



Universidade de Brasília  
Faculdade UnB Planaltina - FUP  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP

FÁBIO FELIX SOUZA DA SILVA

**Diversidade das fontes de financiamento das universidades públicas:  
empréstimo de amortização condicionado à renda futura - ECR**

**Brasília-DF  
2020**

FÁBIO FELIX SOUZA DA SILVA

**Diversidade das fontes de financiamento das universidades públicas:  
empréstimo de amortização condicionado à renda futura - ECR**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília, como um dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Mário Lúcio de Ávila

**Brasília-DF  
2020**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

FSI586d Felix Souza da Silva, Fábio  
Diversidade das fontes de financiamento das  
universidades públicas: empréstimo de amortização  
condicionado à renda futura - ECR / Fábio Felix Souza da  
Silva; orientador Mário Lúcio de Ávlia. -- Brasília, 2020.  
128 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão  
Pública) -- Universidade de Brasília, 2020.

1. Universidade Pública. 2. Financiamento. 3. ECR. 4.  
Assistência Estudantil. 5. Autonomia. I. Lúcio de Ávlia,  
Mário, orient. II. Título.

FÁBIO FELIX SOUZA DA SILVA

**Diversidade das fontes de financiamento das universidades públicas:  
empréstimo de amortização condicionado à renda futura - ECR**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

---

Prof. Dr. Mário Lúcio de Ávila  
Universidade de Brasília – UnB  
Orientador

---

Prof. Dr. Celso Vila Nova de Souza Junior  
Universidade de Brasília – UnB  
Examinador

---

Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas  
Universidade de São Paulo - USP  
Examinador Externo

---

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira  
Universidade de Brasília - UnB  
Examinador suplente

Brasília – DF, 28 de fevereiro de 2020.

Dedico este trabalho à toda minha família, em especial à minha esposa, Ana Cíntia, por ser minha fortaleza. Ao meu filho Gael, por me ensinar o que de fato é importante nessa vida. Aos meus pais (*in memoriam*), Valdemir e Lêda (por tudo) e à minha irmã, Renata (por ser minha família). Pra eles, todo o amor do mundo.  
Dedico também a todos aqueles que acreditam no poder transformador da universidade pública.

## AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Ana Cíntia, por ser uma mulher maravilhosa, ser meu ponto de equilíbrio e apoio nesse Mestrado, pelo seu companheirismo e por estar sempre ao meu lado, me apoiando e dando forças nos piores momentos. Ao meu filho, anjinho Gael, por me proporcionar imensas alegrias nessa caminhada e por me dar a felicidade de ser meu filho.

Aos meus queridos pais (*in memoriam*), Valdemir e Lêda, pelo exemplo de vida e por terem se esforçado para me proporcionar sempre o melhor possível, estando agora sempre comigo em espíritos. À minha querida irmã, Renata, pelo apoio e torcida.

Ao meu orientador, Professor Mário Lúcio de Ávila, pelos esclarecimentos e direcionamentos na pesquisa, sendo fundamental na construção do trabalho.

Aos professores que participaram da qualificação e defesa, Celso Vila Nova de Souza Junior, Luiz Guilherme de Oliveira e Eduardo Lima Caldas, cujas contribuições foram fundamentais na construção deste trabalho e por terem gentilmente aceitado o convite para integrar a comissão examinadora.

À Universidade de Brasília, meu local de estudo e trabalho, minha gratidão por oportunizar a realização do Mestrado e por oferecer toda assistência necessária. Ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, pela oportunidade de aquisição de conhecimentos e à Secretaria de Administração Acadêmica, onde sempre encontrei apoio e incentivo para que buscasse o meu desenvolvimento profissional e intelectual.

Todos foram peças fundamentais para a consecução deste trabalho.

A todos, o meu eterno agradecimento!

*“É no problema da educação que assenta o grande segredo do aperfeiçoamento da humanidade.”*

*Immanuel Kant*

## RESUMO

Este estudo investiga a diversidade das fontes de financiamento da Universidade de Brasília, sob a perspectiva da participação dos egressos por intermédio do empréstimo de amortização condicionado à renda futura (ECR). O modelo ECR é utilizado como uma das formas de ingresso de receita em países como Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos. Argumenta-se que a diversidade das fontes de financiamento se faz necessária em face do momento atual por que passam as universidades públicas brasileiras, tanto no aspecto qualitativo, com a mudança de paradigma mundial do financiamento público e falta de investimentos públicos no setor, quanto no aspecto quantitativo, com o aumento da estrutura das universidades públicas nos últimos 20 anos. Com base em uma ampla revisão da literatura, foram apresentadas a atual situação do financiamento público das universidades e a questão da autonomia de gestão financeira, que interfere diretamente na diversidade das fontes de financiamento. Foram também analisadas as causas para a mudança de pensamento acerca do financiamento das universidades públicas no mundo. Por fim, o referencial teórico apresentou o detalhamento do ECR, mostrando como o sistema funciona na Austrália (país pioneiro na sua implementação a nível nacional), além de destacar o benefício desse sistema para os estudantes que necessitam de apoio econômico para se manter na universidade. Realizou-se pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, a partir de um estudo de caso, utilizando-se as técnicas de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com gestores da Universidade de Brasília e da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, as quais foram examinadas por meio da análise de conteúdo. Constatou-se a importância das universidades públicas para a sociedade, que vai além do ensino propriamente dito; transpassa as pesquisas em diversas áreas, de suma importância nacional e vai até a extensão universitária, que é a forma pela qual as universidades prestam diversos serviços públicos para a sociedade carente, em situações nas quais o Estado se mostra muitas vezes insuficiente. Verificou-se também que, nos últimos anos, por conta das políticas sociais e da expansão física das universidades públicas, com o Reuni, houve uma alteração no padrão social dos alunos das universidades públicas, com aumento do número de estudantes economicamente hipossuficientes. Conclui-se neste estudo que, apesar de não ser consenso no âmbito universitário, a implementação do ECR é uma possibilidade viável de financiamento das universidades públicas brasileiras, auxiliando no seu fortalecimento como indutora das mudanças sociais do país. Todavia, a implementação do sistema ECR nas universidades públicas depende de uma mudança estrutural, principalmente no tocante à autonomia de gestão financeira. O sistema ECR necessita de um sistema no qual haja a possibilidade de fruição, pela universidade pública, de todas as receitas próprias arrecadadas, o que atualmente não ocorre.

Palavras-chave: Universidade Pública. Financiamento. ECR. Assistência Estudantil. Autonomia



## ABSTRACT

This study investigates the diversity of funding sources at the University of Brasília, from the perspective of the participation of graduates through *the empréstimo de amortização condicionado à renda futura* (ECR). The ECR model is used as a means of revenue entry in countries such as Australia, New Zealand, the United Kingdom and the United States. It is argued that the diversity of funding sources is necessary in view of the current moment that Brazilian public universities are going through, both in the qualitative aspects, with the change in the global paradigm of public financing and the lack of public investments in the sector, and in the quantitative aspect, with the increase in the structure of public universities in the last 20 years. Based on an extensive literature review, the current situation of public funding for universities and the issue of financial management autonomy, which directly interferes in the diversity of funding sources, were presented. The causes for the change in thinking about the financing of public universities in the world were also analyzed. Finally, the theoretical framework presented the details of the ECR, showing how the system works in Australia (a pioneer country in its implementation at national level), in addition to highlighting the benefit of this system for students who need economic support to remain in the university. Qualitative, exploratory and descriptive research was carried out, based on a case study, using documentary research techniques and semi-structured interviews with managers at the University of Brasília and the National Association of Directors of Federal Institutions of Higher Education, which were examined through content analysis. The importance of public universities for society was found, which goes beyond teaching itself; it pierces research in several areas of paramount national importance and extends to university extension, which is the way in which universities provide various public services to needy society, in situations in which the State is often insufficient. It was also found that, in recent years, due to social policies and the physical expansion of public universities, with Reuni, there was a change in the social standard of students at public universities, with an increase in the number of economically underfunded students. It is concluded in this study that, despite not being a consensus at the university level, the implementation of ECR is a viable possibility of financing for Brazilian public universities, helping to strengthen it as an inducer of social changes in the country. However, the implementation of the ECR system in public universities depends on a structural change, mainly with regard to financial management autonomy. The ECR system needs a system in which there is the possibility of fruition, by the public university, all its own revenues collected, which currently does not occur.

Keywords: Public University. Financing. ECR. Student Assistance. Autonomy

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01</b> - Mapa de literatura .....	pg. 37
<b>Figura 02</b> - Resumo do conjunto de receita das IFES .....	pg. 39
<b>Figura 03</b> - Organograma Funcional da UnB .....	pg. 73
<b>Figura 04</b> - Retirada de fragmentos das entrevistas .....	pg. 80
<b>Figura 05</b> - Produção científica das 15 universidades mais produtivas em cinco categorias da CAPES e sua produção total nas 9 categorias .....	pg. 89

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01</b> - Receitas e Despesas Primárias do Governo (em % PIB) ano 1997/2017 .	pg. 21
<b>Gráfico 02</b> - Orçamento das IFES, de acordo com a LOA .....	pg. 26
<b>Gráfico 03</b> - Dotação Inicial LOA: Nominal (Custeio) .....	pg. 27
<b>Gráfico 04</b> - Dotação Inicial LOA: Nominal (Investimento) .....	pg. 27
<b>Gráfico 05</b> - Tipos das fontes bibliográficas .....	pg. 35
<b>Gráfico 06</b> – Classificação dos artigos que compõem o referencial teórico .....	pg. 36
<b>Gráfico 07</b> - Arrecadação com o HECS-HELP nos anos 1989 a 2005 .....	pg. 54
<b>Gráfico 08</b> - Tendências da dívida do consumidor norte-americano, ano 2013 .....	pg. 59
<b>Gráfico 09</b> - Evolução da arrecadação anual 2014/2018, em R\$ milhões .....	pg. 82
<b>Gráfico 10</b> - Rendimento-hora médio real do trabalho das pessoas ocupadas 2017 .....	pg. 85
<b>Gráfico 11</b> - Percentual de adultos que ganham mais do que a mediana, por nível educacional, no ano de 2016, no Brasil .....	pg. 86
<b>Gráfico 12</b> - Artigos e revisões indexados na Web of Science nos anos 2013 – 2018 .	pg. 88

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 01</b> - Resumo da metodologia da pesquisa .....	pg. 81
--	--------

