que a mantém e faz parte do Estado que lhe dá assistência jurídica (FÁVERO, 2004, p 214)

A autonomia universitária estabelecida no art. 207 da Constituição Federal de 1988, segundo Ranieri (2013), por ser de aplicação imediata, não necessita de “comandos legislativos complementares” (p. 135) e sua alteração só se daria por meio de emenda constitucional. Isso proporcionou à universidade uma valorização e proteção.

A autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades públicas, segundo Ranieri (2013), consiste em gerenciar os recursos públicos que lhe são disponibilizados e elas nada mais fazem senão cumprir a finalidade social que lhe foi delegada pelo Estado, que as mantém porque é dever dele promover e incentivar a educação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a pesquisa (art. 218, CF/1988). Ainda, segundo a autora, a valorização da gratuidade do ensino superior público e o repasse de verbas públicas justificam-se por ter essas instituições a finalidade de garantir o desenvolvimento nacional e contribuir para uma sociedade mais igualitária.

O estabelecido na Constituição Federal de 1988 foi regulamentado pela Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), por se tratar de artigos relativos à educação. Assim, os Artigos 53 e 54 tratam da autonomia das universidades assegurando a elas, no exercício de sua autonomia, criar e extinguir cursos, programas de educação superior, firmar contratos, acordos e convênios e fixar o número de vagas. Para tanto, “gozam, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura” (art. 54, LDB, 1996).

Ainda na LDB, em seu Art. 52, está definido que as universidades “são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano” e no Art. 55 da mesma lei fica estabelecido que “caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996). Portanto, tendo como referência a CF/88, a LDB apontou em que termo se constituiria a autonomia e definiu a responsabilidade de financiamento das universidades federais.

As universidades federais, atualmente, compõem a estrutura organizacional do MEC como entidades vinculadas, sejam autárquicas ou fundações públicas<sup>8</sup>. Sua organização e seu

---

<sup>8</sup> As fundações públicas foram regulamentadas e definidas pela Lei 7.596/1987. No seu artigo 3º ficou estabelecido que “As universidades e demais instituições federais de ensino superior, estruturadas sob a forma de autarquia ou de fundação pública, terão um Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos para o pessoal docente e para os servidores técnicos e administrativos, aprovado, em regulamento, pelo Poder Executivo, assegurada a observância do princípio da isonomia salarial e a uniformidade de critérios tanto para ingresso mediante concurso público de provas, ou de provas e títulos, quanto para a promoção e ascensão funcional, com valorização do desempenho e da titulação do servidor”. Fundação Pública é definida como entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito

funcionamento estão disciplinados em estatutos e em regimentos das unidades que as constituem, tais como departamentos, institutos e outros. Sendo os estatutos submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente, uma vez que dispõem de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, bem como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal (Art. 54 da LDB/96)<sup>9</sup>.

Assim, as universidades federais são autarquias e fundações, mas também, com a Lei nº 9.394/1996, possuem o estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura. Portanto, de acordo com tais instrumentos legais, são unidades que compreendem a administração indireta do Ministério da Educação com a condição de regime especial.

Segundo Ranieri (2013) “as autarquias são entidades públicas descentralizadas que se autoadministram com vistas à eficiente administração de interesses coletivos” (p.30). A autora questiona, portanto, se as autarquias poderiam então ser consideradas autônomas e se teriam autonomia na condução de suas atividades e afirma que há divergências. O direito à autonomia estaria vinculado à necessidade de administração própria e atuaria especificamente em espaço circunscrito às suas atividades, em acordo e coordenado aos interesses do Estado.

Para a autora, como as autarquias não têm poder de criar “direito próprio” e podem apenas administrar a si mesma, o termo autonomia deve ser usado com restrição, ao tempo que elas necessitam dispor de condições para gerir o seu patrimônio, auto administrar-se e prestar o serviço para que foi determinado. Para as universidades públicas federais, constituídas em autarquias e fundações, foi concedido, equivocadamente, o termo de “regime especial” por serem também autônomas, com o fim de lhes ser permitida certa liberdade além da autoadministração. Para ela, a autonomia não cabe, porém, no modelo autárquico e tampouco no fundacional e para fazer jus ao art. 207 da CF/1988, foi estabelecido o estatuto jurídico especial com o art. 54 da Lei 9.394/1996. Assim, para o conjunto das universidades públicas,

[...] a recepção da autonomia universitária pela Constituição Federal exige a utilização de formas institucionais consentâneas à realidade jurídica que se encerra nas competências assim outorgadas às universidades estatais, realidade que as

---

público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. Inciso IV, Artigo 5º da Lei nº 7.596/ 1987, que alterou dispositivos do Decreto Lei 200/1967.

<sup>9</sup> O Decreto Lei 200/1967 estabelece que as entidades compreendidas na Administração Indireta estão vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. As universidades foram transformadas em autarquias de regime especial e fundações de direito público pela Lei 5.540/1968, e vinculadas ao Ministério da Educação. Esses estatutos administrativos foram criados com a Reforma Administrativa estabelecida e regulamentada com o Decreto-Lei 200/1967, que passou a regular a estrutura, as atribuições e o funcionamento da Administração Federal, bem como seu o processo orçamentário.

especializa no conjunto da administração pública e que lhes confere natureza particular: a de entes autônomos que, embora sob a égide do Estado, exercem poder político derivado e instrumental em matéria didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. (RANIERI, 2013, p. 36).

Dessa forma, outro ponto a ser levantado é quando se trata da autonomia de gestão financeira e patrimonial, esta pode ser entendida que as IFES teriam autonomia para gerenciar aquilo que foi estabelecido para elas a partir do Governo Federal e dentro do seu espaço territorial de atuação.

Por outro lado, em se tratando das universidades federais, sendo elas autarquias e fundações públicas de regime especial, são órgãos da administração indireta vinculadas ao MEC. Tomando Ranieri (2013) como referência, estão limitadas pelas regras gerais da Administração Pública Federal, tanto no que se refere ao planejamento econômico financeiro como no que concerne aos critérios da administração de pessoal. Ainda segundo a autora, os artigos 53 e 54 da Lei 9.394/1996,

[...] reafirmam a natureza específica das universidades públicas no quadro da administração indireta, mas não suprem a omissão em que incorre a LDB ao deixar de indicar processos mais voltados à desvinculação do órgão mantenedor (o MEC, para as instituições federais) ou à vinculação de seu financiamento a percentual da receita tributária do órgão mantenedor (RANIERI, 2013, p. 192).

Assim, a autonomia universitária torna as universidades federais, no contexto da Administração Pública Federal, instituições singulares para preservar o exercício da liberdade, item fundamental para a comunidade acadêmica quando da realização do ensino, da pesquisa e extensão. No entanto, como essa autonomia pode ser exercida plenamente quando está em jogo a garantia dos recursos financeiros a elas destinados?

Com a determinação constitucional da autonomia de gestão financeira e o destaque que as universidades federais têm em todo território nacional no desenvolvimento da pesquisa, na produção científica e na formação de profissionais qualificados, para Amaral (2008) criou-se uma expectativa que fosse desencadeada uma discussão colaborativa voltada para a soluções de problemas por elas enfrentados como a falta de autonomia para ações administrativas e orçamentárias e escassez de recursos. No entanto, para o autor, o que ocorreu no ensino superior, a partir da década de 1990, foi um processo de estímulo à competição e à procura de fontes alternativas de financiamento no mercado e de recursos financeiros, seja pela prestação de serviços ou oferta de cursos de especialização.

Segundo Amaral (2003), as instituições de ensino superior em todos os países contribuíram para elevar os índices de desenvolvimento tecnológico e social e econômico,

portanto, tiveram um papel considerável colaborando para elevar a capacidade de competição técnica e econômica. No caso brasileiro, de acordo com o autor, há dependência por parte das universidades federais de financiamento estatal o que torna os repasses financeiros insuficientes e limita sua liberdade acadêmica, levando-as a desenvolver um leque amplo de atividades voltadas para a prestação de serviços. Isso pode ter possibilitado, por parte dos governantes, o surgimento de críticas relacionadas à sua eficiência e à sua capacidade de apresentar resultados para a sociedade.

Portanto, a autonomia das universidades federais, segundo Martins e Azevedo (1998), é um grande desafio para todos os segmentos envolvidos no ensino superior brasileiro. Se por um lado ela pode ser um bom rumo para o equacionamento de alguns obstáculos para o aprimoramento do ensino público e consequente elevação da qualidade. Por outro lado, não pode significar o descompromisso do governo federal com o financiamento e a manutenção do sistema federal.

Dessa forma, entende-se que o princípio da autonomia universitária brasileira é a permanente preservação da liberdade de pensamento e da produção de conhecimentos, mediante o ensino, a pesquisa e a extensão, tripé fundamental para a qualidade de educação superior pública. No entanto, tal princípio está relacionado diretamente com capacidade que as universidades federais têm de autonomia orçamentária e financeira, o que pode incorrer em possível submissão perante os poderes político e econômico.

Assim, percebe-se que à medida que as universidades foram se estruturando no país, sua autonomia, sua manutenção e seu financiamento, questões fundamentais, não eram tratados de forma objetiva e com a devida importância. Segundo Amaral (2008) desde o início das universidades federais havia uma indefinição sobre as regras de seu financiamento.

Por outro lado, pode-se inferir que, no contexto das universidades federais, a autonomia universitária passou a ser associada à eficiência e à sua capacidade de procurar fontes complementares de recursos financeiros. Outro aspecto importante é que sendo as universidades federais unidades vinculadas à Administração Direta do Governo Federal, no caso ao MEC, na forma de autarquia e fundação pública estão submetidas ao conjunto das orientações orçamentárias do Governo Federal, tornando-as suscetíveis e alvo de tais orientações, bem como às políticas de contenção de gastos públicos.

## 1.2 Arcabouço Conceitual de Finanças Públicas

Ao buscar na literatura a compreensão dos conceitos de planejamento, finanças públicas, orçamento público e orçamento público brasileiro, pretende-se entender o processo de elaboração do Orçamento Geral da União. Ou seja, como são alocados, pelo Governo Federal, os recursos orçamentários e financeiros destinados ao funcionamento da administração pública. Dessa forma, buscou-se entender os fundamentos conceituais que influenciaram os princípios e as regras do processo orçamentário brasileiro a partir de 1990, como eles influenciam no detalhamento do processo orçamentário do MEC e consequentemente como são estabelecidas as regras de financiamento das universidades federais.

A participação do Estado no financiamento da educação superior, segundo Gruber (2009), dá-se por envolver a questão de produtividade, uma vez que está relacionada ao crescimento econômico do país e à cidadania que implica qualidade de vida e o direito do cidadão; a incapacidade das famílias de tomar empréstimos para financiar a educação; e a distribuição e a oferta de oportunidade, evita o desequilíbrio educacional entre famílias com alta renda e baixa renda. No entanto, em relação ao Estado brasileiro, a sua participação no financiamento da educação superior pública constitui-se um desafio, uma vez que há necessidade de conciliar as demandas da sociedade e as reais necessidades das universidades federais com os limites e contingenciamentos impostos ao Orçamento Geral da União, bem como, as restrições fiscais.

De acordo com o autor, “a finalidade das finanças públicas é compreender o papel apropriado do governo na economia” (p. 2). As finanças públicas caracterizam-se pela capacidade do Estado em dar eficiência máxima à economia, ou seja, quando o resultado maximiza os ganhos com trocas eficientes. Portanto, segundo o autor, o envolvimento do Estado ocorre de duas maneiras, uma quando a economia de mercado gera um resultado que não maximiza a eficiência e outra é a redistribuição, ou seja, a transferência de recursos de um grupo a outros. Isso ocorre quando ele se defronta com um somatório de preferências do conjunto dos cidadãos e lhe impõe o desafio de tomar decisões que correspondam a essas preferências. Assim, o governo tem que conceber políticas que tornam mais eficiente a economia e proporcionem a distribuição de recursos de maneira socialmente satisfatória.

Desta forma, a ação do Estado se dá por meio de intervenção, com a tributação ou com subsídios aos agentes privados, podendo restringir a venda ou a compra de bens,

influenciando o nível de consumo. Como em qualquer decisão política, isso não se dá sem consequências, que são avaliadas conforme a reação dos indivíduos/cidadãos.

A atuação do Estado faz-se necessária quando os governantes se deparam com um grande número de demandas a serem agregadas a um conjunto de decisões políticas. “Os políticos são obrigados a considerar uma ampla variedade de pontos de vista e pressões, e apenas dois deles são o desejo de conceber políticas que maximizem a eficiência econômica e distribuam recursos de uma maneira socialmente preferível” (GRUBER, 2009, p. 6).

Assim, o Estado cumpre o seu papel de controle e gasto, segundo Giacomoni (2010), promovendo ajustes na alocação de recursos, função alocativa; promovendo ajustes na distribuição de renda, função distributiva; e mantendo a estabilidade econômica, função estabilizadora.

O processo orçamentário, segundo Gruber (2009) e Giacomoni (2010), é elaborado a partir da colaboração de diversas agências do governo federal, em uma exposição detalhada das prioridades de políticas e de financiamento da administração, pautado em princípios<sup>10</sup> clássicos, em especial, o da universalidade, ou seja, contemplar todas as receitas do Estado, princípio esse considerado fundamental para o controle das finanças públicas; o do equilíbrio orçamentário, que consiste em evitar o endividamento público que não seja com finalidade produtiva; e o da unidade, que seja um único orçamento com o fim de garantir a unidade orçamentária, ou seja, unidade, universalidade e anualidade.

O entendimento de planejamento orçamentário passa pela compreensão conceitual do que é planejamento. Para algumas considerações sobre planejamento, toma-se emprestado de Matus (1996), que define planejamento da seguinte forma:

[...] não é outra coisa que tentar submeter à nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e uma vontade à mudança que inevitavelmente experimenta um país em decorrência de nossas ações. (MATUS, 1996, p. 9).

[...] é tratarmos de ser condutores de nosso próprio futuro, estamos nos referindo a um processo social, no qual o homem *indivíduo* realiza um ato de reflexão superior e reconhece que só a consciência e a força do homem coletivo pode encarnar tal vontade humana e enfrentar a correnteza dos fatos para desviar seu curso em direção a objetivos racionalmente decididos. (MATUS, 1996, p. 13).

---

<sup>10</sup> Giacomoni (2010) analisa os princípios que estão referendados na legislação brasileira, o da unidade, da universalidade, do orçamento bruto, todas as parcelas da receita e das despesas devem aparecer no orçamento em seus valores brutos; da anualidade, o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um período de um ano; o da não afetação das receitas, as receitas não sofram vinculações; da especialização as receitas e despesas devem ser detalhadas; o da exclusividade trata apenas da matéria orçamentária; o do equilíbrio, o da clareza, o da publicidade, da exatidão, e por fim o da programação que é divulgar a programação de trabalho do governo, isto é, a divulgação de objetivos e metas a serem cumpridos.

O autor define, ainda, plano como a mediação entre o conhecimento e a ação, mediação essa complexa que o governante, na busca da governabilidade, entre variáveis controláveis e não controláveis, por meio de apostas, objetiva resultados. Para ele, “governar-se e planifica-se num jogo semicontrolado, e isso altera todas as nossas bases de pensamento sobre a planificação” (MATUS, 1991, p. 119). Afirma ainda que o governante “deve aprender a jogar no jogo social” se deseja alcançar bons resultados. Para o autor, o ponto fundamental é que o plano seja a vinculação entre a política e a gestão, na medida em que explicita objetivos, recursos, competências, com destaque para os agentes e os mecanismos de articulação entre eles e as políticas propostas pelo plano. Assim, para ele, o planejamento se constitui no instrumento nuclear da ação de governo, voltado à transformação do presente na busca por um futuro diferente. Isto é, saber explicar a realidade, delinear propostas de ação sob forte incerteza e pensar estratégias para lidar com as circunstâncias para alcançar os objetivos.

Outra abordagem para planejamento, voltada para o planejamento governamental, encontra-se em Santos (2011), para ele, mais que entender o conceito, é importante a reflexão sobre os interesses e as determinações que envolvem a apropriação do conceito de planejamento. O autor parte do entendimento que há uma disputa entre a burocracia e a política em torno da definição de planejamento o que faz com que o Estado seja colocado no centro dessas disputas. Se tomada a burocracia como referencial, e tendo a sua racionalidade como regra, o planejamento governamental pode ser entendido como a “ferramenta para se organizar” ou “a forma do governo se organizar para implementar o que foi decidido” (SANTOS, 2011, p. 309).

Para Santos (2010) a burocracia ao apropriar-se da forma de concepção de planejamento enquanto organização dos meios, este passa a ser entendido em apenas uma das suas dimensões, sem considerar outras duas, o diagnóstico e as escolhas. O diagnóstico possibilita a compreensão das dinâmicas que dão a dimensão da realidade; já as escolhas possibilitam levar a sociedade a um patamar elevado de desenvolvimento. No entanto, para o autor, ambos dependem da visão de mundo das pessoas e afirma que o planejamento governamental é uma função essencialmente política. Dessa forma, para o autor

[...] o planejamento governamental pode ser compreendido como ação que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas. Atenção especial deve ser conferida à palavra viabilizar, porque ela remete ao diálogo entre planejamento e implementação, o que obrigará a investigação de outro dilema clássico em políticas públicas: a relação entre formulação e implementação (SANTOS, 2011, p. 310).

Para Bustelo (1982) em que pese o aumento da atenção no planejamento governamental para com as políticas sociais, este ainda está relacionado a parâmetros de enfoque econômico. Assim, “a racionalidade prevalente na maioria dos institutos e órgãos de planejamento que atuam no setor público está baseada, de certa forma, na chamada racionalidade custo-benefício” (p. 133).

Em relação ao processo orçamentário, parte-se do princípio que é um instrumento tradicional utilizado na gestão dos recursos públicos e que se organiza por meio de um planejamento de governo e pode-se dizer que,

Orçamento, mais do que definir valores de gastos, aponta o que, onde e em que quantidade o cidadão e a sociedade receberão em bens e serviços do Estado em retribuição aos tributos pagos. Além disso, informa para a população como estará distribuído o dinheiro público e demonstra o compromisso [...] em manter a disciplina fiscal nas suas contas. Por isso é um instrumento tão importante (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2014, p. 5).

Para Fortis (2009) a noção de orçamento deve ser problematizada, uma vez que não deve ser restrito a mera “financeirização do planejamento” ou a atribuir recursos a “programações governamentais”. O orçamento público, para o autor, é um instrumento de promoção de democracia uma vez que é por meio dele que são implementadas as políticas públicas e são ofertados bens e serviços.

Dessa forma, partindo do entendimento que o Estado oferece bens e serviços à sociedade e que finanças públicas são o estudo do papel dele na economia, torna-se necessário detalhar brevemente quais são as características de finanças públicas e quais são as atribuições do Estado, por meio do orçamento, na economia.

O orçamento sendo o instrumento pelo qual o Estado materializa suas políticas, planos e ações, a gestão do financiamento da educação superior pública, conseqüentemente, é contemplada nos seus objetivos, metas, e execução orçamentária. Do ponto de vista político, corresponde ao contrato formulado anualmente entre governo, administração e sociedade sobre as ações a serem implementadas pelo Poder Público.

O orçamento público vincula-se diretamente ao processo social e econômico de um país e compõe a sua estrutura político-administrativa, expressando a relação entre o Estado e a sociedade. O seu desenvolvimento envolve a interação de diferentes atores e disputas fundadas nos instrumentos normativos e em instrumento político. O orçamento, referência para os resultados esperados das ações e planos, é o instrumento que melhor revela a agenda sociopolítica do governo. Pode-se dizer, ainda, que é uma das principais ferramentas de

implementação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que reflete as prioridades e os interesses do governo.

Assim, para Fortis (2009) o orçamento público é mais que instrumento técnico que destina recursos financeiros para programas e ações, é um espaço de decisão e de poder onde atores sociais estabelecem suas aspirações nem sempre consensuais. Para o autor, o orçamento público

[...] é por excelência mecanismo de agregação de preferências que, procurando solucionar problemas de ação coletiva, deve almejar traduzir os desejos e aspirações das sociedades [...] representa o consenso possível resultante de desejos virtualmente ilimitados dos múltiplos atores sociais. (FORTIS, 2009, p. 136).

O orçamento público, caracterizado por aspectos jurídicos, político, econômico, contábil e outros, ao longo da sua história, foi conceituado de muitas formas, adequando-se às funções que ele desempenhou e desempenha na sociedade. Segundo Giacomoni (2010), os conceitos foram divididos em duas fases, a do orçamento tradicional<sup>11</sup>, um demonstrativo de autorização legislativa, que funcionava como importante instrumento de controle com previsão de receitas e estimativas de despesas. A outra fase é denominada de moderna, que surge como superação da tradicional, orçamento é uma ferramenta gerencial para a administração pública de sociedades que cobram mais atribuições e serviços públicos. Dentre as técnicas de elaboração nela identificadas, apenas quatro serão abordadas: o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS), o orçamento base-zero, o orçamento por resultado e o orçamento incremental. Segundo o autor, essas são as técnicas identificadas como as mais utilizadas ao longo da história da elaboração dos orçamentos no Brasil.

A fase moderna surge a partir do entendimento que os orçamentos públicos seriam a própria programação de trabalho do governo. Portanto, “orçamentos públicos deveriam constituir-se em instrumentos de administração, de forma que auxiliassem o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle” (GIACOMONI 2010, p. 57).

Dessa forma, o orçamento público passou a ter como marca a presença do planejamento<sup>12</sup> que se constituiu em instrumento auxiliar no processo de elaboração para

---

<sup>11</sup> Segundo Giacomoni (2010) o orçamento tradicional é inspirado no orçamento público inglês, em 1822, quando o liberalismo econômico estava em pleno vigor, está relacionado a aumento de carga tributária e foi um importante instrumento disciplinador das finanças públicas. A fase moderna é identificada como a forma de elaboração de orçamento no Século XX, idealizada pela Comissão de Economia e Eficiência do Presidente William Howard Taft, que governou os Estados Unidos, de 1909 a 1913 e por Frederick Cleveland, Paul Beiser e Edward Fitzpatrick.

<sup>12</sup> Segundo Giacomoni, a fase moderna, que originou-se nos Estados Unidos, na década de 1960, definida por Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS), surgiu com a adoção da sistemática de diagnóstico, de prognóstico, dos

tomada de decisões uma vez que procura estabelecer o que o governo deve realizar. O PPBS, no Brasil, ficou conhecido e identificado como orçamento programa e consiste na integração entre diagnóstico, objetivos, avaliação e controle, forma de planejamento que foi bastante criticada pelo excesso de detalhamento e de informações. Segundo Wildavsky (1982), a sua concepção não propicia a análise da política pública.

Já orçamento por resultado, segundo Fortis (2009), surgiu na década de 1980 no ciclo das reformas da administração pública, com a incorporação de conceitos gerenciais e associado à gestão por resultados. Assim sendo, consiste em uma forma de orçamento mais complexa, pois requer a utilização do planejamento estratégico, descentralização nas tomadas de decisão, um sistema de avaliação, monitoramento e de indicadores. Este extrapola a esfera orçamentária, uma vez que envolve um número mais amplo de atores no seu processo. Tende a romper com a visão tradicional dos órgãos centrais de orçamento, caracterizada pelo insulamento e alheamento<sup>13</sup>.

O orçamento incremental, que tem em Aaron Wildavsky o seu formulador, propõe que a definição de recursos a serem alocados para os programas e ações de um determinado ano, em cada órgão, seja estabelecida mantendo o mesmo conjunto de despesas realizado no ano anterior e acrescido por um fator incremental médio.

Em contraponto ao método incremental está o orçamento base-zero, que as necessidades dos recursos sejam definidas a partir de ações de um programa de governo e com revisão crítica, que ao ser analisada sirva de referência para a apropriação dos recursos operacionais, ou seja, deve-se propor e examinar todas as atividades e recursos financeiros ao se projetar um novo exercício orçamentário. Cabe destacar que o orçamento base-zero não é utilizado no Brasil e o incremental é criticado por não refletir uma reavaliação da sociedade, das necessidades e prioridades do momento Giacomoni (2010) e Wildavsky (1982).

No processo de elaboração do orçamento brasileiro atual, sua concepção deu-se a partir de técnicas empregadas na elaboração do orçamento público nos Estados Unidos e na Europa, descritas anteriormente. Identificam-se características incrementais com um misto de orçamento programa e orçamento por desempenho.

No caso brasileiro são identificados três momentos significativos e estão associados às tentativas de modernização administrativa do país. O primeiro veio com a Lei nº 4.320/1964,

---

objetivos, da análise de cursos alternativos, dos programas e projetos com metas, dos recursos a serem empregados, da indicação de custos, bem como dos esquemas de avaliação e controle.

<sup>13</sup> Para Fortis (2009) “significa atuação isolada dos demais órgãos de governo, criando cinturão protetor contra participação (ou penetração) de atores não “autorizados” a se envolver nas definições de alocação de recursos orçamentários; por seu turno, alheamento implica preocupação em alocar recursos de forma desvinculada dos seus efeitos sobre a sociedade” (p. 134).

ainda em vigência, quando possibilitou a implantação de um modelo de orçamento que permite dizer ser o Orçamento de Programa. Como bem destaca Teixeira Machado (1967 *apud* GIACOMONI, 2010)

[...] que a Lei nº 4.320/1964, mesmo referindo-se a “programa” em diversos dos seus dispositivos, não deve ser entendida como a norma que estabeleceu as bases para a implantação do Orçamento-programa nas três esferas do governo no Brasil. [...] O mesmo autor é da opinião, por outro lado, que a lei não coloca empecilhos. [...] A área federal logo aproveitou a margem proporcionada pela lei e, já a partir de 1967 (Decreto Lei 200/1967) passou a apresentar o orçamento com classificação funcional substituída por outra formada por programas e subprogramas. (GIACOMONI, 2010, p. 52).

O segundo momento do orçamento, e quase concomitante ao primeiro, foi a implantação do orçamento programa associados a planos de desenvolvimento e foi respaldado pelo Decreto-Lei nº 200/1967, que também estabeleceu a obrigatoriedade do Poder Executivo de manter um sistema de controle interno. O uso do formato desse tipo de orçamento foi obrigatório em todo o Governo Federal durante o Regime de Governo Militar.

O terceiro momento teve início com a promulgação da Constituição Federal de 1988, mais especificamente o teor do art. 165, que estabelece que leis específicas, de iniciativa do Poder Executivo, envolvendo todos os poderes, entidades e fundos, devem conter as diretrizes, o planejamento e a execução orçamentária.

Segundo a análise de Santos (2011), a CF/1988, estabeleceu o modelo atual de planejamento do governo brasileiro, e a reforma orçamentária, realizada a partir de 2000, foi uma tentativa de integrar planejamento, orçamento e gestão com reflexos na implantação das políticas públicas. Para o autor, planejamento é o processo de definição de resultado, é o alcance de objetivos ou ainda, a forma de interferir na realidade. Acrescenta, ainda, que o planejamento governamental vai além dos conceitos, uma vez que este faz parte das relações entre Estado, esfera pública e sociedade.

Para Santos (2011) o orçamento programa<sup>14</sup>, atual forma de planejamento governamental brasileiro, que teve forte influência do PPBS e do Planejamento Estratégico Situacional de Matus<sup>15</sup>, apesar de estar previsto no Decreto-Lei 200/1967, só foi aplicado de fato a partir de 2000, quando foram feitas as devidas adaptações entre o processo

---

<sup>14</sup> Segundo Faria (s/d) com a reforma de 2000, houve uma tentativa, sem muitos resultados de introduzir o orçamento por resultados no processo de elaboração do orçamento público brasileiro.

<sup>15</sup> Carlos Matus foi um economista chileno e Ministro da Economia do Chile do Governo Allende. Segundo Pagnussat (2006) o método Planejamento Estratégico Situacional (PES) tem como fundamento que a realidade social é marcada pela complexidade e por conflitos, porque nessa realidade coexistem vários atores com objetivos conflituosos e com diferentes perspectivas para explicar o contexto em que se inserem. Assim, tem como elementos fundamentais: a análise de problemas, a identificação de cenários, a visualização de outros atores sociais.

orçamentário às exigências da administração gerencial<sup>16</sup>, Para o autor, a implantação do orçamento programa se deu em um contexto dominado pelas ideias da diminuição da atuação direta do Estado, com uma gestão voltada para a eficiência, redução dos custos e remodelagem organizacional, que resultou na diminuição da entrega de bens e serviços públicos. Para ele, isso pode implicar na “perda de capacidade de garantir a fruição dos direitos” (p. 313) e teve sua formalização com a Lei nº 101/2000<sup>17</sup>.

Segundo Core (2004), essa nova concepção do processo orçamentário brasileiro, denominado de “Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento”, passou a cumprir três funções básicas: planejamento, gerência e controle. Segundo ele, das três funções, com Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a de controle tem certa prevalência sobre as outras duas.

Para o autor, o caso brasileiro traduziu-se em uma organização orçamentária acentuadamente centralizada e tal organização se deu na contramão do que foi feito em outros países, que adotaram o orçamento por resultados, e o fizeram em um ambiente de descentralização.

### **1.3 Processo de elaboração do Orçamento Geral da União no MF e no MP**

O processo orçamentário brasileiro ocorre por meio de um rito pré-estabelecido constituído por etapas que se repetem periodicamente, e em que pese ser ele regulamentado por leis votadas no Congresso Nacional, o processo de elaboração é de iniciativa do Poder Executivo. A forma atual de concepção de orçamento alterou substancialmente o processo de planejamento orçamentário como um todo e passou a constituir-se em três instrumentos regulamentados pelo artigo 165 da CF/1988, que prevê, por meio de iniciativa do Poder Executivo, a elaboração de leis que estabelecem a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

Para Giacomoni (2010) a realidade da adoção sistemática do planejamento no processo orçamentário só se efetivou com a CF/1988, que trouxe a inovação da obrigatoriedade da elaboração de planos de médio prazo com orçamentos anuais.

O Plano Plurianual (PPA), de vigência quadrienal, que se constitui na síntese do esforço do planejamento da administração pública, deve ser elaborado pelo Poder Executivo

---

<sup>16</sup> Trata-se da Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado, que teve início com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995, e foi implantada no Governo Federal. Maiores informações ver Bresser Pereira.

<sup>17</sup> A SOF considera ainda duas outras normas como base legal para a reforma gerencial de 2000, o Decreto nº 2.829/1998 e a Portaria do Ministério do Planejamento nº 42/1999.

durante o primeiro ano de mandato do Presidente da República e é um instrumento destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República e constitui-se no processo inicial do planejamento do orçamento público brasileiro.

Assim, com o PPA, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma nova estrutura para o planejamento do orçamento da União. O plano passaria a ser o instrumento orientador de planejamento, de definições no campo político decisório e de gestão estratégica para a elaboração dos demais planos e programas de governo. Teria, segundo Paulo (2011), portanto, um papel central de organização da ação do Estado, por nele estarem previstos os instrumentos de diretrizes e execução orçamentária.

A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), que deve ter seu texto conciliado com o do PPA, estabelece, entre outros, o conjunto de metas e prioridades da Administração Pública Federal, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e apresenta as políticas públicas e suas respectivas prioridades para o exercício seguinte, e supre, em parte, a ausência de uma lei complementar para regulamentar o art. 165 da CF/1988. O Projeto de LDO (PLDO) é a peça responsável por fazer a união entre o planejamento de médio prazo (PPA) e a execução da ação do Estado por meio do orçamento determinado na LOA.

A LOA, que traduz o Orçamento Geral da União, contempla os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais e tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. O seu vínculo com o PPA se dá por meio dos Programas e das Iniciativas do Plano que estão associadas às Ações constantes da LOA. Deve haver, portanto, uma compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA, pois são complementares.

A LOA ainda é disciplinada pela Lei nº 4.320/1964. No entanto, segundo Giacomoni (2010), a defasagem dessa lei em relação ao art.165 da CF/1988 é corrigida anualmente pela LDO, em decorrência da ausência de uma lei complementar para interpretar as orientações contidas nas disposições constitucionais.

Para Santos (2011), a LDO e a LOA constituem-se em dois instrumentos de materialização e operacionalização de junção entre planejamento de quatro anos, o PPA, e orçamento anual. A LDO pode ser entendida como um plano de curto prazo que traduz os objetivos do PPA e orienta a elaboração do orçamento.

Na organização do processo de planejamento orçamentário, conforme a CF/1988, há uma hierarquia: PPA, LDO e LOA. Esta última não pode conter dispositivos que contrariem as duas primeiras e seria apenas um instrumento de execução prática. No entanto, cabe destacar as observações de Mendes (2008) em relação a esses instrumentos de planejamento,

a formulação do PPA, até 2011<sup>18</sup>, tornou-se um “ato formal” para cumprimento do estabelecido constitucionalmente sem impacto na realidade brasileira; tratava-se de um processo de planejamento que “não consegue se impor a duas características fundamentais do sistema político brasileiro: fortes incentivos políticos-eleitorais à expansão do gasto público corrente e dificuldades do Poder Executivo para formar maiorias no parlamento” (MENDES, 2008, p.3). Para o autor, a realidade do sistema político brasileiro fez com que os aspectos da racionalidade do processo orçamentário ficassem em segundo plano, e fossem priorizados o equilíbrio fiscal e o apoio político. Isto é, o interesse desse sistema estava na execução do orçamento ficando o PPA em segundo plano. Assim, o autor destaca:

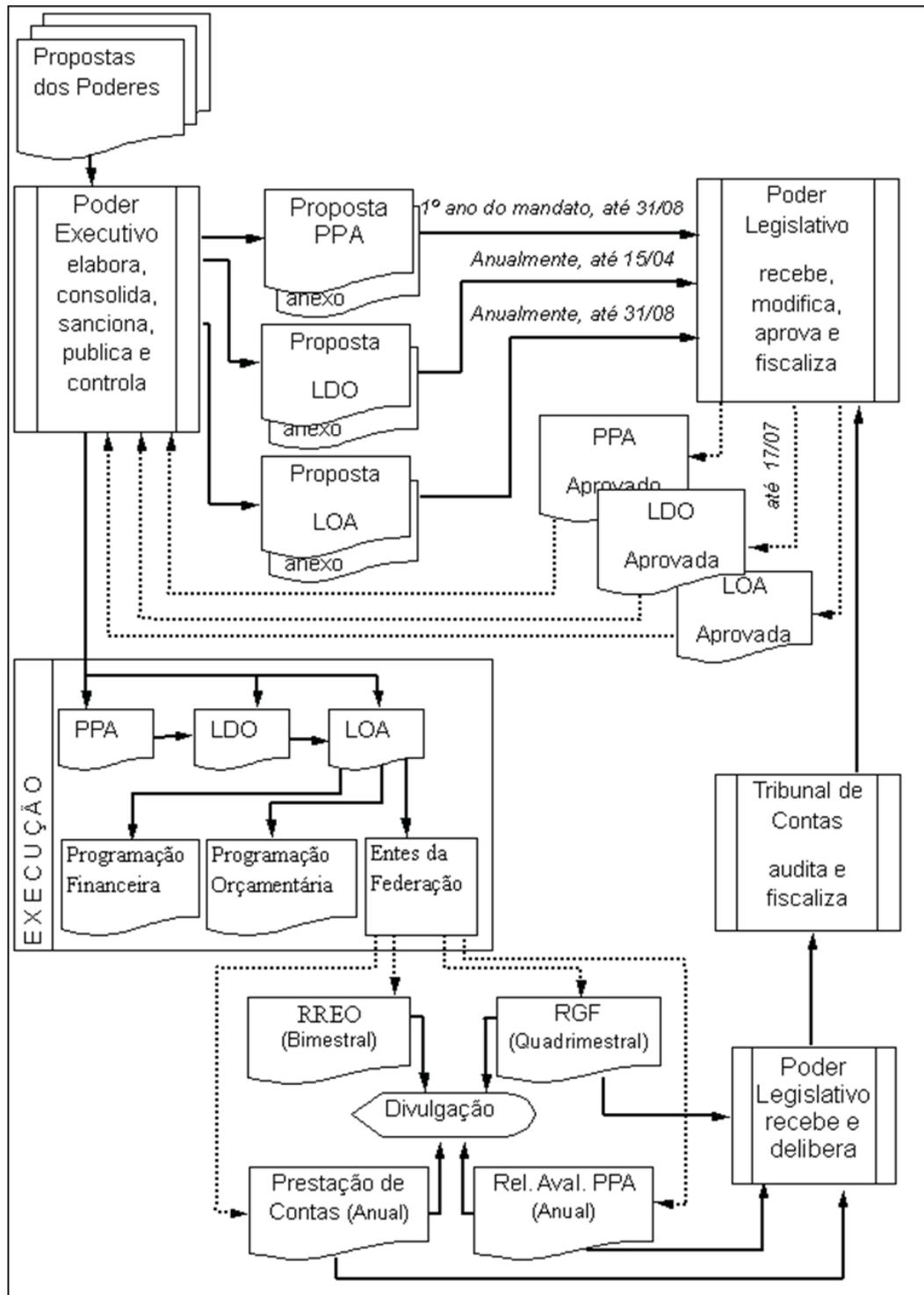
O impacto dessa realidade sobre o sistema orçamentário idealizado na Constituição é que a LOA passa a ser a peça mais importante do processo, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento que se inicia no PPA e passa pela LDO (MENDES, 2008, p. 10).

Segundo MOGNATTI (2008), o ambiente orçamentário e fluxo das suas três peças fundamentais inter-relacionam-se como o estabelecido na Figura 1 – Relacionamento entre as Peças do Sistema Orçamentário Brasileiro.

---

<sup>18</sup> Os PPA(s) elaborados a partir de 2011 vêm se colocando como um instrumento de planejamento a longo prazo para o Governo Federal.

Figura 1 – Relacionamento entre as Peças do Sistema Orçamentário Brasileiro



Fonte: Mognatti (2008, p. 21).

Quanto aos novos instrumentos de planejamento orçamentário que foram estabelecidos a partir da CF/1988, cabe destacar que eles foram considerados, quando da implantação da Reforma Gerencial do Estado de 1995, como instrumentos essenciais para introduzir na administração pública brasileira os conceitos fundamentais da administração

pública gerencial. “Este ministério (Ministério do Planejamento) ao qual foi atribuída a missão de implantar a reforma gerencial, passou a realizar essa tarefa usando como instrumento básico o orçamento anual da República e em especial o Plano Pluri-Anual, PPA (*sic*)” (BRESSER PEREIRA, 2000, p. 57).

Com a reforma orçamentária de 2000, a gestão dos recursos públicos passou a ser organizada sob a forma de sistemas integrados que englobam as atividades de planejamento, de orçamento, de administração financeira, de contabilidade no âmbito da União, estados, municípios e Distrito Federal. Assim, segundo Abreu (2011),

Os instrumentos de planejamento – como definição de objetivos, metas, desafios e riscos – são relevantes para compor uma estratégia de desenvolvimento, porém é a política macroeconômica o alicerce desse processo, com as definições monetária, cambial e fiscal. Cabe ressaltar que a política fiscal foi priorizada, estrategicamente, como parte no processo decisório de elaboração dos projetos de lei do Plano Plurianual – PPA, de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Orçamentária Anual – LOA, visando estabilizar a economia do país após a publicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (ABREU, 2011, p. 1).

Dessa forma, a partir do ano 2000, com o PPA<sup>19</sup>, a LDO e a LOA, teve início um processo de consolidação da visão de um orçamento moderno, com abordagem gerencial fundamentada no planejamento, gerência e controle, materializado no orçamento por programas, produtos e resultados. Somaram-se a esses instrumentos a LRF, Lei nº 101/2000, que no conjunto de planejamento orçamentário brasileiro é uma lei de controle, e a Lei nº 10.180/2001, que normatiza a gerência, quando regulamenta os Sistemas Federais de Planejamento e Orçamento, Administração Financeira e Contabilidade.

A LRF é um dispositivo legal previsto no art. 163 da CF/1988 e relaciona-se diretamente às normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Ou seja, determina que as prioridades para sanar as necessidades da população sejam definidas em ações integradas e de acordo com a capacidade financeira do Estado. Assim, a LRF, em seu § 1º do art. 1º determina que,

---

<sup>19</sup> Os PPA(s) que compreendem o período de 1995 a 2010, mesmo apresentando diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, pode-se deduzir que tinham características mais voltadas ao processo orçamentário. Somente no PPA de 2000 – 2003 é que foi inserido o conceito de programa dividido por temática, diagnóstico e indicadores, que abrange grandes áreas. Por programa temático, no Plano Plurianual, entende-se a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orientadas à ação governamental. Com abrangência e finalidade de organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas. O Programa Temático articula um conjunto de objetivos afins, que permite uma agregação de iniciativas governamentais mais aderentes à gestão pública e, desse modo, aprimora a coordenação das ações de governo. Os programas temáticos articulam-se com os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Fonte: Orientações para Elaboração do PPA 2012-2015, p.19. (MP, 2011).

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

A LRF ainda reforça, no seu art.5º, a necessidade do PLOA quando da sua elaboração ser compatível com o PPA e a LDO e no seu encaminhamento pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, deverá conter, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, que é a parte integrante da LDO. Segundo Mendes (2008), a LRF, além de reforçar o papel da LDO como instrumento de imposição do equilíbrio fiscal, trouxe contribuições importantes para a execução do orçamento, determinando que, após a aprovação da LOA, o Governo Federal deve “estabelecer uma programação financeira e um cronograma de execução mensal de desembolso” (p. 8), bem como abriu espaço para o contingenciamento quando ocorresse incompatibilidade entre receitas e despesas com o cumprimento de metas estabelecido na LDO.

Dessa forma, o processo orçamentário brasileiro constitui-se em um ciclo dotado de características próprias, que se sucede ao longo do tempo e se realimenta a cada novo ciclo.

A compreensão do orçamento público brasileiro passa, também, pelo entendimento dos Sistemas Federais de Planejamento e Orçamento, Administração Financeira e Contabilidade. Tais sistemas foram criados com o fim de propiciar maior transparência às ações governamentais e de garantir também a qualidade das ações empreendidas e compreende uma estrutura formada por organizações, recursos humanos, informações, tecnologia, regras e procedimentos necessários ao seu funcionamento.

Cada um desses sistemas tem um órgão central, que se situa em cada um dos ministérios responsável pela política de planejamento orçamentário e financeiro, e é responsável pela coordenação e normatização das ações dos órgãos setoriais. Os órgãos setoriais, que estão em todos os ministérios do governo federal, por sua vez, são os articuladores entre o órgão central e os órgãos executores e são responsáveis pela coordenação das ações na sua esfera de atuação.

**O Sistema Federal de Planejamento e de Orçamento** engloba as atividades de planejar e elaborar o orçamento e gerir o gasto público, com a finalidade de dar coerência aos instrumentos de planejamento previstos na Constituição de 1988, quais sejam, o Plano

Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esse sistema tem o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP) como órgão central, responsável pela coordenação e normatização. Ao MP somam-se os órgãos setoriais, que são as unidades de planejamento e orçamento dos outros ministérios e os órgãos vinculados ou subordinados ao órgão central do sistema, ou seja, ao próprio MP. Como órgãos específicos do MP destacam-se a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI).

O **Sistema de Administração Financeira Federal** visa ao equilíbrio financeiro do Governo Federal, dentro dos limites da receita e despesa públicas. O órgão central do sistema é a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; e as unidades de programação financeira dos ministérios formam as setoriais e se articulam com o órgão central.

O **Sistema de Contabilidade Federal** que tem também a Secretaria do Tesouro Nacional como órgão central, objetiva evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União, por meio do registro dos atos e fatos relacionados a seus processos específicos. Compõem também esse sistema as unidades de programação financeira dos ministérios na condição de setoriais.

Com a institucionalização<sup>20</sup> dos Sistemas Federais de Planejamento e Orçamento, Administração Financeira e Contabilidade, Lei nº 10.180/2001, que têm o MP e o MF como órgãos centrais, o MEC<sup>21</sup> constituiu-se, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO)<sup>22</sup>, como um dos órgãos setoriais<sup>23</sup> desse sistema, e por sua vez, em uma unidade orçamentária<sup>24</sup>, por possuir orçamento e execução próprios. Além disso, cumpre o papel de intermediação, fiscalização, controle e monitoramento entre os órgãos centrais e as unidades orçamentárias, a ele vinculadas, inclusive as IFES.

Dessa forma, cabe ao órgão setorial garantir que determinações previstas nesses sistemas sejam passíveis de realização no âmbito ministerial e, por outro lado, no caso do MEC, compreender as especificidades do sistema educacional e a melhor forma de

---

<sup>20</sup> A legislação que fundamenta o processo orçamentário brasileiro está apresentada de forma resumida no Quadro 4 – Legislação Orçamentária no Apêndice.

<sup>21</sup> Ver Figura 7 – Estrutura Organizacional do Ministério da Educação.

<sup>22</sup> Ver Figura 8 – Estrutura interna da SPO e SESu.

<sup>23</sup> Órgãos Setoriais são unidades administrativas na estrutura organizacional dos órgãos do Governo Federal que desempenham o papel de articulador no seu órgão, atuando verticalmente no processo decisório e integrando os produtos gerados no nível subsetorial, coordenado pelas unidades orçamentárias (MTO, 2010).

<sup>24</sup> Segundo MATOS (2014) unidades orçamentárias são órgãos e unidades administrativas que recebem dotações orçamentárias estabelecidas na LOA destinadas a realizações de atividades e implementação de ações sob sua responsabilidade. No caso do MEC, as unidades orçamentárias são as universidades federais, INEP, FNDE, Institutos Federais e outros. Cada unidade orçamentária possui uma numeração específica que corresponde a 5 algarismos.

“tecnicamente” responder a elas. O órgão setorial, ao ter uma “dupla inserção” institucional, é um setor, ainda que operacional, como é o caso da SPO, cujas tarefas são cumprir as orientações dos órgãos centrais MP e MF e buscar a obtenção dos resultados pretendidos no que tange ao repasse financeiro às universidades federais. A análise sobre a participação do MEC na elaboração do Orçamento Geral da União no que diz respeito às universidades federais encontra-se no Capítulo III.