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b> - Recursos destinados às universidades federais, FIES e PROUNI como percentual do PIB, de 2003 a 2016 .....	pg. 41
<b>Tabela 02</b> - Despesa total em educação em percentagem da despesa total do governo brasileiro no ano de 2015 .....	pg. 43
<b>Tabela 03</b> - Valores das contribuições dos estudantes e do governo australiano no ano 2017 (em dólares) .....	pg. 51
<b>Tabela 04</b> - Sistema de isenção e taxaço do HELP (em dólares .....	pg. 52
<b>Tabela 05</b> - Despesa total em educação em percentagem da despesa total do governo australiano no ano de 2015 .....	pg. 55
<b>Tabela 06</b> - Sistema de amortização do FIES nos anos 2001, 2007, 2009 e 2010 .....	pg. 56
<b>Tabela 07</b> - Inadimplência nos contratos do FIES .....	pg. 57
<b>Tabela 08</b> - Perfil dos entrevistados na UnB .....	pg. 75
<b>Tabela 09</b> - Detalhamento das entrevistas realizadas .....	pg. 78
<b>Tabela 10</b> - Graduandos por renda mensal familiar per capita no Brasil, ano 2018 .....	pg. 93
<b>Tabela 11</b> - Estudantes participantes dos Programas da Assistência Estudantil por programa e por ano - 2011 a 2017 .....	pg. 94
<b>Tabela 12</b> - Número e taxa de crescimento das instituições federais de ensino superior e de campi, por regiões geográficas, anos 2002 e 2017 .....	pg. 95
<b>Tabela 13</b> - Valor nominais do recurso PNAES, ano 2008/2018 .....	pg. 96
<b>Tabela 14</b> - Percepção preliminar dos gestores sobre a autonomia de gestão financeira na UnB .....	pg. 97

## LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

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

ATO - *Australian Taxation Office*

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

BM - Banco Mundial

CAD - Conselho de Administração

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CD - Câmara dos Deputados

CESPE - Centro de Seleção e de Promoção de Eventos

CEBRASPE -

CF/46 - Constituição Federal de 1946

CF/67 - Constituição Federal de 1967

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CSP - *Commonwealth Support Place*

DAC - Decanato de Assuntos Comunitários

DAF - Decanato de Administração e Finanças

DDS - Diretoria de Desenvolvimento Social

DPO - Decanato de Planejamento de Avaliação Institucional

DRU - Desvinculação de Receitas da União

ECR - Empréstimo de Amortização condicionado à renda futura

EC - Emenda à Constituição

EUA - Estado Unidos da América

FACE - Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas

FAV - Faculdade de Medicina Veterinária

FCE - Campus Ceilândia

FD - Faculdade de Direito

FE - Faculdade de Educação

FGA - Campus Gama

FIES - Programa de Financiamento Estudantil

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUB - Fundação Universidade de Brasília

FUP - Campus Planaltina

HECS - *Higher Education Contribution Scheme*

HELP - *Higher Education Loan Program*

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDR - *Income-Driven Repayment*

IE - Imposto sobre Exportação

IES - Instituições de Ensino Superior

IEX - Imposto Extraordinário

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

II - Imposto sobre Importação

IOF - Imposto sobre Operações Financeiras

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IR - Imposto de Renda

ITR - Imposto Territorial Rural

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação

NCES - Centro Nacional de Estatísticas dos EUA

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PIB - Produto Interno Bruto

PNAES - Plano Nacional de Assistência Estudantil

PPGP - Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

PROUNI - Programa Universidade para Todos

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

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

SCV - Visto de Categoria Especial da Nova Zelândia

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão

SIB - Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade de Lisboa

SRFB - Secretaria da Receita Federal do Brasil

TCH - Teoria do Capital Humano

TCU - Tribunal de Contas da União

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

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

UNB - Universidade de Brasília



## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b> .....	pg. 19
1.1. Objetivos .....	pg. 25
1.1.1. Objetivo Geral .....	pg. 25
1.1.2. Objetivos Específicos .....	pg. 25
1.2. Justificativa .....	pg. 25
<b>2. Referencial Teórico</b> .....	pg. 31
2.1. Pesquisa Bibliográfica .....	pg. 31
2.2. Gratuidade e financiamento das IFES .....	pg. 37
2.3. Explicando as origens do compartilhamento de custos no ensino superior: Teoria do Capital Humano .....	pg. 43
2.4. Modelo ECR a partir de sua aplicação nas universidades públicas australianas ....	pg. 48
2.4.1. Sistema convencional de empréstimos: inadimplência .....	pg. 56
2.5. ECR, assistência estudantil e sua importância no meio acadêmico .....	pg. 60
2.6. Autonomia universitária: gestão financeira .....	pg. 62
<b>3. Metodologia</b> .....	pg. 69
3.1. Tipo de Pesquisa .....	pg. 69
3.2. Caracterização das organizações .....	pg. 71
3.3. Participantes da pesquisa .....	pg. 74
3.4. Instrumento para coleta de dados .....	pg. 76
3.4.1. Pesquisa documental .....	pg. 76
3.4.2. Entrevistas .....	pg. 77
3.5. Análise de dados e informações .....	pg. 79
<b>4. Resultados e discussões</b> .....	pg. 82

4.1. Importância da UnB na sociedade .....	pg. 84
4.2. Perfil dos alunos das universidades públicas: verbas assistenciais .....	pg. 91
4.3. Autonomia de gestão financeira e diversificação das fontes de financiamento ...	pg. 97
4.4. Distribuição dos recursos próprios .....	pg. 102
<b>5. Considerações Finais</b> .....	pg. 107
<b>Referências</b> .....	pg. 112
<b>Apêndice</b> .....	pg. 119

## 1. INTRODUÇÃO

O século XX foi um palco de mudanças na sociedade. Durante esse período, ocorreram a explosão do fenômeno da globalização e o aumento dos processos tecnológicos. O mercado passou a demandar mão de obra qualificada para dar vazão às novas tecnologias que surgiram e a educação (em especial o ensino superior) também foi impactada, sofrendo transformações significativas nesse período.

Audy (2017) destaca que, a partir da segunda metade do século XX, as universidades se tornam vetores do processo de desenvolvimento econômico e social do Estado. Por sua vez, Mari (2009) opina sobre a mudança estrutural das universidades durante o século XX, de acordo com pareceres do Banco Mundial (BM), que ressaltam o papel econômico da universidade, principalmente no que diz respeito à redução das desigualdades sociais por intermédio da melhoria da condição financeira:

Conforme o BM (1995, p. 17), “a contribuição da educação superior para os recursos humanos é muito ampla. As universidades, neste subsetor, podem influir de maneira importante no crescimento econômico de um país”. À universidade é reservado o papel especial de proporcionar o respeito às pluralidades, isto é, criar consenso sobre os novos interesses econômicos na educação, adaptar a universidade às novas exigências tecnológicas e promover o alívio da pobreza. A função da universidade é definida como produtora, adaptadora e divulgadora dos conhecimentos. É, sem dúvida, uma mudança no caráter do conhecimento e no perfil profissional dos recursos humanos que se espera da formação universitária (MARI, 2009, p. 170)

Além do papel econômico dado à universidade, esta mantém sua importância na elevação dos aspectos sociais e culturais, sendo difusora dos valores pretendidos por uma sociedade democrática. Anísio Teixeira, em afirmação dirigida à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara dos Deputados (CD), reunida em maio de 1968 para examinar a reestruturação do ensino superior no país, já afirmava que a universidade é um espaço antes de tudo social. “Desse modo, ele entendia a universidade como uma necessidade social, que

se deveria efetivar, paralelamente, como um centro de documentação e pesquisa para a formulação da cultura, do conhecimento e da ciência nacionais” (XAVIER, 2012, p. 670).

Ribeiro e Magalhães (2014) também descrevem o papel social da universidade, que cria cidadãos para trazerem respostas às diversas mazelas sociais:

Requer-se, hoje, da universidade: não só a formação profissional tecnicamente qualificada, mas também uma educação que prepare o/a estudante para o pleno exercício da cidadania; não só a produção do conhecimento científico e tecnológico, mas também que a sua atividade de pesquisa esteja voltada para a resolução de problemas e para a resposta às demandas da comunidade e que esteja alinhada com um modelo de desenvolvimento que privilegie, além do crescimento da economia, a promoção da qualidade de vida. (RIBEIRO; MAGALHÃES, 2014, p. 138)

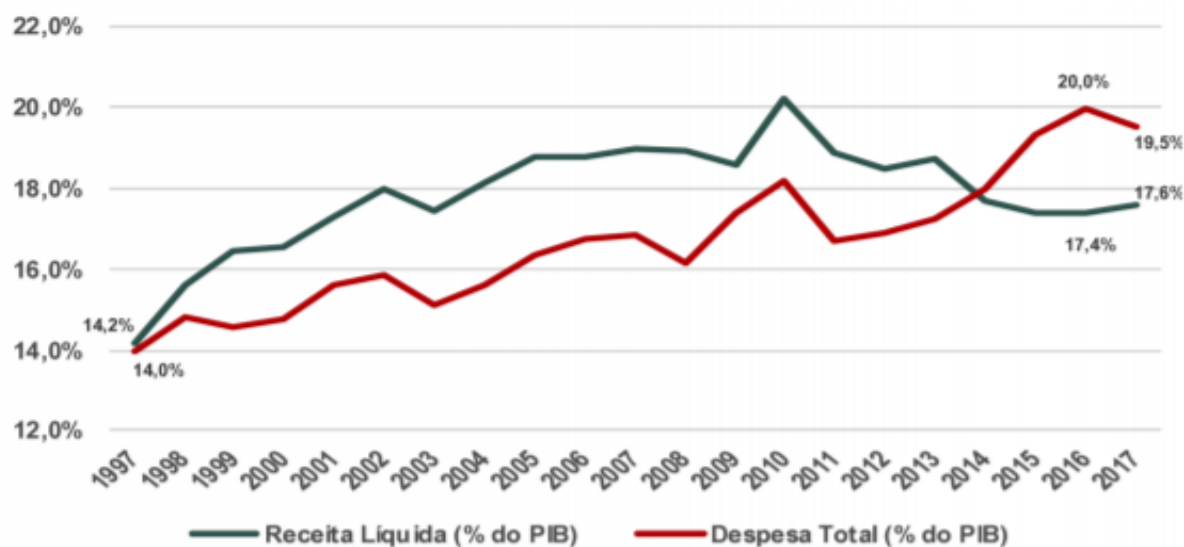
A universidade, dessa forma, mantém primordial importância no cenário atual, sendo responsável por fomentar diversos setores, que englobam aspectos econômicos, sociais e culturais de uma sociedade. É, pois, um dos principais pilares do sucesso de um Estado, pois por ela passam as principais necessidades sociais, bem como suas soluções.

Para que as universidades alcancem sua finalidade (alavancar o desenvolvimento social, cultural e econômico de uma sociedade), são necessários recursos financeiros. No Brasil, os recursos para a educação pública são garantidos pela Constituição Federal de 1988 - CF/88, a qual dispõe que a União aplicará um mínimo de 18% e os Estados, DF e Municípios um mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No Brasil, é assegurada a gratuidade da educação nas instituições de ensino oficiais, sendo um dever do Estado, garantido constitucionalmente (art. 206 da CF/88). Esse direito engloba todos os níveis, incluindo o nível terciário. Ou seja, as receitas das universidades públicas são de responsabilidade quase que exclusiva do Estado.