Assim, pode-se inferir que o processo formal orçamentário do Governo Federal representa um resumo das receitas e gastos para determinado ano. Trata-se de uma relação extensa dos custos das ações governamentais e das respectivas fontes de financiamento. Em suas várias etapas de elaboração, o orçamento constitui uma ferramenta para a atividade de planejamento e controle desenvolvida pelos Poderes Executivo e Legislativo.

O descrito anteriormente reflete a formalidade dos procedimentos orçamentários, com as determinações das ações regulares e previstas que precisam ser concluídas a cada ano. No entanto, para Schick (2000) na elaboração do orçamento existe outro lado que é imprevisível e turbulento, permeado por conflitos, onde as soluções são geralmente obtidas por meio de negociações. Trata-se de um processo complexo, pois estão em jogo interesses que são afetados quando da tomada de decisões orçamentárias e nem sempre há dinheiro suficiente para atender a todas as demandas. Assim, para o autor orçamento é

[...] um processo de redistribuição, em que alguns ganham porque outros perdem, alguns recebem do governo mais do que contribuem na forma de impostos e outros recebem menos. É um processo de escolha entre as diversas reivindicações de recursos públicos, que, mesmo nas melhores épocas, não são suficientes para cobrir todas as demandas. É um processo de racionamento em que se soluciona o orçamento pela exclusão de alguns daqueles que reivindicam (SCHICK, 2000, p. 82).

Para o autor, tais conflitos são amenizados pelos próprios procedimentos orçamentários porque estes trazem ordem e rotina para demandas e decisões orçamentárias ao estabelecerem previsibilidade para as ações.

### **Considerações Finais**

Neste capítulo, tendo como referencial a CF/1988, foi feita uma análise conceitual de autonomia com o fim de compreender o conteúdo constitucional para as universidades federais, enquanto órgãos da administração indireta do Governo Federal. Além disso, foram abordados os conceitos de planejamento e de finanças públicas, bem como a descrição dos

aspectos técnicos da legislação que subsidiam a elaboração do processo orçamentário brasileiro, objetivando o início do entendimento do processo de elaboração e definição da política de financiamento das universidades federais no período de 1995 a 2010.

A descrição do processo orçamentário formal e legal visa a compreender o contexto de como se realiza a alocação dos recursos financeiros para as universidades federais. Entre 1995 e 2003, esse processo orçamentário foi condicionado por uma política de ajuste fiscal e de contingenciamento que restringiu significativamente o repasse de recursos para as universidades federais e conseqüentemente refletindo na sua autonomia, o que será objeto de análise no próximo capítulo. A política de financiamento das universidades federais vai ser modificada no período que compreende 2004 a 2010 com a implantação do programa de interiorização e expansão da educação superior federal.

Dessa maneira, entende-se que o financiamento das universidades federais vai além do simples mecanismo de repasses de recursos financeiros, pois estes se relacionam com as funções e o papel que elas desempenham para o conjunto da sociedade, por meio da produção de conhecimentos científicos e tecnológicos. Assim, para o melhor desempenho de suas competências, necessitam de autonomia, recursos financeiros suficientes e liberdade para desempenhar com qualidade e eficiência o papel social que lhes cabe. Ou seja, mais do que a abordagem técnica e legal de processo orçamentário e do entendimento de autonomia financeira, o que está em jogo é o que as universidades federais realizam e podem realizar com a disponibilidade de recursos financeiros. Ademais, as práticas no âmbito das universidades federais constituem-se em retorno social, por meio de um serviço público.

Assim, no capítulo seguinte pretende-se evidenciar como o Governo Federal, por intermédio do MEC, com o fim de cumprir a agenda econômica que se delineou a partir de 1990, e como mantenedor das IFES, buscou conciliar o cumprimento das políticas econômicas estabelecidas no aparato regulatório descrito anteriormente com o financiamento e autonomia financeira das instituições federais.

## **CAPÍTULO II – ATORES GOVERNAMENTAIS E SOCIAIS X AUTONOMIA E FINANCIAMENTO DAS IFES**

Neste capítulo, a compreensão do processo de financiamento das universidades federais, por meio do neoinstitucionalismo histórico, que será abordado posteriormente, dá-se com o entendimento de um Estado, como centro das ações políticas e econômicas, que molda o comportamento dos atores governamentais e sociais, que por sua vez, exercem os seus recursos de poder, atuam nas arenas decisórias e estabelecem o seu jogo de interesses.

Assim, para além do processo legal e formal de elaboração do orçamento público brasileiro, o que se pretende é entender como os atores governamentais e sociais organizam-se não só para influenciar no processo decisório, mas, também, para participar de diferentes formas e fazer valer seus interesses, junto ao poder político, no processo de tomada de decisão do financiamento das universidades federais.

Portanto, tendo como referência tais pressupostos e para melhor compreensão da análise, o capítulo está dividido em três seções. A primeira pretende apresentar os elementos da abordagem do neoinstitucionalismo histórico, bem como definir os conceitos de arena decisória, atores e os recursos de poder. A segunda trata da descrição dos atores governamental e sociais e seus recursos de poder envolvidos no financiamento das universidades federais. A terceira, do jogo de interesse em torno do financiamento das universidades federais tendo como pressuposto as diversas tentativas de “reinterpretações” do art. 207 da Constituição Federal de 1988 com o fim de mudar as regras de financiamento da educação superior federal.

### **2.1 Elementos do arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico**

O neoinstitucionalismo histórico, segundo Hall & Taylor (2003)<sup>25</sup>, toma como ponto de partida o enfoque dos grupos e o estrutural-funcionalismo, que admite a comunidade política como sistema global formado de partes que interagem influenciadas por

---

<sup>25</sup> Hall e Taylor (2003) afirmam que o neoinstitucionalismo não se constitui em uma corrente unificada, mas por três maneiras diferentes de análise: o histórico, o de escolha racional e o sociológico. Este último será abordado no texto. Os dois primeiros, o da escolha racional importam conceitos emprestados à nova economia da organização “que insiste na importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições” (p. 203). Já o sociológico surge quando os sociólogos começaram a “contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (do tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura” (p. 207).

características sociais e culturais dos indivíduos, mas avança quando aponta que “a organização institucional da comunidade política ou da economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos” (p. 195).

No entanto, essa abordagem busca, segundo Carvalho (2011), fundamentações teóricas que possibilitam o entendimento do papel do Estado em relação às políticas públicas, sobretudo para obter melhores explicações sobre a distribuição desigual do poder. Isto é, o Estado como “lugar central para compreensão do fazer político e da mudança social” (p. 6).

O Estado, colocado como centro das ações políticas e não sendo apenas regulador ou submisso aos interesses de classes, atua, segundo Rocha (2005), por meio de seus servidores públicos que seguem a lógica de reprodução do controle e do reforço da autoridade sobre a sociedade.

A burocracia estatal, especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo diversas das demandadas pelos atores sociais. Suas ações buscam propor visões abrangentes sobre os problemas com que se defrontam. A capacidade que a burocracia tem de elaborar e implementar políticas é, em parte, resultante do controle que ela exerce sobre um recurso de poder privilegiado, que é o acesso diferenciado à informação. Nessa perspectiva, as decisões públicas trazem, portanto, a marca dos interesses e das percepções que a burocracia tem da realidade. (ROCHA, 2005, p. 14-15).

Nesse contexto, conforme interpretação de Souza (2006), o Estado, como uma estrutura complexa, no processo de definição de políticas públicas, tem um espaço de atuação próprio, mesmo que sujeito a influências internas e externas, e possui um determinado grau de autonomia que lhe permite ter condições para implementar políticas públicas.

Nesse sentido, para Hall e Taylor (2003), o Estado não é neutro, é formado por um conjunto de instituições com condições de moldar não só a natureza dos conflitos, mas também os resultados, materializando-se por meio dessas instituições. Assim, para os autores, na concepção do neoinstitucionalismo histórico, tais instituições são entendidas como “os procedimentos, protocolos, normas, convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” compreendendo desde as regras institucionais aos procedimentos que regulam os comportamentos de sindicatos e de bancos e empresas (p. 196).

Para Howllet, Ramesh e Perl (2013), as instituições, embora não sejam homogêneas, impermeáveis e imprescindíveis, para mudá-las é necessário um grande esforço. Ainda segundo os autores, as instituições são “caracterizadas pelas organizações formais, filiação, regras e procedimentos operacionais, enfatizam-se os princípios, normas e ideias que elas

personificam” (p. 60). Tais princípios, convencionados em regras, moldam o agir dos atores governamentais e sociais ao pautarem a forma como percebem seus interesses e como estes se inserem nos resultados da política.

Dessa forma, as instituições, segundo Carvalho (2011), influenciam na cultura política, na alteração do comportamento dos atores e nas agendas que se transformam em políticas. Tal influência ocorre por meio da atuação do Estado e de suas organizações estatais, com a intermediação das instituições, entre as estratégias dos atores e a implantação de políticas públicas.

Assim, partindo do entendimento de instituições e do papel do Estado, passa-se à compreensão dos atores que se originam, segundo Howllet, Ramesh & Perl (2013), na estrutura e nas instituições políticas e econômicas e são essenciais para a compreensão da elaboração das políticas públicas<sup>26</sup>. Ainda, segundo os autores o contexto das políticas públicas pode ser entendido como um conjunto que envolve os atores e instituições, internacionais, estatais e sociais que afetam as suas diferentes áreas.

Segundo Carvalho (2011), a literatura estabelece um conjunto de atores que atuam e interferem no processo de construção e de compreensão das políticas públicas, dentre eles estão os atores governamentais que são os relacionados ao Estado e os atores sociais, que são os grupos de interesse e os consultores políticos. Para análise deste trabalho serão considerados apenas os atores governamentais que atuam e interferem diretamente na política de financiamento das IFES.

Os atores governamentais compreendem os políticos do Poder Executivo, autoridades, eleitas ou nomeadas, que desenvolvem e implementam políticas. Compõem esse grupo, ainda, os burocratas, que são os funcionários que lidam com a política e a administração pública e auxiliam os políticos na implementação das políticas públicas propostas e os seus recursos de poder manifestam-se em:

O poder e a influência da burocracia se baseiam em seus comandos sobre uma ampla gama de recursos políticos importantes [...] a própria lei provê que certas funções cruciais sejam desempenhadas pela burocracia e pode conferir ampla discricção a burocratas individuais para que tomem decisões em nome do Estado [...] a burocracia é o repositório de uma ampla gama de habilidades e *expertises*, recursos que a tornam uma organização de máxima importância na sociedade (HOWLLET; RAMESH; PERL, 2013, p. 74).

Os grupos de interesses ou de pressão são designados de atores sociais, no entanto, encontram-se fora da esfera de governo e do processo decisório que envolve a burocracia

---

<sup>26</sup> Para compreensão do conceito de políticas públicas ver Boneti (2011) e Howllet, Ramesh e Perl (2013).

governamental. Eles advogam os interesses econômicos ou ideais sociais que os seus componentes podem vir a exercer. Os seus recursos de poder estão no conhecimento e na informação. “Os políticos e os burocratas, com frequência, julgam ser indispensável a informação fornecida pelos grupos de interesse” (Howllet; Ramesh; Perl, 2013, p. 78).

Os atores governamentais e sociais organizam-se para influenciar, participar de diferentes formas e fazer valer seus interesses, junto ao poder político, no processo de tomada de decisão do financiamento das universidades federais.

Tais atores agem de forma semelhante, por meio de um complexo processo de negociações e confrontações que se estabelece entre a burocracia pública e organizações sociais. As instâncias envolvidas, enquanto espaço de embates e de escolhas políticas e técnicas, assumem grau diferenciado de importância na determinação dos rumos da definição dos recursos financeiros. “A capacidade de ação é definida pela importância de recursos de poder que cada ator dispõe, o qual o diferencia e o possibilita influenciar na tomada de decisão da política governamental” (CARVALHO, 2011, p. 18).

Segundo Carvalho (2011) a capacidade dos atores exercerem os seus recursos de poder, que se manifestam em espaços determinados, as arenas decisórias, onde se estabelecem os compromissos e as diferenças, se dá conforme os interesses de cada um dos envolvidos no processo decisório. Tendo como referência Castro (1997) entende-se por arena decisória os espaços de interconexões organizados entre atores governamentais, atores sociais e grupos de interesses nos quais disputam para manter ou modificar suas proposições.

Neste trabalho será tomada como arena decisória<sup>27</sup> a educação superior federal, como espaço de atuação/disputas/conflitos entre os diversos atores, bem como possíveis negociações. Essa arena decisória, que compreende a autonomia e o financiamento das universidades federais, pode ser classificada em distributiva e regulatória.

Frey (2000) que interpreta arena decisória a partir de Lowi (1964; 1972), classifica a arena política distributiva como as decisões tomadas pelo governo que beneficiam um grande número de destinatários, mas em escala pequena, caracterizadas por baixo nível de conflito dos processos políticos e que aparentemente não acarretam custos para outros grupos. A arena política regulatória mais visível ao público lida com decretos e portarias e envolve a burocracia, os políticos e grupos de interesses.

---

<sup>27</sup> Neste trabalho o que se está denominando arena decisória é a arena política, que segundo Frey (2000) foi introduzida no debate científico por Lowi (1972), e “refere-se, portanto aos processos de conflitos e de consensos dentro de diversas áreas políticas, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter em quatro arenas: distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva,” (p. 223). Isto é, segundo o autor, cada tipo de política encontra formas diferentes de apoio e de rejeição passando por diferentes arenas decisórias.

Conforme Castro (1997), ao se analisar as arenas percebe-se como são colocados os limites e as possibilidades que o Estado e os sistemas de decisão oferecem para compreensão do gasto público do Governo Federal na educação superior pública federal.

Em relação às decisões que tratam do financiamento das universidades federais, enquanto fundações públicas e autarquias de regime especial<sup>28</sup>, essas organizações estão sujeitas às regras do processo maior de decisão orçamentária do Governo Federal. Assim, cabe à União, por meio de seu Orçamento Anual, assegurar os recursos necessários para a manutenção e desenvolvimento das suas instituições de educação superior conforme preceitua o art. 55 da LDB/96. Presume-se, portanto, que há uma hierarquia no processo de decisão entre os atores governamentais e sociais no que tange a alocação de recursos para as universidades federais.

Segundo Amaral (2008) ao se definir que cabe à União assegurar recursos suficientes para as universidades federais, é pertinente avaliar o que seria considerado suficiente de recursos para manter essas instituições. Outro ponto a ser considerado é a quem cabe entre os atores, sociais e governamentais, por meio dos seus recursos de poder, estabelecer essa suficiência; e como agem tendo como argumento formal os critérios gerais contidos nos instrumentos normativos e oficiais para a elaboração do Orçamento Geral da União. Destaca-se o entendimento de poder com base na análise de Fuks e Perissinotto (2005),

O poder passou a ser visto como um conjunto de relações sociais institucionalizadas, isto é, capazes de se interiorizarem nos valores e nas percepções dos atores sociais que, assim, por meio de suas práticas, reproduziam relações essencialmente hierárquicas, produtoras de uma distribuição desigual e regular de recursos de natureza diversas (p. 68).

Segundo Fuks e Perissinotto (2005), na análise de políticas públicas e instituições há uma necessidade de identificar quem dispõe de poder. Assim, ao reconhecer como os atores dispõem dos seus recursos de poder, busca-se compreender como cada um deles influencia o processo decisório de alocação de recursos financeiros das universidades federais e como é estabelecido o jogo de interesse. Os autores, partindo da perspectiva weberiana, consideram poder “como sinônimo de capacidade de influenciar o processo decisório [...] de impor aos outros um determinado curso de ação em relação a um assunto específico” (p. 67).

Para a delimitação teórica da definição de poder, Fuks e Perissinotto (2005) recorrem a duas linhas teóricas distintas, uma “que o poder de tomar decisões políticas encontra-se nas mãos daqueles indivíduos que ocupam as posições institucionais estratégicas numa

---

<sup>28</sup> Regime jurídico estabelecido pelo Decreto Lei 200/1967 e Artigo 54 da Lei 9394/1996.

comunidade”, denominado método posicional, e a outra “exerceria o poder aquele indivíduo ou grupo que, num processo decisório específico e conflituoso, conseguisse fazer com que as suas preferências prevalecessem sobre as preferências dos demais, denominado decisional” (p. 68).

O entendimento a partir do método posicional permite inferir que o poder de decisão dos recursos orçamentários das universidades federais está nos órgãos centrais de planejamento e orçamento do Governo Federal que, respaldados em leis, decretos e portarias, estabelecem os limites e definem quando e o quanto repassam a essas instituições. A estes se junta o órgão federal (MEC) que coordena a política de educação superior, e procuram fazer valer os seus interesses a partir dos recursos de poder que cada um deles dispõe.

Os atores governamentais e sociais envolvidos no processo de alocação de recursos das IFES serão descritos de acordo com a sua posição na Arena Decisória, com o papel que desempenham e com os seus recursos de poder.

No entanto, levando em conta Frey (2007), acredita-se que a compreensão da posição dos atores passa, também, pelo entendimento de instituições ou de estruturas, e por sua vez, também, pela compreensão dos processos de negociações das políticas setoriais específicas na sua dimensão processual, que é normalmente conflituoso em relação aos conteúdos e decisões de distribuição de poder. Para o autor as instituições não só estruturam as relações sociais, vão além, estabelecem relações de poder e abrem possibilidades de liberdade e de restrições, o que implica em custos. Elas são, também,

[...] padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais [...] São produto de processos políticos de negociações antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais (FREY, 2000, p. 232).

Assim, partindo do entendimento que as instituições podem moldar ou alterar as preferências dos atores no processo de financiamento das universidades federais, este está sujeito às regras institucionais e organizacionais que afetam o poder dos atores quando da materialização das ações políticas. A essas regras somam-se as práticas informais diversas que também influenciam as escolhas dos atores e até mesmo podem condicionar suas preferências.

Outro elemento teórico importante da corrente neoinstitucionalista histórica é a dependência da trajetória, uma vez que os acontecimentos sociais são dependentes de uma trajetória percorrida, isto é, as escolhas políticas se desenvolvem ao longo do tempo com o desmembramento de regras e estruturas, na busca por recursos de diferentes tipos, e com o

envolvimento de atores, tanto os sociais quanto os governamentais. A forma como isso ocorre é que confere institucionalidade a uma determinada política. (HALL & TAYLOR, 2003)

Em relação ao financiamento das universidades federais, a forma como foi estabelecido e institucionalizado o processo ao longo do tempo permitiu que se consolidasse como está e não houvesse alterações radicais, como na autonomia financeira das universidades federais. Outro ponto importante a destacar é que o financiamento das universidades federais é moldado pelo predomínio das condicionantes institucionais do processo decisório, marcadas pelas conjunturas políticas e econômicas.

O processo de decisão do gasto público com as universidades federais apresenta-se por meio dos atores governamentais e sociais envolvidos. Já os seus recursos de poder variam conforme a disponibilidade de recursos orçamentários disponíveis e em acordo com o jogo de interesses estabelecidos e o momento político e econômico brasileiro.

Para tanto, entende-se por atores governamentais<sup>29</sup> e sociais, segundo Tapia (1993 *apud* CASTRO, 1996), “todos aqueles dotados de capacidade de articular interesses, formalizar reivindicações e convertê-las em iniciativas, prescrever soluções, promover sua solução ou impedir que as decisões sejam implementadas”. Para complementar a definição, para Carvalho (2011), atores governamentais são os relacionados ao Estado; e os sociais estão relacionados aos grupos de interesses, que podem estar organizados formal ou informalmente.

Em relação aos recursos de poder que os atores sociais e governamentais dispõem, conforme Carvalho (2011), esses variam de acordo com a capacidade que tais atores têm para influenciar na tomada de decisão governamental. Eles podem ser: institucional, relativos às leis, às concessões e aos contratos; financeiros, relativos ao financiamento seja público ou privado, bem como à geração de recursos; tecnológico, relativo ao trabalho de base técnica específica; e político-ideológico, relativo à capacidade de mobilizar a opinião pública.

Entre os atores governamentais<sup>30</sup> estão os gestores e dirigentes do MEC, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e do Ministério da Fazenda (MF) que são a representação do Estado atuante que está no centro das ações técnicas e políticas como tomador de decisões e regulador do processo de financiamento das universidades federais.

---

<sup>29</sup> Castro (1997) estabelece para a ação no processo de gasto público e realização dos gastos nos programas os atores políticos e sociais. Neste trabalho tais atores estão denominados de governamentais e sociais.

<sup>30</sup> O ator governamental MEC, compreende o Gabinete do Ministro, a Secretaria Executiva, a Secretaria de Educação Superior (SESu) e Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO); estes dois últimos tem uma atuação operacional a partir das decisões políticas tomadas pelos dois primeiros. No ator MP, destacam-se a Secretaria Federal de Orçamento (SOF) e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), que é responsável pela elaboração do Plano Plurianual (PPA). Em relação ao MF o foco está na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em que pese a Secretaria de Políticas Econômicas que desenvolve pesquisas diagnósticas e de intervenções essenciais na economia nacional, por meio do levantamento e da análise, além de identificar e examinar alternativas de política a serem adotadas.

Para os atores sociais, serão considerados os dirigentes das universidades federais, por meio da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e o segmento social dos docentes representado pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES – SN).

## **2.2 Atores governamentais e sociais e seus recursos de poder no financiamento das IFES**

Os atores governamentais<sup>31</sup> serão descritos conforme a ordem do fluxo de decisão sobre o financiamento das universidades federais, uma vez que abrange a elaboração e o processo orçamentário global do governo federal estabelecido a partir da sua inserção no Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento. Tal sistema, segundo a legislação<sup>32</sup>, tem por finalidade formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social e zelar pela execução orçamentária e financeira.

Assim, segundo Souza (2006), em um contexto de políticas distributivas, a partir de decisões do governo, que privilegia certos grupos sociais ou regiões e de políticas regulatórias, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesses, que geram apoios diferentes e pontos de vistas distintos, identificam-se os atores governamentais envolvidos no processo de financiamento das universidades federais.

O ponto de partida é a compreensão de como cada um dos atores se insere no processo de elaboração do orçamento público brasileiro para se chegar ao processo de financiamento das universidades federais, uma vez que este é parte do Orçamento Geral da União, bem como a descrição e contextualização de como cada um participa deste processo e qual é o tipo de recurso de poder<sup>33</sup> que possuem.

No âmbito do Governo Federal, o processo de elaboração do Orçamento Geral da União é coordenado e elaborado pelo Ministério do Planejamento (MP), que envolve a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), Ministério da Fazenda, em especial a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgãos centrais do sistema e o MEC, que atua pela Secretaria de Educação Superior (SESu) e pelo seu órgão setorial, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO).

---

<sup>31</sup> Para as informações relacionadas aos atores governamentais foram utilizadas as leis, os decretos e as portarias. Além desses, para a SOF foi consultado o site <http://www.planejamento.gov.br/>; para a STN foi consultado o <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>.

Para a SPO e SESu, além de sites oficiais, foram consultados os Relatórios de Gestão.

<sup>32</sup> Para melhor compressão sobre Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ver a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Esse tema será detalhado no Capítulo II.

<sup>33</sup> Para melhor entendimento de recursos de poder ver Fulks e Perissinotto, 2006.

O primeiro ator governamental, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), somente passa a ter o *status* de ministério com o Decreto nº 1.792/1996. Com o Decreto nº 5.719, de 13 de março de 2006, adquire a atual estrutura já como órgão central do sistema de planejamento e orçamento federal. No entanto, as funções que o MP assume, como instituição legal deste sistema, são exercidas pela SOF e SPI<sup>34</sup>.

A SOF, criada pela Portaria nº 20, de 1971, só assume a estrutura atual em 1996. Tem por finalidade apresentar os conceitos, procedimentos e instruções para a elaboração da proposta orçamentária da União em relação aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Cabe a ela, ainda, o papel de coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual da União – LOA; estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade; e proceder, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, ao acompanhamento da execução orçamentária.

Dessa forma, cabe à SOF distribuir os “limites disponíveis (*sic*) realizações de despesas discricionárias<sup>35</sup> aos órgãos setoriais do Poder Executivo, considerando o perfil de gasto de cada órgão e as prioridades do governo” (Secretaria de Orçamento Federal, 2014, p. 9). Cabe destacar que os ministérios, inclusive o MEC e conseqüentemente as IFES, só começam a elaborar suas propostas de alocação de recursos após a SOF informar o limite orçamentário de cada órgão. Este tema será detalhado no Capítulo III.

A SPI, na estrutura administrativa do MP, é responsável pela elaboração do Plano Plurianual (PPA), instrumento de planejamento governamental previsto pelo art. 165 da Constituição brasileira que apresenta os compromissos de governo para um período de quatro anos, articulando as políticas públicas de acordo com a estratégia de desenvolvimento nele organizada.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) é, portanto, um ator governamental relevante no processo de alocação de recursos para as IFES, pelo papel fundamental que desempenha na elaboração do Orçamento Geral da União e pelas próprias atribuições que desempenha. Se fosse estabelecida uma hierarquia entre os atores governamentais, ele estaria, juntamente com o MF, no topo da escala de representação. Os

---

<sup>34</sup> Para as informações relativas ao ator governamental institucional SOF utilizou-se o site oficial <http://www.planejamento.gov.br>.

<sup>35</sup> Despesas Discricionárias são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos. <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-discricionaria>.

seus recursos de poder são institucional, tecnológico, financeiro e gerencial<sup>36</sup>. Institucional por ser legalmente o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, responsável pela coordenação, elaboração e consolidação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da proposta orçamentária da União, que compreendem os orçamentos fiscal e da seguridade social (artigo 20, Decreto nº 8.189/2014)<sup>37</sup>.

O recurso de poder tecnológico do MP está na gestão, principalmente por meio da SOF e da SPI, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) que é o sistema informatizado estruturante que dá suporte aos processos de planejamento e orçamento do Governo Federal. Já o recurso de poder gerencial manifesta-se quando exerce o papel de acompanhar e avaliar o comportamento das despesas públicas. O recurso de poder financeiro do MP está na coordenação, elaboração e consolidação da proposta orçamentária da União e com a apresentação de um documento com o referencial monetário para que cada órgão do Governo Federal elabore sua proposta orçamentária. No entanto, o MP atua em estreita articulação com a Presidência da República, quando do estabelecimento dos limites orçamentários que cabe a cada unidade do Governo Federal.

Na definição específica do financiamento das universidades federais, em articulação com o MP, o segundo ator governamental MEC tem sua estrutura administrativa definida pelo Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, que, em seu art. 1º, estabelece suas competências. Assim, enquanto órgão da administração direta, compete coordenar os assuntos relacionados à política nacional de educação, compreendendo desde a educação infantil à educação superior, incluindo avaliação, informação e pesquisa educacional, bem como a pesquisa e extensão universitária. Este decreto regulamenta, ainda, na estrutura do ministério, as unidades que compõem a administração direta, formadas pelas secretarias que coordenam as políticas educacionais e a gestão interna do próprio órgão; e as unidades vinculadas, estas compostas pelas fundações públicas e autarquias<sup>38</sup>.

O MEC, no tocante à educação superior, é responsável pela sua coordenação, cabendo-lhe o controle normativo desse nível de educação bem como do financiamento das IFES, portanto, uma forma de coordenação centralizada no órgão estatal. É representado nesse processo pelo Gabinete do Ministro e pela Secretaria Executiva, que detêm as orientações políticas e institucionais.

---

<sup>36</sup> A classificação dos recursos de poder está fundamentada em Carvalho (2011).

<sup>37</sup> O Decreto nº 8.189/2014 aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas.

<sup>38</sup> A estrutura do MEC pode ser visualizada no Organograma do MEC (Figura 7 do Apêndice).

Assim, o MEC, por meio do Gabinete do Ministro e da Secretaria Executiva, exerce seu poder político e financeiro com base em cenários apresentados pela Secretaria de Educação Superior (SESu) e Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) e decide os montantes de recursos que serão destinados às universidades federais. Recursos financeiros esses negociados e definidos por meio de decretos e portarias orçamentárias anuais<sup>39</sup>.

A Secretaria de Educação Superior<sup>40</sup> (SESu) é a unidade operacional do Ministério da Educação responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior e atua em três dimensões: a expansão e manutenção das universidades federais; desenvolvimento de políticas de inclusão de setores tradicionalmente excluídos da educação superior; e supervisão e regulação do sistema federal de educação superior para garantir a qualidade do ensino.

Na sua estrutura administrativa encontra-se a Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior (DIFES) que desenvolve exclusivamente ações voltadas para as universidades federais. Portanto, entre suas competências institucionais destacam-se as de apoio às instituições federais de ensino superior por meio dos recursos orçamentários destinados à execução de projetos analisados previamente e a de coordenação da política de expansão e fortalecimento da rede de instituições federais de ensino superior. Tais competências são exercidas sob orientação do Gabinete do Ministro e da Secretaria Executiva, quando do estabelecimento das políticas públicas para as universidades federais e a priorização de quais programas dessas instituições devem ser contemplados pelos recursos financeiros operacionalizados pela SPO. A DIFES/SESu tem sob sua gestão a Plataforma de Integração de Dados das IFES<sup>41</sup> (PingIFES).

---

<sup>39</sup> Para visualizar como se estabelece a relação da SESu, SPO, Gabinete do Ministro e Secretaria Executiva ver a Figura 8 - Fluxograma Estrutura interna da SPO e SESu (Apêndice).

<sup>40</sup> Tem suas competências estabelecidas pelo Decreto nº 7.690/ 2012, que, entre as quais se destacam: propor políticas de expansão da educação superior, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE) promover e disseminar estudos sobre a educação superior e suas relações com a sociedade; subsidiar a elaboração de projetos e programas voltados à atualização do Sistema Federal de Ensino Superior; e subsidiar a formulação da política de oferta de financiamento e de apoio ao estudante do ensino superior gratuito e não gratuito.

O PNE, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, tem vigência de dez anos e sua elaboração está prevista no Art. 214, que CF/1998 que determina que a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País; e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. <http://portal.mec.gov.br/>

<sup>41</sup> A Plataforma Integrada para Gestão das universidades federais (PingIFES) é um instrumento de gestão das universidades federais utilizado por seus dirigentes e pela SESu/MEC que permite a consulta, análise, coleta de dados por os todos envolvidos no Sistema de Educação Superior Federal, com diferentes níveis de acesso estabelecidos. Nesta plataforma são coletadas informações da graduação e pós-graduação, dados necessários para elaboração da matriz orçamentária; informações do orçamento da Instituição, bem como dos servidores, necessárias para a elaboração dos indicadores do TCU; e demais informações da Instituição. (MEC, 2009). Atualmente os resultados da Matriz SESu/ANDIFES são gerados a partir de dados coletados na Plataforma de Integração de Dados das IFES (PINGIFES), na qual são informados anualmente, em relação ao

Assim, os recursos de poder do MEC<sup>42</sup> são: institucional, quando estabelece orientações para a distribuição anual de recursos destinados às universidades federais; tecnológico, quando cria PingIFES<sup>43</sup> e o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), o que se articula com o SIOP/MP para disponibilizar às unidades orçamentárias estimativa de receita e suas projeções. O MEC exerce o recurso de poder financeiro quando estabelece para os seus órgãos, autarquias e fundações, os limites orçamentários, cabendo a eles se manifestarem quanto ao que foi estabelecido e fazer as devidas adequações nas suas previsões iniciais.

O terceiro ator governamental é o Ministério da Fazenda, que atua por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que, criada em 10 de março de 1986, por meio do Decreto nº 92.452, veio a assumir as atribuições da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, incorporando também as funções fiscais até então desempenhadas pelo Banco Central e Banco do Brasil S/A. Esta encontra-se dentro do processo orçamentário com o repasse financeiro aos órgãos federais.

A STN, na estrutura do Ministério da Fazenda, é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal. Com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000, assume a competência de reforçar sua atuação no relacionamento com as esferas subnacionais com vistas ao gerenciamento do ajuste fiscal, dentro dos limites de endividamento público.

Assim o MF possui os recursos de poder financeiro e institucional como órgão central do sistema financeiro e contábil, por ser responsável pelas orientações normativas relativas à programação financeira da União bem como a sua execução. Atua diretamente com os órgãos setoriais situados nos ministérios, cabendo à SPO responder pelo MEC às demandas oriundas deste sistema. Esses recursos de poder manifestam-se por meio do controle fiscal e corte orçamentário que são feitos respaldados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outro recurso de poder é o tecnológico, exercido por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que tem por finalidade integrar os sistemas de programação financeira, de execução orçamentária e de controle interno do Poder Executivo e fornecer informações gerenciais, confiáveis e precisas para todos os níveis da Administração.

---

ano anterior, os dados de vagas ofertadas na graduação e pós-graduação, alunos concluintes e área física destinada a laboratórios e salas de aula (MEC, 2013).

<sup>42</sup> A atuação do MEC e os seus recursos de poder em relação ao financiamento das universidades federais vinculam-se às orientações e determinações dos órgãos centrais de planejamento e orçamento.

<sup>43</sup> Para melhor compreensão da Plataforma PingIFES ver o Projeto Plataforma Integrada para Gestão das IFES – PINGIFES, MEC (2004) e Manual de Usuário de Software PingIFES Manager (2009)

Os atores governamentais MP e MF, enquanto órgãos centrais dos sistemas de planejamento e financeiro do Governo Federal, estão em constante processo de articulação com os órgãos setoriais em cada ministério. Em relação ao MEC, essas duas instituições, além das orientações normativas, atuam tecnicamente por intermédio da SPO que tem em seu quadro administrativo Analistas de Planejamento e Orçamento e do Tesouro Nacional<sup>44</sup>, ocupando cargos de decisão e exercendo funções técnicas e estratégicas na formulação e execução da proposta orçamentária do MEC e especialmente a das universidades federais.

Em relação ao processo orçamentário e ao financiamento das universidades federais observa-se que todos os atores governamentais apresentados têm o recurso de poder institucional em comum. Eles mantêm o controle do repasse de recursos financeiros e emitem normas, orientações a serem seguidas e agem de forma articulada. No entanto, percebe-se que o processo de repasse financeiro às universidades federais nem sempre é pautado pelo diálogo e nem sempre são cumpridas as negociações e acordos prévios estabelecidos quando das previsões orçamentárias. Nesse contexto dois atores governamentais têm maior destaque: o MP, que detém o poder institucional sobre o processo orçamentário, e o MF, que detém o poder institucional sobre processo financeiro, ou seja, na gestão da programação e execução financeira dos órgãos do Governo Federal.

Na arena educação superior federal, os atores MEC, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP) e Ministério da Fazenda (MF) constituem seus espaços decisórios relativamente fechados e autônomos em relação às IFES, especialmente quando ocorre contingenciamento de recursos financeiros. O Estado brasileiro, por meio do MEC, MF e MP, age de forma autônoma e isolada em relação à sociedade, por meio do seu conjunto de funcionários, para fazer valer seus interesses, identificando-se o que Skocpol (1985 *apud* CARVALHO, 2011) definiu como o “insulamento”<sup>45</sup>. Para a autora, “trata-se da capacidade dos funcionários estatais ou do aparato burocrático em formular e implementar políticas públicas de maneira mais ou menos autônoma e/ou distintas, em face das pressões dos atores sociais” (SKOCPOL, 1985, *apud* CARVALHO, 2011, p. 9).

As IFES<sup>46</sup> compõem, também, a estrutura organizacional do MEC como entidades vinculadas, quais sejam autárquicas ou fundações públicas. Sua organização e seu

---

<sup>44</sup> Esses analistas são servidores federais que constituem a carreira descentralizadas criada pela Lei 8.270/91.

<sup>45</sup> De acordo com Carvalho (2011) o conceito de insulamento foi desenvolvido por Skocpol (1985).

<sup>46</sup>As universidades foram transformadas em autarquias de regime especial e fundações de direito público pela Lei 5.540/1968, o regime especial foi reafirmado pela Lei nº 9.394/1996. Estes estatutos administrativos foram criados com a Reforma Administrativa estabelecida e regulamentada com o Decreto-Lei nº 200/1967, que passou a regular a estrutura, as atribuições e o funcionamento da Administração Federal, bem como seu o processo orçamentário As fundações públicas foram regulamentadas e definidas pela Lei 7.596/1987. No seu artigo 3º ficou estabelecido que “As universidades e demais instituições federais de ensino superior, estruturadas sob a forma de autarquia ou de fundação pública, terão um Plano Único

funcionamento estão disciplinados em estatutos e em regimentos das unidades que as constituem, submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente, uma vez que dispõem de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal (Art. 54 da LDB/96).

No entanto, as universidades federais têm como principais articuladores para as tomadas de decisão de suas políticas, duas entidades, a ANDIFES e o ANDES-SN<sup>47</sup>, consideradas com os atores sociais representantes do conjunto das universidades públicas federais brasileiras para esse trabalho de pesquisa. Isto significa que as universidades federais, enquanto instituições públicas vinculadas ao Governo Federal, têm como interlocutores para a defesa de seus interesses duas organizações de caráter privado.

A ANDIFES, criada em 23 de maio de 1989, constituiu-se, a partir de 1994, a representante oficial das universidades federais na interlocução com o governo federal, quando passou a coordenar, juntamente com o MEC, a elaboração da fórmula matemática que estabelece os critérios para a distribuição de recursos entre as universidades federais. Segundo Carvalho (2011), essa entidade surge de uma dissidência com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)<sup>48</sup>.

As principais diretrizes da ANDIFES são a integração, valorização, representação e defesa das IFES que se traduzem na reafirmação de uma universidade federal, pública e de qualidade. Tem por finalidade exercer o papel central como interlocutora das políticas públicas na proposição de critérios de financiamento para as universidades federais. Segundo Carvalho (2011), o poder de atuação desse ator junto ao poder público é de natureza político-ideológica, por meio de proposições manifestadas em documentos que muitas vezes servem de subsídios para a elaboração de documentos do MEC.

Ainda, segundo a autora, em governos anteriores atuou, conjuntamente com outras organizações, para pressionar o Poder Público por uma universidade pública de qualidade. No entanto, a partir de 2003, estabeleceu uma aproximação maior com o Governo Federal. A

---

de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos para o pessoal docente e para os servidores técnicos e administrativos, aprovado, em regulamento, pelo Poder Executivo, assegurada a observância do princípio da isonomia salarial e a uniformidade de critérios tanto para ingresso mediante concurso público de provas, ou de provas e títulos, quanto para a promoção e ascensão funcional, com valorização do desempenho e da titulação do servidor". Para visualizar as universidades federais ver Quadro 3 do Apêndice.

<sup>47</sup> Para as informações desses atores sociais foram utilizados documentos como o Estatuto do Andes- SN, atualizado e em 10 a 15 de fevereiro de 2014, e os sites <http://www.andes.org.br/andes/portal.andes> e <http://www.andifes.org.br/>

<sup>48</sup> É uma entidade que surgiu em decorrência do Simpósio Nacional de Reitores, realizado em 1961. Em 1966, saiu a decisão de constituir uma comissão de dirigentes, responsável pela redação do documento de criação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, CRUB. Assim, foi criado a 30 de abril de 1966, trata-se de uma associação civil, sem fins econômicos, de natureza eminentemente educacional, que congrega, por seus reitores, as universidades brasileiras. Foram considerados apenas esses dois atores por terem sido mais atuantes em relação à autonomia e ao financiamento das IFES no período analisado.

ANDIFES tem atualmente uma inserção maior no processo decisório de alocação de recursos financeiros das universidades federais, que se dá por meio de duas comissões, a de Modelo e a de Orçamento. Trata-se de um setor na estrutura da ANDIFES, criado em 1995, com a finalidade de acompanhar e analisar as diretrizes e a política orçamentária e financeira, bem como de propor alterações e suplementação de forma a garantir o pleno funcionamento das universidades federais.

As Comissões têm, também, uma atuação constante junto ao MEC no que se refere à programação orçamentária, com participação na definição de uma base de dados referentes ao programa de custos e de acompanhamento e avaliação das atividades das universidades federais.

Entretanto, em relação ao ator social ANDIFES, em que pese a criação de uma comissão paritária para a elaboração da proposta orçamentária das universidades federais, no âmbito do MEC, a sua participação é limitada à definição de critérios para a elaboração da matriz de distribuição e de alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas de Custeio e de Capital, conhecida como Matriz ANDIFES<sup>49</sup>. Dessa forma o seu recurso de poder é de natureza político-ideológica e de certa forma institucional ao ser o principal idealizador de uma matriz de distribuição de recursos financeiro entre as universidades federais.

O ANDES-SN constituiu-se em sindicato apenas em 1988, sua origem está na Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), entidade jurídica de direito privado, com natureza e fins não lucrativos que por sua vez, teve seu processo de criação a partir das Associações Docentes, que surgiram em várias Universidades brasileiras, em 1976, como uma reação às intervenções do regime militar e na defesa dos interesses dos seus docentes. Ao constituir-se em ANDES-SINDICATO NACIONAL, passou a ter por finalidade a defesa e a representação legal dos docentes, sejam estes da educação básica ou da educação superior e respectivas modalidades, das Instituições de Ensino Superior (IES), públicas e privadas.

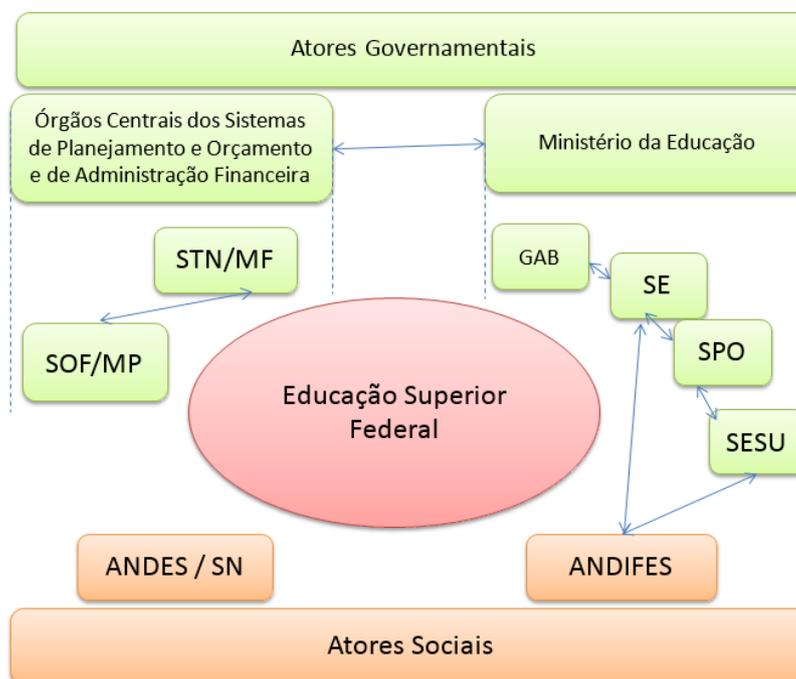
Sua atuação junto ao poder público se dá por meio de representações de ações diretas de inconstitucionalidades apresentadas ao Poder Judiciário, ao Ministério Público Federal, por meio da atuação no Congresso Nacional e documentos que analisam e criticam as políticas educacionais estabelecidas pelo Governo Federal para a educação superior. Outra forma de atuação é a mobilização da categoria com paralizações, por meio de greves. Sendo, portanto, seu recurso de poder de natureza político-ideológica.

---

<sup>49</sup> Ver Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010 e Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013 para maiores informações sobre a institucionalização da Matriz Andifes.

Para representar os atores governamentais e sociais envolvidos no processo orçamentário das universidades federais foi elaborada a figura 2, conforme o estabelecimento de suas relações na arena decisória educação superior federal. Na parte superior estão os atores governamentais inter-relacionados. Na parte inferior encontram-se os atores sociais, estando apenas a ANDIFES ligada à SESu, pois somente esta participa do processo formal de decisão de alocação de recursos financeiros.

Figura 2. Arena Educação Superior Federal



Fontes: Manual Técnico de Orçamento (2014), SPO/SE/MEC. Elaboração própria.

É possível perceber a existência de articulação entre os atores governamentais e sociais na arena educação superior federal, quando se trata do financiamento das universidades federais. Essa figura representa a articulação direta dos órgãos centrais do processo orçamentário, respaldados no arcabouço legal<sup>50</sup>, com o MEC para a definição dos limites orçamentários, de acordo com as competências dos três ministérios que compõem o Governo Federal. A SPO é o elo operacional entre os órgãos centrais do sistema orçamentário e a SESu, que se articula com o ator social ANDIFES. Por sua vez este ator social articula-se diretamente com a SESu e a Secretaria Executiva, quando da elaboração da fórmula de

<sup>50</sup> Esse conjunto de normas legais envolvem o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e as orientações do Manual Técnico Orçamentário e outra Leis do Sistema de Planejamento e Orçamento.

cálculo, estabelecendo suas estratégias para atuar no processo decisório de financiamento das IFES.

O ator social Andes-SN não tem uma articulação formal no processo de definição dos recursos orçamentários das universidades federais, mas manifesta-se por meio de críticas aos critérios de distribuição dos recursos orçamentários para a educação superior federal.

### **2.3 Jogo de interesses em torno da autonomia e do financiamento das IFES**

A existência de articulação entre os atores governamentais e sociais na arena educação superior federal em relação ao financiamento estende-se para o consenso quando se trata do reconhecimento que as universidades federais passam por crise e são necessárias medidas que apontem soluções para a expansão com inclusão. Para tanto, tais soluções passam pelo entendimento que os atores têm de definição de critérios de alocação de recursos financeiros de autonomia financeira e de financiamento<sup>51</sup>. Assim, neste item será feita a análise de como se efetivou esse entendimento e para tanto, serão considerados os documentos oficiais, propostas de leis, relatórios, manifestações públicas e pareceres.

No tocante à autonomia financeira e ao financiamento, foco desse estudo, todos os atores são unânimes no sentido de que as universidades federais necessitam ser mais autônomas, no entanto divergem quando se trata da disponibilidade de mais recursos financeiros. Para tanto, os atores governamentais e sociais vêm, desde 1990, a partir de seus recursos de poder apresentando propostas, sugestões e tomando decisões nem sempre consensuais.