Ocorre que nos últimos anos presenciou-se uma queda da receita tributária no Brasil, ao mesmo tempo em que ocorreu um aumento das despesas, conforme comprova o Gráfico 01:

**Gráfico 01:** Receitas e Despesas Primárias do Governo Central (em % PIB), nos anos 1997/2017



**Fonte:** Ministério da Economia, 2018. Panorama fiscal brasileiro.

De acordo com o gráfico acima, gasta-se mais do que se arrecada no Governo Federal e essa crise fiscal presenciada pelo Brasil nos últimos anos, por óbvio, impacta nos repasses aos programas estatais, que possuem naturezas diversas, tais como cobertura do saneamento básico, obras estruturais, auxílio à saúde e à educação (inclusive o pagamento do custeio e investimento das universidades públicas). Matias-Pereira (2017) esclarece bem a relação entre crise fiscal, orçamento e gestão pública:

Os efeitos negativos da crise econômica mundial passaram a exigir dos governantes e políticos uma boa governança, em especial, na administração da política econômica. Impôs-se, dessa forma, a necessidade de uma gestão responsável, com destaque para boa administração das finanças públicas, exigindo, conseqüentemente, um sistema eficiente de informações sobre a realidade financeira, orçamentária e patrimonial dos entes públicos. O orçamento público, no qual são definidas as receitas e as despesas anuais, passou a ser um balizador importante nesse esforço, visto que a arrecadação e aplicação de recursos financeiros pela Administração Pública estão estreitamente relacionadas ao orçamento, que fornece os meios necessários para atender as demandas sociais e prestação do interesse público, em particular, as políticas públicas. A ideia de orçamento torna-se intrínseca ao conceito de gestão pública. (MATIAS-PEREIRA, 2017, p. 118/119)

Juntamente com a crise fiscal, Chaves, Reis e Guimarães (2018) destacam graves problemas no orçamento público. Grande parte dos recursos orçamentários são corroídos para o pagamento da dívida pública e seus consectários. De acordo com os autores, o problema do financiamento da educação brasileira reside, em grande parcela, no fato de que grande parte dos recursos da União se destinam ao pagamento de uma dívida pública não auditada, na qual pairam graves indícios de ilegalidade.

Chaves, Reis e Guimarães (2018) representam em números a gravidade da situação do pagamento da dívida pública, relacionando com os gastos públicos em educação: “o montante de recursos destinados à dívida pública representou 17 vezes mais que os recursos destinados à função educação (R\$ 873,019 bilhões)” (CHAVES, REIS E GUIMARÃES, 2018, p. 4).

A restrição orçamentária atinge, em consequência, o repasse estatal às universidades públicas. Silva et al (2018) alertam para as principais consequências das restrições orçamentárias nas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES:

Os aspectos financeiro e orçamentário apresentam-se como possíveis restrições ao desempenho organizacional e supõe-se influir diretamente em diversas variáveis, desde a manutenção da estrutura existente, despesas de pessoal, aquisições de equipamentos e ampliação física. As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) não estão imunes a estas adversidades e encontram restrições na manutenção das atividades essenciais e ainda mais nas ações voltadas para expansão universitária e ampliação do acesso ao ensino superior. (SILVA; LIMA; CARVALHO; CARVALHO, 2018, P. 33)

Ainda, é de se destacar o crescimento das universidades públicas nos últimos anos, promovido pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni, cuja intenção foi criar condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. Jesus, Mayer e Camargo (2016) salientam que, a partir do advento do Reuni, a demanda por direitos aumentou. Esse aumento deriva do número de estudantes que passaram

a ingressar no ensino público superior. De acordo com Relatório do Ministério da Educação - MEC intitulado “Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012”, durante o período de 2003 a 2011, o número de vagas nas universidades federais aumentou cerca de 111%.

Além disso, a criação do Reuni demandou um aumento do número de servidores e professores nas IFES. De acordo com o relatório do MEC (citado acima), entre 2003 e 2012 o número de docentes cresceu em torno de 44% e o número de técnicos-administrativos aproximadamente 16%.

É nesse cenário que o estudo sobre a participação do egresso no aporte financeiro às universidades públicas surge, como forma de conciliar a necessidade do crescimento do ensino público superior e a diminuição da participação estatal (promovida tanto pela ausência de recursos fiscais quanto pela preferência no pagamento da dívida pública promovida pelo orçamento brasileiro).

Embora não seja unanimidade, o estudo de alternativas ao financiamento das universidades estritamente pelo Estado é fundamental para que se lance o debate junto à sociedade. O ingresso de receita própria impacta positivamente a autonomia universitária, evitando que a universidade pública dependa exclusivamente do Estado. Em contrapartida, a diminuição da verba estatal, que vem ocorrendo ano após ano, enfraquece a autonomia das universidades públicas.

Nesse sentido, examina-se a questão dos empréstimos estudantis. De acordo com Nascimento (2018), há, basicamente, dois tipos de empréstimos estudantis administrados pelo governo: os empréstimos convencionais de reembolso com base no tempo e os empréstimos contingenciados à renda.

Os empréstimos convencionais não consideram a situação financeira do estudante, efetuando a cobrança enquanto o aluno está em formação acadêmica ou ainda quando não se

encontra inserido no mercado de trabalho, podendo gerar um número considerável de inadimplência, tendo em vista a impossibilidade do pagamento. Chapman (2008) reforça que o sistema convencional de empréstimo gera dificuldades de consumo associadas a pagamentos fixos.

Assim, o presente trabalho optou pela análise de um sistema que trouxesse critérios de justiça em seu pagamento. O sistema trazido no presente estudo se denomina empréstimo de amortização condicionado à renda futura – ECR, apresentando-se como uma alternativa entre a gratuidade das universidades públicas e o pagamento de mensalidades/anuidades pelos estudantes.

Barr et al (2017) resumem bem a sistemática do ECR afirmando que os pagamentos são X% da renda atual do mutuário até a quitação do empréstimo. Além disso, os pagamentos se iniciam e continuam somente após a renda atingir um limite (para proteger aqueles que enfrentam período de insuficiência de recursos).

Assim, conserva-se a gratuidade aos estudantes durante a realização do curso, além de possibilitar o ingresso de receitas que podem ser utilizadas na manutenção, melhoria e expansão das universidades públicas, de forma a manter sua finalidade social, cultural e econômica. Autores brasileiros, a exemplo de Nascimento (2018) e Resende (2018), tratam sobre o tema atualmente, o que será delineado mais adiante.

Dessa forma, o presente trabalho examinará a questão da diversificação das bases de financiamento das universidades públicas brasileiras, com a inclusão da participação dos egressos no seu financiamento, por meio do ECR, a partir do exemplo australiano. A escolha do país se dá por conta da boa avaliação do programa e por ser o pioneiro na implementação a nível nacional. Nascimento (2018) afirma que o sistema ECR já dura mais de 30 anos na Austrália e inspirou a implementação em outros países, como por exemplo, Nova Zelândia, Reino Unido, Hungria e Estado Unidos.



## **1.1. Objetivos**

### **1.1.1. Objetivo Geral**

O objetivo geral deste estudo é discutir a diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas, sob a perspectiva da participação dos egressos no sistema de financiamento das universidades públicas por meio do empréstimo de amortização condicionado à renda futura - ECR.

### **1.1.2. Objetivos Específicos**

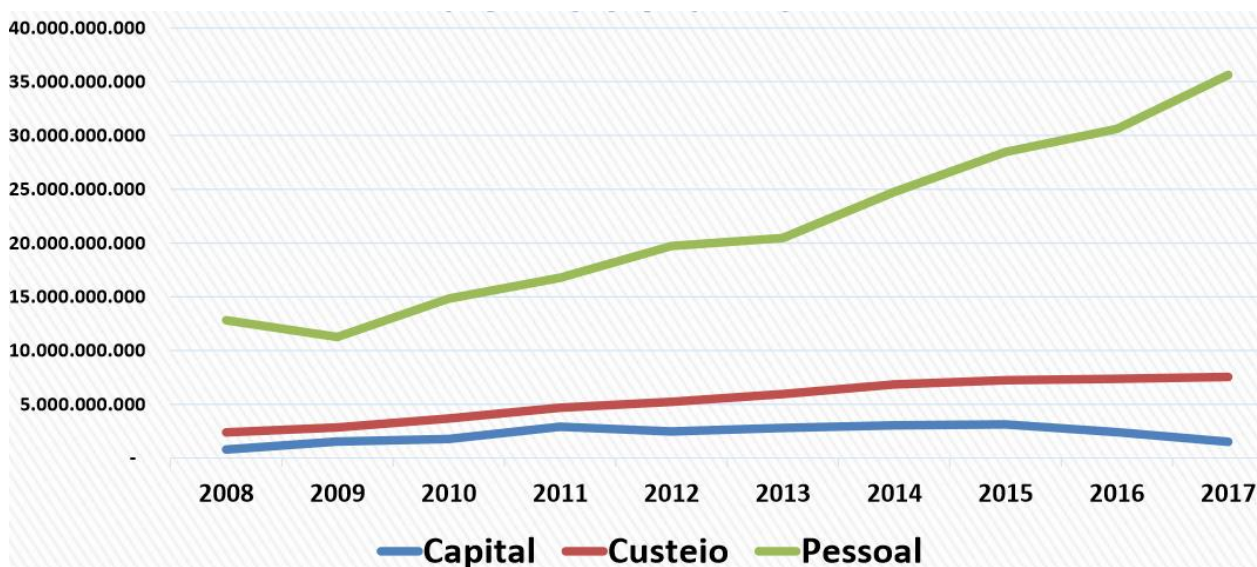
- Apontar a importância das universidades públicas na sociedade.
- Identificar o perfil econômico dos graduandos das Instituições Federais de Ensino Superior.
- Analisar aspectos da implementação do ECR nas universidades públicas brasileiras a partir do exame da autonomia de gestão financeira e da forma de distribuição dos recursos próprios.
- Propor elementos exploratórios para contribuir para uma política de compartilhamento de custos pautada em ECR, como alternativa e/ou complemento de reforma do instituto da gratuidade do ensino superior.

## **1.2. Justificativa**

Cruz e Jacomini (2017, p. 350) afirmam que “o financiamento da educação é aspecto relevante da política educacional, consistindo em condição para viabilizar ações governamentais que assegurem o direito à educação”. Burtigo, Jacobsens e Wiggers (2016) destacam o aspecto financeiro das políticas públicas como elemento que delimita e impede as ações de desenvolvimento da própria universidade.