Portanto, partindo dos documentos levantados, que evidenciam como se deu a definição e reinterpretação de autonomia financeira pelos atores governamentais e sociais, com vistas ao estabelecimento de critérios para a alocação de recursos financeiros a elas destinados, serão identificadas as divergências entre os atores envolvidos, que farão valer sua capacidade de influenciar a decisão governamental.

Assim, tomando Howllet, Ramesh e Perl (2013) como referência, em que pese a decisão da política pública e sua implementação serem de responsabilidade governamental, os grupos organizados advogam seus interesses e muitas vezes podem exercer influência considerável sobre tais políticas, por meio dos seus recursos de poder.

---

<sup>51</sup> A crise das universidades federais abrange também o estabelecimento da carreira docente e de uma política de pessoal, do regime jurídico, do processo de escolha de dirigentes e da avaliação institucional. No entanto, esses aspectos não serão abordados nesta pesquisa.

Ao analisar como se estabelece o jogo de interesses dos atores em relação à reinterpretção da autonomia de gestão financeira aliada ao financiamento das universidades federais brasileiras, a partir da década de 1990, pretende-se verificar em um primeiro momento qual foi a compreensão do Governo Federal, em um contexto de reconfiguração da educação superior brasileira, em especial a pública, expressa por meio de proposta de emenda constitucional, medidas provisórias, leis e decretos. Em seguida, como os atores sociais posicionaram-se e manifestaram-se sobre o tema, a partir do estabelecido pelos atores governamentais. Cada período governamental será acrescido do posicionamento dos atores sociais ANDIFES e ANDES-SN.

Os atores governamentais, por ocuparem posições institucionais estratégicas, e serem eles que propõem as políticas públicas e tomam decisões, com o recurso de poder institucional, agiram, inicialmente, por meio de propostas de emendas constitucionais ao art. 207 da Constituição Federal. Propostas essas condicionadas e pautadas por uma agenda de ordem macroeconômica, consubstanciada em uma orientação voltada para o equilíbrio fiscal e das contas públicas, com profundas mudanças na forma de gestão do Estado brasileiro, especialmente na execução do gasto público<sup>52</sup>. Contraoendo-se, muitas vezes, às conquistas que fez da CF/1988 referencial para a garantia dos direitos e proteção social e um avanço jurídico-legal para a implantação das políticas sociais. Para Cardoso (2011) tais mudanças resultaram

[...] do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como no intrassetor público, as reformas impuseram um caráter pró-mercado às políticas sociais brasileiras, em detrimento do princípio público e universalizante que está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social.

Nesse sentido, a expressão universalização restrita tem como referência o fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento, no que diz respeito ao conjunto das políticas de educação e de seguridade (saúde, previdência e assistência social), não se firmou totalmente, nem como princípio ideológico geral e tampouco como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas, passados já mais de 20 anos da promulgação da Carta constitucional. (CARDOSO, 2011, p. 30).

Assim, durante o **Governo Collor de Melo (1990-1992)**, que foi marcado pelo discurso de enxugamento da máquina administrativa do Estado, de acabar com a inflação e de modernização da economia, o ensino superior federal foi alvo de propostas de alterações como se observa em três documentos que propuseram mudanças significativas para esse setor: o Programa de Governo “Brasil: Um projeto de reconstrução nacional”(1990) o “Programa

---

<sup>52</sup> Para melhor compreensão das orientações econômicas e o contexto sócio-político estabelecidos a partir de 1990, ver o documento Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993.

Setorial de Ação do Governo Collor na área de Educação-1991/1995” e a Proposta de Emenda Constitucional nº 59/1991. Todos trataram da autonomia universitária.

No Programa de Governo “Brasil: Um projeto de reconstrução nacional”, para o ensino superior federal destacam-se os principais pontos que relacionados à autonomia das universidades federais, quais sejam:

- a implantação da autonomia por meio de um processo de desregulação com revisão da legislação atual;
- a obtenção de maior eficácia do ensino superior federal com adequação curricular aos padrões emergentes de produção;
- a obtenção de maior eficiência das universidades federais vinculando a alocação de recursos à avaliação de desempenho para incentivar ganho de produtividade e equidade no ensino. Implantação de projetos que possibilitassem o desenvolvimento institucional e capacitação gerencial das universidades, bem como estimular as universidades a buscarem recursos extra-orçamentários, junto às empresas, para estimular a pesquisa; e
- discussão da gratuidade indiscriminada do ensino público de graduação e da diminuição de vagas pelo Governo Federal. (Item 1.8.2.4, p.78/79),

Ainda em relação à educação foi apresentado o “Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de Educação-1991/1995”, tornando-se o primeiro documento oficial de Governo que explicitava a política educacional, fixando metas e definindo recursos. Para o ensino superior federal, o documento aponta que,

O acolhimento pela Constituição da autonomia implica o reconhecimento de sua especificidade no conjunto das instituições públicas. A legitimação dessa autonomia dependerá da avaliação de desempenho dessas instituições. A avaliação constitui o instrumento privilegiado para que as Instituições de Ensino Superior conheçam melhor as condições de desenvolvimento de suas atividades de produção e disseminação do conhecimento, podendo explicitá-las para a sociedade (p. 8).

O documento aborda a autonomia universitária no item 2.9 que diz:

2.9. Autonomia da Universidade, implicando um processo de desregulamentação que se inicia com revisão da legislação atual, culminando na elaboração da legislação complementar que dará ênfase aos procedimentos de avaliação supervisão e gestão administrativa financeira, patrimonial e didático-científica. Com a desregulamentação abre-se a possibilidade de as Universidades fixarem salário dos professores e realizarem concursos para a contratação de pessoal, de acordo com suas próprias necessidades (p. 25).

Para o cumprimento do especificado nos dois documentos de Governo, foi encaminhada ao Congresso Nacional a PEC nº 59/1991<sup>53</sup> que teve como iniciativa alterar as regras da autonomia universitária prevista no art. 207 da CF/1988<sup>54</sup>. A partir dessa proposta, as universidades passariam a ser entidades de natureza jurídica própria, os recursos destinados às universidades seriam alocados em parcelas fixas e elas arcariam com as despesas com seu pessoal ativo, inativos e respectivos pensionistas. As universidades não poderiam destinar mais de oitenta por cento dos seus recursos orçamentários às despesas de pessoal. Isto é, pretendia-se destinar às IFES um percentual fixo da receita resultante de impostos da parte vinculada à educação. Os valores recebidos deveriam contemplar os salários e as despesas de custeio e os novos investimentos, e ainda as aposentadorias e pensões dos seus servidores públicos<sup>55</sup>.

O encaminhamento do conjunto de medidas, propostos pelos atores governamentais, que seriam implementadas por meio de emendas à Constituição Federal de 1988, tinha por finalidade promover mudanças estruturais voltadas ao ajuste fiscal, cortes de despesas e aumento de receitas com o fim de combater a inflação e modernizar a economia. Tais mudanças foram justificadas na Exposição de Motivos nº 411, de 3 de outubro de 1991, assinada pelos Ministros, à época, da Justiça, da Economia, da Fazenda e do Planejamento, da Infraestrutura e do Secretário da Administração Federal. No texto, a justificativa para as mudanças na autonomia das universidades públicas foi detalhada em 3 (três) itens, quais sejam:

44. As alterações propostas para o artigo 207 da Constituição consideraram que as universidades padecem de diversos problemas de ordem estrutural e de gestão, que vêm afetando seu funcionamento e repercutido negativamente na qualidade de seus serviços.

45. A situação atual das universidades federais está a requerer reformas profundas no sentido de superar seu arcaísmo, a baixa produtividade e a ineficiência e a melhorar-lhes qualitativamente o desempenho.

46. Nesse sentido, busca-se atribuir-lhes maior autonomia e conferir-lhes natureza jurídica própria. Serão destinadas às universidades públicas, para financiamento de suas despesas, parcelas fixas dos recursos da União destinados à educação. Eventuais gastos adicionais correrão à conta de fontes alternativas de financiamento

---

<sup>53</sup> A PEC nº 59/1991 resultou do desmembramento da PEC nº 51/1991, denominada de “Emendão”, que tratou de temas distintos como ajuste fiscal, desregulamentação da economia, funcionário público e reforma universitária, dentre outros. Tais emendas fizeram parte de um conjunto de medidas que objetivavam uma reforma voltada para a abertura da economia, ingresso do capital estrangeiro, redução do monopólio estatal e concessão de serviços públicos.

<sup>54</sup> Há o entendimento no meio jurídico que o art. 207 é autoaplicável. Segundo Ranieri (2013) não necessita de lei complementar e qualquer alteração para mudar a sua interpretação só é possível por meio de emenda constitucional. Acredita-se assim que as iniciativas governamentais para mudar a interpretação da autonomia universitária só são possíveis com mudança na CF/1988.

<sup>55</sup> Os servidores das universidades federais são pagos pelo Tesouro Nacional, via repasse de recursos financeiros pelo MEC, e fazem parte do Regime Jurídico Único, criado pela CF/1988, e regulamentado pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Portanto, tais servidores são estatutários e lhes são asseguradas a mesmas regras do RJU.

obtidas pelas universidades através de necessária interação com a comunidade (Exposição de Motivos Interministerial, 1991).

À medida que os atores governamentais davam início a uma ação articulada para promoverem os ajustes necessários ao momento econômico do país e, ao mesmo tempo, responderem às demandas da sociedade por uma educação superior pública de qualidade, sem que isso implicasse aumento de gastos para o Estado brasileiro, os atores sociais posicionavam-se reagindo a tais mudanças e mobilizando-se para que o reivindicado fosse atendido com o aumento do gasto estatal.

As manifestações do ator social ANDIFES em relação ao seu entendimento de autonomia financeira vieram na forma de reações e contraponto às propostas de tentativas de alterações constitucionais apresentadas pelo Governo Federal, como ser pode observado nos documentos “Relatório das Discussões sobre Autonomia” (ANDIFES, 1993) e “Autonomia Universitária” (ANDIFES, 1994).

A ANDIFES, no exercício do seu recurso de poder de natureza político-ideológica, partindo da interpretação de que a autonomia universitária e o financiamento das IFES são questões emergenciais e importantes para serem enfrentadas pelos dirigentes das universidades, adotou diferentes estratégias: instituiu comissões internas, fez parte de comissões instituídas pelo MEC, atuou junto ao Congresso Nacional, propôs critérios para financiamento das IFES e apresentou documentos/pareceres sobre autonomia universitária.

Internamente à sua estrutura, a ANDIFES criou a Comissão Técnica de Autonomia<sup>56</sup> para estudar o tema autonomia universitária. Esta partiu do reconhecimento de que, em decorrência de inúmeras normas oriundas do poder público, as universidades federais, com dificuldade de implementar o preceito constitucional, vinham cada vez mais se afastando da autonomia, aliando-se a isso, a inexistência de modelo de autonomia universitária preciso e nacionalmente definidos.

Dessa forma, para a ANDIFES a maior dificuldade estava na autonomia para a elaboração orçamentária e execução financeira. Entendendo que não seria necessária a mudança no art. 207 da CF/1988, defendeu que uma lei complementar seria suficiente. Assim, cogitou que a saída poderia ser o Projeto de Lei Complementar nº 119/1992<sup>57</sup>, já tramitando na Câmara Federal, com as devidas adequações.

---

<sup>56</sup> A Comissão Técnica de Autonomia, da ANDIFES, tem por objetivo a regulamentação da autonomia universitária para a manutenção da universidade pública e gratuita, promovendo o debate sobre o tema “autonomia universitária” com o envolvimento da comunidade interna e externa. Não localizei documentos que indicassem a data de criação dessa comissão.

<sup>57</sup> O cenário que se colocava para as universidades federais, em relação ao financiamento e sua autonomia, já nos primórdios dos anos de 1990, fez com surgisse na Câmara dos Deputados uma Proposta de Lei Complementar (PLC), nº 119/1992, Dep. Ubiratan Aguiar, que resolveria o impasse e regulamentaria a gestão financeira e administrativa das universidades federais.

De acordo com Amaral (2008), no documento “Algumas observações sobre a autonomia universitária, 1992” a Comissão de Autonomia da ANDIFES manifestou seu receio em relação à mudança do dispositivo constitucional à maneira governamental,

Em “Algumas observações sobre a autonomia universitária, 1992”, documento da ANDIFES, a comissão criada para negociar com o MEC apresentava sua desconfiança em relação às propostas governamentais e faziam as seguintes análises. “Existe considerável desconfiança no seio da comunidade universitária sobre as reais vantagens de se efetivar, de imediato, a autonomia das IFES. A desconfiança é plenamente justificada, considerando-se o nível de incerteza que tem caracterizado a vida financeira das IFES nos últimos anos.

Orçamentos não são cumpridos, recursos são contingenciados, repasses de verbas são absolutamente irregulares e a própria execução orçamentária tem sofrido os prejuízos inevitáveis decorrentes dos grandes atrasos na aprovação e sanção do Orçamento Geral da União”. (1992 ANDIFES *apud* AMARAL, 2008, p. 20).

No documento resultante dos trabalhos da sua Comissão Técnica de Autonomia, a ANDIFES manifestou-se que era necessário identificar qual era a autonomia desejável, possível e como implementá-la. Defendeu que a instituição da autonomia fosse complementada com a implantação de um sistema de avaliação, pois as duas se inter-relacionam. Dessa forma, o modelo de autonomia defendido foi “de autonomia total, que passa, necessariamente, pela garantia e definição clara da fonte de financiamento, em valores reais e regulares, por parte do poder público” (ANDIFES, 1993, p. 20).

As propostas do Governo Federal a partir de 1990 foram fortemente criticadas também pelo ator social **ANDES-SN**. Com entendimento distinto do Poder Executivo sobre autonomia universitária e financiamento das universidades públicas federais, o sindicato questionou a legitimidade social das propostas, frente à verdadeira autonomia universitária que se desejava alcançar. Assim, o ANDES-SN, com seu recurso de poder de natureza político-ideológica, passou a atuar por meio de manifestos e documentos propositivos entregues a parlamentares com sugestões de emendas aos projetos de leis governamentais.

As posições defendidas pelo ANDES-SN encontram-se no “Caderno 2, Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira”<sup>58</sup> (ANDES, 1996). O Sindicato defendeu que a

---

tendo como referência os artigos n°s 165 e 207 da /1988. O PLC objetivava oferecer a essas instituições condições para administrar os recursos a elas disponibilizados pela União, bem com a carreira de docente e de pessoal administrativo. O financiamento seria por meio de dotação global, com discriminação das finalidades e com critérios de distribuição. Previa ainda a implantação de um sistema de avaliação institucional a cargo do MEC. Cabe destacar que até aquela data não havia critérios para distribuição de recursos como a Matriz ANDIFES. O PLC n° 119/1992 foi arquivado em 2003 e outras iniciativas do Governo Federal foram apresentadas ao Congresso Nacional com o fim de mudar a forma de financiamento das universidades federais por meio da alteração do art. 207 da CF/1988.

<sup>58</sup>Trata-se de um documento que teve sua primeira edição em 1986, reeditado, em 1996, em 2003 e em 2013. As reedições, revisões e atualizações ocorreram sempre que houve necessidade de atualizar as deliberações dos professores relativas ao modelo de universidade para fazer frente às posições governamentais. Estas identificadas, no documento, como sendo contra a verdadeira autonomia das universidades públicas e de cunho neoliberais. As versões do documento são utilizadas para destacar as diferentes posições do ANDES-SN.

autonomia das universidades públicas federais passasse pelos princípios democráticos estabelecidos pela comunidade acadêmica, com instituições criadas e mantidas pelo Estado. Assim, é do entendimento do ANDES-SN que “a construção de uma Universidade Pública, na acepção plena da expressão, exige como pré-condição a garantia de recursos públicos para o seu financiamento” (p.26). Portanto, para o financiamento das universidades federais, o sindicato sugeriu que as propostas orçamentárias fossem elaboradas de forma democrática e participativa pelos setores das instituições universitárias que desenvolvem as atividades de ensino, pesquisa e extensão. Após a elaboração fossem apreciadas, “consolidadas e aprovadas por colegiados democraticamente constituídos” ( ANDES-SN, 1996).

Quanto à proposta governamental de mudança do art. 207 da CF/1988, o ANDES-SN defendeu sua manutenção por entender que o artigo seria suficiente para garantir a autonomia universitária. Tal defesa decorreu do entendimento que o artigo constitucional resultou de um amplo debate e mobilização no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte<sup>59</sup>, quando também foi formulada a ideia da não divisão entre ensino, pesquisa e extensão como possibilidade de uma universidade pública gratuita e com relevância social.

Na avaliação do ator social ANDES-SN, o que se viu durante toda década de 1990, na educação superior, foi a indução da eficiência e da competição entre as instituições, em detrimento de uma discussão colaborativa e participativa entre governo Federal, professores, alunos, ANDES-SN e demais segmentos envolvidos na construção de uma universidade pública federal voltada para as reais necessidades da sociedade brasileira.

O entendimento do ANDES-SN é que o exercício da autonomia universitária precisa ser garantido em relação a quem mantém a instituição. No caso da universidade pública, esta seria autônoma em relação ao Poder Executivo. Assim, como a ANDIFES e exercendo o seu recurso de poder de natureza político-ideológica, também identificou no Projeto de Lei Complementar nº 119/1992 a solução para o enfrentamento da crise de financiamento das IFES e sem que fosse necessária a alteração do art. 207da CF/1988.

Por intermédio do relator do PLC nº 119/1992, o então Deputado Florestan Fernandes apresentou um substitutivo, no qual o ANDES-SN sentiu-se contemplado. Na justificativa para o substitutivo, o relator destacou que como forma de reforçar o preceito constitucional, a institucionalização de um novo padrão de financiamento para as universidades federais

---

<sup>59</sup> O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte foi criado em Brasília, no dia 9 de abril de 1987, por iniciativa da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior-ANDES, articulando-se com as entidades ANPEd e CEDES. Nessa mesma semana, foi instalada a subcomissão de Educação, Cultura e Esporte da Assembleia Constituinte. Integraram o Fórum quinze entidades nacionais, científicas, sindicais e estudantis. Foi elaborada uma Carta de Princípios em torno das proposições para educação na Constituinte: <http://www.gestrado.org>. Este fórum também atuou na elaboração do Projeto de Lei da LDB.

deveria ser objeto de legislação com o fim de apenas regulamentar o dever do Estado de manutenção e desenvolvimento das universidades federais. Dessa forma, o entendimento do relator foi que

São conhecidas as dificuldades vivenciadas pelas instituições federais de ensino superior-IFES em consequência da pressão financeira dos últimos tempos. As limitações orçamentárias e a oscilação na liberação dos recursos são dificuldades exacerbadas pela ausência ou inadequação de critérios racionais para a distribuição e gestão eficiente da parcela dos tributos públicos. A ausência de autonomia e flexibilidade para a gestão dos recursos financeiros, seja os que recebe da União, seja os que conquista por seus próprios meios, tem impossibilitado o estabelecimento de uma gestão acadêmica mais eficiente, condição para o aprimoramento da qualidade de suas atividades precípuas, o ensino, pesquisa e extensão [...] Esta é a razão que me levou à decisão de apresentar um Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar do nobre deputado Ubiratan Aguiar [...] liberadas as restrições previstas no art.15 da Lei 4.320 de 13 de março de 1964<sup>60</sup>, as IFES terão condições legais e estímulos para tornarem-se eficientes e relevantes em suas ações institucionais, pois poderão racionalizar seus gastos e seus investimentos e incorporarem aos seus recursos próprios os saldos positivos que vierem a realizar ao final de cada exercício financeiro. Submetidas aos controles externos previstos em lei e à vigilância social prevista na avaliação, as IFES poderão melhor corresponder às suas finalidades científicas e sociais (FERNANDES, 1994, s/p).

No embate que se formou entre os atores governamentais e sociais, à época, em relação ao entendimento de autonomia financeira e financiamento das universidades federais, Schwartzman, Durham & Goldemberg<sup>61</sup> (1993), estudiosos da educação superior brasileira e ocupantes de posições de destaque no Governo Federal, apresentaram suas considerações em defesa das medidas governamentais. Destacaram que, em relação às universidades federais, tais medidas seriam pertinentes, pois elas foram avaliadas como um segmento educacional que consome a maior parte dos recursos orçamentários do MEC. Para os autores, o fato de serem universidades públicas não proporcionavam estímulos para a melhoria do desempenho. A defesa dos autores evidencia-se no texto transcrito a seguir:

<sup>60</sup> A Lei nº 4.320, de 13 de março de 1964, ainda em vigor, estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

<sup>61</sup> Ao se citar esses autores considera-se importante descrever que papel eles desempenharam na educação superior brasileira durante a década de 1990. José Goldemberg foi Secretário de Ciência e Tecnologia do Ministério da Ciência e Tecnologia (1990-1991) e também ministro quando assumiu a pasta do Ministério da Educação (1991-1992), durante o governo Collor. Eunice Durham foi Secretária Nacional de Política Educacional do MEC. (1990); participou da Secretária Nacional de Educação Superior (1990-1991); foi representante da CAPES no Conselho Científico do CNPq, (1990-1991); representante do Conselho de Ciência e Tecnologia da Presidência da República em 1992; presidente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) durante o governo Collor; Diretora geral da CAPES-Ministério da Educação em 1995 no governo FHC, ainda durante o governo Fernando Henrique foi Presidente interina da CAPES; e foi ainda vice-presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Simon Schwartzman durante o governo FHC foi presidente do IBGE e em outros governos foi relator na Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior e na Comissão Nacional de Reforma Administrativa, membro do comitê assessor do Programa de Política e Gestão em Ciência e Tecnologia e membro da Comissão de Avaliação dos Institutos do Milênio do Ministério da Ciência e Tecnologia. Goldemberg, Durham e Schwartzman contribuíram para as tomadas de decisão no que dizia respeito à reformulação do ensino superior brasileiro nas décadas de 1980 e 1990.

Durante a gestão José Goldemberg no Ministério da Educação, no período 1991-1992, surgiram diversas iniciativas de uma reforma mais profunda do ensino superior federal, que, no entanto, se frustraram com a crise política do governo Collor. Um dos principais projetos foi o de substituir os atuais procedimentos de controle centralizado e burocrático das universidades públicas por mecanismos fundados em um sistema que associasse a autonomia das universidades na definição de seus objetivos e autonomia de execução, com procedimentos permanentes de acompanhamento e avaliação de resultados (SCHWARTZMAN; DURHAM; GOLDEMBERG, 1993, p. 30).

O governo Collor não teve tempo suficiente para levar a cabo as propostas a que se propôs, mas tampouco foram esquecidas pelos governos seguintes. Com o seu impedimento, os dois últimos anos foram concluídos sem grandes alterações para o ensino superior. Pode-se inferir que foi dado início ao processo de reestruturação das universidades federais caracterizada pela desregulamentação, eficiência e competitividade, bem afinada com o discurso de abertura e modernização de mercado.

Durante o curto período do **Governo Itamar Franco (1993-1994)**, o MEC, diante da iniciativa do Poder Legislativo e da mobilização da ANDIFES e do ANDES-SN para que o PLC nº 119/1992 fosse adiante, criou, com a Portaria /MEC nº 350/1994<sup>62</sup>, a “Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia/94”. Dos trabalhos da comissão resultou o documento “Relatório Final da Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia /1994” (MEC, 1994). Desse relatório, merece destaque o reconhecimento de que embora, a autonomia universitária estabelecida como prerrogativa de direito constitucional fosse, em tese, autoaplicável, na prática tem sido limitada por sobreposição de normas legais.

Para a Comissão do MEC a autonomia de gestão financeira e patrimonial relacionava-se com a garantia de que os recursos públicos a serem repassados às universidades federais seriam em quantidade e prazos que permitissem o planejamento de suas atividades e assegurassem sua execução dentro dos parâmetros da qualidade esperada (MEC, 1994).

O texto destacou, ainda, que o alcance da autonomia financeira desejada está relacionado ao acesso eficiente aos sistemas operacionais, ao gerenciamento dos recursos próprios, a alterações nas regras de licitações, e ao processo de prestação de serviços<sup>63</sup>. Este último, não consensual na Comissão, tratou de prestação de serviços pagos, exploração de

<sup>62</sup> A Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia /1994 foi composta por representantes da SESu/MEC, ANDIFES, ABRUEM, ANUP, FÓRUM DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS, ANDES-SN, FASUBRA SINDICAL E UNE, sob a coordenação do Secretário da SESu/MEC. Para subsidiar a discussão sobre a temática autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades federais várias reuniões foram realizadas além de um Seminário Nacional, em Brasília. Sobre essa Comissão ver Portaria MEC nº 350 de 10 de março de 1994 e o Relatório Final da Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia /1994.

<sup>63</sup> No Relatório Final da Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia /1994 o subtema 3.3.1.7 Prestação de Serviços Onerosos, Utilização de Recursos Próprios para Pró-Labore e Complementação Salarial, teve sua redação sob a responsabilidade da representação do ANDES- SN.

patentes e comercialização de produtos resultantes de atividades relacionadas especialmente à pesquisa.

A ANDIFES como participante da “Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia/94”, do MEC, foi atuante e fez-se representada pelos membros da sua Comissão Temática de Autonomia, que já vinha desenvolvendo estudos sobre o tema. Assim, apresentou como subsídio aos trabalhos do MEC o “Documento Preliminar da Comissão Temática” (ANDIFES, 1993) e o “Relatório das Discussões sobre o Tema Realizadas pelo Conselho Pleno” (ANDIFES, 1993). Trabalhos esses resultantes do esforço de fazer avançar a efetiva implementação da autonomia das universidades federais.

No Documento Preliminar de sua Comissão Temática, a ANDIFES admitiu que a autonomia poderia ser um risco e constituir-se um alívio orçamentário para o governo,

[...] tendo em vista seus limites orçamentários em oposição à voracidade orçamentária sem limites das universidades, uma vez que se desconhece, em virtude do atual contexto econômico-inflacionário brasileiro, o custo efetivo de cada universidade” (ANDIFES, 1993, p. 8).

Nesse mesmo documento, a ANDIFES descartou a implantação de uma autonomia sem um planejamento dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, bem como a possibilidade de que ela fosse implementada de forma unilateral pelo Governo Federal. Se assim fosse, poderia levar as IFES à privatização ou tornar inviável suas funções de ensino, pesquisa e extensão. Por outro lado, não defendeu uma autonomia desvinculada da realidade brasileira. A defesa foi na direção da implantação da autonomia universitária e da educação considerada como compromisso de Estado.

A ANDIFES, reconhecendo mais uma vez a crise conjuntural que o país passava, destacou duas linhas básicas de entendimento de autonomia: uma como um processo gradual e de longo prazo, intercalado por uma avaliação consistente para correção de rumo; outra, como um processo integrado onde as atividades fins das IFES fossem preservadas. Portanto, a autonomia seria respaldada pelo processo de avaliação que consistiria no autoavaliação e na avaliação externa.

Outro aspecto tratado no documento da Comissão Temática da ANDIFES foi que a crise orçamentária do Governo Federal impedia uma distribuição democrática dos recursos financeiros entre as universidades federais, não contemplando as necessidades das mesmas na sua totalidade. Dessa forma, vislumbrou, no documento, diferentes possibilidades de

autonomia financeira, com fixação inicial de um percentual orçamentário com base na tributação.

Dos tipos de autonomia apresentados nos documentos da ANDIFES, destacam-se quatro modalidades. A **autonomia total**, que implicaria na gestão de recursos orçamentários suficientes para garantir a universidade pública, gratuita e de qualidade com as IFES decidindo onde e como gastar os recursos. Esta proposta seria inviável diante das limitações orçamentárias do Governo Federal. A **autonomia com complementação**, ficaria o pagamento de pessoal assegurado por meio de recursos extraorçamentários. Outras duas alternativas seriam a **autonomia para OCC** e **autonomia para OCC com regime jurídico próprio**. Essas duas últimas, propostas foram consideradas complexas uma vez que o próprio MEC não tinha autonomia para viabilizar uma condição financeira diferenciada para educação brasileira.

A ANDIFES ainda considerou como um espaço de autonomia para as IFES, as suas fundações de apoio, como uma possibilidade de “salvar do emaranhado da gestão pública as atividades de pesquisa e extensão” (ANDIFES, 1993, p.13).

O ator social ANDES-SN, também integrante da Comissão do MEC, ficou com a responsabilidade de apresentar no relatório da Comissão o seu entendimento sobre a atuação das fundações de apoio. Ao que se observa ter sido o ponto de dissenso entre que os componentes da citada Comissão.

Assim, o ANDES-SN fez constar, no subtema 3.3.1.7 Prestação de Serviços Onerosos, Utilização de Recursos Próprios para Pró-Labore e Complementação Salarial, do Relatório Final do MEC, que “as universidades poderão prestar serviços a título oneroso, explorar patentes e licenças e comercializar produtos derivados das atividades de ensino e pesquisa, desde que seja garantido o financiamento público das universidades públicas” (MEC, 1994, p. 37). Os recursos próprios oriundos desses serviços sejam utilizados de acordo com critérios internos em cada universidade. O pagamento de pessoal com recursos de convênios e outros, a título de complementação salarial ou pró-labore, por ser ilegal, não poderia ser implementada. Esses recursos próprios deveriam ter regras transparentes.

O relatório final da comissão criada e coordenada pelo MEC foi entregue ao então Ministro da Educação em agosto de 1994. No entanto, percebe-se que de resultado concreto foram as publicações da Portaria nº 1.285, de 30 de agosto de 1994, que estabeleceu pela primeira vez critérios para o repasse de recursos às universidades federais<sup>64</sup>, e da Lei nº 8.958,

---

<sup>64</sup> A Portaria nº 1.285, de 30 de agosto de 1994 foi elaborada tendo como referência as sugestões apresentadas pela ANDIFES na “Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia/94”, do MEC. Pressupõe-se, em que pese tal

em 20 de dezembro de 1994, que regulamentou a relação das fundações de apoio<sup>65</sup> com as universidades federais. Tais fundações passaram, a partir de então, na forma da lei, a ter o papel de apoiar a universidade no cumprimento do seu compromisso social e na gestão de recursos públicos<sup>66</sup>. No entanto, não houve avanços no estabelecimento da autonomia financeira das universidades federais, objeto central da citada comissão.

Assim, cabe destacar que, tomando Hall e Taylor (2003) como referência, não sendo o Estado brasileiro neutro e sendo ele o definidor e implementador das políticas públicas, sociais e econômicas, agiu com certa independência, quando da tomada de decisão, que em consonância com o momento histórico da política econômica posta, atuou em um espaço próprio, por meio de suas instituições, tornando viável, naquele momento, a alternativa mais conveniente, que foi efetivar a possibilidade das universidades federais buscarem recursos fora da esfera estatal. Não regulando em lei nem a autonomia e nem o financiamento.

Com as mudanças ocorridas a partir de 1995, o que se nota em relação às medidas governamentais que seriam propostas e implementadas para as universidades federais a partir de então, é que nem as recomendações constantes do Relatório Final da Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia /94 e muito menos o PLC nº 119/1992 não foram considerados, em que pese as tentativas da ANDIFES de retomá-los em uma nova comissão criada em 1995, também destinada a discutir a educação superior.

De acordo com Amaral et al (2003), os reflexos das transformações econômicas, político-ideológicas, monetárias e tecnológicas ocorridas no mundo capitalista que foram absorvidas a partir da década de 1990, no Brasil, que tiveram início no Governo Collor de Melo, atingiram o seu ponto alto no **Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 -2002)**, que além da restrição da economia e da administração pública, empreendeu uma reforma no ensino superior federal caracterizada por alterações significativas na produção acadêmica,

---

medida ser regulamentada em portaria do MEC, ter sido uma conquista da ANDIFES. Esta portaria instituiu a Matriz ANDIFES que passou a ser o referencial de cálculo para a distribuição dos recursos financeiros às universidades federais.

<sup>65</sup> A Lei nº 8.666/1993 teve seus incisos XIII e XXI do art. 24 alterados, respectivamente pelas Leis nºs 8.958/1994 e 12.349, de 2010 que dispensa a licitação: inciso XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; e inciso XXI – para a aquisição de bens e insumos destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela Capes, pela Finep, pelo CNPq ou por outras instituições de fomento à pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico. Portanto, de acordo com Bossard (2009), as fundações de apoio não integram a estrutura da administração indireta e nem das entidades apoiadas; os convênios, ajustes e contratos mantidos com as instituições de ensino superior e pesquisa científica e tecnológica não inviabilizam a prestação de serviços a particulares. Caracterizadas como entidades sem fins lucrativos não estão proibidas de exercerem atividades econômicas.

<sup>66</sup> As fundações de apoio são instituições de direito privado captam e administram recursos financeiros arrecadados pelas universidades federais. Segundo Veloso & Marques (2005) a busca das universidades federais por recursos financeiros, por intermédio das fundações de apoio desperta debates com posições distintas, de um lado estão os que defendem como sendo uma forma de sobrevivência da universidade pública e gratuita; do outro lado estão os que acreditam que tais instituições se constituem em instrumento de complementação salarial e uma interferência na autonomia universitária e até mesmo sua privatização.

fundamentadas na redução dos recursos públicos<sup>67</sup> para as universidades federais e na atuação reguladora e avaliadora do Governo Federal. Assim, para os autores, o meio universitário “passou a conviver com palavras de ordem, como eficiência, privatização, produtividade, gerenciamento empresarial, fontes alternativas de financiamento etc.” (AMARAL et al 2003, p. 223).

Para a análise desse período, sobre autonomia e financiamento, são considerados o documento “Planejamento Político-Estratégico, 1995-1998-MEC” (MEC, 1995), o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (MARE,1995), a Proposta de Emenda Constitucional nº 370/1996, o documento “Autonomia Universitária – fundamentos para uma lei que regule a autonomia das Universidades Federais, nos termos do que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”(1999) e o Relatório Final “Ensino Superior - Seminário Nacional”, (MEC, 1997).

O documento Planejamento Político-Estratégico 1995/1998 foi apresentado, pela gestão do MEC à época, como linhas gerais e princípios básicos do planejamento estratégico para atuação, de forma eficaz, do MEC no conjunto do sistema educacional como um todo. Do documento destacam-se a ênfase na prioridade do governo federal para o ensino obrigatório de primeiro grau; a promoção da modernização gerencial em todos os níveis e modalidades de ensino, assim como nos órgãos de gestão; e a progressiva transformação do MEC num organismo eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas na área educacional, e a conseqüente redução de seu papel executivo.

Para o conjunto das universidades federais distingue-se que a missão do ensino superior, como elemento estratégico para o desenvolvimento nacional, deve-se pautar no aumento da eficiência e eficácia das instituições e promoção da qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão. No documento, mesmo admitindo a existência de deficiências tanto de qualidade como de quantidade do ensino superior afirma que o aumento de recursos para esse nível de ensino comprometeria o atendimento do ensino fundamental. Reforça a necessidade de criação de mecanismos de avaliação para aferir a qualidade desse nível de ensino e sua eficiência da gestão.

Do documento Planejamento Político-Estratégico 1995/1998 sobressaem-se algumas recomendações para instituições federais: remover entraves legais e criar mecanismos para viabilizar a autonomia universitária, isso aconteceria com proposta de emendas à Constituição

---

<sup>67</sup> Cabe destacar que a Exposição de Motivos nº 395 /1993, que fundamentou a implantação do Plano Real, enfatizou a necessidade de controle no gasto público como pressuposto par qualquer avanço social consistente (item 9). “A crise fiscal da União decorre também do aumento da rigidez das contas públicas ...transferências obrigatórias e vinculações constitucionais da despesa à receita” (item 19).

Federal, o que foi feito por meio da PEC 370/1996 e com tentativas de emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que já tramitava no Congresso Nacional, o que aparentemente não obteve sucesso. Podendo-se inferir que tal insucesso do ator governamental MEC decorreu de gestões dos dois atores sociais, com seu recurso de poder político ideológico, junto ao Congresso Nacional.

A proposta contida no documento do MEC (1995) para a educação superior era a implantação de uma universidade voltada para a busca da qualidade pautada pela “racionalização dos gastos, aproveitamento do enorme potencial que as instituições de ensino superior representam, em termos de recursos humanos e físicos mobilizáveis com vistas ao desenvolvimento econômico e social do país” (p. 5/6), na qual a prioridade é a implantação da autonomia financeira nas universidades federais para “assegurar aumento de eficiência na gestão e uma maior liberdade na execução” (p. 7).

A compreensão que se depreende do documento é que as propostas para a reestruturação das universidades federais pautam-se em uma autonomia, em que o compromisso do Governo Federal é de lhes repassar os recursos financeiros de forma global, condicionados, associados e limitados a indicadores de desempenho para incentivar ganhos de produtividade que incluem a busca por recursos orçamentários por meio de parcerias com a comunidade.

O processo de mudança da autonomia financeira das universidades federais tem início com a PEC 370/1996<sup>68</sup>, encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 1.078, de 15 de outubro de 1995, do Poder Executivo, respaldada pela Exposição de Motivos nº 273, que no seu texto explicitava as críticas à CF/1988.

A exposição de Motivos de nº 273 do Excelentíssimo Senhor Paulo Renato Souza, Digníssimo Ministro da Educação e do Desporto, anexa a mensagem presidencial, de forma irrecusavelmente responsável, deita críticas ao modelo esculpido na "Constituição Cidadã" indicando razões ponderabilíssimas que estão a justificar a reforma do texto Maior (Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, Câmara dos Deputados, Diário da Câmara dos Deputados, junho de 1996, p. 17.240).

Uma das críticas à Constituição Federal de 1988 e constante da Exposição de Motivos nº 273, é que as instituições de ensino superior deveriam cumprir melhor a sua função, e que

[...] a eficácia dessas instituições, entretanto depende de uma profunda alteração da estrutura burocrática que hoje as envolve, impedindo (sic), inclusive, uma

---

<sup>68</sup> A regulamentação da autonomia financeira das universidades federais se daria mediante lei e foi inicialmente proposta na PEC nº 233/1995, do FUNDEF, e só posteriormente desmembrada. Assim, com o objetivo de alterar os artigos 34, 206, 207, 208 e 211 da Constituição Federal e de dar nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

racionalização no uso dos recursos disponíveis. A eficácia e racionalidade que se deseja exigem uma correta formulação da questão da autonomia universitária. Desde que inserida como dispositivo constitucional, a autonomia das universidades nos âmbitos didático-científico, administrativo e de gestão patrimonial e financeira tornou-se uma questão altamente controvertida.

O dispositivo não pode ser auto-aplicável para as universidades mantidas pelo Estado, vez que estão elas sujeitas aos regulamentos da administração pública como entidades que são da administração indireta. Já considerando esse objetivo, a presente proposta inclui uma explicitação do princípio constitucional da gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais, de modo a dele excluir as atividades de extensão desenvolvidas pelas instituições de ensino superior, sob a forma de cursos de treinamento, especialização e aperfeiçoamento. Embora estas sejam também atividades de ensino, normalmente se dirigem a públicos restritos, quase sempre profissionais e empregados de grandes empresas, constituindo fonte de receita própria não desprezível (Exposição de Motivos nº 273).

Em relação à PEC 370/1996, a mudança seria na forma de financiamento das universidades públicas federais, quando da formulação do orçamento e seria inspirado no modelo europeu<sup>69</sup>. A autonomia, que seria posteriormente detalhada em lei específica, permitiria que cada universidade tivesse um modelo próprio de acordo com sua área de atuação e características regionais. Previa ainda a abertura de uma nova fonte de receita para as universidades públicas com a cobrança de mensalidades em cursos de treinamento, aperfeiçoamento e especialização (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996).

Outro documento importante desse período que trata das universidades federais é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)<sup>70</sup>. Este plano justificou que a realização de uma reforma administrativa estava na necessidade de, diante da globalização da economia e integração mundial dos sistemas de produção, que a economia brasileira se tornasse competitiva e que continuasse o processo de regulação e intervenção em setores da educação, saúde e nos investimentos de infraestrutura. Reforma essa que estava atrelada à reforma fiscal e previdenciária.

As universidades, uma vez inseridas nos serviços não-exclusivos estatais, conforme o Plano Diretor, seriam transformadas em organizações sociais que objetivavam a descentralização, com a transferência do setor estatal para o público não estatal. Portanto, as universidades enquanto organizações sociais teriam autonomia financeira e administrativa, continuariam tendo dotações orçamentárias, mas poderiam captar recursos em outras fontes, prestação de serviços, doações e financiamentos. Poderiam ainda buscar parcerias com a sociedade que financiaria parte dos serviços prestados.

---

<sup>69</sup> No modelo europeu os recursos são transferidos de forma global às instituições de acordo com os parâmetros relacionados aos serviços prestados e não segundo insumos. (SOUZA, 2005,p.186).

<sup>70</sup> Para compreender a Reforma Administrativa de 1995 ver Bresser-Pereira 2001.

A intenção do Governo Federal, no contexto das mudanças nos dispositivos constitucionais para implementar a autonomia universitária, era constituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior que custearia as universidades federais com vinculação de percentual fixo de receita de impostos estabelecido para a União financiar a educação, sendo os recursos repassados a elas de forma global. Essa proposta de financiamento teria impacto no pagamento de pessoal, uma vez as universidades federais constituídas em organizações sociais, o pagamento de pessoal, deixaria de ser realizado pela União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e os servidores das universidades federais não fariam mais parte do Regime Jurídico Único.

Diante da não aprovação das medidas que mudariam a estrutura administrativa das universidades federais e da discordância dos reitores com as regras propostas, o Governo Federal, por meio do MEC e do MARE, alegando que havia irregularidades no pagamento de pessoal das universidades federais, inseriu, por meio do Decreto 1.412/1995<sup>71</sup>, os servidores dessas instituições no Sistema Integrado da Administração de Recursos Humanos (SIAPE) em 1995. Essa medida permitiu maior controle sobre o repasse de recursos financeiros às universidades federais, uma vez que o Governo Federal, por meio desse sistema, passou a ter acesso à folha de pagamento das universidades federais.

Em entrevista à Folha de São Paulo, em 16 de janeiro de 1996, a então Secretária Executiva do MARE alegou que as universidades federais usavam irregularmente recursos financeiros para pagamento de pessoal.

Pediram dinheiro para pagar pessoal, mas na verdade, gastaram com custeio [...] As irregularidades levantadas começaram a ser corrigidas [...] quando o pagamento das despesas de pessoal das universidades passou ser feito pelo SIAPE [...] As universidades conseguiam dinheiro a mais para as despesas porque, como o dado não estava no SIAPE, o pedido de verba não podia ser contestado pelos ministérios – a Administração Federal e Reforma do Estado responsável pelo repasse, a Educação que fiscaliza, e a Fazenda que libera os recursos. (FOLHA DE SÃO PAULO, 1996)

Em dezembro de 1996, o MEC realizou o “Seminário Nacional do Ensino Superior” tendo como justificativa promover o debate sobre a situação da educação superior, uma vez

---

<sup>71</sup> O Decreto nº 1.412/1995 estabeleceu no art. 1º “que a partir de 2 de junho de 1995, os recursos financeiros para pagamento de pessoal civil dos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e demais entidades que recebam, a esse título, transferências do tesouro Nacional, somente serão liberados após prévia contabilização da folha de pagamento, mediante utilização conjunta do Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIAPE) com o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Isso significa que a liberação de recursos orçamentários para as universidades federais estava associada à inserção da folha de pagamento de pessoal no SIAPE. Cabe destacar que este decreto relaciona-se como a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que estabelece as regras do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Esta por sua vez normatiza o Art. 39 da Constituição Federal de 1988.

que as linhas políticas para a educação básica já haviam sido estabelecidas. O evento contou com a participação de representantes de segmentos significativos do Governo Federal, Congresso Nacional, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Academia Brasileira de Ciência, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e de organismos internacionais.

O discurso de abertura proferido pelo MEC, que foi o ponto de partida para os debates, enfatizou a necessidade de repensar a educação superior e de propor políticas públicas considerando o sistema produtivo e as transformações ocorridas no mundo do trabalho. Assim, os pilares do debate foram: avaliação, autonomia universitária plena e melhoria do ensino. Isso ocorreria com a redefinição da “institucionalidade das relações entre Estado e Universidade” (MEC, 1996, p. 10), especialmente no segmento federal, com o aumento da função avaliadora do Estado, da eficiência, da responsabilidade social e da capacitação de recursos humanos.

A autonomia universitária abordada no discurso reforçou o já proposto na PEC 370/1996 e a necessidade de repensar a aplicação dos recursos financeiros no sistema federal. Portanto, a autonomia proposta proporcionaria a cada universidade repensar a sua vocação e redefinir sua finalidade, como vinculação regional, pesquisa em áreas de ponta e de interesse nacional e ênfase na graduação. Para tanto, seriam redefinidas as estruturas de gastos e a carreira de professores e funcionários. Os pontos alvos foram o orçamento, que seria transferido de forma global<sup>72</sup> e em parcelas mensais, com subvinculação de parte dos 18% estabelecidos constitucionalmente; a política de pessoal, cada universidade regulamentaria sua a carreira de acordo com a disponibilização orçamentária; e o estímulo à eficiência como condicionante para o repasse de orçamentário. Os resultados desse seminário serviram de subsídio para mais uma tentativa do MEC para a mudança na autonomia universitária.

Assim, desta vez seria por meio de um Projeto de Lei<sup>73</sup>, como foi justificado no documento “Autonomia Universitária”, de abril de 1999.

A efetiva implantação da autonomia das universidades federais constitui-se em meta prioritária do Ministério da Educação para a educação superior. Pela autonomia busca-se um modelo de gestão que corresponda ao atual estágio de desenvolvimento e expansão da universidade federal, reforçando seu caráter público, sua capacidade

---

<sup>72</sup> Segundo Amaral (2003), pelo orçamento global proposto pelo MEC os recursos financeiros poderiam ser remanejados internamente de pessoal para investimento ou manutenção, em citação feita pelo autor são destacados os pontos positivos e os riscos de tal medida. Ver AMARAL, 2003, p123.