Com relação à essencialidade do aspecto financeiro para o funcionamento das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, verifica-se uma queda de investimento estatal. Dados extraídos da Câmara dos Deputados confirmam a queda do repasse estatal na manutenção das universidades federais (referente aos investimentos), chegando em 2017 a um dos menores patamares desde 2008, conforme Gráfico 02:

**Gráfico 02:** Orçamento das Instituições Federais de Ensino, de acordo com a Lei Orçamentária Anual - LOA.



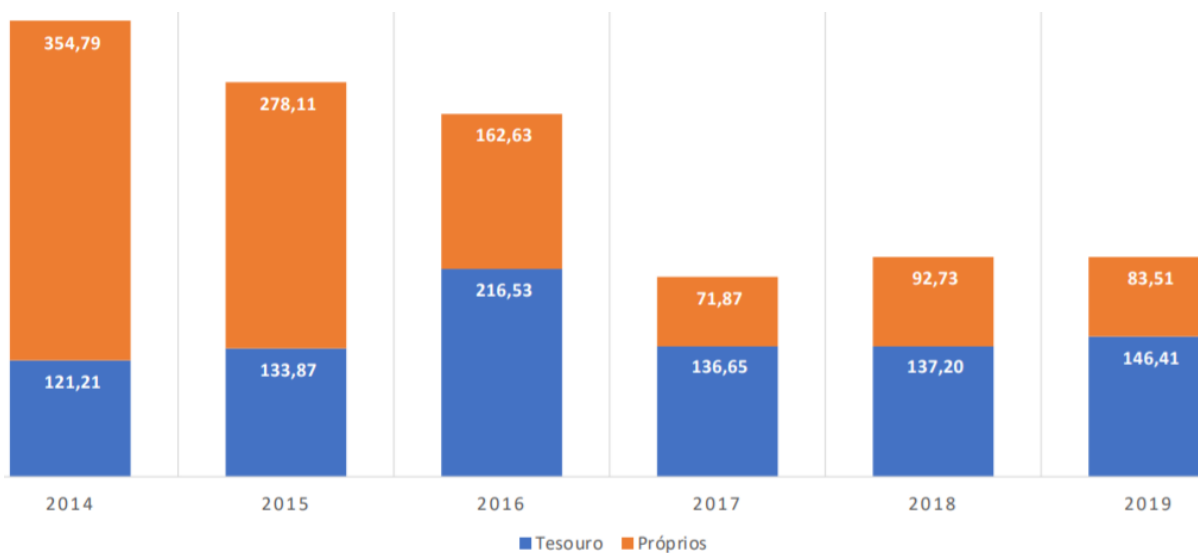
Fonte: Câmara dos Deputados.

Especificamente na Universidade de Brasília (UnB), percebe-se a cada ano uma queda do orçamento estatal referente ao custeio e investimento, de acordo com Relatório publicado pelo Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação (DPO) da UnB em 2019<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> UnB. Situação e desafios. Um diálogo com a Administração Superior. Apresentação pública ocorrida em 23/05/2019.

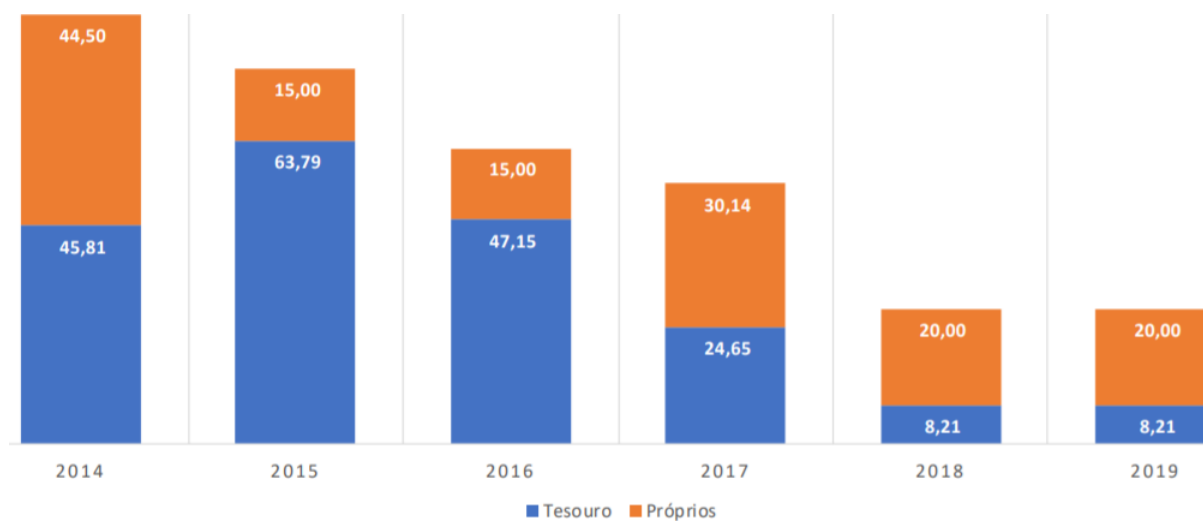
A situação fica mais evidente quando analisada pela proporção entre a verba do Tesouro e os recursos próprios da universidade, conforme as representações abaixo:

**Gráfico 03:** Dotação Inicial LOA: Nominal (Custeio)



**Fonte:** Universidade de Brasília.

**Gráfico 04:** Dotação Inicial LOA: Nominal (Investimento)



**Fonte:** Universidade de Brasília.

Dos gráficos acima extrai-se que, no ano de 2019, os recursos próprios arrecadados diretamente pela UnB representaram cerca de 36% (trinta e seis por cento) do custeio e 71% (setenta e um por cento) dos investimentos. Na soma de todas as receitas

(custeio e investimento), as adquiridas pela UnB representam cerca de 40% (quarenta por cento) da totalidade das verbas.

De acordo com os dados supramencionados percebe-se que os recursos próprios representam quase metade de todas as receitas da UnB, no tocante ao custeio e investimento. Os recursos próprios tendem a ser ainda mais significativos nos próximos anos, dada a queda do repasse estatal que já vem ocorrendo nas universidades públicas.

A situação se agrava com o advento da Emenda Constitucional (EC) 95, de 15 de dezembro de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), instituindo um novo regime fiscal no Brasil.

A partir da EC 95/2016, os gastos do Governo Federal passaram a sofrer severas limitações. O aumento das despesas do Poder Público (no caso, nas áreas de educação e saúde) se limitará à correção monetária de um ano para o outro (art. 107, § 1º, inciso II do ADCT). Atualmente, a ampliação em investimentos de uma determinada área somente é possível se houver cortes em outras áreas.

Em outras palavras, a EC 95/2016 promove um verdadeiro congelamento de investimentos públicos em educação (dentre outras áreas). Independente da evolução da receita no Brasil nos próximos anos, os gastos públicos em educação se manterão estagnados, corrigidos apenas pela inflação. Pinto (2016) adverte que esse congelamento dos repasses estatais para a educação ficará mais evidente quando se constatar a expansão da arrecadação. Com razão a autora, uma vez que, em um hipotético crescimento econômico, o valor do repasse estatal para a educação, nos moldes da EC 95/2016, representará um percentual cada vez menor.

Tal fato poderá provocar a deterioração das políticas públicas. Esse também é o posicionamento de Mariano (2017, p. 261), quando afirma que o novo regime fiscal “poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação,

pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira”. E essa situação permanecerá por, pelo menos, 20 exercícios financeiros, conforme leitura do artigo 106 do ADCT.

Logo, o estudo sobre diversidade de financiamento do ensino público superior ganha destaque, pois é possível que, num futuro próximo, os recursos próprios representarão a maior parcela de entrada de receitas nas universidades públicas, no tocante ao custeio e investimento.

Alguns autores já salientavam a necessidade da diversidade do financiamento das universidades públicas. Em documento elaborado pelo MEC (O Ensino Superior no mundo e no Brasil – Condicionantes, Tendências e Cenários para o Horizonte 2003-2025), Porto e Réginer (2003) já afirmavam que, para se ter equilíbrio entre quantidade e qualidade no ensino público superior, é necessário encontrar formas de financiamento viáveis para sustentá-lo, inclusive quando ocorre o fenômeno atual, que é o de recebimento de valores cada vez menores de recursos públicos.

Com efeito, essa busca pela diversidade de recursos das universidades públicas não é recente e vem desde a década de 1980, quando se inicia a redução do aporte estatal e as universidades são obrigadas a proverem parte de seu sustento, conforme preconiza Dal Rosso (2004). Na visão de Spatti, Serafim e Dias (2016), analisando a reconfiguração da universidade no Brasil e sua mercantilização, a mudança de paradigma do financiamento das universidades públicas brasileiras passa a ocorrer de forma mais contundente nos anos 1990, com a influência do modelo neoliberal e seu forte engajamento pela atração de recursos financeiros junto ao mercado.

Por fim, cabe ressaltar que o estudo sobre a diversidade de financiamento das universidades públicas ainda não evoluiu de maneira satisfatória, conforme destaca Cruz e Jacomini (2017):

Assim, é preciso convocar os pesquisadores interessados em financiamento da educação a considerarem, na escolha de seus objetos de pesquisa, as áreas menos estudadas, que carecem de investigação, com vistas à produção de conhecimento significativo para o campo. (CRUZ; JACOMINI, 2017, p. 357)

Com base no que foi exposto acima, verifica-se a necessidade de estudos acerca da diversidade de financiamento do ensino superior brasileiro, como forma de autossuficiência econômica universitária cada vez mais presente e necessária nas universidades públicas brasileiras.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Apresenta-se nesse ponto a revisão da literatura sobre o tema, que foi sistematizada da seguinte forma: inicialmente levantou-se o arcabouço teórico sobre questões acerca da diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas brasileiras, tais como: (i) a questão da gratuidade e a entrada das receitas nas IFES e (ii) autonomia de gestão financeira.

Posteriormente, relacionando com a diversidade das fontes de financiamento, foi realizada pesquisa sobre o ECR e assuntos relacionados. Efetuou-se pesquisas sobre (i) a origem do estudo sobre compartilhamento de custos no ensino público superior; (ii) o funcionamento do sistema ECR e (iii) aspectos da assistência estudantil.

A revisão da literatura foi estruturada buscando ordenar os conteúdos de modo funcional e didático e, assim, aprofundar a apresentação de temáticas e desenvolvimentos teóricos relativos a cada contexto, de modo a possibilitar o sequenciamento lógico das informações e a facilitar o entendimento do leitor da dissertação.

Na seção a seguir, são apresentados os passos para a realização da pesquisa bibliográfica, a fim de auxiliar no entendimento de como o estudo foi elaborado.