<sup>73</sup> Não foi localizado o texto do Projeto de Lei, apenas o documento do MEC “Autonomia Universitária - fundamentos para uma lei que regule a autonomia das Universidades Federais, nos termos do que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, de abril de 1999, que serviu de referência para fundamentação de uma lei que reformulasse o Artigo 207 da CF/1988.

de planejamento institucional e o aproveitamento mais racional dos investimentos públicos que nela são feitos. A partir daí será possível, de modo sistemático, associar recursos à eficiência na gestão e no desempenho de cada instituição (MEC, 1999, p. 1).

O projeto de lei, proposto pelo MEC, para a alteração na autonomia universitária tinha as seguintes diretrizes principais:

- a) garantia do caráter público e do financiamento estável, com alocação transparente de recursos baseados na indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão;
- b) avaliação institucional;
- c) auto-organização no que concerne à administração dos recursos humanos e execução orçamentária (MEC, 1999, p. 2).

A proposta do MEC era a implantação de uma autonomia para as universidades federais que possibilitasse a elas, além do já estabelecido como a natureza autárquica e fundacional pública, a consolidação da avaliação institucional, a criação de normas para recursos humanos e materiais, a autogestão patrimonial e financeira, bem como os servidores teriam regime jurídico e planos de carreira diferenciados de acordo com cada instituição. Além disso, a criação de condições para que elas pudessem optar pela ampliação de sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira, mediante celebração de contrato, ficando a regulamentação operacional das disposições inerentes à autonomia sob a responsabilidade do Ministério da Educação.

Cabe destacar que o documento faz referência à importância e à amplitude da atuação das universidades federais no processo de educação superior e da formação de recursos humanos. Assim, são as restrições legais a que estão submetidas que impedem a flexibilidade na execução de recursos e a busca de novas fontes de financiamento e dificulta o estabelecimento de uma gestão acadêmica mais eficiente e de qualidade. Dessa forma, a defesa do MEC está demonstrada quando propôs o seguinte,

Por outra, livres de diversas restrições contidas na Lei nº 4.320, de 13 de março de 1964, as universidades federais disporão de meios legais e de estímulo para se tornarem mais eficientes mediante a racionalização de gastos e de investimentos, poderão incorporar a seu patrimônio os recursos próprios que captar e os saldos positivos de que dispuserem no final de cada exercício. Não obstante submetidas aos mecanismos de controle interno e externo à vigilância social, como estão em decorrência de sua natureza de entes público, poderão as universidades federais melhor atender aos seus objetivos acadêmicos” (MEC, 1999, p. 8).

O que se pode observar do ator governamental MEC, enquanto coordenador e implementador de políticas para a educação superior, é que este pautou suas decisões em medidas que implicaram na desobrigação e não responsabilização da União em relação às

universidades federais. É de se supor que a autonomia e o modelo de financiamento defendidos estariam associados à captação de recursos financeiros junto à iniciativa privada, diversificando suas fontes de financiamento, uma vez que seria estabelecido um montante fixo para cada universidade federal, sendo que a complementação de recursos necessários ficaria a cargo de cada universidade.

Diante da insistência do Governo Federal em mudar o art. 207 da CF/1988, e em reação a tal iniciativa, os atores sociais ANDIFES e ANDES-SN vão mais uma vez tentar valer seus interesses mantendo sua posição em defesa da autonomia financeira com mais recursos estatais para as universidades federais.

Assim, ao participar de uma nova comissão que foi instituída no MEC, em 1995, para discutir a autonomia universitária, a ANDIFES, com o intuito de sanar os pontos divergentes nessa comissão e avançar nas suas propostas, apresentou oficialmente<sup>74</sup> ao Ministério o seu “Anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades-1996”. Anteprojeto esse respaldado no parecer do jurista José Alfredo de Oliveira Baracho, autoridade em Direito Constitucional, que defendeu a fixação de bases para o desenvolvimento da universidade federal e pública e de garantias do seu financiamento público.

Para o jurista e autor do parecer, a autonomia universitária não poderia ser concebida de forma integral sem a liberdade de gestão financeira e patrimonial. Assim, os artigos 207, que trata da autonomia universitária, e 212, que trata dos recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, da CF/1988, não poderiam ser analisados isoladamente.

Em relação ao art. 207, o jurista afirma que ele é autoaplicável, uma vez que não há referência expressa a uma norma regulamentadora, que as

Universidades têm, desde 1988, garantido pela Constituição, a competência Constitucional de dispor sobre sua organização administrativa, suas questões financeiras e suas políticas em material educacional sem nenhuma interferência de outros órgãos do Estado, neste âmbito de autonomia (BARACHO, 1996, p. 4).

---

<sup>74</sup> O Anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades-1996 foi entregue ao então Ministro Paulo Renato Souza por meio do Ofício ANDIFES nº 58/1996 e no seu texto a ANDIFES fez menção à PEC 370 /1996 e reafirmou que “consultou o ilustre constitucionalista Professor Doutor José Alfredo de Oliveira Baracho, que concluiu pela não necessidade de emenda à Constituição Federal em seu art. 207 para implementação da autonomia universitária, pelo menos respeitando os princípios norteadores da ANDIFES”.

No entanto, para ele, foram as permanentes interferências do Governo Federal<sup>75</sup> nas universidades federais que legitimaram a necessidade de apresentação do anteprojeto pela ANDIFES para definir melhor o preceito constitucional. Assim, em 1996, foi apresentada a Lei Orgânica das Universidades Federais.

A proposta de projeto de lei da ANDIFES entregue ao MEC, relativo à autonomia financeira e patrimonial, sugeriu que fosse assegurado às IFES o direito de executar seu orçamento, remanejar recursos, gerir seu patrimônio, receber doações. Já em relação ao financiamento, a União destinaria 70%, dos 18% fixados constitucionalmente para manutenção e desenvolvimento de ensino, da parcela de receita resultante de impostos, conforme o art. 212<sup>76</sup> da CF/1988, mais 5% seriam destinados à manutenção da educação básica (colégio de aplicação<sup>77</sup>) sob a responsabilidade das IFES.

Um aspecto importante constante no texto do projeto de lei da ANDIFES foi a garantia de acesso e consulta, por parte das IFES, aos sistemas integrados de administração financeira, orçamentária e de arrecadação do Governo Federal. Isso permitiria a elas verificar o quanto a União arrecadava e se o que a elas era repassado, em termos orçamentários e financeiros, estava coerente e compatível com o estabelecido nas leis orçamentárias. Previa ainda regime jurídico próprio e estabelecia critérios detalhados de repasse de recursos a cada uma das universidades federais.

Em uma participação na reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)<sup>78</sup>, em 1998, o então presidente da ANDIFES manifestou que a equipe da área econômica do Governo Federal criou obstáculos ao trâmite e discussão do Anteprojeto de Lei Orgânica, e afirmou que,

[...] continuamos dependendo da regulação da autonomia. Continuamos a favor dessa regulamentação, mas não podemos aceitar qualquer autonomia, principalmente as que propunham nossa desvinculação do Estado (sob a forma de organizações sociais ou formas equivalentes de privatização das IFES), que introduzam o ensino pago ou que desobriguem o Estado de financiar instituições tão

---

<sup>75</sup> A afirmação de Baracho (1996) relaciona-se com as mudanças propostas com a Reforma Administrativa e o Plano Diretor do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e pelas constantes propostas do MEC de mudanças na política administrativa, de pessoal, da autonomia universitária e de financiamento das universidades federais.

<sup>76</sup> O art. 212 da CF/1988 estabelece quanto a União Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, das suas receitas resultante de impostos, compreendidas a provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>77</sup> Os Colégios de Aplicação foram criados pelo Decreto Federal nº 9053 de 12/03/1946, com a função específica de ser um tipo de Estabelecimento de Ensino em que os próprios alunos dos Cursos de Licenciatura fizessem a aplicação, numa situação real de ensino-aprendizagem dos conhecimentos técnicos adquiridos no seu Curso de Graduação, servindo também de campo de experimentação pedagógica para renovação e melhoria do ensino Fundamental e Médio. A finalidade é de medir a eficiência e a qualidade de profissionais que as universidades formam.

<sup>78</sup> A ANPOCS existe desde 1977, é composta por sócios institucionais e não por pesquisadores individuais e reúne mais de uma centena de centros de pós-graduação e de pesquisa em antropologia, ciência política, relações internacionais e sociologia, de todo o Brasil. Fonte: <http://portal.anpocs.org/portal/>

fundamentais ao desenvolvimento sustentável do Brasil. Universidade autônoma, pública, estatal, gratuita e de qualidade. É isso que queremos. (SANTOS, 1998, p. 135).

Em meio às tentativas da ANDIFES de ter a autonomia universitária aprovada em uma lei que complementasse o estabelecido no art. 207 da CF/1988, como garantia de uma universidade pública federal de qualidade e mantida pela União, em 1996, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996, que segundo Cunha (2003) foi elaborada de maneira que refletisse apenas as políticas educacionais do Poder Executivo. Portanto, uma lei genérica que não contemplou nem todas as diretrizes e nem todas as bases da educação nacional.

A ANDIFES entendeu que a LDB não avançou na interpretação da autonomia universitária, especialmente na gestão financeira e patrimonial e nem nos aspectos relacionados ao financiamento das universidades federais, e em reação, mais uma vez, aos documentos do Poder Executivo de alterar a autonomia universitária, a ANDIFES apresentou ao MEC, o texto resultante da reunião do Diretório da ANDIFES de 11 de agosto de 1999.

Nesse documento manifestou-se contrária à proposta do MEC de tentar regulamentar, desta vez, por meio de um anteprojeto de lei, o Art. 207 da CF/1988. De forma crítica, a ANDIFES afirmou que a autonomia universitária estabelecida como o apresentado pelo Governo Federal, em norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, impedia a sua efetivação já estabelecida constitucionalmente e criava um novo instrumento chamado contrato de desenvolvimento institucional, que concedia autonomia parcial às IFES e as tutelavam aos Ministérios da Educação, da Fazenda e do Planejamento.

A ANDIFES, refratária ao que vinha sendo apresentado pelo Poder Executivo, em 2002, apresentou ao MEC os “Fundamentos para a Autonomia Universitária” (ANDIFES, 2002) como mais uma tentativa de reabrir o debate sobre o tema. Por meio do documento, reivindicou o regime jurídico próprio, a criação de um Sistema de Instituições Federais de Educação Superior, englobando todas as instituições mantidas pela União; do financiamento, com o estabelecimento de regras claras, objetivas e permanentes contendo previsões e disposições orçamentárias com execução flexível, como a plena utilização dos recursos financeiros arrecadados.

O ANDES-SN posicionou-se contrário à PEC nº 370/1996 por entender que a proposta do Governo Federal de mudança do art. 207 da CF/1988 fundamentava-se na lógica do mercado, na qualidade e eficiência do sistema e na avaliação quantitativa como condição para a concessão de Dotação Orçamentária Global. Dessa forma, manteve sua defesa em relação ao

preceito constitucional. Assim, na reedição do Caderno nº 2, em 1996, manifestou-se da seguinte forma, sobre as tentativas governamentais de mudanças,

Se para a ANDES, ainda enquanto Associação Docente e, posteriormente, Sindicato (ANDES-SN), a luta vem sendo pautada na defesa e construção de uma Universidade que contemple, no seu caráter público, a gratuidade, a democracia, a qualidade e que seja autônoma, o mesmo não podemos afirmar em relação às propostas governamentais. [...] O conceito de autonomia contido nas várias propostas geradas no seio do governo e contra as quais o movimento docente luta, no essencial, fundamenta-se na lógica de mercado, na qualidade e eficiência do sistema, na avaliação quantitativa enquanto condição para a concessão de Dotação Orçamentária Global ou Orçamento Global (com controle finalístico), reforçando a política dos “Centros de Excelência” e do empresariamento do ensino público superior. Em síntese é a autonomia sob forma de orçamento global com controle finalístico através de avaliação quantitativa (ANDES-SN, 1996, p. 20).

O Sindicato definiu a política educacional do Governo Fernando Henrique Cardoso de caráter privatizante com a redução progressiva dos recursos do Tesouro Nacional e das dotações para o financiamento de atividades de pesquisa nas universidades públicas federais e centros de pesquisa. Afirmou ainda que a redução do gasto público com essa área comprometia a sobrevivência de um setor da maior importância para o desenvolvimento brasileiro. Sobre esse posicionamento fez a avaliação que se segue:

Uma das consequências mais funestas dessa política de estrangulamento das IES públicas foi a criação, no seu interior, de um processo de acelerada privatização, provocando sério comprometimento de sua autonomia e de sua gestão democrática. Por mecanismos vários, disseminou-se e institucionalizou-se a criação de fundações internas, a formação de grupos de consultoria técnico-científica, a formulação de projetos de articulação com o setor privado, dentre outros, constituídos à revelia de definições sobre as políticas acadêmicas institucionais (ANDES, 2003, p. 20).

Quanto ao financiamento, a defesa do ANDES-SN é que cabe ao Estado o financiamento integral do ensino, da pesquisa e das atividades de extensão nas universidades públicas, “destinando-lhes recursos orçamentários em montante não inferior a 12% do orçamento da União, com dotação específica para a educação e vinculada a este fim” (ANDES, 2003, p 30).

Para o ANDES-SN a proposta orçamentária deveria ser elaborada de forma participativa, com o cumprimento rigoroso do art. 212 da CF/1988 e com acompanhamento pelas entidades vinculadas às IFES. Os repasses de recursos, se por dotação global, deveriam ficar na responsabilidade do Estado e estabelecidos também de forma participativa. Sugeriu, ainda, que verbas suplementares deveriam ser garantidas para compensar possíveis desvalorizações. Propôs a regulamentação de um regime jurídico diferenciado e especial para

as IFES e um Projeto de Lei que criava o Plano de Carreira e Cargo de Professor Federal, voltado à reestruturação e unificação das carreiras e cargos do magistério da União.

Em relação à proposta do Governo Federal intitulada “AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA” (MEC, 1999), para o ANDES-SN foi mais uma estratégia do MEC de regulamentar a autonomia das universidades federais por meio de projeto de lei, e consequentemente mudar as regras de financiamento para as mesmas. Afirmou que as ações do Governo Fernando Henrique “constituíram-se em investidas de resgate das propostas dos governos anteriores, levando as IES públicas a se lançarem no terreno da concorrência de mercado, buscando recursos na iniciativa privada” (ANDES-SN, 2003, p. 29).

Em defesa das propostas governamentais Schwartzman (1996) argumenta que,

A autonomia universitária hoje existente significa, basicamente, que as universidades ensinam o que querem, e mandam a conta para o governo. Ainda que o governo tente manter os gastos sob controle, a tendência histórica recente tem sido a de um aumento contínuo dos gastos das universidades, sobretudo de pessoal [...], e toda a política de salários fica por conta do governo. A proposta de autonomia universitária que o governo pretende implantar busca, muito adequadamente, inverter esta situação, e tem dois componentes fundamentais. O primeiro é que as universidades recebam um orçamento global, que inclua os gastos de pessoal, e assumam a responsabilidade de geri-lo. Isto requer uma mudança no regime jurídico do funcionalismo, para dar às universidades condições de criar sistemas próprios de incentivo e desincentivo a seus professores. Um sistema como este permitiria que as universidades disputassem professores entre si, demitissem ou deixassem de promover os que não apresentam desempenho satisfatório, e reformulassem cursos e departamentos com excesso de professores ou pouca demanda. O segundo componente fundamental é que o financiamento seja balizado por um sistema confiável de avaliação contínua de desempenho. (SCHWARTZMAN, 1996, p. 17-18).

As posições e as iniciativas do ator governamental MEC durante o Governo Fernando Henrique Cardoso foram defendidas em Souza (2005)<sup>79</sup>. Para o autor, em que pese o art. 207 da CF/1988, de fato as universidades federais não possuem autonomia administrativa e nem financeira. Foi partindo dessa constatação que o então Ministro da Educação concentrou esforços para aprovar durante o período que esteve à frente do MEC as mudanças na autonomia universitária. O entendimento estaria na transformação das universidades federais, conforme o Plano Diretor da Reforma do Estado, em organizações sociais. Com a aprovação da PEC nº 370/1996 e da legislação complementar, ficariam definidas a autonomia financeira e administrativa bem como a sistemática do financiamento.

A percepção que se tem é que nesse período a arena educação superior federal foi marcada pela divergência de interesses e foi travada uma disputa entre os atores

---

<sup>79</sup> O ex-Ministro Paulo Renato Souza, em seu livro *a Revolução Gerenciada – Educação no Brasil 1995 – 2002*, publicado em 2005, faz um balanço dos oito anos de sua gestão à frente da Ministério da Educação. No capítulo destinado ao ensino superior, consta o item “Lidando com as Universidades Federais” que trata do financiamento e da autonomia das universidades federais .

governamentais e sociais, com diferentes entendimentos de autonomia universitária. Mesmo assim os atores governamentais (MF, MP e MEC) conseguiram impor, segundo Amaral (2003), a partir das exigências de ajuste fiscal, uma importante redução dos gastos públicos, conseqüentemente, com significativa diminuição dos recursos financeiro das universidades federais, associando-se a isso a pressão para diversificação de fontes de financiamento.

**O Governo Lula (2003-2010)** reconheceu que seria necessário enfrentar a crise que passavam as universidades federais e que novas políticas para educação superior estivessem associadas a um projeto de nação compatível com os desafios da sociedade brasileira e com as transformações tecnológicas do mundo contemporâneo. Dessa forma, não houve por parte do Poder Executivo uma iniciativa direta de mudança do art. 207 da CF/1988, à semelhança do que foi feito em governos anteriores.

Por suas origens nos movimentos sociais e nos sindicatos e na tentativa de marcar uma posição diferenciada do apresentado em governos passados, o Governo Lula, por meio do MEC, pautou seu discurso na defesa da universidade pública, democrática e propulsora de igualdade de oportunidades e de emancipação. Defendeu, ainda, para essas instituições, a autonomia e a necessidade de superação dos seus problemas estruturais de limitações financeiras e de sustentabilidade. Para tanto, precisava ser discutida “a nova universidade dentro da nova sociedade” e isso se daria por meio de um instrumento que orientasse e promovesse uma reforma na universidade brasileira.

No entanto, o que se observa é que os novos instrumentos normativos que foram propostos, sob o enunciado em defesa da universidade pública, com reflexos na sua administração e gestão financeira, nem sempre estiveram coerentes com o discurso propalado.

Assim, acredita-se que as razões que levaram a essa situação ambígua entre o discurso e a prática, bem como, à limitação de gasto com a área social, podem estar relacionadas ao contexto econômico vivenciado pelo primeiro período de Governo (2003-2006). Segundo Carvalho (2011), as forças políticas que assumiram o comando do país, a partir de 2003, deparam-se com um cenário de desconfiança do mercado interno e dos credores internacionais, de inflação acelerada, de crescimento da dívida, crise internacional e de dificuldade de acesso ao crédito. Esse conjunto de fatores “limitou a alteração dos rumos da política econômica [...] levando-se à conclusão de que não haveria mudança de rota na definição dos marcos gerais da política economia e da estratégia de desenvolvimento” (CARVALHO, 2011, p. 179).

No ano de 2003, tiveram início ações governamentais destinadas a interferir na autonomia financeira e no financiamento das universidades federais, como os dois seminários

realizados pelo MEC, o Grupo de Trabalho Interministerial, a Proposta de Emenda Constitucional nº 217/2003 e o Projeto de Lei nº 118/2003. Os três primeiros destinados a apresentar subsídios para a reforma universitária defendida pelo Governo Federal, os dois últimos com a intenção de alterar as fontes de financiamento da educação superior e instituir a lei orgânica da autonomia universitária. Desses são destacados os aspectos que se relacionam com autonomia e financiamento especificamente das universidades federais.

O então do titular do MEC, quando participou da Conferência Mundial de Educação Superior + 5, realizada pela UNESCO, em Paris, em 2003, em seu discurso descreveu a universidade pública brasileira como uma instituição sem um projeto social, sem recursos financeiros, permeada pelo ativismo corporativo e pela desmotivação acadêmica e que não conta com apoio do governo. Como solução para o problema financeiro defendeu que

As universidades brasileiras devem dispor de fontes de financiamentos que lhes assegurem um funcionamento sem crises, sem necessidade de recorrer a greves e solidamente embasado na democracia, na eficiência, na ética, tanto em relação à fonte quanto ao uso desses recursos. Todas as fontes devem ser consideradas tanto as de origem pública quanto as privadas (MEC, 203, p. 25).

Ainda em relação ao financiamento acrescentou que o desejo do governo era que todo o ensino superior fosse gratuito, mas diante da impossibilidade de tal concretude propôs “regularizar as fontes alternativas de financiamento das universidades públicas pela total transparência de sua administração e a aplicação de processos decisórios democráticos e autônomos” (p.33). Diante de tal proposição, pode-se inferir que mais uma vez houve uma associação entre autonomia e fontes alternativas de financiamento para as universidades federais.

Já no documento “A Universidade na Encruzilhada – Seminário Universidade: por que e como reformar?” o então dirigente da SESu/MEC em sua fala manifestou que, embora o governo tivesse posições e formulações expressas, pretendia ouvir as reflexões já estabelecidas no meio acadêmico, dando uma clara sinalização de que a reforma que se desejava para a educação superior deveria ter por base um processo amplo de construção participativa e democrática. No entanto, ao definir uma universidade sustentável e sugerir novas fontes de recursos afirmam que a “universidade não pode morrer por falta de recursos públicos, nem pode recusar os recursos privados de quem nela quer investir” (p. 40).

O que se observa foi que houve uma reafirmação do que já havia sido na Conferência de Paris + 5<sup>80</sup> sobre financiamento para as universidades federais, que devem ser financiadas com recursos públicos a fim de garantir sua permanente sustentabilidade e sua coerência com os interesses sociais, mas devem ser abertas à possibilidade de receber recursos de setores privados que desejem investir em instituições, sejam elas privadas ou estatais.

O documento ao tratar do tema autonomia defendeu a manutenção de espaços próprios nas universidades e do princípio da autonomia universitária, mas sugeriu que o MEC estimulasse as instituições de educação superior a se reformulem. Assim, propôs entre outros aspectos fundamentais para tanto, como deveria ser solucionado o problema de recursos financeiros. Em relação ao financiamento, sustentou que,

O governo tem toda clareza de que a privatização da universidade está fora de questão, como também a idéia de pôr fim à sua gratuidade [...] e pretende juntamente com a comunidade acadêmica, encontrar formas de financiamento [...] das atividades acadêmicas nas universidades [...] como regularizar as fontes alternativas de financiamento das universidades públicas, pela total transparência de sua administração e a aplicação de processos decisórios democráticos e autônomos (MEC, 2003, p. 56).

Ainda na sequência de proposições para discutir a universidade brasileira, o relatório do Seminário Internacional Universidade XXI - novos caminhos para a educação superior, organizado pelo MEC e por uma instituição francesa, o “Observatoire International des Réformes Universitaires” (ORUS)<sup>81</sup>, constituiu-se em mais um documento com reflexões e contribuições em torno da educação superior para subsidiar a reforma pretendida pelo Governo Federal, para esse segmento educacional. Apesar da defesa da universidade pública e gratuita e da sua autonomia como elemento central da educação superior, o evento foi cercado de polêmicas e divergências em relação às proposições. Entre elas destacam-se a do gasto público com ensino fundamental e com educação superior, a do financiamento do ensino superior, a da autonomia e avaliação externa e políticas nacionais e a da internacionalização dos sistemas educacionais.

Em relação ao financiamento do ensino superior, se é público ou privado, segundo o documento, depende como é interpretado em cada sociedade e como as políticas educacionais

---

<sup>80</sup> Foi uma Conferência realizada em 2003, pela UNESCO, em Paris, em sequência às declarações firmadas em “Tendência da Educação Superior para o Século XXI, 1998.

<sup>81</sup> ORUS é uma organização não governamental francesa, dirigida pelo antropólogo e sociólogo francês Edgar Morin, formada por uma rede de acadêmicos, de observatórios e de organizações ligadas ao estudo das transformações das universidades, do papel das universidades na sociedade contemporânea e de questões relacionadas à interdisciplinidade. Criada em 2002, a instituição tem por finalidade propor reformas para as universidades e possibilitar a troca de experiências locais, regionais e internacionais sobre reforma universitária. Maiores informações sobre ORUS acessar <http://www.d-p-h.info>.

são entendidas. Afirma, ainda, que no sentido republicano a educação é um direito de todos e dever do Estado, portanto cabe a ele financiá-la ou proporcionar meios necessários para que o cidadão tenha acesso a ela; que é possível pensar em um sistema de ensino superior formado por instituições públicas e privadas, que adotem diferentes modelos de financiamentos, desde que possuam uma política de ampliação de oferta e democratização do acesso a esse nível de ensino. Por fim, concluiu que a questão não diz respeito a um modelo único de financiamento, mas ao entendimento do que é público. Portanto, as fontes de financiamento podem ser diversificadas para além daquelas que possam resultar do compromisso do Estado. Neste ponto fica evidente a defesa das diferentes formas de financiamento para o ensino superior público.

Quanto à autonomia, o texto estabelece que promover a democracia e a autonomia significa estabelecer avaliação e controle como um processo social e de fortalecimento da mesma. Para tanto, considera importante apropriar-se de ferramentas gerenciais e de planejamento estratégico como a construção do Sistema Nacional de Avaliação, interiorização, vagas noturnas, educação a distância e currículos flexíveis. O estatuto da autonomia foi apontado como o eixo central das transformações pretendidas e para tanto, requer uma capacidade autônoma de autogestão e um modelo estável de financiamento.

O documento propôs ainda que para a transformação da universidade brasileira deve ser considerado o modelo análogo ao que ocorreu no nível mundial: um defendido pelo Banco Mundial desde os anos de 1990, na perspectiva mais economicista do tipo neoliberal, voltado para os processos padronizados, ou seja, para a globalização; e outro fundado nos princípios da UNESCO, que são a internacionalização de uma Educação para a Paz, respeito aos direitos humanos e à diversidade e justiça social.

Outro documento significativo é o que resultou do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)<sup>82</sup>. Criado pelo Decreto de 20 de outubro de 2003, o grupo apresentou, em meados de dezembro de 2003, um texto estruturado em 4 (quatro) partes: (a) ações emergenciais (b) autonomia das universidades (c) primeiros passos para o redesenho do quadro atual e complementação orçamentária, e (d) etapas da elaboração da proposta de Reforma Universitária Brasileira. E como solução apontou ser necessário um programa emergencial de

---

<sup>82</sup> O GTI foi constituído essencialmente por representantes do Governo Federal, Casa Civil/PR, Secretaria Geral/PR, MEC, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Ministério da Ciência e Tecnologia. Enquanto as medidas do Poder Executivo não se materializavam, também, em 2003, duas iniciativas tiveram início no Poder Legislativo, a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 217/2003 e Projeto de Lei – PL 118/2003. A PEC, que foi arquivada, tratou do financiamento das universidades federais, propôs a alteração do caput e o acréscimo de três parágrafos ao art. 212 da Constituição Federal e o projeto de lei pretendia instituir a lei orgânica da autonomia universitária, também arquivado por incompatibilidade com as normas orçamentárias e financeiras. Essa duas iniciativas do Poder Legislativo não serão objeto de análise.

apoio ao ensino superior, especialmente para as universidades federais, e uma reforma universitária mais profunda.

No ponto que tratou da autonomia universitária, destacam-se as duas recomendações para as universidades federais “Outorgar autonomia para garantir às universidades federais o uso mais racional de recursos, maior eficiência no seu gerenciamento e liberdade para captar e aplicar recursos extra-orçamentários” (*sic*)(p. 3) e outra no item 2.3 que captassem “recursos livremente, tanto no setor público quanto no setor privado, podendo administrar esses recursos de acordo com suas normas próprias e estatutos” (p. 9). Essas recomendações surgem no contexto das ações emergenciais necessárias, segundo o texto, para que as universidades federais pudessem superar a crise da falta de recursos financeiros, cumprir a meta de expansão de matrículas no setor público prevista em planos educacionais e superar a estagnação da década passada.

Dessa forma, para o grupo de trabalho, as universidades federais, tendo a autonomia regulamentada e garantida, teriam encaminhadas as soluções para a falta de recursos financeiros decorrentes das “amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento” (p. 8).

O mesmo documento ainda associou a existência de fundações de apoio<sup>83</sup> à falta de autonomia legal das universidades federais, uma vez que estas instituições passaram a utilizá-las como um artifício alternativo para captarem recursos fora da esfera estatal. Segundo o grupo, como as universidades não podem prescindir de tais fundações, pois elas têm um papel a desempenhar no funcionamento autônomo das universidades federais, sugeriu apenas que tenham regras claras para garantir a transparência e lisura.

Do GTI, destacam-se ainda as considerações sobre o financiamento<sup>84</sup> para as universidades federais. Assim, foi proposto que a captação de recursos se daria por meio de contribuições voluntárias, com incentivos fiscais, e não voluntárias, por meio de alíquota adicional no Imposto de Renda, de ex-alunos; com a destinação de partes dos recursos arrecadados com a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)<sup>85</sup> para as universidades federais; com a retirada da folha dos inativos do orçamento das universidades e

---

<sup>83</sup> As fundações de apoio criadas pela Lei nº 8.958/1994, segundo Carvalho (2011) foram interpretadas pelo grupo de trabalho do Partido dos Trabalhadores, em 2002, como instituições que desempenharam um papel, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, como instituições mercantis dentro do espaço público e estratégicas para desonerar a União com as universidades federais. A proposta para o Governo Lula seria a regulamentação de tais fundações o que ocorreu por meio das Leis nºs 10.973/2004, 12.349/2010 e 12.863/2012.

<sup>84</sup> As sugestões sobre financiamento, como não havia consenso no GTI, foram apresentadas em um documento anexo. De qualquer forma refletiu a posição de parte do Governo Federal que se fez representar na elaboração do documento e nos debates.

<sup>85</sup> A CPMF vigorou de 1997 a 2007 e constituiu-se em uma cobrança que incidia sobre as movimentações bancárias dos contribuintes. A alíquota inicial era de 0,25% aumentando para 0,38% em 2002.

passando para a responsabilidade da Previdência Social; com a emissão de bônus da dívida pública a ser paga com o aumento da produtividade; com a edição de uma Lei de Incentivo Fiscal para o Ensino Superior, semelhante à Lei Rouanet, o contribuinte investiria na educação superior em troca de reduções tributárias; com a criação de fundos empresariais para o ensino superior viabilizando o desenvolvimento de ciência e tecnologia; e por fim, com a utilização das universidades federais de recursos oriundos de acordos e a troca de dívidas por investimento em educação superior.

Das recomendações apresentadas para universidades federais, observa-se que todas as propostas objetivavam reduzir o uso de recursos orçamentários da União com a educação superior, substituindo-os por outras fontes de financiamento. No entanto, no mesmo documento foi sugerido que o MEC assegurasse um fluxo regular adicional de recursos para as instituições universitárias que aderissem ao Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo<sup>86</sup>. No entanto, não se tem conhecimento do estabelecimento desse pacto.

Quanto aos documentos apresentados no primeiro ano do Governo Lula a respeito de modificações na autonomia e no financiamento das universidades federais, observam-se posicionamentos controversos: ao mesmo tempo em que defendiam a universidade pública, autônoma, democrática bem como a sua expansão, havia propostas de mudanças nas regras de financiamento com contribuições sociais, convênios com o setor privado e taxação a ex-alunos.

Otranto (2005), ao analisar o documento apresentado pelo GTI de 2013, fez a seguinte avaliação:

O discurso sedutor parece, no primeiro olhar, que vai ao encontro dos anseios das comunidades universitárias, porém, no decorrer da leitura do relatório, percebe-se que a autonomia por ele proposta tem como enfoque principal a autonomia financeira, e não a autonomia de gestão financeira, conforme explicitado na Constituição Federal. Autonomia financeira significa a liberação da universidade para captar recursos no mercado, sem amarras legais. Isso daria um enorme alívio financeiro ao Estado que seria obrigado, somente, a complementar esses recursos e não mais teria, como tem hoje, a obrigação de manter financeiramente as universidades públicas (OTRANTO, 2005, p. 4).

Para a autora o texto do Grupo de Trabalho, em relação ao entendimento de autonomia universitária, tem semelhança com que foi proposto em governos anteriores.

*A autonomia financeira* defendida nos documentos governamentais é instrumental e pragmática, uma vez que é entendida como uma prerrogativa da universidade captar recursos no mercado. Já a *autonomia de gestão financeira e patrimonial* envolve,

---

<sup>86</sup> O Pacto, segundo o relatório do GTI, teria suas vagas abertas em Edital Público e contemplaria, prioritariamente, as universidades federais e as demais instituições públicas estaduais e municipais. Mas o Pacto incluiria, ainda, instituições privadas (comunitárias ou particulares), quando o setor público não fosse capaz de atender a toda a demanda.

dentre outras, a liberdade de cada instituição propor e executar seu orçamento e gerenciar, como bem lhe aprouver, de acordo com suas necessidades, os recursos que o Poder Público é obrigado a repassar-lhe para fazer frente às suas necessidades. (OTRANTO, 2006, p. 3)

O MEC, sob nova gestão, deu sequência à proposta de elaboração da reforma universitária, a ser encaminhada ao Congresso Nacional, por meio de um Projeto denominado Lei Orgânica do Ensino Superior que “pretende ser o mais democrático e eficiente possível” (MEC, 2004). Para o MEC (2004) tal proposta surgiu “da necessidade de uma regulação orgânica do sistema de educação superior – que inclui instituições públicas e privadas – fundada em princípios contemporâneos” e por meio de consultas e debates resultaria a Lei Orgânica da Educação Superior (MEC, 2004). O foco da discussão foi a autonomia como necessária e como condição para o funcionamento da instituição, e o seu exercício requer financiamento público estável e seguro.

Em outro documento, “Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior” (MEC/2004), o MEC propôs que fosse reconhecida a pluralidade e a diversidade regional das instituições federais, que se estabeleceria por meio do marco regulatório de autonomia para as universidades em coerência com os princípios da eficiência e responsabilidade e de um sistema de avaliação e regulação com o fim de possibilitar ao Estado o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade. Outros pontos são a renovação, o financiamento e a reorganização interna das universidades federais, bem como sua expansão. Sendo que a autonomia, o financiamento, e a avaliação são condições para que as instituições universitárias cumpram a missão que é o desenvolvimento da nação e afirmou:

Cabe ao Estado, prioritariamente, criar condições políticas, definido autonomia e prerrogativas correlatas, garantindo condições de financiamento e tributação, estabelecendo processos de avaliação e regulação para o adequado funcionamento do sistema (MEC, 2004, p. 4).

Para que isso se concretizasse, o documento do MEC sugeriu a vinculação de receita relacionada com os impostos federais, conforme o estabelecido no art. 212 da CF/1988. Além disso, propôs a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior, não sujeito ao contingenciamento e nem à desvinculação de recursos orçamentários.

O fundo que financiaria as universidades federais seria constituído por parcelas anuais de receitas equivalentes a 75% dos 18% dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecidos no art. 212 da CF/1988, repassados a elas em duodécimos mensais, regulamentados em uma lei específica, a que criasse o tal fundo. A lei

que regulamentaria o financiamento das IFES também trataria da expansão das IFES, o que veio a acontecer por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que será abordado no Capítulo III.

Esse conjunto de documentos elaborados pelo MEC deu origem ao Projeto de Lei 7.200/2006, que estabeleceria as normas gerais da educação superior e regulamentaria a educação superior no sistema federal de ensino. No entanto, o Projeto de Lei, que passou por pelo menos quatro versões e encontra-se no Congresso Nacional apensado ao PL 4.212/2004<sup>87</sup>, ao contemplar as universidades federais no art. 39, estabeleceu que as universidades federais são pessoas jurídicas instituídas e mantidas pela União, dotadas de todas as prerrogativas inerentes à autonomia universitária na forma da Constituição.

No entanto, para o financiamento das universidades federais, estabeleceu que por dez anos fossem aplicados não menos do que 75% das receitas vinculadas da União destinadas à manutenção do ensino. Não sendo computados os recursos captados pelas fundações de apoio ou entidades de fomento à pesquisa, por meio de contratos, as receitas próprias e nem o pagamento de inativos e pensionistas. Assim, cabe questionar como se daria então o repasse de recursos passados os dez primeiros anos após a aprovação da lei. Pode-se supor que permaneceria a indefinição no financiamento das universidades federais, situação que as tornam suscetíveis a contingenciamentos e dependentes das decisões do Governo Federal. Ou seja, o financiamento das universidades federais, independente do percentual destinado a elas, ficaria, de certa forma, vinculado às oscilações da economia.

Além disso, o repasse dos recursos estaria condicionado a indicadores de desempenho e de qualidade elaborados a partir do número de matrícula, da oferta de curso, da produção científica, do registro e comercialização de patentes, da relação aluno professor, de resultados de programas de extensão e de resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Por outro lado, as universidades federais, almejando melhores resultados nessa avaliação, passam a buscar mais recursos financeiros para melhoria da estrutura física e dos processos acadêmicos.

No Projeto de Lei observa-se que a autonomia seria assegurada conforme o estabelecido na CF/1988, e que a autonomia de gestão financeira e patrimonial é meio para assegurar plenamente a autonomia didático-científica. No entanto, o texto aponta a regulação, o controle, e a avaliação institucional como elementos importantes tendo como requisito o

---

<sup>87</sup> Quando um projeto de lei sobre um determinado tema inicia sua tramitação na Câmara Federal e já existe outro mais antigo que versa sobre o mesmo tema, o mais novo é apensado (anexado) ao mais antigo, este prevalecendo sobre os mais novos.

planejamento estratégico, materializado por meio do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)<sup>88</sup>.

Nos PDI das universidades federais deveriam constar os seus planos de trabalho com suas fundações de apoio abrangendo o apoio dessas entidades, por prazo determinado, a projetos de ensino, pesquisa e extensão, bem como de desenvolvimento institucional.

Segundo Amaral (2005) ao associar a autonomia universitária com financiamento “pode ser entendida como autonomia para que as instituições se lancem em busca dos recursos financeiros para sua sobrevivência” (p. 22). Outro aspecto é que a autonomia pode ser considerada relativa, uma vez que está condicionada a limites e apresentação de planos à União.

Do conjunto de documentos propostos no primeiro ano do Governo Lula, em que pese as sucessivas mudanças de dirigentes do MEC, e a tramitação no Congresso Nacional do PL 7.200/2006, eles viriam a ser desdobrados em diferentes normas, sejam leis ou decretos, com impacto na organização, no funcionamento, na autonomia e no financiamento das universidades federais. Inclusive algumas delas contemplam aspectos do próprio Projeto de Lei.

Dos diversos instrumentos normativos propostos e aprovados, destacam-se os que tratam das regras de incentivo à inovação e pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, à regulação, à expansão e à supervisão e avaliação.

No tocante ao incentivo e inovação na pesquisa científica e tecnológica, foi aprovada a Lei 10.973/2004 que estabeleceu que, para tanto, as fundações de apoio seriam o instrumento viável para apoiar os projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País. Segundo Otranto (2006), um aspecto a ser destacado sobre a lei é o risco do caráter empreendedor subentendido na lei, pois em tempos de contenção de salário e de verbas públicas, as atividades desenvolvidas contemplam somente grupos pequenos internos e não a instituição como um todo, ainda que sejam utilizadas as instalações universidade. Para a autora,

---

<sup>88</sup> O PDI, que tem sua origem na Lei nº Lei 9.394/1996, foi formalizado pela Portaria SESu nº 7 de 19/03/2004, e consiste num documento em que se definem a missão da instituição de ensino superior e as estratégias para atingir suas metas e objetivos. Abrangendo um período de cinco anos, deverá contemplar o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações do Plano da IES, observando a coerência e a articulação entre as diversas ações, a manutenção de padrões de qualidade e, quando pertinente, o orçamento. Deverá apresentar, ainda, um quadro resumo contendo a relação dos principais indicadores de desempenho, que possibilite comparar, para cada um, a situação atual e futura. No PDI deve constar a previsão da expansão de cada universidades federais à inserida no Sistema de Acompanhamento de Processo das Instituições de Ensino Superior-Sistema SAPIENS.

A chamada “Lei de Inovação Tecnológica” tem que ser compreendida, portanto, no bojo das Parcerias Público-Privada, que prevêm a aplicação de fundos federais em projetos de “interesse comum” para acelerar a incorporação de tecnologias pelas empresas (OTRANTO, 2006, p. 11).

No tocante à avaliação foi aprovada a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que tem por finalidade assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior objetivando consolidar o trabalho realizado e conferindo maior eficiência e eficácia aos dispositivos contidos na Lei nº 9.394/96 (LDB).

O Decreto nº 5.773/2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, exige uma nova adequação dos procedimentos de elaboração e análise do PDI. Este passa a ser um dos parâmetros para a avaliação institucional, que por sua vez é o referencial básico para o processo de credenciamento e credenciamento das instituições, dessa forma relacionando-se com o SINAES. Do conjunto de normas governamentais apresentam-se como um sistema de controle e instrumento de poder e disciplinar por parte do MEC, nem sempre adequado com uma universidade autônoma.

Em 2010, são aprovadas a Lei nº 12.349/2010, resultante da Medida Provisória nº 495/2010<sup>89</sup>, e o Decreto nº 7.233/2010, juntamente com os Decretos nºs 7.232/2010<sup>90</sup>, e 7.234/2010; ao serem anunciados pelo Governo Federal foram designados de “Pacote da Autonomia”, que pelo entendimento do MEC,

As novas regras para o funcionamento das fundações de pesquisa deverão não apenas blindar as instituições contra abusos, mas garantir que seu principal papel seja executado: o de fazer a ponte com o mercado empresarial. A avaliação da secretária de Educação Superior do Ministério da Educação, Maria Paula Dallari Bucci, é que esse processo ocorra a médio prazo, mas de forma consistente. “As universidades vão se familiarizar com as facilidades concedidas pelos decretos e, pouco a pouco, a fundação terá outra finalidade”, comentou. Nesta semana, o governo lançou um pacote de medidas dando mais liberdade às universidades federais para gerir seus recursos e seu pessoal e, ao mesmo tempo, restringindo as atribuições das fundações de pesquisa. (O Estado de São Paulo, 22/07/2010, Vida, p. A20).

---

<sup>89</sup> Para compreender melhor ver a Exposição de Motivos Interministerial nº 104/ MP/MF/MEC/MCT, de 18 de junho de 2010 que fundamentou a medida provisória 495/2010, convertida na Lei 12.349/2010.

<sup>90</sup> Os Decretos nºs 7.232/2010 e 7.234/2010 tratam de regulamentar no âmbito das universidades federais, respectivamente, os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências e o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, executado no âmbito do Ministério da Educação, tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

A Lei nº 12.349/2010 e o Decreto nº 7.233/2010 incidem tanto na autonomia como na forma de financiamento das IFES, a primeira regulamenta a atuação das fundações de apoio e inclusive dispensa as fundações de apoio de licitação; a segunda norma, além de estabelecer as orientações para o repasse de recursos às universidades federais, permite a tais fundações negociarem com a iniciativa privada. São estes instrumentos normativos que respaldam legalmente a parceria público-privada nas universidades federais.

No caso das universidades federais, a Parceria Público-Privada<sup>91</sup> (PPP) concretizou-se por meio da inserção de entidades privadas no financiamento a projetos, no gerenciamento do capital e na contratação de recursos humanos, com a realização de contratos ou de convênios, dentro da perspectiva de um novo modelo de organização e gestão da educação pública federal e dos serviços acadêmicos. Tal modalidade de financiamento firma-se nas universidades federais por meio das fundações de apoio e com respaldo nas Leis nºs 10.973/2004 e 12.349/2010 bem como no Decreto nº 7.233/2010.

Em relação à Lei nº 12.349/2010<sup>92</sup>, esta regulamentou os contratos e convênios, por prazo determinado, realizados por fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira.

---

<sup>91</sup> Em 2004 foi publicada a Lei da Parceria Público-Privada (PPP) nº 11.079, que regulamentou as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União e aplica-se aos órgãos da Administração Pública direta, às autarquias, às fundações públicas, às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Tal instrumento foi apresentado como uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado, possibilitando um amplo leque de investimentos, atendendo demandas desde as áreas de segurança pública, habitação, saneamento básico até as de infraestrutura viária ou elétrica.

<sup>92</sup> A Lei nº 8.958/1994, que regulamentou a relação das universidades federais e suas fundações de apoio teve a redação de seu Art. 1º alterada pela Lei nº 12.349/2010, possibilitando as fundações de apoio firmarem convênio e contratos sem licitação. “As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, sobre as quais dispõe a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos”. O inciso citado da Lei 8.666/1993 é o que estabelece em que condições os contratos ficam liberados de licitação. No item da Lei 10.973/2004 que trata do estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação seu Art. 3º-A referenda o Art. 1º da 12.349/2010. Cabe destacar que a Lei nº 12.349/2010 incorporou algumas das exigências que o Tribunal de Contas da União (TCU) vinha fazendo para que sejam sanadas as inúmeras ilicitudes cometidas pelas fundações de apoio, conforme o Acórdão 2731/2008-TCU-Plenário. Diante das suspeitas de irregularidades, o Tribunal de Contas da União (TCU) auditou 464 contratos e identificou incorreções. Recomendou, então, o veto de repasses federais diretamente para as fundações. O prazo fixado era até 31 de dezembro de 2010. Com o tempo correndo, além da edição da Medida Provisória, a comunidade científica se mobilizou e preparou um anteprojeto que resultou na Medida Provisória, 495/2010 sobre o assunto, apresentado ao então Presidente da República em maio do mesmo ano.

A exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto do Executivo destacou que as fundações de apoio têm a atribuição de intermediárias entre a universidade e o meio externo e podem ter um papel de auxiliar as universidades federais “na captação e geração de recursos extraorçamentários, oriundos das diversas agências de financiamento nacionais e internacionais, para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, ensino e extensão. Ainda com base na Exposição de Motivos, foram duas as razões para o Poder Executivo propor a lei: a busca por mais recursos, reconhecidamente escassos ante as restrições dos orçamentos públicos em confronto com a complexidade crescente da infra-estrutura de pesquisa; e um gerenciamento otimizado desses recursos, requerendo-se para tanto uma gestão mais ágil e flexível.

Já o Decreto nº 7.233/2010 regulamentou os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades, de que trata o art. 207 da Constituição, e define critérios para elaboração das propostas orçamentárias anuais pelas universidades federais.

Esse Decreto passou a ser o instrumento normativo de orientação à distribuição de verbas entre as universidades federais com base na sua capacidade de manter alta a relação aluno-professor, de obter boa classificação no SINAES/ENADE<sup>93</sup> e potencializar suas funções comercializando patentes.

Com a mudança de gestão no Governo Federal, em 2003, observa-se que os atores sociais ANDIFES e ANDES-SN passariam a ter comportamentos distintos. A partir dessa data, a ANDIFES muda sua estratégia de atuação e sua relação com o MEC teria uma nova configuração. Da postura reativa e de pressão ao governo Fernando Henrique Cardoso, no Governo Lula, além de ter vários de seus ex-presidentes ocupando cargos estratégicos no MEC, passa a ter certo protagonismo nas decisões governamentais que envolveriam as universidades federais. Assim, segundo Carvalho (2011) a ANDIFES:

[...] assumiu um papel de destaque como interlocutor central. Por um lado, à medida que elaborou propostas alternativas aos projetos de lei da reforma, estas foram parcialmente incorporadas à iniciativa governamental e, por outro lado, desde o princípio da gestão Lula houve uma proximidade da entidade com o Presidente e o Ministro da Educação. As audiências tinham como foco a autonomia, a garantia do financiamento e a expansão do sistema federal de ensino superior (CARVALHO, 2011, p. 52).

A ANDIFES, em 2003, entregou<sup>94</sup> ao então Presidente da República a “Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior” (ANDIFES, 2003), com treze itens a serem considerados pelo Governo Federal, que para serem cumpridos seria necessária a implementação da autonomia universitária. O documento tratou da recomposição de infraestrutura, do quadro de pessoal e do orçamento para investimento e custeio. Assim, para a expansão foram estabelecidas metas para quatro anos, como dobrar o número de alunos na graduação e pós-graduação e da produção científica, ocupação total de vagas e quadruplicar o número de patentes licenciadas com o fim de ampliar a interação com o setor produtivo.

---

<sup>93</sup> O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e tem como objetivo aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, e as habilidades e competências em sua formação.

<sup>94</sup> Em 5 de agosto de 2003 os Dirigentes das universidades federais foram recebidos, no Palácio do Planalto, pelo Presidente Lula da Silva, para a entrega da Proposta de Expansão e Modernização das universidades federais durante uma reunião promovida e intermediada pela ANFIFES.

O Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), Decreto nº 6.096/2007, que contou com a contribuição efetiva da ANDIFES para a construção do texto, estava em consonância com as reivindicações constantes do documento entregue por essa associação ao Presidente da República em 2003. Segundo Carvalho (2011), a ANDIFES constituiu-se durante a elaboração do REUNI como a principal articuladora junto às universidades. O apoio da ANDIFES ao MEC foi explicitado com a assinatura ao Manifesto da Universidade Nova, em 2 de dezembro de 2006, que continha as principais linhas do programa.

O reconhecimento dos avanços e contribuições do REUNI também foram destacados pela ANDIFES em seu relatório de acompanhamento do programa, de 2010, quando destacou que,

Ao compilar os principais indicadores do crescimento propiciado pelo Reuni, este relatório torna públicos os evidentes sinais de que o sistema federal de Educação Superior brasileiro passa por um momento histórico de revitalização, estratégico para o desenvolvimento nacional e para o futuro do país. (ANDIFES, 2010, p. 5).

Por ter referência na qualidade, visão estratégica, com metas e bases gerenciais claras, o Programa representa uma revolução na Educação Superior, com repercussão direta nos demais níveis de ensino e com consequências espreiadas por todas as atividades econômicas (ANDIFES, 2010, p. 9).

Diante dos avanços das negociações e do atendimento de parte dos seus pleitos pelo MEC, outro movimento da ANDIFES deu-se quando apresentou suas proposições para a reforma universitária pretendida pelo Governo Federal. Isso ocorreu por meio do documento “Reforma Universitária: proposta da ANDIFES para reestruturação da educação superior no Brasil” (ANDIFES, 2005). Nele a Andifes reivindicou para as universidades federais a inclusão obrigatória da implantação da autonomia, a definição das formas de financiamento e a implantação de uma política adequada de recursos humanos.

O MEC não deu prosseguimento ao projeto de lei da ANDIFES, mas passou a “atendê-la” por decretos e portarias. Como este arcabouço legal é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, limita a discussão e a participação efetiva dos segmentos sociais e educacionais, de entidades sindicais e representações dos educadores e demais profissionais da Educação envolvidos na questão. Sabe-se que ao encaminhar um projeto de lei ao Congresso Nacional, este fica sujeito a emendas. No caso de financiamento das universidades federais, pode implicar em aumento de gastos, nem sempre conveniente ao Governo Federal.

Por outro lado, já estava em construção a proposta de reforma universitária do MEC, o Projeto de Lei 7.200/2006. Em relação a esta iniciativa governamental, a ANDIFES

reconheceu os avanços nos âmbitos regulatório, organizacional e operacional do sistema de educação superior. No entanto, teceu críticas em relação ao fato do mesmo não ter contemplado os elementos essenciais para efetivamente transformar a universidade brasileira. Apontou, ainda, que o projeto na sua dimensão institucional pública, não garantiu a necessária autonomia universitária nos campos da gestão administrativa e financeira. Assim, como condição de apoio ao projeto de lei do MEC, formulou proposta de emenda ao projeto de lei governamental contemplando o que considerava essencial, o financiamento e a autonomia.

Para o financiamento, a ANDIFES reconheceu no Projeto de Lei do MEC avanços em relação à expansão, mas os recursos para tanto ainda seriam insuficientes. Como solução sugeriu a criação de um Fundo de Interiorização da Educação Superior<sup>95</sup>. A interiorização foi contemplada com o Decreto nº 6.096/2007. Em relação ao financiamento a ANDIFES foi atendida em parte por meio do Decreto nº 7.233/2010<sup>96</sup>, uma vez que referendou a Matriz ANDIFES e estabeleceu parâmetros para a distribuição de recursos orçamentários para as universidades federais.

Em relação às assinaturas da Medida Provisória 495/2010 e dos Decretos nº 7.332/2010, 7.333/2010 e 7.334/2010, ou seja, do “Pacote da Autonomia”, que contaram com a presença de 58 reitores de universidades federais e do então Presidente da ANDIFES, este em seu pronunciamento, manifestou-se sobre os quatro documentos da seguinte forma,

É preciso dizer que nesses oito anos contabilizamos avanços e o encontro de hoje nos faz caminhar mais alguns passos em direção à desejada e necessária autonomia universitária. Saudamos a autonomia na reposição de pessoal docente e técnico administrativo, que depois de muitos anos nos é devolvida, pelo Decreto assinado hoje. Festejamos da mesma forma as prerrogativas relacionadas a procedimentos orçamentários e financeiros que constam de outro Decreto assinado nesse dia, bem como da Medida Provisória que disciplina as relações das universidades com suas fundações de apoio (ANDIFES, 2010)

Ao mesmo tempo em que assumiu o papel de articulador central das ações governamentais voltadas para as IFES, a ANDIFES manteve sua postura de defesa por mais recursos para as universidades, como a ampliação do orçamento da União e a aprovação da Lei Orgânica das Universidades Públicas Federais. A justificativa para tanto está no fato, em que pese o enunciado no art. 207 da CF/1988, do conjunto das normas da administração pública federal, especialmente as relativas à execução orçamentária e financeira, serem inadequadas às especificidades das universidades federais. O argumento usado pela

---

<sup>95</sup> Acredita-se que a criação desse fundo seria a alternativa para tornar os recursos do REUNI permanentes.

<sup>96</sup> O parágrafo 1º do art. 4º do Decreto nº 7.233/2010 estabeleceu que a matriz de distribuição seria elaborada a partir de parâmetros definidos por comissão paritária, constituída no âmbito do Ministério da Educação, integrada por membros indicados pelos reitores de universidades federais e por aquele Ministério.

ANDIFES é que a ausência de uma lei orgânica que defina a autonomia universitária das universidades federais,

Enfraquece-se neste quadro a direção e a estrutura gerencial e induz-se ao convencionalismo, especialmente no tocante à organização e à dinâmica do ensino de graduação. Geram-se, ainda, formalismos e distorções no processo de tomada de decisão interna, subtraindo-se à comunidade acadêmica a motivação para o cumprimento crítico-construtivo e responsável de suas tarefas. (ANDIFES, 2013, p. 2)

Em relação às políticas governamentais destinadas a atender às universidades federais durante a gestão de Lula, o ator social ANDES-SN manteve sua posição crítica e combativa, com uma avaliação de que foi um governo com uma política econômica de cunho liberal e conseqüentemente privatizante da educação superior. Assim, reafirmou suas propostas para autonomia e financiamento das IFES contidas no Caderno 2 (ANDES-SN, 2013). Por autonomia de gestão financeira, o sindicato parte do entendimento que se trata de administrar de forma transparente as dotações orçamentárias e manter a integração entre pesquisa, extensão, assegurada por um orçamento que pode ser global, desde que contasse com a participação da comunidade universitária como um todo.

No entanto, para o sindicato essa autonomia desejada, pelo ator governamental MEC para as IFES, tem sido desvirtuada por uma autonomia fundada na estratégia de mercado como forma de encobrir os problemas de escassez de gasto público e restrição ao exercício da autonomia universitária. Exemplifica com as fundações de apoio e as atuais normas de voltadas à inovação tecnológica. Para o sindicato as duas inter-relacionam-se possibilitando que as IFES estabeleçam parcerias que as transformam em centro de pesquisas, de produção e de inovação voltado para o benefício de empresas e não para o desenvolvimento da sociedade. Assim, reafirmou seu entendimento de autonomia,

O ANDES-SN opõe-se a que uma lei delimite o alcance da autonomia universitária, visto que o art. 207 da Constituição Federal de 1988 – em suas relações com os demais preceitos constitucionais – é suficiente. O Sindicato tem sempre se insurgido contra a submissão da universidade aos controles do poder e contra o cumprimento de funções meramente reprodutoras das relações sociais vigentes. Sua luta pela autonomia universitária significa: autonomia para contrapor-se à dominação da universidade pelos poderes político e econômico; autonomia para contrapor-se à dominação da universidade pelos interesses de grupos econômicos e políticos hegemônicos; autonomia para contrapor-se à lógica produtivista que concebe a escola, o ensino e o saber como mercadorias (Caderno 2 do ANDES-SN, 2013, p. 26)

As críticas do ANDES-SN se entenderam também ao Projeto de Lei 7.200/2006, que trata da Reforma Universitária, apresentado pelo Governo Federal. Para o sindicato a proposta

ao tempo em que considera que a autonomia é inerente ao funcionamento da universidade, a condiciona à prática de avaliação, concentrada no poder discricionário do CONAES/SINAES<sup>97</sup>, que para o ANDES-SN, ao centralizar as decisões finais na figura onipresente do Ministro da Educação viola

[...] a autonomia universitária (art. 207 da Constituição Federal); por ser eixo estruturante da contra-reforma da educação superior; por introduzir, sem definir, os conceitos privatizantes de “responsabilidade social” e “sustentabilidade financeira”; por ter composição majoritária ministerial na CONAES (CONAD, 2007, s/p).

Dessa forma, para o sindicato ao introduzir esquemas de financiamento e suporte privatizantes nas atividades de ensino, o governo instala, no interior das IFES, a competição, levando ao individualismo e à busca de saídas que rompam com os pressupostos éticos no trabalho público. Por fim, sugere a revogação da Lei nº 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e a Lei nº 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

A análise do ANDES-SN ao PL 7.200/2006 deu-se por meio do documento, “Análise do Projeto de Lei Nº 7200/2006, a Educação Superior Em Perigo!” (2007). Para o sindicato o projeto de lei atinge as universidades federais com modificações importantes em relação à sua gestão e ao seu financiamento, com reflexos na autonomia dessas instituições. As principais críticas estão voltadas à institucionalização da relação das universidades federais e as suas fundações de apoio, pois considera que se trata de uma mistura ilegal de interesses públicos e privados. Quanto ao financiamento destacou no “item 3.1- Os recursos para as IFES” que

Caso tais instituições sejam obrigadas a buscar recursos por meio de inserção no mercado, sua autonomia tornar-se-á virtual, existente apenas no plano do discurso. A obrigatoriedade de financiamento adequado da universidade pública fundamenta-se no fato de que a educação, em todos os níveis, constitui um direito social, universal e, portanto, dever do Estado (ANDES-SN, 2007, p. 10).

O sindicato destacou ainda, no citado documento, que os 75% dos 18% constitucionalmente vinculados à educação a serem destinados às universidades federais, não seriam suficientes considerando que um “dos instrumentos utilizados pelo governo para burlar os recursos destinados às áreas sociais, entre elas a educação, consiste na tática de criar contribuições e taxas, sobre as quais não incide a vinculação constitucional de recursos” (ANDES-SN, 2007, p. 10). Para o sindicato são as próprias demonstrações contábeis do

<sup>97</sup> A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES é o órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de Abril de 2004. Sua composição é de representantes do governo (MEC) e de representantes das entidades vinculadas à educação superior.

Governo Federal, de 2005, que comprovaram tal insuficiência, uma vez que as receitas provenientes de impostos representavam apenas 29% das Receitas Correntes da União. Para o sindicato, aliando-se a isso havia a aplicação da DRU (Desvinculação da Receita da União), que retirava 20% das verbas das áreas sociais, em relação às universidades incidiu sobre as despesas discricionárias<sup>98</sup>.

Para o conjunto de normas governamentais aprovadas em 2010, denominadas “Pacote da Autonomia” (compreendendo a Medida Provisória 495/2010<sup>99</sup> e os Decretos 7232/2010, 7233/2010 e 7234/2010), o sindicato discordou da afirmativa do Governo Federal de que as normas aprovadas objetivam possibilitar às universidades federais mais autonomia, eliminando os entraves burocráticos. Já para o Andes-SN, muito pelo contrário, por ser uma regulamentação externa ao âmbito das IFES e a ausência de discussões prévias com a comunidade acadêmica, fere o art. 207 da CF/1988, o que possibilita o avanço do processo de mercantilização da educação superior pública.

Os questionamentos do ANDES-SN ao chamando “Pacote da Autonomia” partiram do entendimento que a Lei nº 12.349/2010, resultante da Medida Provisória 495/2010, regularizou, por pressão do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>100</sup>, a relação entre as universidades federais e as fundações de apoio, estas objeto de críticas desde a primeira edição do Caderno 2, porque acreditava que as ações que deveriam ser efetivadas pelo poder público foram legalmente assumidas pela iniciativa privada.

Quanto ao Decreto nº 7233/2010, para o ANDES-SN tratam-se de parâmetros e critérios que ao considerarem a produtividade estimulam uma diferenciação distorcida entre as universidades e aprofundam uma desigualdade na distribuição dos recursos. Outro ponto criticado é a produtividade com foco na quantidade e em resultados, como registro e comercialização de patentes. Em que pese a não participação direta e formal na definição de recurso financeiro para as universidades federais, o ANDES-SN tem exercido o seu recurso de poder ideológico e político, assumido um posicionamento crítico e usando como estratégia a realização de seminários e apresentação de resoluções em relação às propostas

---

<sup>98</sup>Cabe destacar que, segundo o ANDES-SN, houve uma alteração na 4ª versão do PL 7.200/2006, quando da definição de 75% destinados às universidades federais, pelo MEC, dos 18% das receitas destinadas ao desenvolvimento e manutenção do ensino. Foram excluídos do cálculo as despesas judiciais (precatórios e outras) e as despesas para custeio dos hospitais universitários. Caso permanecessem adicionados ao valor calculado pelos 75%, conforme previam as versões anteriores, tais recursos seriam alocados diretamente pelo Tesouro Nacional e poderiam ser considerados como receita adicional para as universidades federais. No entanto, essa proposta inicial do MEC (feita a partir de pressão da Andifes) claramente não foi aceita pela área econômica do governo federal. “Análise do Projeto de Lei Nº 7200/2006 a Educação Superior Em Perigo! (ANDES, 2007, p. 11).

<sup>99</sup> A Medida Provisória 495/2010 foi convertida na Lei nº 12.349, de 2010, que por sua vez regulamentou a relação das universidades federais com as fundações de apoio.

<sup>100</sup> Para entender como se deu a pressão do Tribunal de Contas da União (TCU) ver o Acórdão 2731/2008 – Plenário. Tratou-se de uma auditoria – destinada a examinar, no plano nacional, o relacionamento das universidades federais com suas fundações de apoio.

governamentais, com o fim de avaliar os impactos das decisões tomadas, quando da aprovação destes instrumentos orçamentários, no ensino, na pesquisa e na extensão universitária.

A percepção crítica do ator social ANDES-SN, em relação aos critérios de financiamento das universidades federais acordados entre o ator governamental MEC e o ator social ANDIFES, fica evidente no manifesto “A propósito do Pacote da Autonomia” (2010).

Esse modo de definição de matriz orçamentária provoca um aprofundamento do desequilíbrio das atividades essenciais de ensino, pesquisa e extensão entre as IFES, conforme o ANDES-SN vem argumentando desde o início da contrarreforma universitária em curso (ANDES-SN, 2010, p. 5).

Para os atores governamentais da **área econômica**, optou-se por apresentar em separado o entendimento deles sobre o financiamento das IFES. Parte-se do princípio que o ator governamental MEC atuava e atua em consonância com essa área que é representada pelos atores governamentais MF e MP, que desempenham um papel determinante na contenção de gasto para as universidades federais (superávit), com impacto significativo na autonomia universitária.

O cenário econômico que se configurou a partir dos anos 1990 pode ser identificado na Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993, um dos documentos que fundamentou as reformas fiscal e monetária implantadas no Brasil, a partir desta data, bem como a aprovação do Programa de Estabilização Econômica, que consistiu no estabelecimento das bases do equilíbrio das contas do governo, mudança do regime fiscal e a criação da de um padrão estável de valor, com a nova moeda nacional estável, denominada “o Real”.

A Exposição de Motivos destacou que para o alcance e sucesso das medidas econômicas, que consistiam no equilíbrio fiscal e na estabilidade monetária, algumas iniciativas seriam necessárias bem como combater a inflação, priorizar o gasto público com programas de cunho social e em estabilizar os preços. Para tanto, era fundamental a reorganização fiscal do Estado brasileiro que se daria com reformas tributária, administrativa e previdenciária e com a desvinculação da União da execução de políticas públicas nas áreas de saúde, assistência social e educação.

Na educação consistiria na transferência progressiva das instituições federais de ensino superior para o âmbito dos estados, fato que não ocorreu. No entanto, das medidas adotadas, uma que impactou no financiamento das universidades federais foi o Fundo Social

de Emergência<sup>101</sup> que objetivou estabilizar a economia e “reduzir a rigidez orçamentária, já que os recursos tornados disponíveis pelo corte global de 15 por cento das despesas vinculadas deverão ser destinados a cobrir gastos onde há real necessidade adicional de fundos”; nesse caso, e no entendimento do MEC a educação básica. (item 48 da Exposição de Motivos nº 395/1993).

Isso significa que o contexto econômico brasileiro estava sob a influência de uma nova ordem mundial calcada no liberalismo econômico, pautado pelo discurso do esgotamento fiscal do Estado enquanto ente financiador dos serviços sociais de interesse público, com uma política social do Governo Federal influenciada pela opção macroeconômica de priorizar o lado financeiro em prol da estabilidade, incidindo no financiamento público das universidades federais.

Ao lado das tentativas de mudanças no entendimento da autonomia universitária a partir do MEC e conseqüentemente associando-a com o seu financiamento, este ator governamental foi pautado por orientações da área econômica que tem concepção sobre as políticas sociais identificada no documento Mensagem Presidencial nº 9, de 09 de janeiro de 2001 encaminhada ao então Presidente do Senado Federal, justificando as razões do veto ao Plano Nacional de Educação 2001 /2011 e Gasto Social do Governo Central -2001 e 2002 (2003) da Secretaria de Política Econômica (SPE/MF)<sup>102</sup>.

Da Mensagem Presidencial nº 9, de 09 de janeiro de 2001 serão destacados os pontos que incidiram na educação superior pública federal, especialmente as universidades federais. A justificativa foi fundamentada no posicionamento dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão que se manifestaram pelo veto dos dispositivos que trataram do financiamento, como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, ampliação de vagas no ensino superior público e elevação do percentual de gastos públicos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

No item que tratou da ampliação da oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União

---

<sup>101</sup> O Fundo Social de Emergência depois denominado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e finalmente Desvinculação de Receitas da União (DRU) com previsão de vigorar até 31 de dezembro de 2011, teve a sua prorrogação solicitada pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 61, de 8 de junho de 2011, até de dezembro de 2015. <http://www.brasil-economia-governo.org.br>.

<sup>102</sup> A Secretaria de Política Econômica (SPE) tem, entre outras, por finalidade regimental: propor diretrizes de curto, médio e longo prazos para a política fiscal e acompanhar, em articulação com os demais órgãos envolvidos, a sua evolução, propondo mudanças de alinhamento à política macroeconômica; e, elaborar, em articulação com os demais órgãos envolvidos, novas políticas e propostas de aperfeiçoamento de políticas públicas vigentes, visando ao equilíbrio fiscal, à eficiência econômica, ao crescimento da economia, ao desenvolvimento de longo prazo, ao emprego, à inclusão social e à melhoria da distribuição de renda. Portanto, a análise feita sobre o gasto social, especialmente, sobre o ensino superior, tem impacto significativo sobre as medidas que o Governo Federal toma em relação às universidades federais.

com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior, o veto foi justificado da seguinte forma,

[...] a proposição não guardava consonância com o texto constitucional, uma vez que não havia, no Plano Plurianual (PPA), sequer na Lei Orçamentária, previsão de ampliação da oferta de ensino público nos níveis propostos, e o impacto imediato por ela causado, mostrava-se incompatível com a Constituição e com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001).

Para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais, mais uma vez a justificativa para o veto foi incompatibilidade do pretendido com o Plano Plurianual (PPA) e apresentava hipóteses diferentes de distribuição dos recursos entre os diversos níveis de ensino.

Em relação ao item que tratou da ampliação do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa a justificativa foi que triplicar o financiamento público, como estava expresso na versão do Plano aprovada pelo Congresso, contrariava o interesse público por não respeitar o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), já que a proposição não indicava as fontes de compensação desse aumento permanente de despesas.

O que se observa na justificativa do Governo Federal para vetar itens do Plano Nacional de Educação (PNE), plano de duração de dez anos, é que foram utilizados argumentos a partir de leis anuais como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) e no PPA, com duração de quatro anos e sujeito a revisões. O que se pode inferir que havia uma predisposição da área econômica em vetar iniciativas que pudessem ampliar recursos orçamentários para as universidades federais.

O documento Gasto Social do Governo Central – 2001 e 2002 foi resultado de uma análise ao gasto social bruto do Governo Federal, uma vez que nele se concentra a maior parte desse gasto. A análise teve por fim verificar em que medida esse gasto está contribuindo para reduzir as desigualdades sociais e melhorar a distribuição de renda no país. O texto aponta, ainda, que se trata de uma análise não motivada por um julgamento de que todos os gastos apresentados contribuíram efetivamente para promover os objetivos fundamentais da política social, mas pelo fato de que as demandas por tais gastos são, em geral, baseadas em argumentos de cunho social. Por isso, tornou-se importante a apresentação de uma estimativa das conseqüências orçamentárias dessas demandas.

Destaca ainda que dentre os gastos sociais com políticas públicas, entre elas às voltadas à educação básica, apesar de crescente, ainda representa uma parcela reduzida do orçamento do Governo Federal e que

A União atua, direta ou indiretamente, em diferentes níveis de ensino: infantil, fundamental, médio, profissional e superior. Nesse sentido, a seção 4.4 aponta grande concentração de recursos no ensino superior. De fato, como indicam os dados apresentados naquela subseção, gasto médio por aluno no ensino superior no Brasil é bem mais elevado ao dos países em desenvolvimento e superior à média de países mais ricos (p. 23).

O documento faz referência ao gasto público social nos anos de 2001 a 2002 e que cerca de 70% do gasto direto do Governo Federal com educação, em 2002, foi destinado à educação superior, sendo que a maior parte foi com pagamento de pessoal. O documento destaca ainda que, no Brasil, o custo médio por aluno é de aproximadamente de 170% do PIB *per capita*, bem maior que o estimado nos países da OCDE<sup>103</sup>, e considerando as especificidades do caso brasileiro, tais gastos tendem a aumentar com o aumento da renda média do país. Acrescenta que “o esforço fiscal e social médio por aluno associado à oferta gratuita de ensino superior no Brasil é superior ao esforço realizado em países mais ricos e bem superior ao de países em desenvolvimento” (p. 35).

A análise destaca que a destinação de recursos orçamentários da educação para o financiamento das universidades federais reduz os recursos que poderiam ser destinados à educação básica, e ao considerar a equidade produz distorções significativas. Os 46% dos recursos do Governo Federal destinados à educação superior beneficiam apenas os 10% mais ricos da população brasileira.

O que se observa é uma defesa da área econômica à privatização da educação superior federal, tendo como argumento ser onerosa e absorver grande parte dos recursos públicos que deveriam ser aplicados na educação básica, e, ao mesmo tempo, caminha na contramão do que ocorre em outros países em condições econômicas semelhantes. Dessa forma, o documento sugere o fim da gratuidade; os estudantes que não poderiam pagar pela educação superior poderiam recorrer a empréstimos com taxas subsidiadas, via FIES<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com sede em Paris, França, é um organismo composto por 34 membros e atua nos âmbitos internacional e intergovernamental e reúne os países mais industrializados do mundo e alguns países emergentes, como México, Chile, Coreia do Sul e Turquia. No âmbito da Organização, os representantes efetuam o intercâmbio de informações e alinham políticas, com o objetivo de potencializar seu crescimento econômico e colaborar com o desenvolvimento de todos os demais países membros. <http://www.sain.fazenda.gov.br/sobre-a-sain-1/ocde>.

<sup>104</sup> O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação de estudantes matriculados em instituições não gratuitas.

O argumento anterior pode ser questionado, pois segundo a LDB/1996, a manutenção das universidades federais é de responsabilidade do Governo Federal, enquanto a oferta pública de educação básica é de responsabilidade dos estados, municípios e Distrito Federal, cabendo à União as funções supletivas e redistributivas em relação à educação básica.

Segundo documento da ANDIFES, o que foi constatado, em 1998, é que o acesso à escolaridade superior era muito baixo. Além disso, havia, ainda, segundo o documento, um desequilíbrio muito grande entre o segmento público e o privado no que se refere aos estudantes matriculados nos cursos de graduação. “Dados do Banco Mundial mostram que o Brasil encontra-se entre aqueles países do mundo que possuem um dos mais elevados percentuais de estudantes em instituições privadas de ensino superior” (ANDIFES, 1998, p. 2).

Assim, pode-se inferir que a partir da década de 1990, a política econômica brasileira passou ser influenciada por uma agenda de cunho liberal, e a educação superior federal teve, sob diferentes formas, questionadas a legalidade e a legitimidade do seu financiamento, especialmente pela área econômica, devido à desproporcionalidade dos gastos entre esse nível de ensino e os destinados à educação básica. No entanto, segundo Corbucci (2007) “essa desproporção do gasto com a educação pública, no Brasil, entre os níveis de ensino, se explica mais pelo fato de o dispêndio com a educação básica ser insuficiente, do que pelo gasto com a educação superior ser excessivo” (p. 23).

### **Considerações Finais**

No capítulo procurou-se analisar os principais atores governamentais e sociais envolvidos na arena educação superior federal, os seus recursos de poder e seus interesses em torno do entendimento de autonomia financeira e financiamento das universidades federais. Para tanto, foram considerados documentos oficiais e normativos com o fim de compreender como foram construídos os caminhos e interpretações sobre autonomia financeira e financiamento das universidades federais. Nessa análise evidenciaram-se as divergências entre os dois grupos de atores previamente escolhidos, ou seja, os governamentais MEC, MP e MF e os sociais ANDIFES e ANDES.

Se o processo formal do planejamento orçamentário governamental, descrito no Capítulo I, envolvendo o PPA, a LDO e LOA, aparenta certa neutralidade na tomada de decisões técnicas, por outro lado, quando se busca compreender os caminhos traçados para a interpretação da autonomia das universidades federais com reflexo no seu financiamento,

ficam evidentes os interesses políticos e econômicos que contribuíram para o estabelecimento das divergências entre os atores. Assim, entende-se que o processo decisório que envolve o financiamento e a autonomia das universidades federais é permeado por rearranjos em meio a disputas desiguais sem consensos.

O cenário econômico nacional, influenciado por um contexto interno e externo, a partir da década de 1990, conduziu o Estado brasileiro a criar mecanismos de planejamento e controle impactando no setor educacional superior federal. Este período marcado por um processo de controle do gasto público e de contingenciamento de recursos financeiros levou o Estado brasileiro a reorganizar-se, reduzindo a sua participação na oferta de bens e serviços públicos. A existência de uma orientação estatal voltada para o controle do gasto público e para resultados, com foco na eficiência, incidiu de forma acentuada no financiamento e na autonomia financeira das universidades federais.

O ponto central da polêmica entre os atores governamentais e sociais passou a ser o financiamento estatal e a interpretação de autonomia financeira, levando os atores governamentais a reinterpretá-la, por meio de normas e tentativas de alteração constitucional, de maneira distinta dos atores sociais. Para os atores governamentais, em tempos de contenção de gastos, autonomia passou a significar a diminuição da participação orçamentária financeira sendo que as universidades federais seriam autônomas para buscar alternativas de captar recursos fora da esfera estatal para desenvolver seus projetos educacionais. Para os atores sociais a desobrigação e diminuição da participação estatal no financiamento do segmento universitário significava o estímulo à privatização no interior dos estabelecimentos federais. Para estes atores a autonomia deveria significar a capacidade das universidades federais de exercerem suas atividades com autonomia financeira e recursos estatais suficientes.

Com relação ao financiamento das universidades federais, os atores governamentais, por terem o poder institucional de estabelecer as regras do processo orçamentário, agiam de maneira isolada na decisão dos recursos financeiros. Tal comportamento provocou nos atores sociais a necessidade de criar suas estratégias e fazer valer, por meio dos seus recursos de poder político e ideológico, os seus interesses com o fim de influenciar na tomada de decisão, embora nem sempre tenham obtido sucesso.

Nos posicionamentos dos atores governamentais, especialmente da área econômica, prevalecem argumentos de que a universidade federal, além de onerar o Estado brasileiro, seus gastos beneficiam uma camada social privilegiada. Tal argumento é um equívoco

intencional, uma vez que a União é a responsável financeira pela educação superior, sendo que na educação básica a sua função é supletiva e redistributiva.

O que se pode observar é que o financiamento e a autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades federais são pautados por desafios e conflitos, uma vez que há necessidade de conciliar as necessidades e o desempenho delas com os limites e contingenciamentos impostos ao Orçamento Geral da União.

Assim, no capítulo seguinte pretende-se verificar como se estabelece o processo de financiamento das universidades federais com o fim de compreender como ocorre atuação dos atores governamentais na implementação do processo orçamentário das universidades federais, bem como e de forma que os recursos orçamentários e financeiros foram alocados para essas instituições.

### **CAPÍTULO III – O PROCESSO DE FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (1995-2010)**

Dentre as funções básicas do Governo Federal está a de promover a equidade para o acesso a oportunidades e à distribuição dos recursos da sociedade. Para tanto, o Governo Federal atua em várias áreas, entre elas a educação. Essa função é assegurada pelo financiamento público social, que consiste em, segundo Castro & Cardoso JR (2006),

[...] perceber o esforço estatal na provisão de recursos para o atendimento das necessidades sociais e, com isso, aferir a adequação do suporte financeiro à consecução de um conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar satisfação social [...] O gasto público é um elemento importante para a geração de bens e serviços sociais que se situam no rol das responsabilidades do poder público, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de proteção social dos Estados modernos (CASTRO; CARDOSO JR, 2006, p. 7).

No entanto, o financiamento público social é afetado pela limitação de recursos financeiros decorrente da grande demanda por parte da sociedade e dos interesses econômicos envolvidos, propiciando disputas e mobilizando os segmentos governamentais e sociais a buscarem soluções para o financiamento das políticas sociais. A educação, mesmo sendo considerada pela LDB/1996 como obrigação do Estado voltada à promoção, ao desenvolvimento e à preparação para o exercício da cidadania do educando, não está isenta nem das limitações e nem das disputas dos recursos públicos disponibilizados para a área social.

Em que pese as limitações dos recursos públicos, verifica-se que quando se trata de educação, está no financiamento estatal a origem de maior parte dos recursos destinados a todos os níveis de ensino, incluindo-se a educação superior federal.

A educação superior federal brasileira, especialmente as universidades federais, foco deste estudo, conforme a LDB, tem por finalidade contribuir para a formação ética e cultural do país, bem como para o desenvolvimento tecnológico e econômico. No entanto, isso só é possível ocorrer com alocação de recursos financeiros suficientes e previsíveis. No entanto, para Amaral (2008), o desafio está em encontrar mecanismos de financiamento que possibilitem às universidades federais condições de responderem ao que lhes foi imposto e ao que delas se espera.

Assim, neste capítulo, a análise concentra-se no financiamento das universidades federais com foco nos recursos financeiros oriundos do Tesouro Nacional que são liberados

pelo MEC e como esse financiamento refletiu tanto os recursos de poder como o jogo de interesses dos atores governamentais e sociais. Para tanto, serão considerados apenas os recursos diretamente alocados na LOA para as universidades federais e os provenientes da captação de recursos orçamentários descentralizados do orçamento próprio do MEC, também especificados na LOA, voltados para custeio e capital. Dos recursos do MEC, alocados em ações orçamentárias específicas e destinados a apoiar projetos educacionais de interesse do Governo Federal, serão analisados os que foram destinados ao REUNI. As demais formas de captação de recurso pelas universidades federais não serão objeto de análise.

### **3.1 Alocação de recursos orçamentários para as universidades federais na LOA**

A elaboração do orçamento da União a partir de 1990, segundo a análise de Lopreato (2006), vem sendo marcada pelas mudanças na ordem institucional, que exigiu dos gestores da política macroeconômica não só o rompimento com a tradicional política doméstica, mas também o comprometimento em defesa da integração do país à ordem financeira e comercial internacional. Para o autor “a prática anterior de ações discricionárias passou a ser questionada e cresceu a cobrança por políticas previsíveis e contínuas” (p. 208). Segundo ele, ganharam espaço medidas que reduziram o poder de intervenção estatal e ampliaram a integração do país à economia mundial. Além disso, para o autor,

O modelo de integração com a economia mundial comandado pelo mercado e a possibilidade de inclusão do Brasil como espaço alternativo de valorização do capital financeiro internacional mudaram a perspectiva de atuação da política fiscal. Ela foi alçada ao posto de guardião das expectativas de rentabilidade dos capitais externos e a dívida pública passou a fazer parte do de ativos oferecidos no esforço de atrair o interesse do capital externo (LOPREATO, 2006, p. 210).

Dessa forma, segundo Lopreato (2006), em decorrência desse modelo de integração, a política econômica brasileira dos anos 1990, marcada pelo ajuste fiscal, foi além do controle da dívida pública, promoveu uma alteração significativa na estrutura do setor público com privatizações e com corte nos repasses fiscais e de créditos a empresas públicas, eliminando da esfera estatal grande parte de suas atribuições exercidas no período nacional-desenvolvimentista. Nessa perspectiva e tomando como referência Veloso & Marques (2005), o financiamento das universidades federais que resulta de alguns fatores, entre eles do comportamento da política macroeconômica, como a arrecadação de impostos pela União, relacionados aos resultados primários, e de repasses de recursos do Governo Federal, também

foi afetado por essa política fiscal. Para os autores, a partir de 1990 houve variações no financiamento associadas aos resultados de arrecadação.

Assim, tendo por referência o exposto anteriormente, no âmbito do Governo Federal, pode-se inferir que a nova trajetória estabelecida para a economia brasileira a partir de 1994<sup>105</sup> alterou e condicionou o gasto público com o ensino superior federal. Isso tem despertado formas distintas de interpretação entre os atores governamentais e sociais em relação ao processo de financiamento das universidades federais, especialmente quanto aos recursos oriundos do Tesouro Nacional. Dessa forma, pode-se inferir que as instituições condicionam o comportamento tanto dos atores sociais como governamentais, bem como o conteúdo das decisões políticas, quando do financiamento das universidades federais, evidenciado no aparato regulatório que envolve o processo orçamentário como um todo.

A participação do MEC, no que lhe compete, no processo de planejamento orçamentário brasileiro inicia-se quando da elaboração do PPA, por meio do estabelecimento do conjunto das diretrizes, objetivos e metas de médio prazo para um período de quatro anos, que compreende os projetos e os programas; segue quando da definição na LDO das políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte; e por fim, na elaboração da proposta orçamentária anual (LOA) para garantir os recursos orçamentários e financeiros para a execução dos programas educacionais sob sua responsabilidade e especificados no PPA. Nesta dissertação será considerado somente o processo de elaboração do orçamento anual traduzido na LOA.

O financiamento público da educação é garantido pela Constituição Federal para todas as esferas do governo, conforme disposto no art. 212,

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

Já a manutenção das universidades federais é de competência da União como estabelecido no art. 55 da Lei nº 9.394/1996, a LDB, que “Caberá a União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996).

Isto significa que os recursos destinados à educação são resultantes de vinculação de receitas, isto é, existe uma destinação de recursos financeiros oriundos de impostos destinados

---

<sup>105</sup> Para melhor compreensão das mudanças na ocorridas na economia brasileira a partir de 1994 ver a Exposição de Motivos nº 395/1993 que fundamentou a necessidade de implantação do Plano Real a partir de 1994.

aos fins específicos da educação. Essa vinculação resulta do reconhecimento de que a educação é um direito e responsabilidade do Estado e da família, e que é necessário criar condições para o poder público cumprir o seu dever. No entanto, segundo Sena (2002),

Os meios econômico-orçamentários dos poderes executivos nas três esferas são ideologicamente contra a vinculação de recursos. Esta posição cristalizou-se no art. 167, IV da Constituição, que veda as vinculações, tolerando algumas exceções, entre as quais a vinculação à MDE<sup>106</sup> (SENA, 2002, p.17).

Dessa forma, um aspecto relevante a ser levado em conta, no período de 1995 a 2010, foi que para o cálculo dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, além dos descontos das despesas obrigatórias<sup>107</sup> da União, também passou a ser “descontado” o valor retido pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), que reduzia em 20% a base de cálculo para as despesas discricionárias.

Se a partir de 1995 foram implantadas medidas destinadas ao equilíbrio do gasto orçamentário a DRU, por outro lado o Governo Federal adotou medidas que, segundo Lopreato (2006), ampliaram vinculações e despesas obrigatórias. Em relação à educação, a vinculação se deu com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996, depois transformado, em 2007, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>108</sup>. No entanto, nenhuma dessas medidas incidiu no financiamento da educação superior federal.

Assim, no processo de financiamento das universidades federais, por meio do Tesouro Nacional, as suas despesas, excluindo pessoal, estão classificadas como discricionárias ou não obrigatórias, portanto, o limite orçamentário para estas despesas dependerá do volume de recursos disponíveis, dentro dos parâmetros econômicos e da meta de resultado fiscal. Esse

<sup>106</sup> O autor usou MDE referindo-se à manutenção e desenvolvimento do ensino conforme estabelecido no art. 212 da CF/2012.

<sup>107</sup> As principais despesas obrigatórias, consideradas na elaboração dos orçamentos da União, são: as transferências constitucionais, sobretudo aquelas associadas aos fundos de participação dos estados (FPE) e municípios (FPM); as despesas de pessoal e encargos sociais; as decorrentes de dívidas pública contratual e mobiliária.

Dentre as principais transferências da União para os estados, o DF e os municípios, previstas na Constituição, destacam-se:

- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados;
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB;
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). (ENAP, 2013, Curso EaD, Módulo III).

<sup>108</sup> Trata-se de um fundo especial, e natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da CF/88. Além desses recursos, ainda compõe o Fundo uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva, inicialmente na ensino fundamental e depois ampliado para a educação básica. <http://www.fn.de.gov.br/financiamento/fundeb/>

processo, levando em consideração Lopreato (2006), foi afetado, a partir de 1990, pelas novas regras fiscais estabelecidas e que passaram a conduzir a contas públicas com o superávit primário, a partir da aprovação da LRF.

O primeiro aspecto a destacar foi o estabelecimento na LDO da meta de superávit primário<sup>109</sup>, que para o autor “tornou-se explícito o objetivo central da política fiscal e o comprometimento com determinada trajetória da dívida pública” (p.215), este passou a influenciar e controlar as despesas discricionárias. Dessa forma,

O superávit ganhou, assim, um caráter compulsório e, principalmente, as despesas discricionárias que compõem o orçamento de custeio e capital (OCC) passaram a atuar como um *resíduo*, isto é, devem se ajustar sempre que as condições de receita não se concretizarem ou o valor do superávit ficar abaixo do fixado originalmente (LOPREATO, 2006, p. 215).

Um segundo aspecto referenciado em Lopreato (2006), é que a LRF no orçamento público federal respalda os atores governamentais da área econômica a influenciar e controlar o equilíbrio fiscal e a execução do orçamento, ao possibilitar nas suas disposições o controle por esses atores da execução orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública.

Os maiores volumes de recursos orçamentários destinados ao custeio e ao capital das universidades federais originam-se diretamente do Tesouro Nacional, alocados diretamente na LOA. Um volume menor é proveniente do orçamento próprio MEC destinado ao funcionamento das universidades federais e à implementação de políticas educacionais de interesse do Governo Federal. Elas recebem ainda, no âmbito do MEC, recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES). No entanto, outros órgãos do Governo Federal também contribuem, em menor quantidade, para o financiamento das universidades federais, como o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e suas fundações, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq), o Ministério da Saúde além de fundações de amparo à pesquisa.

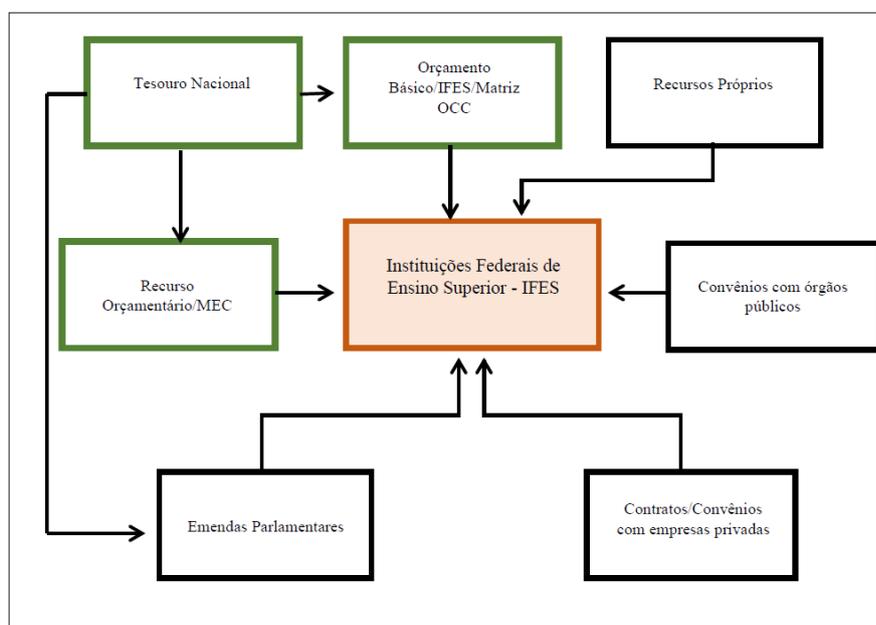
Outras fontes de recursos são aquelas originárias das receitas próprias, dos convênios com órgãos federais, e das emendas parlamentares, especificados também na LOA. Elas realizam ainda convênios com instituições públicas que não sejam sob a esfera do Governo

---

<sup>109</sup> O superávit primário consiste no resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. Nas contas do governo, o chamado déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo. Em orçamentos públicos, o superávit é sempre quando há receita superior à despesa, decorrente de um aumento da arrecadação ou de um decréscimo dos gastos. Quando as despesas e pagamentos são maiores que a arrecadação ocorre um déficit orçamentário. <http://www12.senado.leg.br/>

Federal e contratos<sup>110</sup> com empresas privadas por intermédio das suas fundações de apoio. A captação de recursos fora da esfera do Tesouro Nacional pelas universidades federais decorre da necessidade de encontrar alternativas para complementação devido à insuficiência de recursos provenientes da União. A destinação de recursos às universidades federais pode ser sistematizada no quadro a seguir.

Figura 3 – Sistematização do Financiamento das universidades federais



Fonte: CF/1988; Manual Técnico Orçamentário, SPO, SESu e ANDIFES. Elaboração própria.

O processo de planejamento orçamentário do MEC e de seus órgãos, que envolve as universidades federais, inicia-se no momento da elaboração do orçamento anual da União<sup>111</sup>, quando são estabelecidos os limites orçamentários para as instituições por ela mantidas. O processo é desencadeado quando o MF define estratégias de projeção de receitas da União, com base na proposta incremental, que orienta a estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias, de caráter continuado, incluindo os juros da dívida, ou seja, estabelece

<sup>110</sup> Convênio segundo o Portal da Transparência do Governo Federal é o acordo firmado entre os órgãos públicos e outras instituições, públicas ou privadas, para a realização de um objetivo comum, mediante formação de parceria. “Os convênios assinados pelo Poder Público prevêm obrigações para ambos os parceiros. Deveres esses que geralmente incluem repasse de recursos de um lado e, do outro, aplicação dos recursos de acordo com o ajustado, bem como apresentação periódica de prestação de conta”. Contratos na Administração Pública, que são designados de contratos administrativos, “são celebrados toda vez que o Poder Público toma serviços ou compra bens de terceiros. <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica>. Convênio é o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União visando à execução de programa de governo, o qual envolve a realização de projeto ou outra atividade de interesse recíproco em regime de mútua cooperação, e tenha como participantes, de um lado, órgão da administração pública federal direta e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidade privada sem fins lucrativos (TCU, 2014, p. 13). “Contrato de repasse é o instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros, por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União” (TCU, 2014, p. 13).