### **2.1. Pesquisa bibliográfica**

De acordo com Creswell (2010), a revisão de literatura serve para os seguintes propósitos:

- a) Compartilha com o leitor os resultados de outros estudos que estão intimamente relacionados aquele que está sendo realizado.
- b) Relaciona um estudo ao diálogo maior e contínuo na literatura, preenchendo lacunas e ampliando estudos anteriores (Cooper, 1984; Marshall e Rossman, 2006).

c) Proporciona uma estrutura para estabelecer a importância do estudo e também uma referência para comparar os resultados com outros resultados. A revisão da literatura cumpre vários propósitos.  
(CRESWELL, 2010, p. 51)

A pesquisa bibliográfica realizada teve como escopo nortear a construção do problema de pesquisa a ser investigado. O arcabouço teórico apresentado foi pautado em artigos publicados em periódicos científicos, em autores clássicos, sobre temas relacionados ao financiamento do ensino superior e temas afins, relatórios brasileiros e de organismos internacionais e em teses e dissertações voltadas ao tema.

Dessa forma, realizou-se um amplo levantamento em diferentes bases de dados. Para tanto, foram realizados os seguintes passos, segundo Creswell (2010): 1) identificação das palavras-chaves; 2) pesquisa de materiais; 3) leitura superficial do material; 4) elaboração de um mapa de literatura e 5) resumo dos principais artigos.

Com relação ao primeiro passo, conexo com os aspectos de gratuidade e financiamento das universidades federais, utilizou-se primeiramente as expressões ‘universidade pública’. Tendo em vista o número excessivo de artigos, os termos foram restringidos para os descritores ‘universidade pública’ e ‘financiamento educacional’.

Para o tópico referente à Teoria do Capital Humano – TCH, foram usados os seguintes descritores: capital humano e educação.

Para explicar e exemplificar a adoção do modelo ECR nas universidades públicas, a pesquisa direcionou para o caso australiano, que é o modelo de referência da implementação do ECR no ensino público superior, utilizando-se o descritor, em inglês, ‘*higher education student financing*’.

No tocante ao tema da importância da assistência estudantil, necessário para o correto entendimento à uma possível destinação do financiamento universitário previsto no presente estudo, os seguintes descritores foram usados: universidade pública e assistência estudantil.



Por fim, relacionando-se diretamente com a possibilidade de implementação e fruição da receita do ECR nas universidades públicas, realizou-se pesquisa no tema ‘autonomia’, com o descritor ‘autonomia universitária’.

A pesquisa dos materiais que compõem o estudo foi realizada no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que engloba as principais bases de dados. Em seguida, realizou-se a identificação de teses e dissertações por meio da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e no repositório do Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade de Lisboa (SIB).

No que diz respeito às buscas nas bases de dados por artigos, é importante destacar que a pesquisa foi realizada no ano de 2019 e todos os artigos selecionados trouxeram o filtro ‘revisado pelos pares’, no idioma inglês. Além disso, como base temporal foi utilizado o período de 2009 a 2019, com o operador booleano ‘and’.

Para o tópico ‘gratuidade e financiamento das IFES’, os descritores utilizados na pesquisa de artigos foram ‘ensino público superior’ e ‘financiamento educacional’, retornando um total de 230 artigos. Após leitura dos títulos e dos resumos, um artigo foi escolhido como ponto de partida para o tópico. Para a pesquisa no BDTD, foram utilizados os mesmos descritores, os quais retornaram um total de 115 teses e dissertações. Posteriormente à leitura superficial, foram escolhidas uma tese e uma dissertação, que possuíam interesses diretos no tema. As demais, que apenas faziam menções sobre a gratuidade e financiamento das IFES, foram excluídas.

Em relação ao tópico ‘teoria do capital humano’, o termo ‘capital humano’ e ‘educação’ teve como resultado 1.947 artigos. Dado o número elevado de periódicos, decidiu-se colocar os termos mencionados na busca por assunto (anteriormente se buscava qualquer menção dos termos). Assim, sobreveio um total de 21 artigos. Após leitura do título e resumos, sobraram 02 artigos, que foram lidos em sua integralidade. Posteriormente foi

realizada pesquisa nos repositórios de teses e dissertações das Bibliotecas do Brasil e de Portugal, nos quais, após a pesquisa pelo descritor ‘teoria do capital humano’, foi escolhida uma tese de Portugal (Universidade de Lisboa) como base para o estudo.

No caso das pesquisas sobre o ECR nas universidades públicas australianas (pioneira nesse estilo de financiamento), alcançou os termos ‘financiamento estudantil’ e ‘australia’, retornando 10 artigos, sem, contudo, ter pertinência com o estudo desenvolvido. Dessa forma, efetuou-se uma busca no BDTD com os mesmos descritores, sem retornar nenhuma dissertação ou tese. Posteriormente, foi efetuada a tentativa com o descritor, em inglês, ‘*higher education student financing*’, obtendo retorno de 53 teses e dissertações, das quais 01 foi utilizada para o início do desenvolvimento do trabalho.

Da mesma forma com o tópico sobre a assistência estudantil. Foram utilizados os descritores ‘universidade pública’ e ‘assistência estudantil’, retornando 102 artigos, dos quais 02 foram utilizados em sua integralidade, por possuírem relação com o tema a ser tratado.

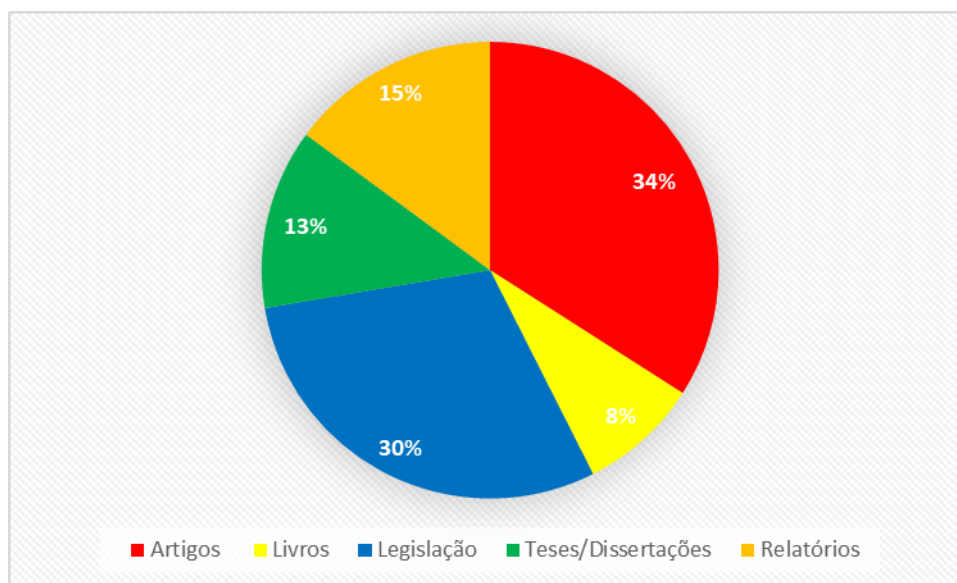
No tocante aos descritores do tópico da autonomia, foi utilizado o descritor ‘autonomia universitária’, que resultou em 2671 textos. Com o advento de um grande número de artigos, optou-se por realizar a busca com o mesmo termo no título dos artigos. Após esse refinamento, restaram, restaram 26 artigos, dos quais, após a leitura do título e resumos, foram aproveitados 02 em sua totalidade. No BDTD foi utilizado o mesmo descritor e também se buscou os termos nos títulos (uma vez que a intenção era averiguar trabalhos que tratassem apenas exclusivamente sobre a autonomia universitária), que obteve 21 teses e dissertações, sendo escolhida uma dissertação para leitura pormenorizada, por possuir maior relação com o tema.

Como afirmado anteriormente, a pesquisa inicial trouxe a base científica para o estudo. Conseqüentemente, o estudo expandiu-se evidenciando “pistas”, ou seja, a partir das

referências iniciais foram selecionados e lidos outros artigos, livros, relatórios e legislação de pertinência para a estruturação do presente referencial teórico.

O Gráfico 05 apresenta o percentual de cada tipo de referência utilizada como fonte bibliográfica dentre as 47 referências utilizadas no referencial teórico:

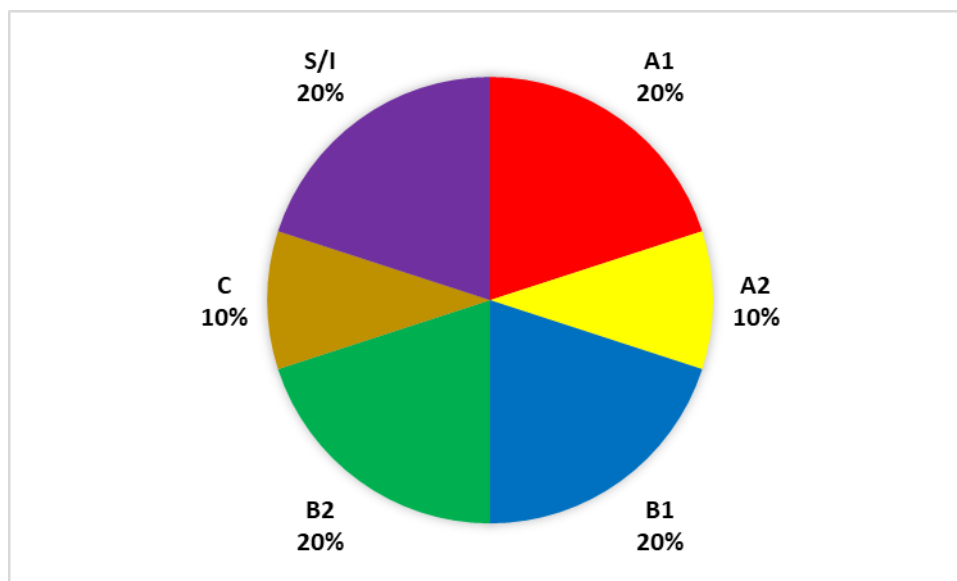
**Gráfico 05:** Tipos das fontes bibliográficas



**Fonte:** dados da pesquisa.

Referente aos artigos, constata-se que, dentre os de língua portuguesa, a maioria possui classificação A1, A2 ou B1, sendo que apenas um está na classificação C, conforme se constata no Gráfico 06:

**Gráfico 06:** Classificação dos artigos em português que compõem o referencial teórico

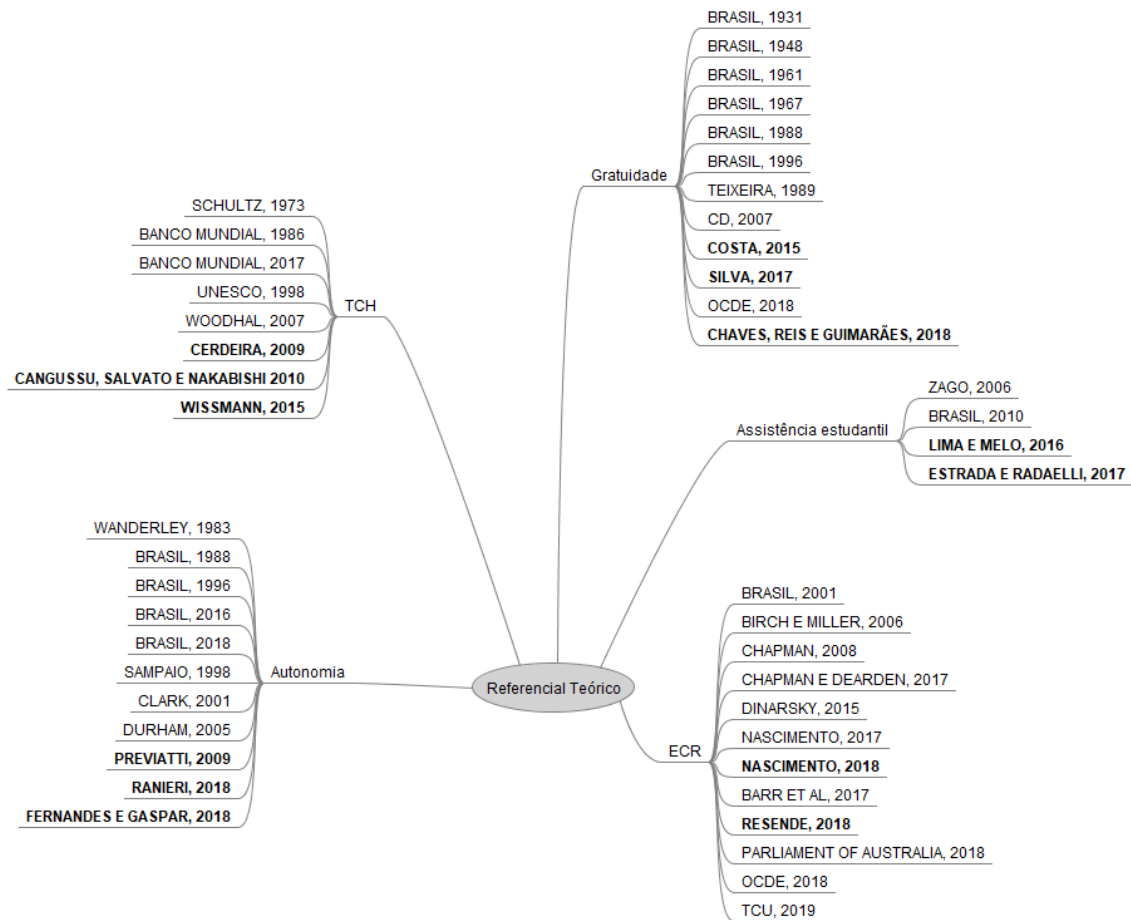


**Fonte:** dados da pesquisa.

Ainda, verifica-se que há 37,5% de artigos em inglês (em sua grande maioria no tópico sobre o ECR). Por fim, verificou-se que 02 artigos não possuíam indicações no Qualis Capes, por terem sido elaborados no IPEA e no Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

No final, o mapa de literatura se mostra da seguinte forma, conforme figura 01, destacando-se os artigos, teses e dissertações que serviram como ponto de partida para a pesquisa e que forneceram pistas para a continuidade do trabalho:

**Figura 01:** Mapa de literatura



**Fonte:** dados da pesquisa.

O mapa de literatura mostra, de maneira esquematizada, os materiais utilizados no referencial teórico.

## 2.2. Gratuidade e financiamento das IFES

Até a década de 1930, o Brasil possuía uma estrutura deficitária de ensino superior. As primeiras escolas de ensino superior surgiram após a chegada da família real ao Brasil em 1808 e se compunham basicamente das escolas de Medicina, Faculdades de Direito, de Engenharia e de Minas e Mineralogia (TEIXEIRA, 1989). A estrutura das IFES, da forma como é conhecida atualmente, teve início na década de 1920, com a criação da Universidade

do Rio de Janeiro, em 1920, transformada na Universidade do Brasil, em 1937, e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a partir de 1965.

Historicamente, as universidades públicas no Brasil trazem em seu bojo o sistema de gratuidade. Contudo, a gratuidade universal nem sempre foi garantida no Brasil. Nos anos 1930, as universidades públicas cobravam anuidades, como admitido pela Reforma Francisco Campos (por intermédio do Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931).

Na década de 1940, surge no Brasil um movimento pela defesa do ensino público gratuito. Assim, a primeira remissão da gratuidade do ensino superior adveio com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (CF/46), a qual previa a gratuidade do ensino apenas para quem comprovasse insuficiência de recursos (essa previsão também valia para o ensino secundário):

Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

(...)

II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; (BRASIL, 1946)

Seguindo o mandamento da CF/46, a União publicou a Lei 4.026/61 (primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), que também assegurava a gratuidade do ensino superior apenas para quem provasse falta ou insuficiência de recursos, conforme constava em seu artigo 83.

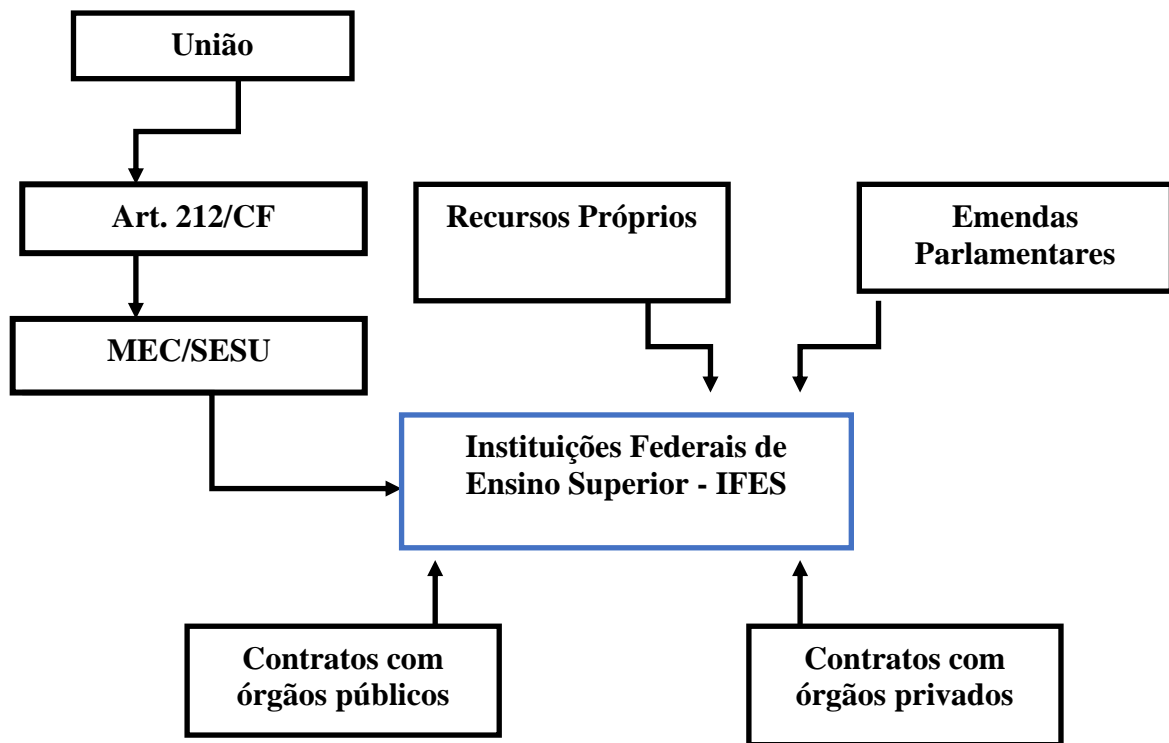
A Constituição Federal de 1967 (CF/67) também previa a gratuidade para quem provasse falta de recurso, inovando no ponto de que esses beneficiários também tinham que comprovar efetivo aproveitamento escolar. O mandamento constitucional ainda discorria que o Poder Público poderia substituir o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigindo o posterior reembolso no caso de ensino superior.

Somente com a promulgação da CF/88 a gratuidade ampla e irrestrita do ensino público superior ganhou status constitucional, em seu artigo 206, inciso IV.

Todavia, a gratuidade possui um preço, a ser pago por toda a comunidade. Nesse conjunto, a Lei 9.394/96 (LDB atual) previu, em seu artigo 55, que a União deverá garantir recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das IFES. Entretanto, há a possibilidade as universidades públicas obterem recursos próprios. Em outras palavras: os responsáveis pela manutenção das universidades públicas no Brasil são o próprio Estado e a própria universidade, sem aporte estudantil, independente da faixa econômica a qual o estudante pertença.

Em resumo, a estrutura de financiamento das IFES possui o seguinte esquema, de acordo com Costa (2010):

**Figura 02:** Resumo do conjunto de receita das IFES



Fonte: Costa, 2010.

No caso particular da UnB, destaca-se que, além dos Recursos do Tesouro, há uma parcela considerável advinda dos recursos próprios (ainda que em menor quantidade, quando comparado com os recursos recebidos pelo Tesouro, conforme já demonstrado nos Gráficos 3 e 4), tais como a prestação de serviços, produção de bens, patrimônio imobiliário e convênios celebrados.

Conforme apontado, apesar de haver previsões de financiamento por recursos próprios, estes ainda se mantêm num patamar distante das necessidades das universidades públicas. Silva (2017) preconiza que o Poder Público ainda permanece como ente fundamental para a manutenção financeira e administrativa das universidades públicas.

Uma característica do financiamento público do ensino superior no Brasil é sua vinculação constitucional. O artigo 212 da CF/88 garante o aporte mínimo de 18% dos impostos para a educação (no caso da União), sendo que uma parcela deve ser destinada à educação terciária obrigatoriamente. Conforme menciona a CD, ao desenvolver o Estudo 04/2007 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (por solicitação do Deputado Eliseu Padilha), os impostos mencionados que vão obrigatoriamente para a educação e, conseqüentemente, para o ensino superior, são os seguintes:

- II – Imposto sobre Importação;
- IE – Imposto sobre Exportação;
- ITR – Imposto Territorial Rural (50% para Municípios);
- IR – Imposto de Renda (21,5% para Fundo de Participação dos Estados - FPE) (22,5% para Fundo de Participação dos Municípios - FPM) (3,0% para Fundos Regionais);
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados (21,5% para FPE) (22,5% para FPM) (3,0% para Fundos Regionais) IPI-Exp. – (10% para os Estados);



- IOF – Imposto sobre Operações Financeiras (IOF – Ouro: 30% para Estados e 70% para Municípios);
- IEX – Impostos Extraordinários.

Após a subtração das transferências constitucionais e legais (expostas acima) e das Desvinculações da Receita da União<sup>2</sup> (DRU), é efetuada a vinculação dos 18% mencionados acima.

Nos termos do Relatório *Education at a Glance* da OCDE, no ano de 2018, o Brasil foi um dos países que mais gastou com educação, em termos de percentual do PIB, dentre os países integrantes da OCDE. Não obstante, considerando-se o PIB *per capita* comparativamente inferior, faz com que o gasto por estudante seja um dos mais inferiores.