<sup>111</sup> Para descrição do processo de planejamento orçamentário foram utilizadas informações do <http://www.orcamentofederal.gov.br/> e <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>.

o limite com base no montante empenhado no ano anterior mais variação nominal do PIB. A partir de então, após a retirada das despesas obrigatórias, inclusive o pagamento de pessoal, e o valor fixado na LDO para o resultado primário, o MP, a Presidência da República (PR) e MF estabelecem os valores que serão destinados às despesas não obrigatórias ou discricionárias, de custeio e capital, e fixa cotas de valores para cada órgão do Governo Federal (MTO, 2014).

Por sua vez, o planejamento orçamentário das universidades federais, sob a influência do contexto econômico descrito anteriormente, inicia-se quando o MEC, na condição de órgão setorial, “coordena”, sob a orientação do MP, a definição dos limites orçamentários das suas unidades orçamentárias, voltados à execução de atividades educacionais.

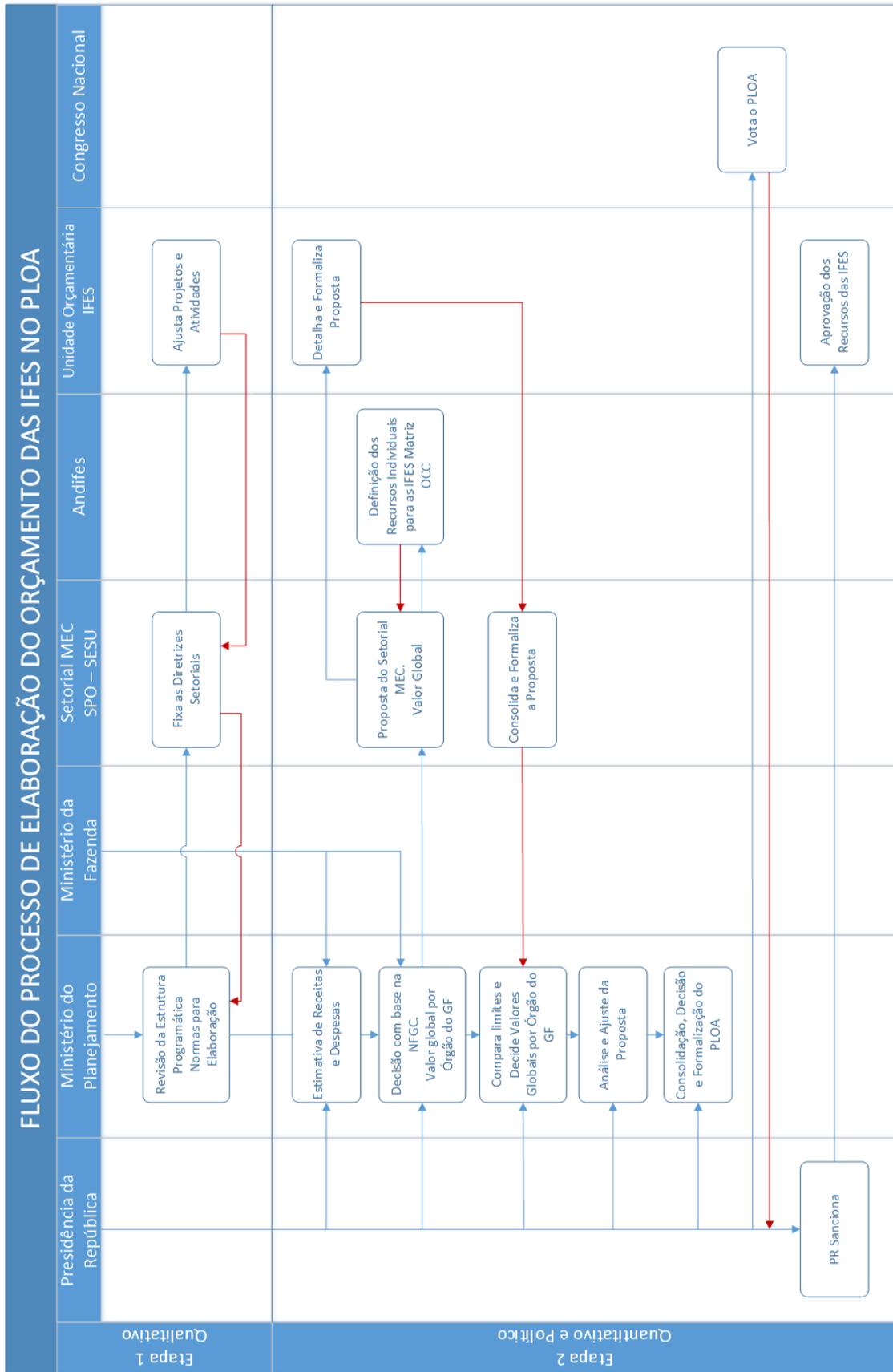
Dessa forma, o financiamento das universidades federais ocorre por meio das ações orçamentárias especificadas na LOA, que estão relacionadas com as fontes de financiamento<sup>112</sup> que indicam a origem das receitas, que por sua vez especificam a composição dos recursos destinados às despesas por elas realizadas.

O processo formal de elaboração do orçamento das universidades federais, por meio da LOA envolve, no âmbito do Poder Executivo, os atores governamentais MF, MP e MEC e o ator social ANDIFES. Tal constatação pode ser visualizada na Figura 4 - Fluxo do Processo de Elaboração Orçamentária das universidades federais no PLOA.

---

<sup>112</sup> As principais fontes de financiamento das universidades federais podem ser visualizadas no Quadro 5 – Fontes de Financiamento das universidades federais no Apêndice. Foram destacadas 10 fontes de financiamento por serem as mais frequentes e comuns no orçamento das universidades federais no período 1995 a 2010. Embora Corbucci (2001) identificou que as universidades federais utilizaram 13 fontes financiamento no período de 1995 a 1998.

Figura 4 – Fluxo do Processo de Elaboração Orçamentária das universidades federais PLOA



GF – Governo Federal  
 NFGC – Necessidade de Funcionamento do Governo Central  
 Fontes: Matos (2014), Manual Técnico do Orçamento, CF/88. Elaboração própria

Como pode ser observado na Figura 4 Fluxo do Processo Orçamentário das universidades federais, o planejamento orçamentário das IFES, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento (MTO)<sup>113</sup>, segue o mesmo ritual estabelecido para todos os órgãos do Governo Federal e está inserido no conjunto das instituições que compõem o órgão federal MEC, portanto, ocorre em duas etapas, uma qualitativa e outra quantitativa.

No MEC, a partir de orientações do MP, em uma etapa qualitativa é realizada a estrutura programática do orçamento, que consiste na revisão ou reorientação das ações orçamentárias. Essa fase compreende a elaboração de uma programação adequada à implantação das políticas públicas estabelecidas no PPA, mediante divulgação pelo MP do cronograma de trabalho e tem por finalidade estabelecer o que se quer fazer, ou seja a revisão e os ajustes das ações contidas nos procedimentos formais da LOA. É neste momento que o MEC submete à apreciação das universidades federais somente as alterações propostas relativas ao que se pretende alcançar em relação aos objetivos e metas estabelecidos no PPA, bem como quais são os programas e ações que serão contemplados, durante o planejamento, no orçamento.

Após o processo de consulta realizada na etapa qualitativa, os resultados são enviados ao MP, só então é iniciada a etapa quantitativa. Esta etapa consiste na definição de estimativa de receitas e despesas que compõem as necessidades de financiamento do Governo Federal, realizada pelo MF, e no estabelecimento pelo MP do valor global para cada ministério.

O MP, por intermédio da SOF, encaminha ao MEC um ofício com o referencial monetário global, onde se incluem as despesas discricionárias. O MEC, já de posse do valor para ele estabelecido, inicia a elaboração da sua proposta orçamentária com o propósito de proceder definição dos limites orçamentários e a alocação de recursos para seus órgãos, inclusive as universidades federais, em conformidade ao valor que foi estabelecido pela área econômica. Na distribuição dos recursos da União, o MEC tem a responsabilidade de coordená-la entre suas unidades orçamentárias.

Para as IFES, o planejamento para a definição dos limites orçamentários ocorre por meio da negociação e da tomada de decisão entre ator governamental MEC e o ator social ANDIFES. Para a definição no orçamento do MEC do que caberá a cada universidade federal, na etapa quantitativa, a estimativa das receitas, a partir de projeções (valor global)

---

<sup>113</sup> O MTO é uma publicação anual da SOF, oficializada por Portaria da própria SOF, e teve a sua primeira edição em 1999. O documento tem por finalidade estabelecer as instruções para a elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social que integram a Proposta Orçamentária da União para cada o exercício financeiro.

encaminhadas pelo MP, é disponibilizada no SIOP e SIMEC<sup>114</sup> para que elas, sob orientação do MEC<sup>115</sup>, possam fazer a destinação dos limites orçamentários, negociados com a ANDIFES, no orçamento básico e nas ações orçamentárias sob a gestão do MEC. Destinação essa feita por meio de um “modelo de alocação” que possibilite mais transparência e certa equidade na distribuição de recursos orçamentários<sup>116</sup>.

O processo de planejamento orçamentário das universidades federais envolve o Gabinete do Ministro, o Gabinete da Secretaria Executiva e a ANDIFES. Processo esse especificado por meio da utilização, segundo Fabrino (2011), de formulações “neutras e criativas” negociadas, buscando o equilíbrio entre a técnica e a política que possibilitem relativo sucesso às finalidades propostas.

Por fim, após a definição pelo MEC dos limites orçamentários que serão destinados às suas unidades orçamentárias, inclusive às IFES, é feita a consolidação, no MEC, da proposta orçamentária e devolvida ao MP, via SIOP<sup>117</sup>, para finalização e conseqüentemente envio ao Congresso Nacional<sup>118</sup> pela Presidência da República (PR).

O processo de elaboração do orçamento é permeado de intensa negociação política, pois cada ministério tenta aumentar a cota que lhe foi destinada pressionando tanto o MP como a Presidência da República. No entanto, enquanto não se dá a aprovação final, os valores estabelecidos podem ser alterados por proposta do próprio Governo Federal ou por iniciativa do Congresso Nacional. Portanto, os valores previstos no orçamento devem ser considerados como valores prováveis. Votado no Congresso Nacional o orçamento é encaminhado à PR para aprovação com ou sem emendas.

---

<sup>114</sup> SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. Além disso, por meio de módulos específicos acompanha e monitora o orçamento das universidades federais. <http://portal.mec.gov.br/>

<sup>115</sup> No caso das universidades federais participam ainda desse processo a SESu e a SPO. No caso das universidades federais, após negociação do MEC com a ANDIFES, é realizado o cálculo e efetivado por meio da atualização da Matriz de Outras Despesas Custeio e de Capital (OCC) os valores individuais para cada universidade federal destinados ao seu orçamento básico e ações orçamentárias constantes do orçamento próprio do MEC (SESu, 2006). A respeito da matriz será detalhada posteriormente.

<sup>116</sup> A distribuição dos recursos com base no modelo de alocação (Matriz ANDIFES) será abordada posteriormente. Em relação ao pagamento de pessoal, em 1996, a folha de pagamento foi centralizada nos sistemas do Governo Federal SIAPE e SIAFI, como foi abordado na pág. 73, do item 2.3.

<sup>117</sup> SIOP é o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Trata-se de um sistema estruturante e informatizado que suporta processos de planejamento e orçamento do Governo Federal composto por módulos, desenvolvido e colocado em operação pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MP, em parceria com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI/MP.

[http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/cartas-de-servico/carta\\_de\\_servicos\\_SIOP.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/cartas-de-servico/carta_de_servicos_SIOP.pdf)

<sup>118</sup> A etapa de tramitação da LOA no Congresso Nacional não será objeto de análise nesta dissertação.

Sancionada a LOA, é concluída a etapa de planejamento do orçamento e só então as IFES têm conhecimento da estimativa de limites/receitas para elas estabelecida. Em seguida tem início a execução orçamentária concomitante à execução financeira<sup>119</sup>.

Após a aprovação do Orçamento, o Poder Executivo tem até 30 dias para estabelecer, por meio de decreto presidencial, a programação orçamentária e financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso conforme art. 8º da LRF. No entanto, a especificação dos limites de empenho e de pagamento, inclusive os cortes orçamentários, é global por ministério. Por determinação da LDO, o Poder Executivo realiza avaliações bimestrais e elabora relatório de receitas e despesas orçamentárias, de modo a controlar o alcance da meta fiscal estabelecida. De acordo com a LRF,

[...] a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

A execução orçamentária ocorre por meio de uma programação estabelecida anualmente, que compreende um conjunto das atividades voltadas a ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros estabelecidos conforme a arrecadação tributária federal. A meta fiscal estabelecida na LRF é considerada tanto na fase de elaboração como na etapa de execução. Ou seja, é necessária a conciliação entre a realização da receita e a execução da despesa pública. Essa conciliação, em decorrência da necessidade do cumprimento de meta fiscal, tem imposto limites que restringem tanto a execução orçamentária como a financeira, o empenho e o pagamento (ENAP, 2013).

Assim, a execução orçamentária no MEC inicia quando é divulgado por meio de portaria do MP o seu limite de movimentação e empenho orçamentário, no início do ano de vigência da LOA aprovada. Isto significa o estabelecimento pelo MEC de um teto para a realização de determinadas despesas previstas na lei orçamentária. A partir de então a SPO/MEC informa para as universidades federais os limites de empenho, via SIAFI e SIMEC, sob a orientação do Gabinete do Ministro e da Secretaria Executiva e referenciada em instruções da SOF/MP. Em outras palavras, trata-se de um limite de dotação orçamentária para a realização de determinadas despesas que estão previstas na LOA, uma vez que esse

---

<sup>119</sup> As informações sobre execução orçamentária e financeira foram obtidas em sites <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria>, no MTO e relatos por servidores da SPO e SESu.

limite está condicionado à disponibilidade de receita que deve ser compatível com o cumprimento do resultado primário estabelecido.

A execução financeira ocorre por meio de portaria do MF e é de competência do Tesouro Nacional, sob a gestão do órgão central STN/MF. A esta cabe estabelecer as diretrizes para a elaboração e formulação da programação financeira mensal e anual, bem como a adoção dos procedimentos necessários à sua execução, ou seja, detalha os limites de pagamento. Ao órgão setorial SPO/MEC compete consolidar as propostas de programação financeira dos órgãos vinculados e a descentralização dos recursos financeiros recebidos do órgão central para os órgãos do MEC incluindo as universidades federais. A estas, após a descentralização realizada pela SPO, via SIAFI, cabe proceder à liquidação e ao pagamento do que foi empenhado durante a execução orçamentária. Do montante destinado ao MEC está incluído o que será repassado às universidades federais e ocorre mês a mês obedecendo à programação financeira “gerenciada pela STN”.

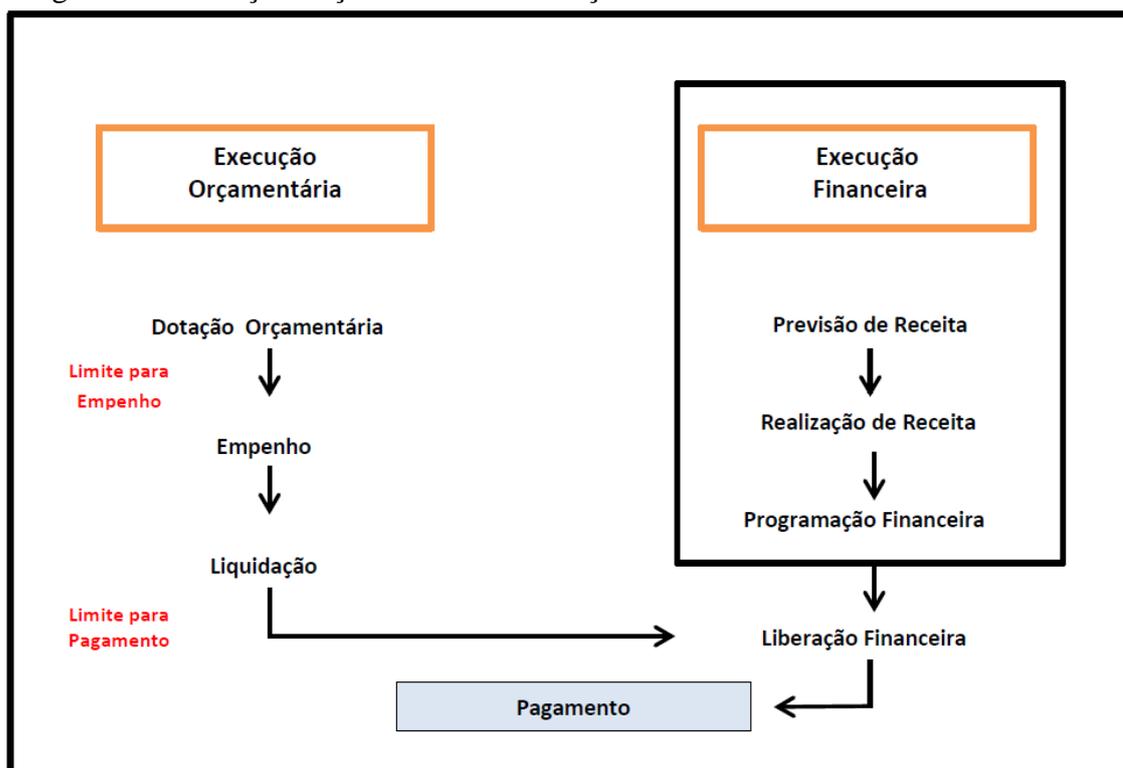
No entanto, nem sempre o limite de empenho estipulado pelo MEC para as universidades federais é totalmente utilizado no exercício previsto. Isto pode ocorrer por falta de tempo hábil entre a tomada de conhecimento do limite estabelecido para cada uma delas e cumprimento de todos os procedimentos burocráticos necessários para concretização do empenho. Outro fator que pode contribuir para a ausência do empenho é que muitas vezes o limite para empenho estabelecido pelo MEC para realização de uma determinada atividade planejada não é suficiente para suprir, em termos monetários, o que foi estabelecido, pelas universidades federais, para a atividade quando do planejamento orçamentário. Isso tem reflexo no limite de pagamento que já sofreu impacto do ajuste fiscal e do contingenciamento quando da publicação do decreto de programação orçamentária e financeira e que conseqüentemente não será utilizado pelas universidades federais em razão da não realização do empenho.

Se na LOA fica estabelecida a estimativa de receita e de despesa, por ação orçamentária, para cada uma das universidades federais, no Decreto de Execução Orçamentária e Financeira e nas portarias expedidas pelos MP e MF o valor é apresentado de forma global para todos os órgãos que compõem a estrutura administrativa do MEC, cabendo a este a distribuição a cada um deles, inclusive às universidades federais.

Ainda dentro desse processo, somente quando ocorre a liberação financeira ou é estabelecido o limite de pagamento, pela SPO, sob orientação da STN, é que as universidades federais têm conhecimento do valor real do que foi destinado a elas, sem necessariamente, ter a garantia de que o receberá integralmente. O repasse do recurso financeiro para as

universidades federais ocorre na etapa Pagamento, para que elas possam gerenciar com certa autonomia o que lhe foi destinado quando do planejamento orçamentário inicial. Isto é, somente nessa etapa elas exercem a “autonomia de gestão financeira” para adequar, relocalar e estabelecer as prioridades entre manter e investir, bem como, criar condições para cumprir o seu papel de promover com qualidade o ensino, a pesquisa e a extensão dentro daquele montante que lhe foi repassado. A ilustração do processo orçamentário e financeiro pode ser visualizada na figura que se segue.

Figura 5 – Execução Orçamentária x Execução Financeira das universidades federais



Fonte: SPO/SE/MEC. Elaboração própria.

Dessa forma, observa-se que do processo de financiamento das universidades federais, via Tesouro Nacional, os recursos que lhes são destinados, alocados na LOA, passam necessariamente pelo órgão setorial dos Sistemas Federais de Planejamento e Orçamento, Administração Financeira e Contabilidade, que no caso do MEC é a SPO. Esta, ao exercer o seu recurso de poder gerencial e tecnológico, age como um setor intermediário entre os órgãos centrais, MF e MP, com o fim de que as normas estabelecidas por estes órgãos sejam cumpridas especialmente aquelas que se referem a limites de empenho e de pagamento.

Assim, no processo formal de planejamento orçamentário que envolve as universidades federais, enquanto órgãos do Governo Federal, o seu financiamento está sujeito

às regras da LRF. Portanto, as decisões estão concentradas e sob o controle dos atores governamentais. Esse controle se estenderá para as etapas de estabelecimento dos limites para empenho e pagamento, ou seja, execução orçamentária e financeira, ficando as universidades federais no “aguardo” do quanto e quando de fato receberão de recursos federais para realizar as atividades educacionais. Dessa forma, pode-se inferir que o processo de definição do orçamento das universidades federais não se dá em função de suas demandas e necessidades, mas a partir de critérios gerenciais e econômicos influenciado pela conjuntura econômica e previamente estabelecidos pelos atores governamentais MP e MF e de decisões políticas do ator governamental MEC.

Ainda que a ANDIFES tenha, enquanto ator social, uma participação na definição das instruções que orientam a distribuição dos recursos para as universidades federais, acredita-se que são os atores governamentais MEC, MP e MF, na arena decisória da educação superior federal, os agentes da implementação do financiamento das universidades federais.

Da descrição do processo de elaboração e execução do financiamento das universidades federais, o que se pode observar de acordo com Santos (2011) é que o orçamento público não tem valor por si só, não estabelece e nem dita regras como também não cria organizações e nem transforma culturas. No entanto para a autora,

O orçamento público reflete, em seu processo de elaboração e execução o ciclo de todas as políticas públicas em vigência e consigna, em seus demonstrativos, quadros e programações, as oportunidades e os riscos associados às decisões tomadas para cada política. Nessa condição, ele se torna, individualmente, o instrumento mais importante para a compreensão dos processos decisórios e dos resultados produzidos na sociedade (SANTOS, 2011, p. 26).

No cenário do financiamento das universidades federais ao se considerar a definição do montante orçamentário e financeiro a elas destinado, é necessário compreender o grau de dependência ou independência destas instituições em relação ao Governo Federal e da capacidade de se organizar para fazer valer seus interesses. Antes de ser estabelecido o modelo de financiamento por meio de fórmulas, segundo a ANDIFES (1994), este processo ocorria por meio de apresentação de uma proposta de orçamento ao MEC que constavam as necessidades das universidades federais, e a alocação e a liberação dos recursos financeiros ocorriam por meio de um processo de análise realizado pela SESu “que envolve elementos de barganha”, só então era estabelecida uma dotação para cada universidade federal (p. 3).

Assim, o planejamento e definição dos recursos orçamentários e financeiros para as universidades federais, segundo Amaral (2008), desde a origem dessas instituições

predominou uma indefinição quando se trata do seu financiamento. Não havia vinculação de patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento das instituições. A obrigatoriedade do financiamento público ficou estabelecida em instrumentos legais da época, sem, entretanto, definir-se concretamente como seria o cumprimento dessa norma legal, sendo que até 1994, tais recursos destinavam-se ao pagamento de pessoal e encargos.

Os recursos orçamentários e financeiros eram restritos e nem sempre suficientes para o atendimento das necessidades. Não havia um critério objetivo e prevalecia o poder discricionário do gestor. De acordo com Vieira (2013),

Não havia um critério objetivo de distribuição de recursos, que determinasse o *quantum* que cada universidade receberia, prevalecendo critérios políticos regionais, etc., o que prejudicava o planejamento das IFES, pois não tinham como ter a segurança do volume de recursos que receberiam em determinado exercício para a manutenção de suas atividades básicas e para consecução de suas políticas internas. (VIEIRA, 2013, p. 42).

Assim, ficou evidente a necessidade de encontrar mecanismos que pudessem respaldar a distribuição, pelo MEC, dos recursos orçamentários para e entre as universidades federais quando da elaboração da LOA e que respondessem à demanda de expansão da educação superior pública e às necessidades reais de custeio e capital. Tais mecanismos deveriam preencher a lacuna da ausência de critérios e como evidencia Amaral (2008) “deixar claras as regras do jogo para se obter recursos de manutenção e investimento abandonando-se regras desconhecidas que poderiam possibilitar negociações clientelistas” (AMARAL, 2008, p. 19).

Nas tentativas de estabelecer um referencial de modelo de financiamento para as universidades federais que envolviam questões financeiras entre estas instituições e o Governo Federal, havia, para a ANDIFES, um conflito básico e conceitual que é “a desejada autonomia institucional, por um lado, e o crescente controle governamental, por outro” (ANDIFES, 1994, p. 3). Nesse contexto, a defesa da ANDIFES era que fossem criadas condições que permitissem um mínimo de previsibilidade, estabilidade e equidade e que a distribuição dos recursos financeiros entre as universidades federais não ficasse tão dependente da decisão exclusiva do MEC e menos vulnerável às decisões políticas e ao contexto econômico.

A ANDIFES fazendo valer seus recursos de poder político e ideológico apresentou uma proposta e conseguiu a implantação de uma metodologia de alocação de recursos para as IFES, que teve início com a Portaria/MEC/ nº 1.285/1994, que por sua vez, com a Portaria

1.286, de 30 de agosto de 1994, instituiu a Comissão de Verificação com o fim de acompanhar o uso do modelo de alocação de recursos para custeio e capital destinados às universidades federais. Isso significa que na Arena Educação Superior Federal houve uma quebra nas regras do jogo que envolve o financiamento das universidades federais. Tradicionalmente, estava sob o controle dos atores governamentais, porém a ANDIFES, enquanto ator social, consegue, por meio dos seus recursos de poder, que sejam institucionalizados no MEC os critérios para alocação dos recursos de custeio e capital a partir de informações oriundas das universidades federais.

Assim, a alocação dos recursos orçamentários e financeiros quando da elaboração da LOA destinados ao financiamento das universidades federais passou a ter como base o cálculo realizado por meio de uma sistemática de fórmula. O Brasil, mais especificamente o MEC, passou a adotar uma sistemática mista, inspirada no modelo holandês, que considerava indicadores de produtividade individual, além de levar em conta o Financiamento Incremental ou Inercial. Isto é, os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior; e a do Financiamento por Fórmulas, que são elaboradas por meio de um conjunto de indicadores institucionais (AMARAL, 2008; FERNANDES, 2009; VIEIRA, 2013).

A utilização dessa modalidade de cálculo para definição dos recursos orçamentários para as universidades federais resultou em um Modelo Misto com dois critérios: o de **necessidade**, levava em consideração o número de alunos, área construída, valores gastos com outros custeios e capital em anos anteriores; e o outro de **desempenho**, que considerava a produtividade, eficiência e qualidade das instituições, ou seja, número de ingressantes, número de diplomados, número de dissertações e teses, avaliações da Capes e titulação dos docentes (ANDIFES, 1994).

No entanto, essa nova modalidade estabelecida pelo MEC desencadeou uma série de críticas por parte dos dirigentes das universidades federais, por considerarem que a metodologia adotada, que era “de partição sobre um montante fixado de recursos, provocou uma competição desigual entre as IFES com tamanhos e perfis bastante diferentes” (SESu/MEC, 2006, p. 9).

Assim, em 1999, o MEC “reconheceu” que o modelo adotado até então, estava provocando distorções entre as universidades com tamanho e perfis diferentes, além disso, os critérios adotados não permitiam à ANDIFES a realização de um planejamento do conjunto das universidades federais, uma vez que somente o MEC definia a alocação dos recursos. Portanto, “para que uma instituição mantivesse o seu percentual de participação no modelo de

um ano para outro, a mesma deveria apresentar um crescimento igual à média de crescimento do sistema” (MEC, 2006, p. 7). A partir de então foi adaptado à realidade brasileira, segundo Vieira (2013), o modelo inglês de financiamento da educação superior, que além de introduzir o conceito produtividade acadêmica, trouxe também o conceito de aluno equivalente.

Tal sistemática passou por ajustes e, a partir de 2004, o MEC, a ANDIFES e o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES (FORPLAD), para atenderem às reivindicações dos dirigentes das universidades federais, deram início à elaboração de uma nova sistemática que viria estabelecer o financiamento das universidades federais em duas etapas com a inclusão de itens considerados de maior impacto orçamentário. Um fator importante que deveria ser levado em conta seria o reconhecimento da heterogeneidade do conjunto das universidades federais.

Dessa forma, a definição, dentro do valor global do MEC, dos recursos orçamentários necessários para custeio e capital passaram por diversas reformulações. No contexto de aprimoramento e dos acordos acertados entre MEC e ANDIFES acerca do processo de definição dos recursos destinados ao financiamento das universidades federais, a partir de 2006, o processo de coletas de dados para alimentar a matriz do cálculo, passou a ser realizado com a implantação “dos diversos sistemas” do PingIFES<sup>120</sup> nas universidades públicas federais, com o objetivo de dar maior agilidade à definição de alocação de recursos para as universidades federais (MEC, 2006). Além disso, segundo Vieira (2013) manteve-se o conceito de aluno equivalente e acrescentou-se à metodologia de financiamento das IFES a Unidade Básica de Custeio (UCB)<sup>121</sup>.

As discussões entre MEC e ANDIFES evoluíram para o modelo adotado até 2010 com o fim de distribuir recursos os orçamentários para Custeio e Capital (OCC) entre as IFES, conhecido por Matriz OCC ou Matriz ANDIFES. Tendo como referência os documentos “A Coleta de dados das IFES para a Alocação de Recursos Orçamentários” (MEC, 2006) e o da “Comissão de Modelos do FORPLAD/ANDIFES”, o cálculo da Matriz passou ser composto de duas partes, o **Orçamento Base e Orçamento de Investimento/Capital**, conforme a Figura 6 que se segue<sup>122</sup>. No entanto, segundo Vieira (2013) apesar da matriz trazer em seu nome as modalidades de orçamento custeio e capital, ao longo do tempo foi aplicada

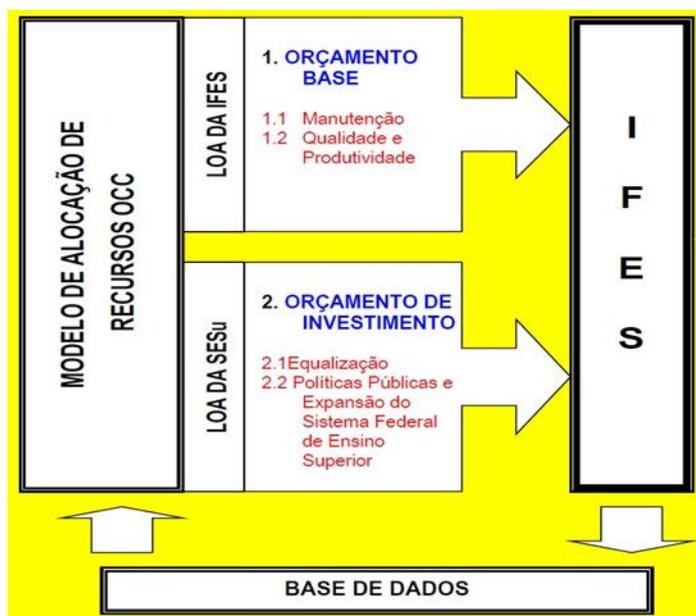
<sup>120</sup> A denominação Ping origina-se dos Padrões de Interoperabilidade do Governo eletrônico (e-Ping). A plataforma foi desenvolvida pela Universidade Federal de Minas Gerais para atender as demandas específicas da Secretaria de Educação Superior do MEC. Este sistema substituiu a antiga forma de coletas de dados oriunda do Censo da Educação Superior, feito pelo Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e de dados dos programas de Residência Médica e dos Hospitais Universitários.

<sup>121</sup> A Unidade Básica de Custeio é um valor em recursos financeiros comprometidos com itens tais como: diárias e passagens, energia elétrica, serviço de telefonia, serviço de vigilância, serviços de limpeza e outros.

<sup>122</sup> A alocação de recursos orçamentários das universidades federais, a partir do modelo definido pelo MEC e a ANDIFES em 2004 vigorou até 2010.

basicamente apenas para a distribuição dos recursos de custeio ou manutenção uma vez que a parcela de investimento de acordo com a Figura 6, foi financiada com recursos orçamentários do MEC.

Figura 6: Modelo de alocação de recursos orçamentários para as universidades federais na LOA com base na Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital.



Fonte e elaboração: Comissão de Modelos/FORPLAD, 2005. Modelo de alocação de recursos para as IFES.

O **Orçamento Base**<sup>123</sup> compreende a Parcela de Manutenção e a Parcela de Qualidade e Produtividade, correspondente aos recursos orçamentários estabelecidos diretamente na LOA para as universidades federais, ainda em vigência. Sendo que a Parcela de Manutenção corresponde a 80% do Orçamento Base e destina-se a financiar o gasto fixo das universidades federais. Para essa parcela, no modelo adotado para o cálculo de destinação dos recursos passou a considerar a Unidade básica de Custeio (UCB) e aluno equivalente. A UCB trata-se de um valor informado por cada universidade federal correspondente ao gasto relativo a 10 indicadores que incluem despesas como energia elétrica, água e esgoto, transporte, limpeza passagens e diárias, que multiplicado pelo número total de aluno equivalente de cada universidades federais, totalizam os recursos a serem distribuído para cada universidade. No entanto, o principal indicador ainda é o aluno equivalente<sup>124</sup> para fins de análise dos custos de manutenção das IFES (MEC, 2006; VIEIRA, 2013).

<sup>123</sup> Segundo Vieira, apesar da matriz trazer em seu nome as modalidades de orçamento custeio e capital, ao longo do tempo foi aplicada basicamente apenas para a distribuição dos recursos de custeio, (VIEIRA, 2013, p.45).

<sup>124</sup> Aluno equivalente, segundo Vieira (2013), é conceito que surgiu da necessidade de definição de uma unidade palpável que era o aluno matriculado/diplomado, graduação, pós-graduação e residência médica. Para o cálculo final do aluno equivalente (NFTE) são utilizados quatro indicadores parciais, referentes às atividades educacionais nos seguintes níveis: Graduação, Mestrado, Doutorado e Residência Médica, sendo que para cada um desses indicadores tem um cálculo próprio. a

A Parcela de Qualidade e Produtividade corresponde a 20% do Orçamento Base e utiliza, além do indicador aluno equivalente, o sistema de partição que considera os aspectos qualitativos, denominado “o custo CAPES”; este tem como indicador principal o Núcleo de Referência Docente (NRD)<sup>125</sup>.

No entanto, a modalidade de cálculo com base no indicador custo aluno equivalente, como vem sendo utilizada para definir os recursos orçamentários das IFES, segundo Marques (2006), tem sido utilizada pela área econômica do Governo Federal como justificativa para tentar diminuir o volume desses recursos, argumentando ser alto o valor estabelecido por aluno. Segundo Veloso (1991 *apud* MARQUES, 2006), muitos críticos das universidades federais, especialmente os oriundos da área econômica, “confundem” custo aluno com despesa com estudante. Para o autor há uma diferença de natureza contábil, gastos totais por tipo e categoria econômica, que representa os custos reais formar um aluno. Ainda conforme Amaral (2002 *apud* MARQUES, 2006) os gastos com os alunos quando realizados adequadamente são compatíveis com os de outros países. “O que ocorre é que muitas vezes são utilizados dados com a o intuito de apresentar intencionalmente uma informação que debilite as IFES perante a opinião pública” (MARQUES, 2006, p. 117).

**O Orçamento de Investimento ou de Capital** foi uma modalidade de financiamento do modelo estabelecido a partir de 2004<sup>126</sup>, que vigorou com essas características até 2010. Era constituído da Parcela de Políticas de Equalização e da Parcela Políticas Públicas e as de Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior<sup>127</sup> com o fim da conservação da infraestrutura física e patrimonial, bem como estimular o crescimento tanto quantitativo como

fórmula do aluno equivalente total  $Nfte = Nfte_{(G)} + Nfte_{(M)} + Nfte_{(D)} + Nfte_{(R)}$ , sendo que Nfte = Número de alunos equivalentes. (G) = Graduação; (M) = Mestrado; (D) Doutorado; e (R) Residência Médica.. Fonte: MEC, 2006, p.22. O cálculo para aluno equivalente da graduação considera o nº de aluno diplomado, nº de ingressante, coeficiente de retenção, entre outros elementos. Para cursos novos só alunos matriculados. Para mestrado, doutorado e residência médica considera alunos matriculados e tempo dedicado a cursar as disciplinas.

<sup>125</sup> O cálculo para essa parcela é feito com base no total de alunos equivalentes com peso de 50% e os outros 50% são baseados em 3 elementos: (1) número de cursos de mestrado, doutorado e residência médica, (2) número de alunos concluintes (diplomados) nos cursos de mestrado, doutorado e residência médica e o (3) somatório dos conceitos CAPES. Segundo o documento “Coleta de dados das universidades federais para alocação de Recursos Orçamentários; NRD é a fração do corpo docente que assegura caracterização institucional e continuidade às atividades do Programa. São definidos distintos níveis do NRD, identificados mediante a aplicação de critérios de inferência, sucessivos e crescentemente restritivos. São eles: NRD1: Docentes com período mínimo de nove meses de vínculo com a IES, no Ano-Base; NRD2: Docentes do NRD1 com regime de trabalho mínimo de 30 horas semanais, no Ano-Base; NRD3: Docentes do NRD2 com dedicação ao Programa superior a 30% da carga horária contratada, por mais de nove meses no Ano-Base. Este teve sua substituição sugerida pelo MEC pelo indicador Pós-graduação e Pesquisa para Docente (PGPD). Para o cálculo de aluno equivalente são consideradas as variáveis número de alunos matriculados (graduação, mestrado, doutorado e residência médica), alunos diplomados na graduação, certificação em residência médica, número de dissertações e teses defendidas, titulação de docente, conceito Capes para mestrado e doutorado e a diversificação de cursos (MEC, 2006, p.12).

<sup>126</sup> Nesse modelo implantado a partir de 2004 apenas foi sistematizado o financiamento de políticas educacionais de interesse do MEC, executadas pelas universidades federais e financiadas por meio de ações orçamentárias sob a gestão do MEC e o destinado ao funcionamento das universidades federais.

<sup>127</sup> Esta parcela do orçamento das universidades federais deu origem ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que teve como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior, que será detalhado no item 3.2.

qualitativo das IFES (MEC, 2006). As parcelas que constituíram esta modalidade de financiamento e tiveram seus recursos orçamentários alocados na LOA foram descentralizados por meio do orçamento do MEC gerenciado pela SESu<sup>128</sup>.

Segundo MEC (2006), a Parcela de Equalização teve como finalidade recuperar o passivo com vistas a reduzir desigualdades de infraestrutura entre as universidades federais e contemplou a situação de cada uma delas, apoiando projetos específicos<sup>129</sup> submetidos à SESu, “independente do OCC manutenção recebido anualmente” (MEC, 2006, p. 11).

A parcela de Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior constituiu-se em recursos orçamentários extras que foram destinados, por um período, ao atendimento das demandas de crescimento das universidades federais, contemplando a expansão da infraestrutura física e a interiorização. Constata-se que essa parcela propiciou um incremento significativo de recursos orçamentários e financeiros a partir de 2003, com a Fase I da Expansão e com o REUNI, que serão detalhadas na próxima seção.

Em relação aos recursos orçamentários alocados para financiar as parcelas de a serem financiadas pelo Orçamento de Investimento/Capital, acredita-se que por ter sido os recursos gerenciados pelo MEC, houve por este certo direcionamento nos critérios de sua destinação, que se deram por meio de convênios, e posteriormente com os critérios estabelecidos para o REUNI.

Para financiamento das universidades federais, no orçamento próprio do MEC existem ainda ações orçamentárias destinadas a viabilizar políticas educacionais<sup>130</sup> de interesse do

---

<sup>128</sup> A partir de 2010 foi instituído um recurso orçamentário destinado às universidades federais, também especificado na LOA, Ação Orçamentária 20RK – Funcionamento das Universidades Federais que tem a destinação estabelecida pelo MEC, visa à manutenção e ao funcionamento de cursos, pagamento de terceirizados, pequenas reformas e à promoção de subsídios para estudos, análises, diagnósticos, pesquisas e publicações científicas, que não será objeto de análise uma vez que sua implantação ocorreu após o período estabelecido para estudo nesta dissertação. Cabe ainda destacar que existiu no período de 1999 até 2010 um reforço orçamentário para universidades federais por meio de uma “Emenda de Bancada” que foi designada politicamente “EMENDA ANDIFES” resultante da negociação da ANDIFES com parlamentares com o fim de ampliar os recursos em investimentos. Com o tempo, no entanto, o Governo diminuiu o orçamento das instituições e transformou a emenda em reforço para o custeio das universidades. Diante do impedimento da ANDIFES em receber diretamente os recursos das emendas o MEC realizava a descentralização via ações orçamentárias. A análise das emendas parlamentares não é objeto de análise desta dissertação.

<sup>129</sup> No orçamento de investimento, excluindo o REUNI, não foi possível calcular quanto ele representa em percentual no orçamento do das universidades federais, pois eram repassados por meio de convênios.

<sup>130</sup> Cada programa educacional relaciona-se a uma ação orçamentária constante no orçamento do MEC. A captação dos recursos do MEC alocados nessas ações orçamentárias pelas universidades federais ocorre quando tais recursos são disponibilizados em forma de programas educacionais, com destinação previamente fixada por meio de editais direcionados a determinadas políticas educacionais estabelecidas pelo MEC, que as universidades federais “candidatam-se” a implementá-las. Pressupõe-se que a liberação desses recursos, em que pese o controle pelo MEC, obedeça a critérios semelhantes aos estabelecido no orçamento básico. Destacam-se os principais programas sob a gestão da SESu: o Programa de Educação Tutorial, PEC-G que se viabiliza pelo Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior, Programa Nacional de Assistência Estudantil, Programa de Extensão Universitária, Programa Expansão da Educação Médica. Outras Secretarias do MEC, em menor intensidade, como a de Educação Básica e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) têm programas e políticas educacionais implantados por meio de parcerias com as universidades federais, que não serão objeto de análise.

Governo Federal, que desde a década de 1990 eram implementadas por meio de convênios<sup>131</sup>. Essa forma de repasse orçamentário sob a gestão do MEC existiu até 2010, visava ao financiamento de programas ou políticas educacionais associadas a um programa de governo que poderiam ter continuidade ou não. Desde 2010, o repasse tem ocorrido por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED). No entanto, no caso das políticas educacionais a destinação do recurso é previamente estabelecida pelo MEC e só pode ser gasto na atividade que foi “acordada” em edital.

O mecanismo de financiamento das universidades federais pactuado pelo MEC e a ANDIFES, que já vinha sendo adotado e conhecido por Matriz de OCC ou por Matriz ANDIFES, a partir de 2010, com a edição do Decreto nº 7.233/2010 e da Portaria nº 651/2013 deixou de ser regulamentado apenas por portarias internas do MEC. Tal fato constituiu-se em avanço em relação ao processo orçamentário nas universidades federais, sobretudo no que se refere aos recursos de custeio e capital alocados diretamente na LOA. Sistematizou em uma norma maior, mesmo que seja em decreto, o que já vinha sendo realizado em termos orçamentários e ainda associou os critérios de distribuição dos recursos com a elaboração da proposta orçamentária. No entanto, a distribuição e a definição dos recursos orçamentários no PLOA destinados às universidades federais de recursos orçamentários estavam vinculadas a itens tais como: a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação, os resultados do SINAES e o número de registro e comercialização de patentes.

Para Amaral (2011) a implantação do modelo de distribuição de recursos entre as IFES oriundo do Tesouro Nacional, para outros custeios e capital, implantado a partir de 1994 e que permanece em vigor, com alterações, propicia, de forma indireta, um ambiente de competição entre as IFES e também internamente a elas, isto é, nessas modelagens, “o bolo financeiro é dividido entre as instituições, o que implica em que o aumento da fatia para uma instituição significa porção menor para outras”, (AMARAL, 2011, p. 100). No entanto, para o mesmo autor, mesmo com todas deficiências existentes no modelo de fórmulas para financiamento das IFES, que exige aprimoramentos,

[...] a sua implantação procurou deixar claras as “regras do jogo” para se obter recursos para a manutenção e investimento, abandonando-se regras desconhecidas que poderiam possibilitar negociações clientelistas. (AMARAL, 2008, p. 19).

---

<sup>131</sup> Atualmente os recursos orçamentários são repassados às universidades selecionadas por meio de um Termo de Execução Descentralizada (TED). A diferença entre o convênio e o termo de ação descentralizada é que quando processo de descentralização do MEC para as universidades federais dava-se por convênio, existia um processo de “prestação de contas” e acompanhamento, atualmente o a universidades federais executa a política educacional de interesse do Governo Federal e não existe os pré-requisitos formais de um convênio.

Se a partir de 1990 foi estabelecida uma reorganização estatal, que permite ao Governo Federal, o controle dos gastos e restrições fiscais e a centralização orçamentária nos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal e de Administração Financeira e Contábil, por outro lado, identifica-se ainda a necessidade de uma política de financiamento da expansão da educação superior federal, para que esta possa cumprir o papel que lhe cabe no processo educacional, de certa forma também amparado pelas normas constitucional e legal, art. 212, CF/1988 e art. 55 da Lei nº 9.394/1996.

Em relação ao financiamento e à autonomia das IFES, Rocha e Fabrino (2008) destacam que a Lei nº 9.394/1996 (LDB) nos seus artigos 53 e 54, incluindo seus incisos, relacionados ao tema da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, não possibilitam às universidades federais uma situação jurídica diferente dos demais órgãos da administração indireta. Afirmam ainda que não foi implantado um regime financeiro e contábil próprio das universidades federais, que segundo os autores, tal regime é fundamental para a autonomia orçamentária e financeira dessas instituições. Isso só seria possível com a inclusão de dispositivos específicos em lei complementar ou lei ordinária dos orçamentos públicos, prevista no art.165 da Constituição Federal de 1988. No entanto, na ausência desse instrumento, o vazio é preenchido pela Lei nº Lei nº 4.320/64, anterior às orientações constitucionais e à Lei nº 9.394/1996.

Ademais, as decisões e atribuições dos colegiados existentes que impliquem em custos orçamentários e financeiros nas universidades federais estão submetidas à legislação da União, à aprovação prévia do MP e à autorização específica contida na LOA, bem como às limitações criadas pela LRF.

### **3.2 Uma análise sobre o financiamento das IFES**

Após a análise do processo de estabelecimento de limites orçamentários e financeiros para as universidades federais, pretende-se nesta seção analisar por meio dos dados financeiros como esse processo se traduziu em números e como esses números refletem a política do Governo Federal para as universidades federais no período 1995<sup>132</sup> a 2010,

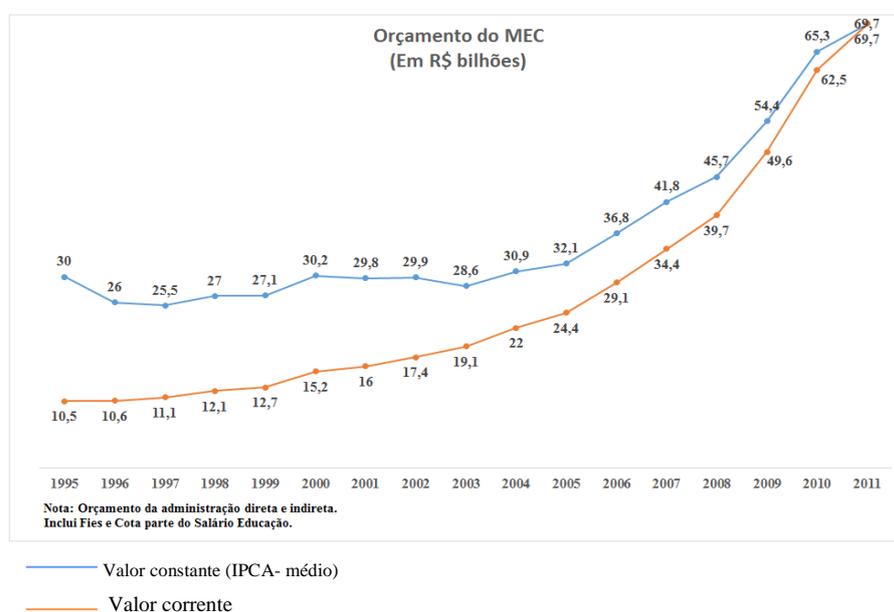
---

<sup>132</sup> Para o cálculo das médias de recursos destinados à educação e às universidades federais só foi possível obter dados a partir de 1995 em valores constantes. Foram consideradas para o cálculo somente as universidades federais, excluindo os centros federais universitários.

levando em consideração o orçamento total da União<sup>133</sup> e os recursos totais do MEC e das universidades federais. Observa-se que dos recursos destinados à educação e alocados pelo MEC, em média, 45% foram destinados às universidades federais<sup>134</sup>. Sendo os outros 55% foram destinados à Educação Profissional, Educação Básica, demais instituições federais, FIES e outros programas educacionais sob a responsabilidade do MEC e suas autarquias, quais sejam: Programas do Livro de Didático, Transporte Escolar, Merenda Escolar, bem como a complementação inicialmente do FUNDEF e posteriormente do FUNDEB.

No gráfico abaixo estão os recursos da União destinados ao MEC onde se incluem os definidos para universidades federais.

Gráfico 1 – Orçamento do Ministério da Educação



Fonte: Sinopse das Ações do Ministério da Educação, 2012.

No período entre 1995 e 1999, observa-se que os montantes orçamentários destinados à educação, decresceram de forma acentuada e oscilaram. Em 2000 e 2002 houve uma retomada e chegando aos valores de 1995, voltando a decrescer em 2003. Pode-se inferir que o crescimento ocorrido entre 2000 e 2002 deu-se em decorrência da introdução do FIES e do FUNDEF (desde 1998), que são receitas distintas do Tesouro Nacional.

Os gastos com educação só passaram a subir a partir de 2004 e a curva se mostra ascendente. Acredita-se que, como bem destacou Lopreato (2006), a trajetória estabelecida

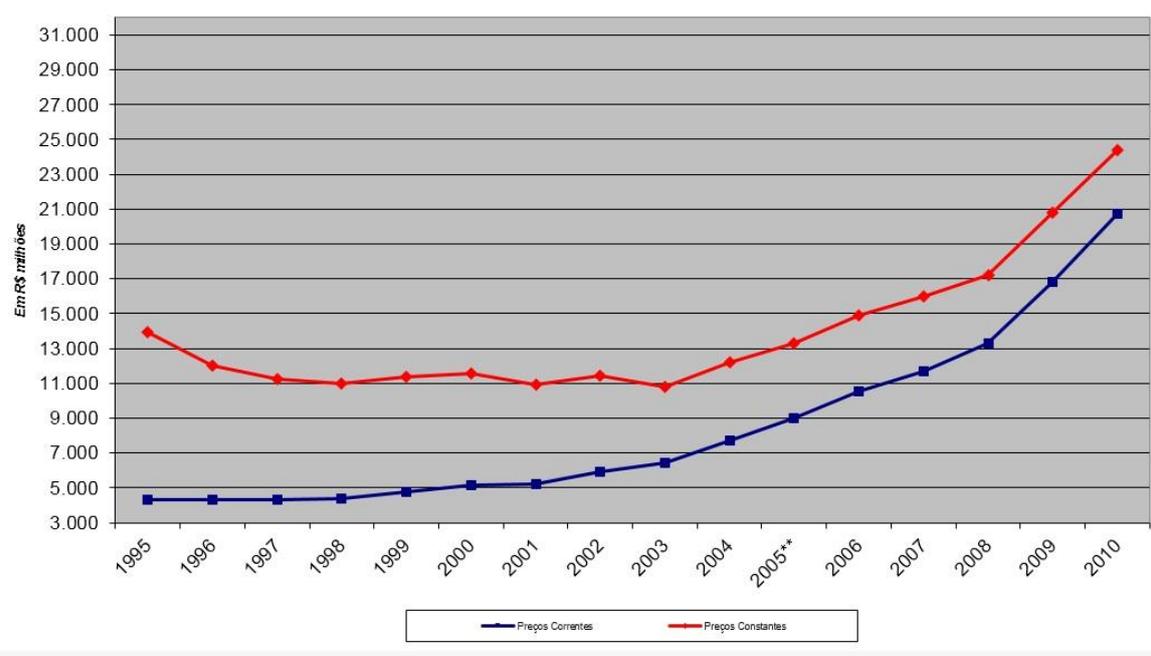
<sup>133</sup> Para o estabelecimento das porcentagens foram tomados como referência os dados da Câmara Federal e do Senado Federal do Siga Brasil. Para o cálculo foram retiradas as parcelas relativas aos juros e incluídas as despesas obrigatórias e discricionárias. De acordo com o Estudo Técnico nº 22/2005 da Câmara dos Deputados entre 2003 e 2006 as universidades federais responderam por cerca de 80% dos gastos na subfunção Ensino Superior.

<sup>134</sup> A partir de 2009 os hospitais universitários passaram a ser unidades orçamentárias. Fontes: Siga Brasil e Câmara Federal.

para a economia brasileira marcada pelo ajuste fiscal afetou em parte a atuação e as atribuições do Governo Federal com a área educacional como um todo em especial as universidades federais. Ainda segundo Carvalho (2011) o comportamento oscilante e a queda dos gastos do MEC em relação às despesas da União significou que durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, que este órgão educacional “foi perdendo espaço no jogo político em torno dos recursos da União” (p. 324).

Dessa forma, o repasse de recursos orçamentários para as IFES como pode ser observado nos Gráfico 2 e 3 teve configuração semelhante. No Gráfico 2 estão representados os recursos sem inativos e sem descentralizações recebidas; no Gráfico 3 estão incluídos inativos e descentralizações recebidas. Ambos refletem o orçamento total das IFES no período de 1995 a 2010. Nos dois gráficos, o período entre 1995 e 1998 os recursos decresceram em termos reais e entre 1999 a 2002 mantiveram-se estáveis independente da necessidade de expansão e de demanda por parte da sociedade pela educação pública e gratuita. Entende-se que a trajetória dos gastos nesses períodos condiz e mostra coerência com o discurso do Governo Federal relativo às universidades federais. Segundo Carvalho (2011) tal coerência está também no discurso do Governo federal em priorizar a educação básica, sendo que em relação aos recursos do MEC as universidades federais perderam espaço entre as prioridades do gasto com a educação.

Gráfico 2 – Gasto Total das IFES 1995-2010 (sem Inativos e Descentralizações Recebidas)



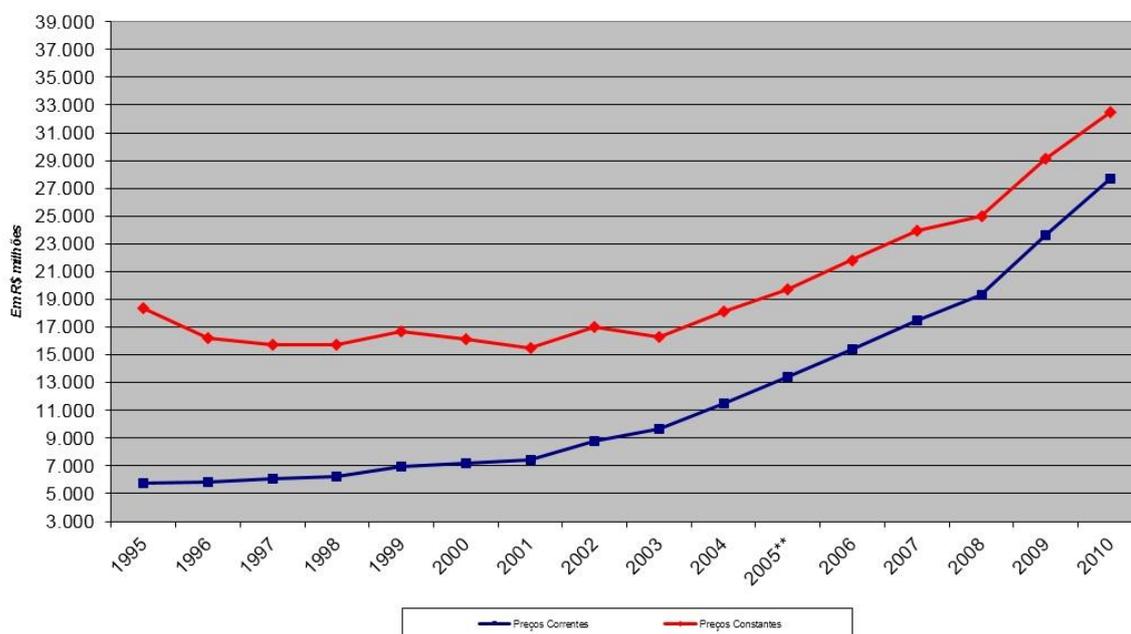
Fonte: SIAFI. Elaboração SPO

Em relação ao volume de recursos destinados pelo Governo Federal às universidades federais, o período entre 1995 e 2002 foi caracterizado por debates divergentes tanto no âmbito acadêmico como nas esferas de governo. O governo entendeu que o gasto por aluno dessas instituições seria demasiadamente elevado. No âmbito acadêmico, a afirmação seria de que o governo federal reduziu o financiamento das universidades federais tanto de custeio como de capital, por sua vez promovendo a deterioração dessas instituições. A redução no financiamento teve implicação não só na infraestrutura, mas também na redução de contratação de pessoal (CORBUCCI, 2001; CARVALHO, 2011).

Para Amaral (2008), a política macroeconômica estabelecida a partir de 1990, influenciou significativamente no financiamento da educação superior, especialmente o das IFES. Para o autor, as universidades federais tiveram seus orçamentos reduzidos com repercussões nos gastos em custeio e capital. O ajuste foi feito para compensar a ascensão de outras despesas correntes obrigatórias como o pagamento de inativos e pensionistas, de sentenças judiciais trabalhistas (precatórios) e as despesas com os hospitais universitários. A retomada do crescimento dos recursos orçamentários só vai ocorrer a partir de 2005.

Comparando os Gráficos 2 e 3, destaca-se o impacto que o aumento com pagamento a inativos tem no orçamento das universidades federais, que segundo Corbucci (2001) está relacionado diretamente com a reforma previdenciária aprovada na década de 1990, que mudou significativamente as regras da aposentadoria dos servidores federais.

Gráfico 3 – Gasto Total das universidades federais 1995-2010 (inclusive inativos e Descentralizações Recebidas)

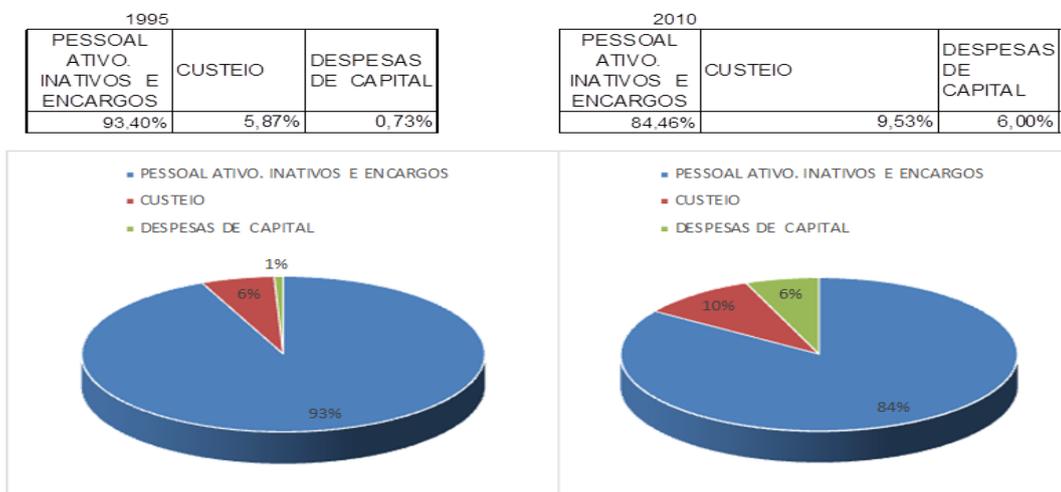


Fonte: SIAFI. Elaboração SPO.

Grande parte do orçamento das universidades federais é destinada ao gasto com pessoal. Entende-se que a categoria de gasto referente a pessoal é fundamental para o bom funcionamento das instituições, no entanto, o que pode estar ocorrendo é que os recursos destinados às outras categorias de gasto custeio e capital, não menos importantes, não foram suficientes ou sofreram restrição por estarem mais vulneráveis ao se constituírem em despesas discricionárias.

No Gráfico 4 estão distribuídos os recursos do Tesouro Nacional para Outros Custeio, Capital e Pessoal em 1995 e em 2010.

Gráfico 4 – Categoria de Gastos Outros Custeios, Capital e Pessoal (1995 e 2010)



Fonte: SIAFI. Elaboração própria. Atualizado pelo IPCA médio 2010

No Gráfico 4 observa-se que em 1995 o gasto com as universidades federais foi quase que exclusivamente com pessoal, já que eram despesas obrigatórias. Os gastos com custeio e capital em 1995 somados correspondiam a 7%, em 2010 eles já representaram juntos no orçamento total das universidades federais cerca de 16%. Este aumento pode significar uma mudança no rumo da política do Governo Federal para com o financiamento das universidades federais.

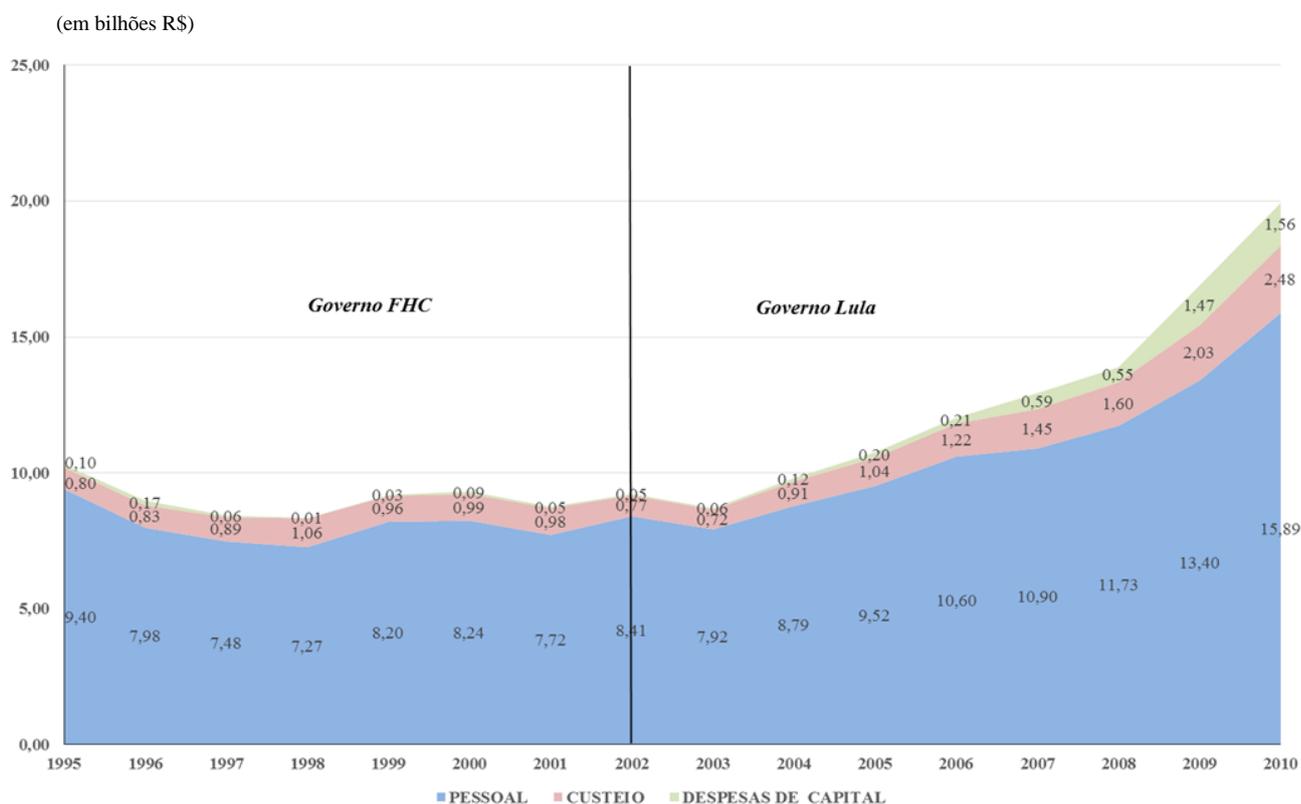
No entanto, quando se analisa a evolução da execução orçamentária expressas nos Quadros 6, 7 e 8 do Apêndice, verifica-se que no período de 1995 a 2010, enquanto os gastos com pessoal (sem inativos e benefícios) cresceram 70%, os gastos com custeio aumentaram 210%; os gastos de capital, que representa a parcela com menor recurso orçamentário, cresceram no mesmo período 1.540%; para os benefícios a servidores o aumento foi de 55,4%. Sendo que este aumento só veio a ocorrer a partir de 2004 e foi bastante significativo em 2010.

Assim, ainda de acordo com os Quadros 6, 7 e 8 do Apêndice cabe apresentar separadamente os dados relativos ao período entre 1995 a 2002. O gasto com custeio foi de 22,7%, o gasto com pessoal foi de -16,4%, e de capital foi em torno de -46,4%, havendo, portanto, diminuição dos gastos tanto com pessoal como capital. A queda em relação aos benefícios a servidores foi da ordem de -40,7%. A análise dos gráficos pode-se inferir que no período de 1995 a 2002, que corresponde ao Governo Fernando Henrique Cardoso, a política

de ajuste fiscal e de controle do gasto público afetou significativamente as universidades federais e foi coerente com o discurso do Governo Federal.

Já no período do Governo Lula, de 2003 a 2010, houve mudança na condução dos gastos com as IFES em decorrência da demanda cada vez maior dos concluintes do ensino médio por educação superior e da necessidade de proposição de políticas para a democratização do acesso à educação superior pública. Isso vai implicar na ampliação dos gastos que pode ser observada no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Evolução dos gastos com Pessoal, Custeio e Capital nas IFES



Fonte: SIAFI. Foram considerados valores constantes IPCA – médio. Ano Base 2010. Elaboração própria.

Fica evidente o crescimento do orçamento das IFES a partir de 2005, decorrente da destinação de recursos orçamentários e financeiros no seu Orçamento Básico, bem como no orçamento gerenciado pelo MEC o acréscimo de recursos orçamentários extras a serem descentralizados com o fim de promover a expansão e a melhoria de infraestrutura das universidades federais. Tal crescimento pode estar associado à mudança da política do Governo Federal em relação à educação superior federal e também, tomando como referência Carvalho (2011), pela mudança na condução da política econômica que se voltou ao estímulo do crescimento e do emprego, bem como a melhoria da distribuição de renda. Além disso, havia o cenário favorável na economia, que segundo a autora, “foi o pano de fundo importante

para o afrouxamento da política fiscal” e propiciou as condições necessárias para a implantação da política pública voltada à expansão da educação superior federal (CARVALHO, 2011, p. 182). No entanto, esse aumento de recursos orçamentários e financeiros destinados à política de expansão da educação superior pública ocorreu em grande parte por meio dos recursos descentralizados pelo MEC por meio de convênios. Dentre eles destacam-se os que foram destinados ao programa de expansão das IFES para custeio e capital que teve início a partir de 2003, segundo o MEC (2007), com a criação de políticas educacionais que viabilizassem o acesso e permanência ao nível superior, especialmente democratizando o ingresso nas universidades federais brasileiras.

No entendimento do MEC (2006), a expansão das universidades federais a partir de 2003, além de visar ao atendimento dos novos paradigmas social e econômico vigentes, foi considerada como possibilidade de um novo projeto de expansão voltado a promover a inclusão social e redução das desigualdades sociais, como um contraponto ao crescimento desordenado do ensino superior privado. Isto é, a expansão como via de desenvolvimento e ferramenta de inclusão. Além disso, de acordo com o documento, a outra justificativa para a expansão no setor público federal foi que as universidades federais respondem por quase 90% das pesquisas básicas e da qualificação no nível de pós-graduação, em mestrado e doutorado.

Ademais, segundo o MEC, a expansão realizada a partir de 2003 apresentou características distintas de períodos anteriores em relação à distribuição geográfica das universidades federais. Até então havia uma concentração regional, especialmente nas Regiões Sul e Sudeste, as mais desenvolvidas, e nas grandes áreas metropolitanas. Na expansão promovida a partir de 2003, foram priorizadas a interiorização e as regiões geográficas menos desenvolvidas, seja pela criação de novas universidades ou pela criação de novos *campi*. A política educacional de expansão das instituições federais de educação superior realizada a partir de 2003, segundo MEC (2012), foi realizada **em três fases**<sup>135</sup>.

**A primeira fase** denominada de Expansão I, foi a expansão para o interior e ocorreu entre 2003 e 2006, implicou na criação de novas universidades e ampliação de *campi* universitários, com o fim de se estender o ensino superior por novas áreas geográficas. Nesta

---

<sup>135</sup> A ANDIFES considera que existiu uma fase de expansão entre 1999 e 2002 que se deu com a expansão de cursos nas sedes das universidades federais. O MEC só considera a expansão a partir de 2003. Esta fase, segundo Santos & Almeida Filho (2008) foi de iniciativa das universidades federais. Nesse momento, “a universidade abria cursos novos ou ampliava a oferta de vagas em cursos existentes sem contar com docentes, instalações, recursos financeiros; só depois se buscava criar as condições mínimas para tanto” (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008, p. 190) Os autores a designaram este período de “autonomia-sem-apoio”.

fase o financiamento<sup>136</sup> ocorreu ao mesmo tempo em que se materializava a expansão, que para Santos & Almeida Filho (2008) a interiorização deu-se com característica de

[...] atendimento emergencial a demandas históricas de populações e regiões representadas por lideranças político-partidárias. Nesse caso, as iniciativas eram tomadas pelo Governo Federal, pouco respeitando a autonomia das IFES. Por esse motivo, pode-se dizer que se tratava de crescimento tipo apoio-sem-autonomia. A estratégia predominante baseava-se na implantação de cursos simultaneamente à contratação de docentes e realização dos investimentos necessários. (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008, p. 191).

Esta fase, que teve como mote “Expandir até ficar do Tamanho do Brasil”, ficou conhecida também como Programa Expandir, aconteceu no período entre 2003 a 2006 e objetivou a interiorização da educação superior público federal, conforme o documento “A Democratização e expansão no país 2003-2014” (SESu/MEC 2014), teve por finalidade fixar estudantes e profissionais qualificados no interior do país e combater as desigualdades regionais. Para Carvalho (2011) tal fase “envolveu grande aporte de recursos da União para investimento em obras e instalações e levou à criação de novas universidades e campus em universidades já existentes” (p.307). Ainda de acordo com a autora essa fase aprofundou o processo de interiorização possibilitando a ampliação das matrículas nas cidades interioranas que passaram de 34% para 38%.

O resultado foi um aumento significativo de universidades federais, das 45 instituições em 2003, já na primeira fase foram criadas 10 novas universidades e 49 *campi* instalados. No entanto, cabe destacar que das 10 novas universidades criadas na fase Expansão I, seis universidades já existiam na forma de faculdades isoladas<sup>137</sup>. Em 2010, foram consolidadas mais 4, totalizando 59 instituições<sup>138</sup>.

A **segunda fase** de expansão e reestruturação consolidou-se com a implantação do REUNI, regulamentado pelo Decreto nº 6.096/2007. Em que pese ser um programa de iniciativa do Governo Federal, também objetivou atender às reivindicações da ANDIFES<sup>139</sup>. Com duração prevista de 5 anos, compreendeu o período de 2007 a 2011 e destinou às IFES um volume significativo de recursos financeiros. Teve como objetivo “criar condições para a

<sup>136</sup> A Fase I da Expansão os recursos orçamentários foram alocados na Ação Orçamentária 0525 – Complementação para o Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior e posteriormente na Ação Orçamentária 8551 – Complementação para o Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior, ambas constantes do Programa do PPA “Educação Superior no Século XXI”.

<sup>137</sup> As universidades criadas por transformação: Universidade Federal Tecnológica do Paraná, que resultou do antigo CEFET-PR, Universidade Federal de Alfenas já existia no formato de faculdades federais isoladas desde 1915, Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), a Universidade Federal de Ciências da Saúde De Porto Alegre originou-se da antiga Faculdade de Saúde, a Universidade Federal Rural do Semi-Árido e a Universidade Federal dos Vales Jequitinhonha e Mucuri.

<sup>138</sup> O quantitativo de universidades federais pode ser visualizado no Quadro 3.

<sup>139</sup> A participação da ANDIFES na elaboração do REUNI já foi abordada no Capítulo II.

ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (Brasil, 2007, art. 1º). Assim, de acordo com as Diretrizes Gerais do REUNI, o programa teve por finalidade recompor as condições de trabalho e funcionamento das universidades federais.

Nesta fase os recursos financeiros foram destinados a financiar projetos apresentados pelas universidades federais que se propunham a inovações acadêmicas, à consolidação e implantação de *campi* universitários e ao aumento da oferta de cursos noturnos de graduação de acordo com o estabelecido nessas diretrizes.

O fato de ter sido um programa criado por iniciativa exclusiva do Poder Executivo, por meio de decreto presidencial, teve três implicações. Em primeiro lugar, a vulnerabilidade de ser uma decisão unilateral do Poder Executivo, ou seja, poderia ser extinto por decisão do mesmo; em segundo lugar foi que a sua concepção não se deu com a participação efetiva dos segmentos sociais e educacionais, de entidades sindicais e representações dos educadores, portanto, não permitindo um amplo debate para a elaboração de suas diretrizes com o fim de responder às reais necessidades das universidades federais; em terceiro lugar é que o financiamento dos projetos apresentados pelas universidades federais estava sujeito à decisão governamental do MEC.

Em relação às diretrizes, estas foram elaboradas pelo Grupo Assessor<sup>140</sup> nomeado pela Portaria nº 552/ SESu /MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º §2º do Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007. A esse grupo coube estabelecer não só as diretrizes, como os indicadores e o roteiro<sup>141</sup> que norteariam os planos de adesão a serem apresentados pelas universidades federais.

O REUNI enquanto política educacional de expansão com inclusão veio em continuidade ao já iniciado em 2003, e pautou-se na democratização do acesso à educação superior, com o fim de aumentar expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade federal. Em relação à participação das universidades federais, por se tratar de um programa sob a gestão do MEC, ainda que defendesse a autonomia dessas instituições, a proposta para o seu financiamento estava condicionada à apresentação ao MEC de um Plano de Desenvolvimento de Gestão, que especificasse os itens

---

<sup>140</sup> O Grupo Assessor foi constituído, segundo a Portaria nº 552/2007, por pesquisadores e cientistas e não por representação institucional e funcionou nas dependências da SESu.

<sup>141</sup> O Grupo Assessor foi responsável por estabelecer detalhamento das diretrizes; instrumento da apresentação dos Planos (formulários); indicadores das metas; simulações de investimento e custeio; acompanhamento da execução das metas; e cronograma para apresentação dos planos para 2008.

relativos à manutenção e à expansão, elaborado pela instituição universitária dentro das orientações previamente estabelecidas. Assim o REUNI constitui-se em

[...] planos de reestruturação apresentados pelas universidades federais, e aprovados pelo Ministério da Educação, terão sua exequibilidade financeira garantida pelo MEC a partir do ano de 2008, mediante termo de pactuação de metas a ser firmado entre o MEC e as universidades participantes. (MEC, 2007, p. 6).

O programa foi implementado por meio de chamada pública, que dispensou concorrência, uma vez que se destinou exclusivamente às universidades federais. Os recursos repassados pelo Governo Federal a elas contemplaram gastos de capital, custeio e contratação de pessoal, resultaram na aquisição, instalação e manutenção de equipamentos; construção, complementação, adequação e recuperação de instalações físicas, na perspectiva de melhoria da infraestrutura universitária. No entanto, foram pactuadas metas, estabelecidas pelo MEC, que as universidades se comprometiam a viabilizar.

Ainda em relação aos recursos financeiros de acordo como o art. 7º do Decreto nº 6.096/2007, que instituiu o REUNI as “despesas decorrentes deste decreto correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação”. Isto é, os recursos não foram destinados diretamente às universidades federais e sim ao MEC, sendo que os recursos seriam liberados mediante o cumprimento por parte das universidades federais daquilo que havia sido acordado com o MEC. Se a universidade não aderisse imediatamente ao programa em 2008, os recursos previstos poderiam ser redistribuídos para outras instituições, como antecipação orçamentária, sem prejuízo de ingresso posterior no programa. Isto significou que as condições de receber os recursos do programa estavam dadas, sem alternativas de negociações, ou seja, sua liberação foi condicionada à aprovação de um plano e à assinatura de um termo “pactuado” de metas correspondentes.

Portanto, o REUNI configurou-se em espécie de contrato estabelecido entre o MEC e as universidades federais para a ampliação e interiorização da educação superior pública. Vale ressaltar, que o compromisso do MEC para com os recursos financeiros ficou estabelecido no art. 3º do Decreto 6.096/2007 e foram destinados ao financiamento de despesas com infraestrutura e equipamentos e despesas com custeio e pessoal. O MEC destinou recursos adicionais a cada uma das universidades federais limitados a 20% das suas despesas de custeio e pessoal no período de vigência do Programa (Brasil, 2007).

Para Amaral (2011), o REUNI constituiu-se em contratos de gestão nos quais os recursos orçamentários do MEC eram liberados mediante cumprimento de metas estabelecidas como contratação de professor, realização de obras e outros custeios e em

contrapartida as universidades federais criavam cursos novos, especialmente no período noturno, com o fim de cumprir a meta global do programa de “elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano” (MEC, 2007, p. 2).

Como foi um programa financiado com orçamento gerenciado pelo MEC, a autonomia das universidades federais foi questionada quando o apoio financeiro ficou condicionado ao cumprimento de metas padronizadas e exigidas pelo MEC. Um dos problemas enfrentados pelas universidades federais durante o Programa foi a repactuação orçamentária<sup>142</sup> pois a adesão ao REUNI não implicou em alocação e liberação imediata dos recursos financeiros. Outro ponto foi a exigência do aumento da produtividade, que não levou em conta as reais condições e as necessidades e, sobretudo, a diversidade existente no conjunto das universidades federais brasileiras.

De acordo com Santos e Almeida Filho (2008) o REUNI foi um modelo induzido de crescimento das instituições públicas de educação superior, que diferente da primeira fase, levou em conta as propostas específicas elaboradas por cada uma das instituições participantes do programa e os gastos com obras, contratação de professores e aplicação de recursos de custeio vieram antes da expansão de atividades e de vagas. Assim para os autores a fase de expansão ocorrida com o REUNI por ter sido “construída em parceria com a ANDIFES, essa modalidade de crescimento pode ser caracterizada como apoio com autonomia” (p. 191).

O entendimento que se pode ter em relação à afirmação de Santos e Almeida Filho (2008), é que houve uma restrição em relação à compreensão de autonomia das universidades federais no processo de implantação do REUNI. Primeiro, tratou-se de recursos gerenciados pelo MEC, onde as regras de repasses foram estabelecidas por ele; segundo, foi um processo em que a elaboração contou somente com a participação da ANDIFES, e, por último, o repasse de recursos orçamentários relativos ao programa estava condicionado ao atendimento de metas pertinentes, supervisionados por sistemas de avaliação existentes como o SINAES.

Por outro lado, há que destacar que com o REUNI, em termos quantitativos, houve expansão significativa na educação superior pública federal, por meio do incremento de recursos financeiros para custeio e capital e para a ampliação do quadro de pessoal, como pode ser observado no documento “Análise sobre a Expansão das Universidades Federais

---

<sup>142</sup> A repactuação orçamentária ocorre quando os recursos do Governo Federal repassados às instituições não são executados no período acordado em convênio.

2003 a 2012” (MEC, 2012). De acordo como o documento, entre 2003 e 2012, o crescimento da oferta de vagas foi de 111% nos cursos de graduação presencial, porém não especificou a proporção de vagas nos períodos se foi noturno ou diurno. Na modalidade Educação a Distância, com a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB)<sup>143</sup> houve uma ampliação superior a 520% nas matrículas nos cursos de graduação na modalidade à distância. O corpo docente das universidades federais teve um crescimento de 44%. Cabe destacar que são dados globais.

No entanto, no documento “Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano” (MEC, 2009) as principais dificuldades de execução do programa foram apresentadas: dificuldades de contratação de docentes e de remanejamento de vagas; problemas para oferta dos cursos noturnos e atrasos na disponibilização de espaços físicos, por conta da não conclusão de obras, ou seja, o programa apresentou problemas relacionados a planejamento. Nesse mesmo relatório foi apontado que “um dos desafios importantes para o Programa é a sua avaliação em relação a aspectos qualitativos referentes à execução e implementação dos programas e projetos universitários” (p.16). No entanto, o documento “Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012” (MEC, 2012) não retomou os “desafios” destacados no relatório de 2008, não se tem conhecimento dos encaminhamentos dados para sanar tais dificuldades. Além disso, não foi localizado outro documento que tratasse dos desafios e dificuldades relacionados à implantação do programa. O que fica explícito neste último documento é que devido à necessidade das universidades federais em atenderem à “chamada pública”, não houve tempo suficiente no interior das universidades de ampliar a discussão sobre a implantação do REUNI,

Mesmo os dirigentes tendo afirmado que os projetos de expansão do Reuni foram aprovados em seus conselhos superiores, percebe-se que uma das principais observações feitas a sua adoção, em relação à dimensão política, diz respeito à necessidade de se considerar um tempo maior para a etapa de planejamento institucional, de modo a garantir o envolvimento em discussões das unidades acadêmicas, centros, faculdades e câmpus (*sic*). (MEC, 2012, p. 28).

Uma terceira fase, que ocorreu concomitante à segunda fase, foi a expansão voltada para a integração regional e internacional. Para a integração regional, foram criadas duas universidades, uma universidade voltada para a integração dos estados fronteiriços da Região Sul e outra para a integração amazônica. Já para a integração internacional também foram

---

<sup>143</sup> A UAB constituiu-se uma modalidade em rede nacional destinada à expansão e interiorização da educação superior por meio de um sistema integrado por universidades públicas de ensino superior que oferece cursos de nível superior formação inicial a professores em efetivo exercício na educação básica pública, porém ainda sem graduação, além de formação continuada àqueles já graduados, por meio do uso da metodologia da educação mediada. <http://portal.mec.gov.br/uab>

criadas duas universidades, uma voltada à integração dos países da América Latina e outra com o objetivo de estabelecer a aproximação entre os países falantes da língua portuguesa em outros continentes, como África e Ásia<sup>144</sup> (MEC, 2012).

Dentre os recursos previstos no Programa REUNI e repassados pelo MEC às universidades federais foi previsto um total de gastos projetados para o período de 2008 a 2011 da ordem de 2 bilhões de reais, de acordo com o especificado no Quadro 1. Assim, a expansão das universidades federais ocorrida após 2003 se deu com a previsão de acréscimo no orçamento próprio do MEC como estabelecida nas Diretrizes Gerais do REUNI em 2007 para o financiamento, conforme exposto no Quadro 1 que se segue.

Quadro 1 – Previsão Orçamentária para o REUNI<sup>145</sup>

<b>Previsão de acréscimo orçamentário a partir do Decreto nº 6.096/2007 (valores constantes em milhares de reais)</b>			
<b>Ano</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Investimento</b>	336.957	596.277	593.231
<b>Custeio/Pessoal</b>	191.874	592.680	975.707
<b>TOTAL</b>	<b>528.831</b>	<b>1.188.957</b>	<b>1.568.938</b>

Fonte: Diretrizes gerais do REUNI, 2007. Valores atualizados pelo IPCA médio de 2010.

No entanto, pelos dados apresentados no documento do MEC “Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012” (MEC, 2012) o recurso orçamentário alocado ao final de 2010 foi até maior que o previsto como está demonstrado no Quadro 2 apenas para capital e investimento. Nota-se no quadro 2 não há especificação para gasto com pessoal<sup>146</sup>.

<sup>144</sup>Quais sejam: UNILA, UNILAB, UFOPA, UFCA, UFOBa e UFESBa. Para visualizar as universidades criadas a partir do REUNI ver o Quadro 6.

<sup>145</sup> Os recursos que financiaram a fase II da Expansão, o REUNI, foram alocados diretamente na Ação 8282 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI do Programa 1073 – Brasil Universitário do PPA.

<sup>146</sup> Não foi possível especificar quanto foi gasto com pessoal, pois o conjunto dos servidores das universidades federais (professores, técnicos administrativos e outros) faz parte do sistema SIAPE administrado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para o cumprimento da meta do REUNI de ampliação de cursos, implantação de novas unidades e atingir a meta global de elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano, foram autorizadas pelo M P a criação de “ 21.786 novas vagas docentes” (MEC, 2012, p.16) .

Quadro 2 – Recursos orçamentários do programa de expansão 2005-2010

<b>Ano</b>	<b>Custeio</b>	<b>Investimento</b>	<b>Total</b>
2005	3.319.429,55	81.515.865,66	84.837.815,84
2006	63.085.311,88	400.352.400,16	463.440.132,66
2007	85.172.973,07	427.152.384,76	512.327.694,56
2008	195.613.686,22	837.184.174,67	1.032.800.073,16
2009	349.615.966,83	1.348.454.135,39	1.698.072.212,45
2010	535.092.380,00	1.210.613.309,00	1.745.707.699,00

Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012 (MEC, 2012), p. 14. Valores atualizados pelo IPCA médio de 2010. Elaboração: SESU/MEC.

A análise que se faz dos Quadros 1 e 2 é que em relação ao capital/investimento o gasto final em 2008 foi 2,5 maior que o previsto; em 2009, o gasto foi 2,3 vezes maior; já em 2010 foi 2 vezes maior que o previsto. No entanto, em relação a custeio/manutenção, em 2008 o gasto foi compatível com o previsto; em 2009 só foram gastos 60% do previsto e em 2010 somente 50%, havendo, portanto, para custeio uma redução dos gastos entre o previsto e o executado. Pode-se inferir que houve retração de recursos em relação a custeio/manutenção e maior repasse de recursos para investimento/capital.

De certa forma, comparando os dois quadros apresentadas em documentos do MEC, observa-se que a política de expansão implementada pelo Governo Federal cumpriu seu ciclo de cinco anos e houve de fato um incremento orçamentário e financeiro significativo nos recursos repassados às universidades federais no período.

Os recursos de capital foram maiores no período de 2009 a 2010, quando foram intensificados os gastos com obras e aquisição de equipamentos. No entanto, há que se relacionar as condições em se deram esse financiamento com a autonomia das universidades federais, por meio de recursos descentralizados pelo MEC. Para receber os recursos do programa, as universidades federais foram condicionadas ao cumprimento das metas estabelecidas para cada etapa. Outro questionamento foi o caráter temporário e induzido da iniciativa, uma vez que recursos financeiros, além de terem duração de cinco anos, foram condicionados, também, à capacidade orçamentária e operacional do MEC, portanto sujeito a cortes orçamentários.

## Considerações Finais

Neste capítulo procurou-se descrever o processo de elaboração do orçamento das universidades federais e a partir de então analisar como são estabelecidas as regras para os limites orçamentários e financeiros para as universidades federais. O que se percebe do processo de elaboração do Orçamento Geral da União é que predomina o controle e regulação dos atores governamentais da área econômica estando, portanto, sujeitos às medidas de controle fiscal das políticas econômicas. Outro aspecto importante é que a definição dos limites orçamentários para as universidades federais se dá por meio de leis anuais como LOA, decretos e portarias de execução orçamentária e financeira expedidas pelos atores governamentais da área econômica. O que evidencia o fato de nesse aspecto não terem sido implementadas as várias iniciativas dos atores sociais ANDIFES e ANDES- SN no sentido de dar maior autonomia de gestão financeira às universidades federais.

Em relação ao processo de definição dos recursos orçamentários das universidades federais, ainda que se tenha avançado na definição de critérios, por meio de fórmulas, e constar no art. 55 da Lei nº 9.394/1996, a responsabilidade da União em “[...] assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” a definição do montante de recursos destinados às universidades federais está sujeita à mesma legislação orçamentária e financeira dos demais entes da administração direta e indireta. Assim, elas inserem-se nas orientações oriundas das Leis nº 101/2000 e nº 10.180/2001; na legislação referente à programação orçamentária e execução orçamentária e financeira, consolidada anualmente por meio do MTO. Isto quer dizer que o financiamento das universidades federais está sob o controle e gestão dos atores governamentais MP e MF e é gerenciada pelo MEC.

Em que pese o controle e a não existência de regulamentação específica voltada à interpretação da autonomia de gestão financeira, é inegável a conquista dos dirigentes das universidades federais, que fizeram valer seus recursos de poder político e ideológico e, ao longo do período compreendido entre 1995 a 2010, independente da atuação dos atores governamentais da área econômica para o controle fiscal, a ANDIFES conseguiu o estabelecimento de critérios básicos que subsidiassem, ainda que não da forma desejada, a distribuição de recursos orçamentários especialmente para custeio no âmbito das universidades federais. Tal modelo de alocação de recursos financeiros permitiu maior transparência e contou com a participação e acompanhamento de representantes das universidades federais por meio de diferentes comissões.

Por fim, em relação ao processo de definição dos recursos orçamentários e financeiros e à autonomia de gestão financeira, prevista constitucionalmente, esta modalidade de autonomia não sofre restrição por parte do Governo Federal, desde que o entendimento de autonomia de gestão financeira seja que as universidades federais têm autonomia para gerenciar aquilo que lhe repassado quando da liberação do limite de pagamento. No entanto, o que se observa nos últimos vinte anos é que a autonomia desejada do processo orçamentário não se concretizou. Tanto é que a ampliação dos recursos orçamentários e financeiros para o financiamento das universidades federais, por parte do Governo Federal, destinado ao atendimento das demandas para a expansão e interiorização dessas instituições deu-se em condições preestabelecidas pelo MEC.

## CONCLUSÃO

Esta dissertação procurou analisar o processo de financiamento das universidades federais tendo o planejamento e a execução orçamentária como referências, bem como os reflexos na autonomia de gestão financeira estabelecida constitucionalmente, compreendendo o período de 1995 a 2010. Dessa forma, pode-se constatar que a primeira hipótese se confirma, a partir das análises realizadas dos Capítulos I, II e III, quando se verifica que o financiamento das universidades federais por meio dos recursos oriundos do Tesouro Nacional e destinados a outros custeios e de capital, ocorre por meio do MEC e sob sua coordenação. Em relação à segunda hipótese, esta por sua vez também se confirma, uma vez que a definição dos recursos orçamentários das universidades federais está sujeita às regras estabelecidas pelos órgãos centrais dos Sistemas Federais de Planejamento e Orçamento, Administração Financeira e Contabilidade e ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Inicialmente optou-se pela análise conceitual de autonomia com o fim de compreender o conteúdo constitucional estabelecido para as universidades federais. Como o entendimento é que a autonomia estabelecida é a autonomia de gestão financeira e patrimonial, possibilita a interpretação que as universidades federais teriam autonomia para gerenciar o que foi estabelecido para elas a partir do Governo Federal e dentro do seu espaço territorial de atuação, ainda que o art. 54 da LDB/96, permita-lhes o estatuto jurídico especial. Isto por serem elas órgãos da administração indireta vinculadas ao MEC, quais sejam autarquias ou fundações públicas. Observa-se que para o Governo Federal o que prevalece é a condição de órgão vinculado via administração indireta.