Ademais, apesar da vinculação constitucional, as verbas destinadas às universidades federais perderam espaço no orçamento federal com o passar dos anos, de acordo com Chaves, Reis e Guimarães (2018). Comparando-se às instituições privadas, percebe-se a diferença de tratamento no financiamento público, conforme Tabela 01:

**Tabela 01:** Recursos destinados às universidades federais, FIES e PROUNI como percentual do PIB, de 2003 a 2016. Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2016 (IPCA).

Ano	PIB (a)	Despesas com universidades federais (b)	(b) / (a) %	Despesas com FIES+PROUNI (c)	(c) / (a) %
2003	3.787.032.674.374	19.626.809.672	0,52	1.564.773.328	0,04
2004	4.048.551.198.358	22.231.207.004	0,55	1.443.483.558	0,04
2005	4.200.167.837.502	21.470.208.936	0,51	1.729.695.204	0,04
2006	4.475.167.718.261	26.315.298.148	0,59	2.098.170.811	0,05
2007	4.874.928.805.641	28.251.516.137	0,58	2.363.475.590	0,05
2008	5.273.572.980.374	30.410.226.445	0,58	2.718.746.413	0,05
2009	5.388.724.710.273	35.813.454.451	0,66	3.100.339.694	0,06
2010	5.981.095.702.400	41.319.342.817	0,69	3.544.725.910	0,06
2011	6.316.913.542.620	44.090.789.588	0,70	4.375.098.313	0,07

<sup>2</sup> De acordo com o Senado Federal, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 30% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas (art. 76-A do ADCT).

<b>2012</b>	6.593.380.491.600	41.253.184.585	0,63	5.659.638.546	0,09
<b>2013</b>	6.874.642.854.790	45.507.046.352	0,66	9.719.378.270	0,14
<b>2014</b>	7.007.962.934.510	47.908.989.498	0,68	15.977.362.515	0,23
<b>2015</b>	6.674.014.482.837	47.543.121.553	0,71	17.673.348.587	0,26
<b>2016</b>	6.430.839.743.328	47.626.288.914	0,74	19.570.318.851	0,30
<b>2003/2016</b>	<b>69,81%</b>	<b>144,10%</b>	<b>42,30%</b>	<b>1150,68%</b>	<b>650%</b>

Fonte: Chaves, Reis e Guimarães, 2018. Adaptado pelo autor.

Conforme demonstrado na Tabela acima, entre 2003 e 2016, os recursos destinados às universidades federais cresceram 144,10%. No mesmo período, o orçamento destinado às instituições privadas, por intermédio do Programa de Financiamento Estudantil - FIES e Programa Universidade para Todos - PROUNI, cresceu 1.150,68%. Comparando o percentual de investimento do Produto Interno Bruto - PIB, verifica-se uma grande discrepância entre as universidades públicas e as instituições privadas: apesar do crescimento do investimento das universidades federais em relação ao PIB ter aumentado 42,30% entre 2003 e 2016, no caso das entidades privadas, o aumento do investimento em relação ao PIB foi de 650%.

Tal fato demonstra o desgaste do orçamento no que diz respeito às universidades públicas federais, pois o aumento do investimento em relação ao PIB é menor do que o aumento do próprio PIB e sobremaneira menor do que o das instituições privadas.

Analisando comparativamente os gastos estatais no ensino superior com os gastos nos outros níveis de ensino, o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (*Education at a Glance 2018*) expõe que o Brasil, no ensino universitário, despende quase o quádruplo do que é gasto nos níveis fundamental e médio, conforme demonstra a Tabela abaixo:

**Tabela 02:** Despesa total em educação em percentagem da despesa total do governo brasileiro no ano de 2015.

	Secondary													
	Primary (1)	Upper secondary					Post-secondary non-tertiary (7)	Primary, secondary, and post-secondary non-tertiary (8)	Tertiary			Primary to tertiary (13)	Primary to tertiary (excluding R&D) (14)	
		Lower secondary (2)	General programmes (3)	Vocational programmes (4)	All programmes (5)	All secondary (6)			Short-cycle tertiary (9)	Long-cycle tertiary (10)	All tertiary (11)			All tertiary (excluding R&D) (12)
Brazil	3 762	3 789	x(5)	x(5)	3 986 <sup>d</sup>	3 872 <sup>d</sup>	x(5, 6)	3 829	x(11)	x(11)	14 261	x(11)	4 451	x(13)

Fonte: OCDE, 2018.

A Tabela acima indica que o Brasil gasta cerca de 3.800 dólares/ano por estudante nos ensinos fundamental /médio, enquanto investe cerca de 14.300 dólares/ano no ensino superior. No caso, a OCDE concluiu que o ensino público superior é responsável pela maior parte dos gastos na educação pública brasileira, apesar do número de estudantes ser menor do que os demais níveis de ensino. De acordo com o relatório mencionado, a diferença entre o gasto com um estudante do nível superior e um estudante dos níveis educacionais anteriores é a maior entre todos os países membros e parceiros da OCDE.

Ressalta-se, no entanto, que estes números acumulam o investimento em educação superior pública e privada feitas pelo Estado brasileiro. Além disso, é fundamental que outros indicadores sejam mobilizados, como, por exemplo, o valor per capita destinado à educação superior em relação ao PIB e, não menos importante, considerar que há um passivo acumulado pela falta de investimentos que não ocorreu ao longo de 500 anos de colonização do Brasil e somente nos últimos 20 anos tem sido enfrentado como prioridade.

### 2.3. Explicado as origens do compartilhamento de custos no ensino superior: Teoria do Capital Humano

Eventos que ocorreram no Século XX alteraram a metodologia de financiamento do ensino público superior. O modelo até então utilizado de financiamento passa a sofrer

mudanças concretas a partir dos anos 1980/1990. O advento de algumas teorias econômicas coloca em dúvida o financiamento exclusivamente público das universidades públicas.

Nesse contexto, a questão do ECR nas universidades públicas perpassa a ideia difundida a partir da metade do século XX, referente à diminuição de verbas públicas no custeio da educação superior juntamente com o crescimento do financiamento privado. Esse juízo é derivado em grande parte do conceito do capital humano como propulsor para o crescimento econômico e social.

Os pioneiros na exploração da TCH no século XX foram Theodore W. Schultz e Gary S. Becker. Apesar de haver diversos trabalhos afirmando que a teoria teve início com outros economistas, a importância de Schultz se dá por ser o primeiro a efetivamente descrever o tema. Wissmann (2015, p. 161) afirma que “dentre os diversos estudos desenvolvidos com base neste tema, a menção a Theodore William Schultz como o principal precursor é recorrente, e muito se deve a duas das principais publicações do autor: O Capital Humano e O Valor Econômico da Educação”.

Schultz (1973) explica bem a terminologia “capital humano” de sua teoria:

A característica distintiva do capital humano é a de que é ele parte do homem. É humano porquanto se acha configurado no homem, e é capital porque é uma fonte de satisfações futuras, ou de futuros rendimentos, ou ambas as coisas. Onde os homens sejam pessoas livres, o capital humano não é um ativo negociável, no sentido de que possa ser vendido. Pode, sem dúvida, ser adquirido, não como um elemento de ativo, que se adquire no mercado, mas por intermédio de um investimento no próprio indivíduo. (SCHULTZ, 1973, p. 53)

A teoria afirma que o investimento do indivíduo na educação garante alteração (para maior) em seus rendimentos, gerando benefícios privados. A educação, nesse ponto, é vista como instrumento para o crescimento econômico, incorporando-se ao capital não humano (insumos, máquinas, etc) para a formação do capital total.

Para Cangussu, Salvato e Nakabashi (2010), os resultados diretos do capital humano produzem efeito na habilidade dos trabalhadores para a realização de suas tarefas e afetam a renda do trabalhador através da produtividade marginal do trabalho, sendo que os demais fatores (capital não humano) permanecem constantes.

A ideia central da TCH afirma que a educação (em especial no nível superior) é propulsora dos rendimentos do trabalhador, alçando-o a outros níveis sociais. A universidade, por conseguinte, passa a ser considerada como instrumento de geração e aumento de renda.

A partir da criação da TCH a economia da educação ganha autonomia e o estudo sobre o financiamento do ensino superior passa a receber destaque, nos dizeres de Woodhal (2007), em relatório elaborado ao BM:

Na década de 1960, a economia da educação estava em sua infância como um ramo da economia, e os conceitos de capital humano e a contribuição da educação para o crescimento da economia estavam apenas começando a aparecer nos debates sobre políticas educacionais. (WOODHAL, 2007, p. 10, tradução nossa)

Ainda de acordo com Woodhal (2007), um dos primeiros trabalhos a fazer menção expressa à necessidade de partilha de custos no ensino público superior foi um relatório da OCDE, criado por um grupo de estudo na economia da educação na década de 1960. Lá, foram discutidas as primeiras tentativas de calcular taxas de retorno e o papel das anuidades e empréstimos estudantis no ensino superior. Nessa oportunidade, houve uma das primeiras alusões ao termo “custos compartilhados” (*cost sharing*), prevendo que, nos Estados Unidos da América - EUA, a parte privada dos custos totais do ensino superior excederia a cota pública em 1970 (o que, de fato, ocorreu).

De acordo com Cerdeira (2009), no relatório elaborado em 1973 pela *Carnegie Commission on Higher Education (Higher education: who pays? Who benefits? Who should pay? A report and recommendation)* discutiu-se a relação entre os benefícios privados e sociais do financiamento do ensino superior. Para Woodhal (2007), a Comissão concluiu que

o financiamento público do ensino superior deveria mudar, repassando-se parte dos custos para os estudantes e suas famílias, tendo os benefícios privados da educação superior como motivo.

Entretanto, Ziderman e Albreth (1995, apud CERDEIRA, 2009) afirmam que, apesar de todo histórico delineado acima, até os anos 80 a tendência da grande maioria dos países ocidentais era de financiamento público das universidades, tendo em vista que se entendia ser da esfera de responsabilidade econômica e social dos Estados formar os indivíduos necessários para o desenvolvimento da atividade econômica.

Conforme expõe Cerdeira (2009), o quadro passa a mudar em 1986, quando Johnstone fortalece novamente a ideia de partilha de custos do ensino superior. O autor parte da premissa de que os custos da educação superior deveriam ser divididos entre o contribuinte, os pais, os estudantes e as entidades filantrópicas.