O texto procurou abordar a fundamentação conceitual a respeito do planejamento e de finanças públicas, bem como a descrição dos aspectos técnicos da legislação que subsidiam a elaboração do processo orçamentário brasileiro, tendo como ponto de partida o entendimento do processo de elaboração e definição da política de financiamento do Governo Federal para suas instituições. Além disso, foi feita a descrição do processo formal de elaboração do PPA, da LDO e da LOA, uma vez que os recursos orçamentários destinados às universidades federais passam por esses três instrumentos de planejamento orçamentário.

No capítulo II buscou-se evidenciar como o Governo Federal, por intermédio do MEC, com o fim de cumprir a agenda econômica que se delineou a partir de 1990, e como mantenedor das universidades federais, buscou conciliar o cumprimento das políticas econômicas estabelecidas no aparato regulatório com o financiamento e a autonomia financeira das instituições federais. Ao analisar os principais atores governamentais e sociais

envolvidos na “arena educação superior federal”, os seus recursos de poder e seus interesses em torno do entendimento de autonomia financeira e do financiamento das universidades federais, evidenciaram-se as divergências entre os dois grupos de atores previamente escolhidos, ou seja, os governamentais MEC, MP e MF e os sociais ANDIFES e ANDES.

A constatação é que se por um lado o planejamento orçamentário governamental aparenta certa neutralidade na tomada de decisões técnicas, por outro, revela padrões de escolhas governamentais, sobretudo quando se busca compreender os caminhos traçados para a interpretação tanto dos atores governamentais e como dos sociais sobre a autonomia das universidades federais com reflexo no seu financiamento.

Na década de 1990 o Estado brasileiro foi cobrado a ser mais responsável e imprimir política de ajuste fiscal, de controle do gasto público e de contingenciamento de recursos financeiros o que o levou a reorganizar-se, reduzindo a sua participação na oferta de bens e serviços públicos. A existência de uma orientação estatal voltada para o controle do gasto público e para resultados, com foco na eficiência, incidiu de forma acentuada no financiamento e na autonomia financeira das universidades federais.

O ponto central da polêmica entre os atores governamentais e sociais passou a ser o financiamento estatal e a interpretação de autonomia financeira, levando os atores governamentais a reinterpretá-la, por meio de normas e tentativas de alteração constitucional, de maneira distinta da interpretação feita pelos atores sociais. Para os atores governamentais, em tempos de contenção de gastos, autonomia passou a significar a queda na participação orçamentária financeira do MEC, sendo que as universidades federais seriam autônomas para buscar alternativas de captar recursos fora da esfera estatal para desenvolver suas atividades. Para os atores sociais a desobrigação e diminuição da participação estatal no financiamento do segmento universitário federal significava o estímulo à privatização no interior dos estabelecimentos educacionais. Na concepção destes atores a autonomia deveria significar a capacidade das universidades federais exercerem suas atividades com autonomia financeira e recursos estatais suficientes.

No entanto, como os atores governamentais, por terem o poder institucional de estabelecer as regras do processo orçamentário, agiam de maneira isolada na decisão do financiamento das universidades federais, prevaleceram os argumentos de contenção de gastos, sobretudo no que se referem aos gastos com manutenção e investimentos.

No capítulo III buscou-se verificar como os instrumentos de planejamento PPA, LDO e LOA, especialmente a LOA, constituem o Orçamento Geral da União. Tendo como foco a LOA, foi feita a análise de como são estabelecidos os recursos orçamentários do Governo

Federal para seus órgãos e por fim para as universidades federais. Procurou-se descrever o processo de elaboração do orçamento das universidades federais e a partir de então analisar como são estabelecidas as regras para os limites orçamentários e financeiros para o financiamento das universidades federais. O que se observou foi que no processo de elaboração do Orçamento Geral da União predomina o controle e regulação dos atores governamentais da área econômica e, portanto, sujeito às medidas de controle fiscal das políticas econômicas. Outro aspecto importante é que a definição dos recursos orçamentários para as universidades federais se dá por meio de leis anuais como LOA, decretos e portarias de execução orçamentária e financeira expedidas pelos atores governamentais da área econômica. Por outro lado, ao se analisar as interpretações sobre autonomia das universidades federais com reflexo no seu financiamento, fica evidente o jogo de interesse tanto político como econômico que contribuiu para as divergências entre os atores governamentais MEC, MF e MP e atores sociais ANDIFES e ANDES-SN. Dessa forma, não se materializando as várias tentativas dos atores sociais ANDIFES e ANDES-SN em ter tratamento diferenciado quanto ao financiamento e à autonomia das universidades federais em relação aos demais órgãos do MEC. Assim, observa-se que no processo de planejamento e definição orçamentária e financeira, os órgãos federais, incluindo-se as universidades federais, não têm autonomia orçamentária.

Ainda no Capítulo III, procurou-se evidenciar o modelo de alocação de recursos para as universidades federais, como resultado da pressão do ANDIFES, como a Matriz OCC que passou a ser utilizada pelo MEC a partir de 1994 como forma de trazer mais transparência e equidade na distribuição dos recursos para e entre as universidades federais. Modelo esse que vem sendo aprimorado como forma de diminuir a lacuna financeira enfrentada pelas universidades federais.

Em relação ao processo de definição dos recursos orçamentários das universidades federais observou-se que existem indicações legais que a um tempo apontam a obrigatoriedade e a responsabilidade da União em manter as universidades federais, enquanto por outro lado, elas estão sujeitas à mesma legislação orçamentária e financeira dos demais entes da administração direta e indireta. Isto quer dizer que o financiamento das universidades federais está sob o controle e a gestão dos atores governamentais MP e MF e gerenciado pelo MEC.

Após análise do processo de financiamento das universidades federais e diante da complexidade no envolvimento de atores governamentais e sociais, percebeu-se que a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) é um setor operacional e setorial dos

Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo, gerenciado pelo MP e MF, tem suas atividades normatizadas pelos órgãos centrais desses sistemas e administrativamente responde à Secretaria Executiva e ao Gabinete do Ministro do MEC. Portanto, qualquer proposta de intervenção na SPO por esta servidora não promoveria alteração no processo de financiamento das universidades federais.

Nos gráficos apresentados no Capítulo III ficou evidente que no período de 1995 a 2002, durante a Presidência de Fernando Henrique Cardoso, houve uma retração significativa no gasto com as universidades federais, especialmente nas despesas discricionárias o que manifesta a coerência da política fiscal e do discurso governamental do MEC. Uma vez que, a partir de 1990, esse processo orçamentário foi condicionado por uma política de ajuste fiscal e de contingenciamento que restringiu significativamente o repasse de recursos para as universidades federais e consequentemente refletindo na sua autonomia.

Em relação aos recursos percebeu-se que após uma queda nos recursos do Tesouro Nacional destinados às universidades federais, somente a partir de período de 2005, no Governo Lula, houve uma mudança na trajetória nos gastos com custeio e capital das universidades federais. Cabe destacar que a ampliação dos recursos orçamentários e financeiros para o financiamento das universidades federais, por parte do Governo Federal, destinado ao atendimento das demandas para a expansão e interiorização dessas instituições deu-se em condições preestabelecidas pelo MEC e teve seu ponto alto com o REUNI.

Os atores sociais não deixaram de exercer seus recursos de poder ideológico e político, em que pese o controle e a não existência de regulamentação específica voltada à interpretação da autonomia de gestão financeira relacionada como o seu processo orçamentário. Assim, é inegável a conquista dos dirigentes das universidades federais, que paralelamente à legislação da área econômica, conseguiram o estabelecimento de critérios básicos que subsidiassem, por meio da Matriz ANDIFES ou Matriz OCC, ainda que não seja da forma desejada, a distribuição de recursos orçamentários especialmente para custeio no âmbito das universidades federais.

O REUNI, ainda que sob a pressão do MEC para o alcance de resultados em menos tempo, mudou, quanto aos aspectos quantitativos, positivamente o cenário da educação superior pública, com a alocação de recursos para expansão das universidades federais. Cabe destacar que o programa de expansão se constituiu na criação de cursos, novas universidades federais e novos *campi*, embora muitas das instalações ainda estejam por concluir. No entanto, por ter sido uma política de governo com recursos financeiros limitados por um

determinado período e sob o controle do MEC, isso implicou em um custo alto para as universidades federais, uma vez que a manutenção dessa expansão requer recursos permanentes para garantia do bom funcionamento das instalações físicas e acadêmicas. O que não condiz com o controle de limite orçamentário e financeiro estabelecido.

Ainda que a ANDIFES, junto ao MEC, venha procurando aprimorar a forma de financiamento para o conjunto das universidades federais, buscando critérios eficientes e transparentes para uma distribuição mais justa dos recursos financeiros, entende-se que ainda é necessário que seja estabelecido um modelo com menos distorções e que permita mais confiabilidade e menos controle dos órgãos centrais. Para tanto, poderia haver uma maior cooperação e coordenação participativa entre o Governo Federal, MEC, MF, MP, e os atores sociais ANDIFES e ANDES-SN para que as informações relevantes e necessárias para o bom funcionamento das universidades federais sejam consideradas com o fim de identificar um modelo que valorize o ensino, a pesquisa e a extensão e promova a eficiência das universidades federais na utilização dos seus recursos. Destaca-se, ainda, a importância de que seja feita uma leitura convergente do art. 55 da LDB/1996 tanto pelos atores governamentais como sociais que possibilite tornar as universidades federais, por meio do aporte de recursos orçamentários financeiros suficientes, em instituições de produção de conhecimento e centros de excelência científica e intelectual.

O debate sobre a autonomia financeira permanece na pauta dos atores sociais, sobretudo a ANDIFES, e não se vislumbra uma saída que equilibre os interesses dos atores governamentais e sociais. Enquanto não forem acordadas e estabelecidas as regras de gestão orçamentária e financeira específicas para as universidades federais por parte dos atores governamentais (MEC, MP e MF), estes continuarão determinando o quanto caberá ou não a cada uma das universidades federais. Por fim, sugere-se que sejam de fato cumprido os cronogramas de liberação dos limites financeiros inclusive nos períodos de crise econômica e de cortes orçamentários por parte do MP e MF, de maneira previsível e suficiente ao longo do ano letivo no intuito de garantir o desenvolvimento das atividades acadêmicas e administrativas das Universidades Federais.

Por fim, para que a efetiva implantação da autonomia das universidades federais possa ser alcançada, sugere-se a retomada da discussão desse tema tendo como eixo norteador e referência o documento a “Proposta de Lei Orgânica das Universidades Federais” elaborado pela ANDIFES e entregue ao MEC em 7 de novembro de 2013.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Welles Matias. *O Orçamento Público Brasileiro e a Perspectiva Emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação?.* IV Prêmio SOF de Monografias. Brasília: SOF, MP, 2011.

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. *Subsídios para a Reforma da Educação Superior.* Rio de Janeiro. 2004.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da Educação Superior: Estado x Mercado.* Piracicaba, SP: Cortez Editora. 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Autonomia e Financiamento das IFES: desafios e ações.* In: I FÓRUM SOBRE AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. Brasília: TCU, 2008.

AMARAL, Nelson Cardoso. A reforma da educação superior do Governo Lula: autonomia relativa e financiamento. *Inter-Ação: Rev. Fac. Educ. UFG.* Goiânia, v. 30, n. 1, p. 11-35, jan./jun. 2005.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e Financiamento das IFES: Desafios e Ações. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia das Universidades Públicas Federais: Situação Atual, Propostas e Perigos. In: DOURADO, L. F; CATANI, A. M. (Orgs.). *Universidade Pública-Políticas e identidade Institucional.* Campinas. SP: Autores Associados. Editora UFG. Coleção polêmicas do nosso tempo; vol. 70. 1999.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Autonomia relativa e financiamento: até quando?.* Seminário Nacional do REUNI: Autonomia Universitária. Apresentação em slides. São Paulo. 2009.

AMARAL, Nelson Cardoso. CATANI, AFRÂNIO; OLIVEIRA, João, Ferreira de. O Financiamento Público da Educação Superior Brasileira: mudanças e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)*, v. 19, nº 2, p.221-241, jul/dez. 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)*, v. 27, n. 1, p. 95-108, jan./abr. 2011.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)*, v. 26, n. 2, p. 367-375, mai./ago. 2010.

BUSTELO, Eduardo. Planejamento e política social: a dialética do possível. In: BROMLEY, Ray & BUSTELO, Eduardo (orgs). *Política x Técnica no Planejamento*, perspectiva críticas. São Paulo. Editora Brasiliense e UNICEF, 1982.

CARDOSO JR. José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. *Texto para Discussão nº 1584*. Brasília: IPEA, março, 2011.

CARVALHO, Cristina. H. A. *A Política Pública para a educação Superior no Brasil: ruptura e/ou continuidade*. 2011. 441 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campina. Campinas/SP, 2011.

CASTRO, Jorge, Abrahão de. *O Processo de Gasto Público na Área de Educação no Brasil: O Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*. 1997. 284 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 1997.

CASTRO, Jorge, Abrahão de; CARDOSO JR. José Celso. Dimensionamento e Análise das Finanças Sociais do Governo Federal: 1995 A 2002. *Texto para Discussão nº 1213*. IPEA. Brasília, setembro, 2006.

CIRNE, Mariana Barbosa. *Universidade e Constituição*. Uma análise dos discursos do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da autonomia universitária. Dissertação de Mestrado. Brasília: Faculdade de Direito/UnB, 2012.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e Gastos das Instituições Federais de Ensino Superior no Período 1995-1998. *Em Aberto*, Brasília: INEP, v. 18, n. 74, p. 81-91, dez. 2001.

CORBUCCI, Paulo Roberto; MARQUES, Paulo Marcello. F. Fontes de Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior: um estudo sobre a Universidade de Brasília. *Texto para Discussão nº 999*. Brasília: IPEA, novembro, 2003.

CORBUCCI, Paulo Roberto. *Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil. Texto para Discussão nº 1287*. Brasília: IPEA, julho, 2007.

CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Texto para discussão nº 44*. Brasília: ENAP, 2001.

CORE, Fabiano Garcia. *Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos*. In: IX CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, Madrid, España, 2-5 nov. 2004.

COSTA, Giuseppi da. *Autonomia Universitária: Limites Jurídicos*. Natal, RN: Editora da UFRN, 2010.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 24, nº 82, p. 37-61, abril, 2003.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Orçamento Público uma Visão Geral*. EaD. Módulo III. Brasília, 2013.

FABRINO, Ricardo J. G. *Gasto orçamentário em educação básica no Brasil: do planejamento (intenções e meios) aos resultados: análise de correlação e causalidade em série temporal (1995-2009)*. 2011. 87 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

FÁVERO, Maria de Lourdes, A. *Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. Perspectiva*. Florianópolis. V. 22, 01, p.197-226, jan./jun.2004

FÁVERO, Maria de Lourdes, A. *A Universidade no Brasil: das origens à reforma Universitária de 1968*. *Educar*, Curitiba: Editora UFPR, nº 28, p. 17-36, 2006.

FERNANDES, José Lúcio, T. *Indicadores para a Avaliação da Gestão das Universidades Federais Brasileiras: Um estudo da influência dos gastos sobre a qualidade das atividades acadêmicas do período 1998-2006*. 2009. 115f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). UNB, UFRN. Brasília, 2009.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *A Autonomia Universitária na Constituição de 05.01.1988*. Disponível em: <[www.pge.gov.br](http://www.pge.gov.br)>. Acesso em: 2 de fevereiro de 2015.

FORTIS, Martin. F. A. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina. *Revista do Serviço Público*. ENAP, Brasília, p. 125-140, abril/junho, 2009.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas* (IPEA), Brasília, nº 21, p. 211-259, junho, 2000.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO Renato. Recursos, decisão e poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *RBCS*, vol. 21, nº 60, fevereiro, 2006.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15ª edição ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

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

GRUBER, Jonathan. *Finanças Públicas e Políticas Públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora, 2009.

HOWLETT, M. RAMESH, M. & PERL, A. *Políticas Públicas – seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral*. 3. ed. Rio de Janeiro, 2013.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, nº 58, p. 193-223, 2003.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Política fiscal: mudanças e perspectivas. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

MARQUES, Paulo M, F. *Mecanismos e necessidades de Financiamento do Ensino Superior*. Relatório Final. Brasília, 2006.

MARTINS, Carlos Benedito; AZEVEDO, Sérgio. Autonomia Universitária: Notas sobre a Reestruturação do Sistema Federal de Ensino Superior. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*. Rio de Janeiro, n. 46, 2º sem. p. 113-121, 1998.

MATOS, Adalton Rocha. *Planejamento no Orçamento Público: Causa do Volume Excessivo de Alterações Orçamentárias nos anos de 2012 e 2013 no Ministério da Educação*. 2014. 78 f. Dissertação (Mestrado em 2014). Escola de Administração, UFBA. Salvador, BA, 2014.

MATUS, Carlos. *Política, Planejamento & Governo*. Tomo I. IPEA 143. Brasília, 1996.

MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José. L. (Orgs.). *Planejamento e Orçamento governamental*. Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

OLIVEIRA, Emilson, R. *Modelo de Alocação de Recursos de OCC para as IFES – Estudos para a Fase de Equalização*. FORPLAD. Brasília, 2005. Disponível em <<http://www.andifes.org.br>>. Acesso em: 20 de agosto de 2015.

OTRANTO, Regina C. A Reforma da Educação Superior do Governo Lula da Silva: da Inspiração à Implantação. In: ANPEd (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO), 29, 2006, Caxambu/MG.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, Brasília n. 61 v. 2, p. 171-187, abr-jun, 2010.

RANIERI, Nina. *Autonomia Universitária*. As Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988. 2. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. *Civitas – Revistas de Ciências Sociais*, v. 5. N. 1, p. 11-28, jan.-jun. 2005.

ROCHA, Paulo; FABRINO, Ricardo. Apontamentos sobre o financiamento das IFES no contexto da redemocratização brasileira. In: FÓRUM SOBRE AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR, 1, 2008, Brasília: TCU, 2008.

SAMPAIO, Anita B. L. *Autonomia universitária: um modelo de interpretação e aplicação do artigo 207 da Constituição Federal*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

SANTOS, Eugênio A. V. O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, vol. 4, 2011.

SANTOS, Tomaz Aroldo da Mota. Debate sobre Autonomia Universitária – A ANDIFES e a Autonomia. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 46, 2. sem. p. 133-135, 1998.

SANTOS, Rita de Cássia L, F. O Impacto de Decisões Orçamentárias na Conformação de Eventos Sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento. In: MARTINS, Floriano J.; TONELLI Flávio (Orgs.). *Orçamento e Políticas Públicas – Condicionantes e Externalidades*. Brasília: Associação nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos de Seguridade, 2011.

SENA, Paulo. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan./dez. 2002.

SCHWARTZMAN, Simon; DURHAM, Eunice; GOLDEMBERG, José. A Educação no Brasil em uma perspectiva de transformação. Trabalho realizado para o Projeto sobre Educação na América Latina do Diálogo Interamericano. São Paulo, 1993.

SCHWARTZMAN, Simon. O Ensino Superior no Brasil: a busca de alternativas. In: VELOSO, João Paulo Reis (Org.). *O Real, o crescimento e as reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996.

SCHICK, Allen. Conflitos e Soluções no Orçamento Federal. In: Planejamento e Orçamento Governamental. Org: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. Coletânea – vol. 2 Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, Jorge Paiva; OURIQUE, Maiane. L. H. A expansão da educação superior no Brasil: um estudo de caso Cesnors. *Revista. Bras. Est. Pedag.*, Brasília, v. 93, n. 233, p. 215-230, jan./abr. 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. p. 20-45, 2006.

SOUZA, Paulo Renato. *A Revolução Gerenciada – Educação no Brasil 1995-2002*. Financial Times-Prentice Hall. São Paulo, 2005.

TAPIA, Jorge, R. B.; GOMES, Eduardo, R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, vol. 20, nº 1, jun. de 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Convênios e outros Repasses*. Brasília, 2014.

UNESCO. *Tendência da Educação Superior para o Século XXI*. Paris, 1998.

UNESCO. *Conferência Mundial sobre Educação Superior +5*. Paris, 2003

UNESCO. *Educação Superior, reforma, mudança e internacionalização*. Brasília, 2003.

VELOSO, Jaques; MARQUES, Paulo, M. Recursos Próprios da UnB, o Financiamento das IFES e a Reforma da Educação Superior. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 91, p. 655-680, maio/ago. 2005.

VIEIRA, Eduardo, T. *Índices de Retenção na Universidade de Brasília: Abordagem do Ponto de Vista do Financiamento*. 2013. 181f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, UnB, Brasília, 2013.

WILDAVSKY, Aaron. Salvando a análise política do orçamento-programa. In: BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo (orgs). *Política x Técnica no Planejamento, perspectiva críticas*. São Paulo: Editora Brasiliense e UNICEF, 1982.

#### **FONTES PARA A PESQUISA:**

##### **1. Documentos da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES):**

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Anteprojeto de Lei da reforma Universitária*. Brasília. 2005.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades*. Brasília, DF. 1996.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Autonomia Universitária*. Brasília. 1994.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Autonomia Universitária: questões constitucionais e legais à autoaplicabilidade do art. 207*. Parecer. José Alfredo Baracho. Brasília, 1996.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Discurso do Presidente da ANDIFES. Reunião da Andifes com Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília, jul. 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Documento Preliminar da Comissão Temática*. Florianópolis. 1993.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Fundamentos para a Autonomia Universitária*. 1996.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Fundamentos para a Autonomia Universitária*. Brasília, 2002.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Manifesto da ANDIFES – Estado Democrático, Nação Soberana e Previdência Pública*. Brasília, 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Matriz de Alocação de recursos para as Instituições Federais de Ensino Superior*. Brasília, 1994.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *O Financiamento da Educação Superior Brasileira – O sistema público federal*. Apresentado na Conferência da UNESCO, Brasília, 1998.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Proposta de Lei Orgânica das Universidades Federais*. Exposição de Motivos. Brasília, 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Relatório das Discussões sobre Autonomia*. Brasília. 1993.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Relatório das Discussões sobre o Tema Realizadas pelo Conselho Pleno*. Florianópolis. 1993.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Relatório de Acompanhamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*. Brasília, jan. 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Reforma Universitária: proposta da ANDIFES para a reestruturação da educação superior no Brasil*, 2004.

## **2. Documentos da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL (ANDES-SN):**

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. *A propósito do “Pacote da Autonomia”*. Brasília, 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. *Análise do Projeto de Lei nº 7.200/2006. A Educação Superior Em Perigo!* Brasília, 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. *Governo assina “Pacote da autonomia” e reforça mercantilização do ensino*. Seção Sindical do Andes – SN, 4. ed. Vitória, 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. *Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira*. 3. ed. Brasília, 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. *Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira*. 4. ed. Brasília, 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. *Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira. Caderno ANDES*, Brasília, n. 2. 2. ed. 1996. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/>>. Acesso em: 20 de julho de 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. *Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira. Caderno ANDES*, Brasília, n. 2. 4. ed. 2013. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/>>. Acesso em: 20 de julho de 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. *Relatório Final do 51º Conselho Nacional do ANDES-SN*. Juiz de Fora, 2006.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. *Relatório Final do 52º Conselho Nacional do ANDES-SN*. São Luís, 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. *Relatório Final do 54º Conselho Nacional do ANDES-SN*. Curitiba, 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. *Relatório Final do 55º Conselho Nacional do ANDES-SN*. Fortaleza, 2010.

### 3. DOCUMENTOS OFICIAIS:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto s/nº, de 20 de outubro de 2003.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 27 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

BRASIL. Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012.

BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. PEC 370/1996. Brasília, Câmara dos Deputados, 1996.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

BRASIL. Mensagem Presidencial nº 9, de 09 de janeiro de 2001.

BRASIL. *Um projeto de reconstrução nacional*. Programa de Governo. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRASIL. Câmara Nacional. Projeto de Lei Complementar nº 119/1992. Deputado Ubiratan Aguiar.

BRASIL. Câmara Nacional. Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 119/1992. 1994. Deputado Florestan Fernandes.

BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda Constitucional nº 59/1991.

BRASIL. Ministério da Educação. *A Coleta de dados das IFES para alocação de Recursos Orçamentários*. Brasília: SESu, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. *A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014*. Brasília: SESu, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *A Universidade numa Encruzilhada*. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. *Análise da Expansão das Universidades Federais 2003-2012*. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. *Anteprojeto de lei*. Versão preliminar, Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. *Autonomia Universitária – fundamentos para uma lei que regule a autonomia das Universidades Federais, nos termos do que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. *Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia/94*. Relatório Final. Brasília, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. *Ensino Superior – Seminário Nacional*. Relatório Final. Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. *Expansão das Universidades Federais o sonho se torna realidade*. Período 2003 a 2006. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. *Planejamento Político-Estratégico, 1995-1998*. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 350, 8 de março de 1994. Comissão Nacional responsável pela Agenda Autonomia 94. Brasília, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação – 1991-1995*. Brasília, 1991.

BRASIL. Ministério da Educação. *Seminário Internacional Universidade XXI: novos caminhos para a educação superior*. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação; UNESCO. *A universidade na encruzilhada*. Seminário Universidade: por que e como reformar? Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Gasto Social do Governo Central: 2001e 2002*. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União*. Publicação Anual. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual Técnico de Orçamento MTO-02 – 2014*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2014 .

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orçamento cidadão: nosso compromisso é com você*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2015.

#### **4. SITES CONSULTADOS:**

<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>

<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/unesco>

<http://portal.mec.gov.br/>

<http://www.planejamento.gov.br/>

<http://www.fazenda.gov.br/>

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>

<http://www.orcamentofederal.gov.br/>

<http://www.andifes.org.br/>

<http://www.andes.org.br/>

<http://www.andes.org.br/andes/portal-relatorio-conad-congresso.andes>

<http://www2.camara.leg.br/>

<http://www2.senado.leg.br/>

<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>.

<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/>

**APÊNDICE**

**Quadro 3 – RELAÇÃO DE UNIVERSIDADES FEDERAIS**

## UNIVERSIDADES IMPLANTADAS ENTRE 1920 E 1994

UG		TÍTULO	DATA/CRIAÇÃO	UF	ÓRGÃO
01	153115	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	1920	RJ	26245
02	153114	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	1947	RS	26244
03	153080	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	1948	PE	26242
04	153062	UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	1949	MG	26238
05	153038	UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA	1950	BA	26232
06	153079	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ	1950	PR	26241
07	153034	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA	1951	PA	26253
08	153045	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ	1954	CE	26233
09	153046	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO	1955	ES	26234
10	153065	UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA	1955	PB	26240
11	153063	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ	1957	PA	26239
12	153052	UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS	1960	GO	26235
13	153061	UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	1960	MG	26237
14	153103	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	1960	RN	26243
15	153163	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	1960	SC	26246
16	153164	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	1960	RS	26247
17	153037	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	1961	AL	26231
18	153056	UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	1961	RJ	26236
19	154040	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB	1962	DF	26271
20	153166	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	1965	RJ	26249
21	154039	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS	1965	AM	26270
22	158195	UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE	1965	PB	26252
23	153165	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO	1966	PE	26248
24	154041	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO MARANHÃO	1966	MA	26272
25	154049	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS	1968	SP	26280
26	154050	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE	1968	SE	26281
27	154042	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG	1969	RS	26273
28	154043	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA	1969	MG	26274
29	154046	UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	1969	MG	26277
30	154047	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS	1969	RS	26278
31	154051	UNIVERSIDADE FEDERAL DE VICOSA	1969	MG	26282
32	154045	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	1970	MT	26276
33	154048	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ	1971	PI	26279
34	154044	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE	1974	AC	26275
35	154034	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO RIO DE JANEIRO	1979	RJ	26269
36	154054	FUNDAÇÃO UNIVERS.FED. DE MATO GROSSO DO SUL	1979	MS	26283
37	154055	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA	1982	RO	26268
38	154069	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE S.J.DEL-REI	1986	MG	26285
39	154080	UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	1989	RR	26250
40	154215	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ	1990	AP	26286
41	153031	UNIFESP-UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO	1994	SP	26262
42	153032	UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS	1994	MG	26263

## UNIVERSIDADES CRIADAS ENTRE 2000 E 2002

UG		TÍTULO	DATA/ CRIAÇÃO	UF	ÓRGÃO
43	154419	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS	2000	TO	26251
44	153030	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBA	2002	MG	26261
45	154421	FUND. UNIVERSIDADE FEDERAL VALE SÃO FRANCISCO	2002	PE	26230

## UNIVERSIDADES IMPLANTADAS DENTRO DO PROGRAMA DE EXPANSÃO A PARTIR DE 2003

UG		TÍTULO	DATA/ CRIAÇÃO	UF	ORGAO
46	153019	UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ	2005	PR	26258
47	153028	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS	2005	MG	26260
48	153033	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO - RN	2005	RN	26264
49	153035	UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO	2005	MG	26254
50	153036	UNIVERSIDADE FED. VALES JEQUITINHONHA E MUCURI	2005	MG	26255
51	154502	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FED. DA GRANDE DOURADOS	2005	MS	26350
52	154503	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC	2005	SP	26352
53	158092	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA	2005	BA	26351
54	158717	UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA	2005	BA	26447
55	154359	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA	2006	RS	26266
56	158517	UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL	2007	SC	26440
57	154032	FUND.UNIV.FED.DE.CIÊNCIA DA SAÚDE DE P.ALEGRE	2008	RS	26284
58	158515	UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARA	2009	PA	26441
59	158658	UNIV. FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA	2010	PR	26267
60	158565	UNIV.DA INTEG.INTERN.DA LUSOF.AFRO-BRASILEIRA	2010	CE	26442
61	158718	UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ	2013	PA	26448
62	158719	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI	2013	CE	26449
63	158720	UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA	2013	BA	26450

Fonte: SIAFI/SPO. Elaboração própria.

### Quadro 4 – LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIAS

LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA		
Constituição Federal de 1988 - Artigo 165.	Plano Plurianual (PPA)	É definido em lei e estabelece o planejamento das ações do governo por região e por um período de quatro anos. O PPA deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato. É esse Plano que estabelece as prioridades a longo prazo, que serão detalhadas na Lei Orçamentária Anual.
	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	É a norma legislativa anual que trata das metas e das prioridades da administração pública, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano.
	Lei Orçamentária Anual (LOA)	É uma lei anual que estima a receita e fixa a despesa que a administração pública federal está autorizada a realizar num determinado exercício (gestão). Como instrumento de execução do planejamento do governo, a LOA deve ser compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o PPA aprovado para o período.
Leis Ordinárias Complementares e Decretos Orçamentários	Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964	É a lei que estabelece normas gerais de finanças públicas para o controle dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Constituição de 1988 deu a essa lei o status de lei complementar.
	Lei Complementar nº 101/2000	Conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determina como os gestores públicos devem agir para administrar as finanças públicas. Essa lei, no entanto, prioriza a área fiscal.
	Lei nº 10.028/2000	Estabelece penas para os crimes contra as finanças públicas
	Lei nº 10.180/2001	Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo.
	Decreto-Lei nº 200/1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.
	Decreto nº 93.872/1986	Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

Fonte: Cartilha do Orçamento da Câmara dos Deputados e Manual Técnico de Orçamento-2014.

**Quadro 5 – PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO<sup>147</sup> DAS IFES (LOA<sup>148</sup>)**

<b>Fonte</b>	<b>Origem dos recursos financeiros</b>	<b>Composição</b>
100 – Recursos Ordinários	Tesouro Nacional	A receita é formada por impostos de importação, exportação, imposto de renda, ITR, IPI,
112 – Manutenção e Desenvolvimento do ensino	Tesouro Nacional	A receita é formada por impostos de importação, exportação, imposto de renda, ITR, IPI, IOF e IOF – Ouro e outros.
153 – Financiamento da Seguridade Social	Tesouro Nacional	Recolhimento de multas relativas à Seguridade Social
156 – Contribuição do Servidor ao Plano de Seguridade Social	Tesouro Nacional	Contribuição do Servidor
169 – Contribuição Patronal das Operações Oficiais de Créditos	Tesouro Nacional	Juros de Empréstimos, Títulos de Alienação e Amortização de Empréstimos.
250 – Recursos <sup>149</sup> próprios não financeiros	Arrecadação da IFES	Aluguéis, Arrendamentos, Outras Receitas Imobiliárias, Serviços Hospitalares, Serviços de Estudos e Pesquisas e outros.
280 – Recursos próprios financeiros	Arrecadação da IFES	Restituições de Convênios – Financeiras e Amortização de Empréstimos – em Contratos e outros. Receita oriunda de aplicações financeiras, especificamente a modalidade APLICAFIN do SIAFI.
281- Recursos de Convênios	Instituições públicas e privadas	Receita oriunda de celebração de convênios com órgãos estaduais, municipais e privados, relativas a convênios, podem ainda serem incluídas instituições estrangeira.
282- Recursos de Convênios	Instituições públicas e privadas	Restituições de Convênios, Ressarcimento do Custo de Disponibilização de Medicamentos e Recuperação de Despesas de Exercícios Anteriores.
296-Doações de Pessoas Físicas Inst. e Privadas	Instituições e pessoas físicas	Transferências de pessoas físicas e instituições privadas.

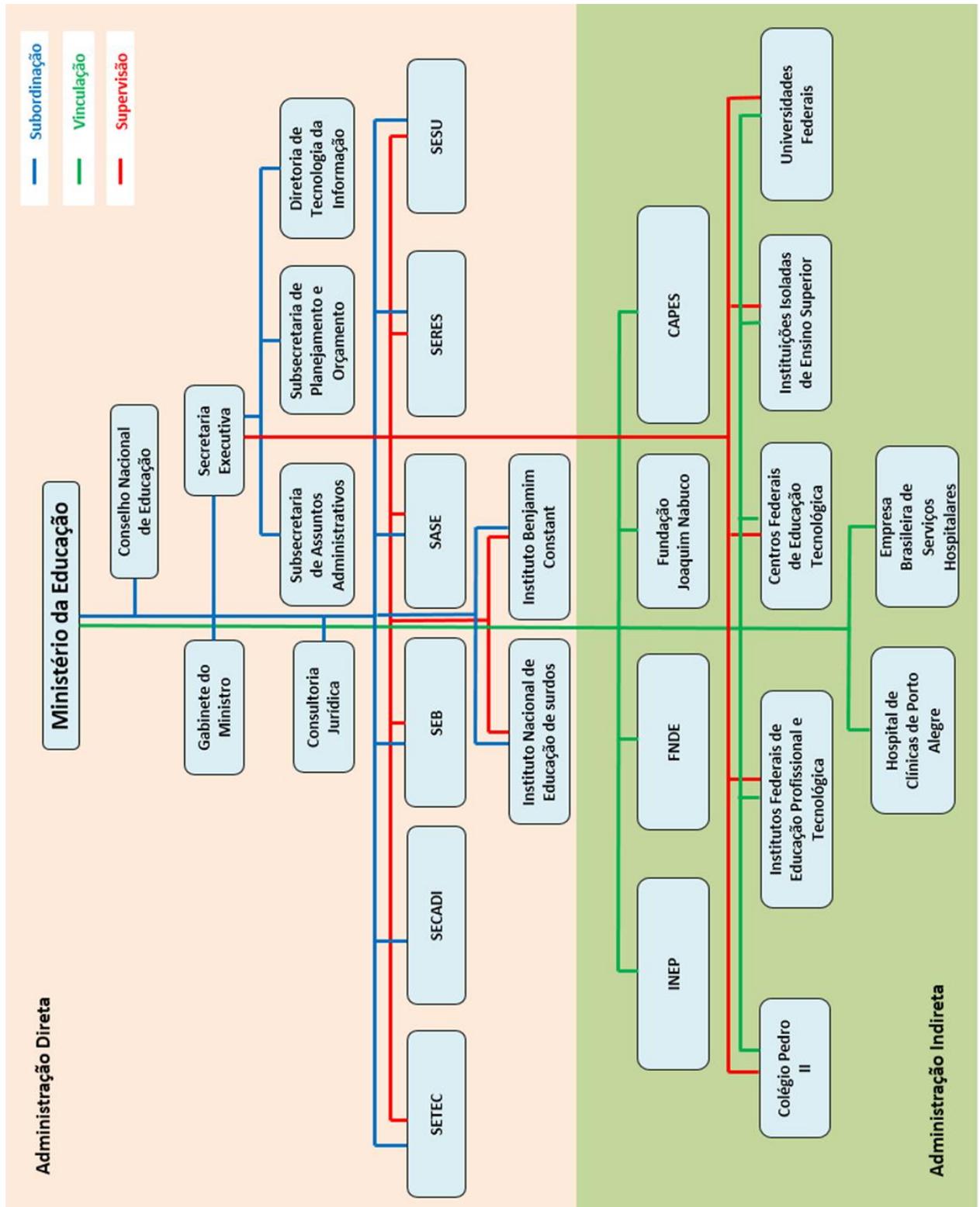
Fonte: Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União, SOF/MP, Brasília, 2010. Elaboração própria.

<sup>147</sup>Tratam-se dos recursos discricionários ou não obrigatórios.

<sup>148</sup> Obs. As fontes que financiam inativos não foram consideradas. Cabe ainda destacar que as fontes 100 e 112 podem ter recursos de exercício anteriores identificadas como fontes 300e 312. A fonte 296 foi incluída porque acredita-se que uma ou outra universidades federais pode receber doações de pessoas físicas ou instituições privadas.

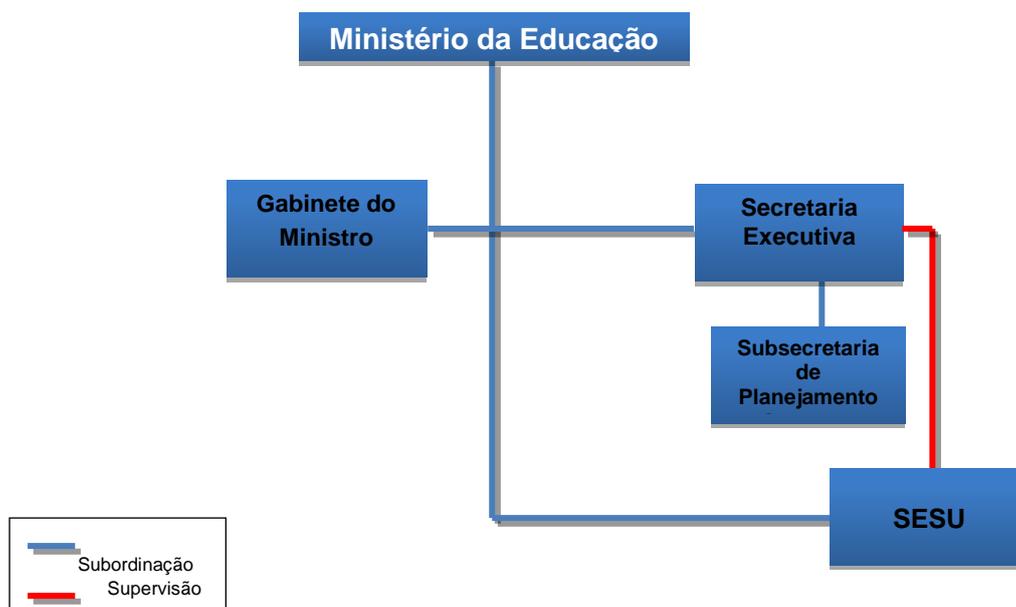
<sup>149</sup> Entende-se por recursos próprios receitas cuja arrecadação tem origem no esforço próprio de órgãos e demais entidades nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos. Segundo Corbucci ( 2003) os recursos próprios têm-se constituído em uma alternativa de captação de recursos como forma de complementar o orçamento oriundo do Tesouro Nacional. Corbucci (2001) destacou 13 fontes de financiamento das universidades federais. No Quadro 5 são consideradas as fontes comum às universidades federais e que se repetiram ao longo dos orçamentos compreendidos entre 1995 a 2010.

Figura 7 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO



Fonte: Decreto nº 7.690/12. Elaboração Pontes (2014).

Figura 8 – Estrutura Interna da SPO e SESu



Fonte: MEC, Decreto nº 7.690/12. Elaboração própria.

**Quadro 6 – PESSOAL, CUSTEIO E CAPITAL**  
 MEC – INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR \*  
 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – 1995 A 2010

PREÇOS CONSTANTES 2012 (IPCA / PREÇOS MÉDIOS)			
ANO	RECURSOS DO TESOURO		
	PESSOAL ATIVO E ENCARGOS	CUSTEIO	DESPESAS DE CAPITAL
1995	10.343.744.289	941.376.536	116.939.471
1996	8.767.083.518	973.328.975	199.104.728
1997	8.226.486.274	1.046.555.319	76.059.191
1998	8.045.020.971	1.247.573.506	11.455.737
1999	9.176.043.745	1.125.370.122	29.969.674
2000	9.244.732.925	1.157.421.932	111.447.220
2001	8.653.078.919	1.155.291.154	62.680.684
2002	9.477.581.340	910.259.439	53.100.513
2003	8.912.931.977	848.863.633	71.056.801
2004	9.830.957.353	1.066.867.360	135.190.910
2005	10.710.364.970	1.225.957.121	229.200.757
2006	11.985.875.109	1.432.681.714	248.719.242
2007	12.302.001.998	1.702.065.774	690.715.909
2008	13.264.827.946	1.883.591.364	651.112.724
2009	15.118.642.681	2.384.182.724	1.724.973.615
2010	17.571.862.457	2.916.508.852	1.836.432.467

Fonte: SIAFI/STN.

\* As despesas do HCPA e demais Hospitais Universitários Federais estão presentes em toda a série.

\* Inclui até 2009 os 4 CEFET's que integravam a matriz Andifes.

**Quadro 7 – PESSOAL, BENEFÍCIOS, CUSTEIO E CAPITAL**  
**MEC – INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR \***  
**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – 1995 A 2010**

<b>PREÇOS CONSTANTES 2012 (IPCA / PREÇOS MÉDIOS)</b>				
<b>ANO</b>	<b>RECURSOS DO TESOURO</b>			
	<b>PESSOAL ATIVO E ENCARGOS</b>	<b>BENEFÍCIOS A SERVIDOR</b>	<b>CUSTEIO</b>	<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>
<b>1995</b>	10.343.744.289	701.280.706	941.376.536	116.939.471
<b>1996</b>	8.767.083.518	605.835.108	973.328.975	199.104.728
<b>1997</b>	8.226.486.274	558.903.388	1.046.555.319	76.059.191
<b>1998</b>	8.045.020.971	492.420.128	1.247.573.506	11.455.737
<b>1999</b>	9.176.043.745	459.669.994	1.125.370.122	29.969.674
<b>2000</b>	9.244.732.925	434.278.238	1.157.421.932	111.447.220
<b>2001</b>	8.653.078.919	415.880.696	1.155.291.154	62.680.684
<b>2002</b>	9.477.581.340	395.999.201	910.259.439	53.100.513
<b>2003</b>	8.912.931.977	393.857.274	848.863.633	71.056.801
<b>2004</b>	9.830.957.353	489.990.879	1.066.867.360	135.190.910
<b>2005</b>	10.710.364.970	470.746.534	1.225.957.121	229.200.757
<b>2006</b>	11.985.875.109	463.933.253	1.432.681.714	248.719.242
<b>2007</b>	12.302.001.998	502.048.554	1.702.065.774	690.715.909
<b>2008</b>	13.264.827.946	516.943.404	1.883.591.364	651.112.724
<b>2009</b>	15.118.642.681	620.340.843	2.384.182.724	1.724.973.615
<b>2010</b>	17.571.862.457	1.089.536.653	2.916.508.852	1.836.432.467

Fonte: SIAFI/STN.

\* As despesas do HCPA e demais Hospitais Universitários Federais estão presentes em toda a série.

\* Inclui até 2009 os 4 CEFET's que integravam a matriz Andifes.

**Quadro 8 – PESSOAL, INATIVO, BENEFÍCIOS, CUSTEIO E CAPITAL**  
**MEC – INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR \***  
**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - 1995 A 2010**

PREÇOS CONSTANTES 2012 (IPCA / PREÇOS MÉDIOS)					
ANO	RECURSOS DO TESOURO				
	PESSOAL ATIVO E ENCARGOS	PESSOAL INATIVO	BENEFÍCIOS A SERVIDOR	CUSTEIO	DESPESAS DE CAPITAL
1995	10.343.744.289	3.938.760.415	701.280.706	941.376.536	116.939.471
1996	8.767.083.518	3.735.318.482	605.835.108	973.328.975	199.104.728
1997	8.226.486.274	3.828.735.198	558.903.388	1.046.555.319	76.059.191
1998	8.045.020.971	4.127.235.553	492.420.128	1.247.573.506	11.455.737
1999	9.176.043.745	4.458.015.893	459.669.994	1.125.370.122	29.969.674
2000	9.244.732.925	3.761.397.094	434.278.238	1.157.421.932	111.447.220
2001	8.653.078.919	3.721.331.376	415.880.696	1.155.291.154	62.680.684
2002	9.477.581.340	4.775.665.985	395.999.201	910.259.439	53.100.513
2003	8.912.931.977	4.664.519.621	393.857.274	848.863.633	71.056.801
2004	9.830.957.353	5.041.024.179	489.990.879	1.066.867.360	135.190.910
2005	10.710.364.970	5.301.905.968	470.746.534	1.225.957.121	229.200.757
2006	11.985.875.109	5.770.869.416	463.933.253	1.432.681.714	248.719.242
2007	12.302.001.998	5.763.168.167	502.048.554	1.702.065.774	690.715.909
2008	13.264.827.946	6.124.911.809	516.943.404	1.883.591.364	651.112.724
2009	15.118.642.681	6.583.240.369	620.340.843	2.384.182.724	1.724.973.615
2010	17.571.862.457	7.174.142.338	1.089.536.653	2.916.508.852	1.836.432.467

Fonte: SIAFI/STN.

\* As despesas do HCPA e demais Hospitais Universitários Federais estão presentes em toda a série.

\* Inclui até 2009 os 4 CEFET's que integravam a matriz Andifes.