No mesmo ano (1986), o BM publica o relatório denominado “*Financing Education on Developing Countries*”, no qual justifica a necessidade da partilha de custos no fato de a educação não ser mais prioridade dos países em desenvolvimento, ocorrendo o que chama de competição intersetorial dos recursos públicos, que por sua natureza já são escassos:

A educação é um investimento economicamente e socialmente produtivo. Em muitos países em desenvolvimento, é financiado e fornecido predominantemente pelo governo. A expansão da educação depende, portanto, de recursos fiscais. Nos últimos anos, no entanto, as condições macroeconômicas adversas e a competição intersetorial por fundos públicos reduziram a capacidade da maioria dos governos de continuar expandindo a educação. Ao mesmo tempo, as contribuições potenciais das famílias são limitadas pelos arranjos atuais de financiamento. Os resultados são pouco investimento em educação e uma disposição inexplorada das famílias em pagar pela educação. Em países onde a população está crescendo rapidamente, as taxas de matrícula, particulares em escolas primárias, podem até diminuir e assim reverter os avanços no desenvolvimento da educação. (BANCO MUNDIAL, 1986, p. 1, tradução nossa)

Passa-se a partir desse ponto à defesa de um maior investimento público para a educação básica e diminuição de benefícios para o ensino superior, argumentando que o

retorno ao erário público do investimento em educação básica é o dobro do que é investido em educação superior.

Nesse diapasão, em 1998, a UNESCO apresentou a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI, na qual, apesar de sustentar a imprescindibilidade do aporte estatal, defende uma diversidade no financiamento do ensino público superior:

#### Artigo 14

O financiamento da educação superior como serviço público

a) O financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados. O Estado mantém seu papel essencial neste financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, de aumentar sua eficácia e de manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais.

b) A sociedade em seu conjunto deve apoiar a educação em todos os níveis, inclusive a educação superior, dado o seu papel na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural sustentável. A mobilização para este propósito depende da conscientização e participação do público em geral, e dos setores públicos e privados da economia, dos parlamentos, dos meios de comunicação, das organizações governamentais e não-governamentais, de estudantes e instituições, das famílias, enfim, de todos os agentes sociais que se envolvem com a educação superior. (UNESCO, 1998)

Recentemente, em 2017, o BM publicou um relatório denominado “um ajuste justo – análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, no qual defende a reestruturação das universidades públicas para o modelo gerencial, devendo também haver uma diversificação das formas e fontes de financiamento, aí incluída a cobrança de tarifas escolares (baseando-se na TCH).

Percebe-se que a TCH considera a educação um investimento pessoal, que traz benefícios individuais ao cidadão. Entende-se que o investimento puramente estatal no ensino público superior deve ser repartido com os beneficiados diretos pela evolução escolar. A partir da TCH, estudos acerca da forma de financiamento (proporção público/privado) das universidades públicas ganham força. Novos relatórios de organismos internacionais

confirmam a necessidade da partilha de custos no ensino público superior, fato que vai ao encontro das políticas da maioria dos países ocidentais.

#### **2.4. Modelo ECR a partir de sua aplicação nas universidades públicas australianas**

O modelo ECR de empréstimo estudantil surgiu como alternativa que mantém a gratuidade dos estudos ao mesmo tempo em que permite um ingresso de receitas para as universidades. Nascimento (2017) sintetiza o funcionamento deste tipo de empréstimo estudantil:

Os ECR são uma modalidade de financiamento que dilui as amortizações ao longo da vida do mutuário, em prestações definidas de acordo com sua renda futura e cobradas pelos sistemas de tributação ou de recolhimento de contribuições previdenciárias. Oferece, assim, proteção social ao estudante, ao vincular a seu padrão futuro de renda o pagamento de seus estudos superiores. Pode ser visto como uma flexibilização do instituto da gratuidade, pois não há cobranças durante a fase de estudos e as contribuições durante a vida ativa do graduado são limitadas a um percentual de sua renda. Esse formato tem se mostrado relativamente bem-sucedido em países que introduziram compartilhamento de custos no ensino superior público entre contribuintes e ex-estudantes e que contam com avançados sistemas de seguridade social e de aferição da renda pessoal e recolhimento de tributos – algo que, como ressaltado por Chapman e Nascimento (2017), também poderia vir a funcionar no Brasil. (NASCIMENTO, 2017, p. 1)

O país pioneiro na implementação desse sistema, a nível nacional, foi a Austrália, que possui, em sua estrutura universitária, uma maioria de universidades públicas. Resende (2018, p. 102) afirma que “as instituições públicas correspondem a mais de 90% do total de universidades no país”.

De acordo com Chapman (2008), até 1973, as universidades públicas australianas cobravam anuidades (*tuition fee*) dos estudantes. Após esse período, as anuidades foram abolidas e as universidades passaram a ser financiadas nos moldes das universidades brasileiras (gratuidade plena).



No final dos anos 1980 o quadro se altera. Resende (2018) destaca dois fatores que fizeram com que o governo australiano passasse a cobrar anuidades dos alunos novamente: a expansão da oferta de vagas no ensino superior juntamente com as posições políticas do governo australiano à época. A autora explica:

Dois fatores principais contribuíram para acelerar a cobrança de anuidades nas instituições públicas de ensino superior. Primeiramente, o aumento do número de concluintes do ensino médio, nos anos de 1980, pressionou a expansão da oferta de vagas no ensino superior. Em segundo lugar, dois políticos proeminentes à época eram extremamente favoráveis à cobrança de anuidades por questões redistributivas. Peter Walsh e John Dawkins, Ministros da Educação Superior e das Finanças, respectivamente, enfatizavam que o sistema de educação superior no País era regressivo. As universidades públicas eram custeadas por todos os contribuintes, mas quem conseguia acessá-las eram estudantes com condições socioeconômicas acima da média da população. (RESENDE, 2018, p. 106)

A expansão do ensino superior foi de fato propulsora da implementação da taxa estudantil, pois se verificou uma preocupação sobre a manutenção das universidades no sistema gratuito. Assim, de acordo com o *Parliament of Australia* (2018, p. 3, tradução nossa), “as circunstâncias orçamentárias significavam que seria necessário considerar fontes de financiamento envolvendo os beneficiários diretos do ensino superior”. Birch e Miller (2006) destacam esse aspecto econômico/fiscal, que auxiliou a decisão de implementar as anuidades no final dos anos 1980, quando afirmam que o crescimento das matrículas no ensino superior causou, na época, preocupação sobre a capacidade do governo financiar todo o sistema.

Dessa forma, em 1987 passou-se novamente a cobrar anuidades nas universidades públicas, sendo inicialmente o valor de A\$ 250,00 (equivalente a aproximadamente A\$ 700,00 nos dias atuais – fevereiro/2020<sup>3</sup>). O valor foi considerado ínfimo na época, de acordo com Chapman (2008), representando cerca de 3% dos custos totais do ensino superior.

---

<sup>3</sup> Cerca de R\$ 2.000,00 em moeda brasileira; \$ 460,00 em moeda americana e € 420,00 em moeda da zona do euro.

A partir de 1989, após vários estudos realizados<sup>4</sup>, foi introduzido no país um sistema de financiamento estudantil denominado HECS (*Higher Education Contribution Scheme*). O sistema permite que o estudante possa financiar sua parte nos estudos nas universidades públicas (a outra parte é custeada pelo Estado sem nenhuma contrapartida pelo estudante).

O pagamento do empréstimo leva em conta a renda futura que o estudante perceberá após a sua graduação, ou seja, o empréstimo passa a ser pago após o ingresso do estudante no mercado de trabalho.

Inicialmente o sistema teve apenas uma taxa de contribuição para todos os cursos, de forma indistinta (cerca de A\$ 1.800,00<sup>5</sup>) e um desconto inicial de 15%.

Nos anos seguintes houve pequenas alterações no sistema do HECS, as quais incluíam alteração das taxas de reembolso, introdução de taxas diferenciais por curso, alteração dos limites de isenção na qual os graduados começariam a pagar seus empréstimos, incentivos para pagamentos antecipados, dentre outros.

Em 2004 houve uma grande reformulação no sistema. O governo australiano anunciou mudanças nos acordos de financiamento para o ensino superior, que incluíam a introdução de um novo Programa de Empréstimos para o Ensino Superior (*Higher Education Loan Program - HELP*), substituindo o anterior (HECS). A essência do sistema manteve-se inerte. Contudo, Birch e Miller (2006) apontam uma diferença importante: o governo australiano não define mais os valores cobrados dos estudantes, ficando essa responsabilidade a cargo das instituições.

Barr et al (2017) resumem bem a sistemática do HELP, a partir das mudanças ocorridas em 2004:

---

<sup>4</sup> Comitê de Financiamento da Educação Superior (Comitê Wran), criado para desenvolver opções e fazer recomendações para possíveis esquemas de financiamento que poderiam envolver contribuições de estudantes, graduados, seus pais e empregadores.

<sup>5</sup> Equivalente a A\$ 4.300,00 nos dias atuais (fevereiro/2020); R\$ 12.500,00 em moeda brasileira, \$ 2.900 em moeda americana e € 2.630 em moeda da zona do euro.

No momento da matrícula, os estudantes domésticos escolhem entre pagar antecipadamente adiando a sua obrigação através de um sistema ICL. A grande maioria (85% na Austrália, 90% na Inglaterra) optam por adiar, e a dívida de um aluno é registrada e ligado ao seu número de arquivo único de previdência / fiscal. Quando um mutuário começa trabalho, os empregadores retêm os pagamentos de empréstimos com base na renda atual do tomador da mesma forma que retêm os pagamentos da previdência social e o imposto de renda. A dívida pendente é registrada e reconciliada em uma agência governamental, que pode ser as autoridades fiscais ou uma administração separada de empréstimos, como a Empresa de Empréstimo do Reino Unido.

Tanto na Austrália quanto na Inglaterra, os mutuários não têm obrigação de reembolso, a menos que suas rendas excedam uma certa quantia, 21.000 libras esterlinas por ano (US \$ 26.000) na Grã-Bretanha e AUD cerca de 57.000 (USD 42.000) por ano na Austrália. Acima destes limiares os pagamentos são uma proporção crescente de renda, mas não podem exceder 9 e 8 por cento de rendimentos, respectivamente na Grã-Bretanha e na Austrália. Quando os empréstimos forem totalmente reembolsados, os empregadores são informados e as cobranças de reembolso cessam; a duração média é de cerca de 8 anos na Austrália e cerca de 27 anos na Grã-Bretanha (onde a média as dívidas são muito maiores), embora a variância seja considerável; na Grã-Bretanha todos empréstimos pendentes são perdoados após 30 anos, mas não há reembolso máximo no período na Austrália. Ambos os sistemas cobram juros, e ambos incluem um elemento de bonificações de juros, questão considerada mais a fundo abaixo. (BARR; CHAPMAN; DEARDEN; DYNARSKI, 2017, p. 7, tradução nossa)

O governo australiano determina os valores máximos dos cursos das universidades, bem como os valores máximos das contribuições dos alunos, a depender das prioridades nacionais. Os valores totais dos cursos (por ano), bem como os valores das anuidades são os seguintes, conforme Tabela 03:

**Tabela 03:** Valores das contribuições dos estudantes e do governo australiano no ano 2017 (em dólares).

GRUPO DE FINANCIAMENTO	CURSOS	CONTRIBUIÇÃO DOS ESTUDANTES (VALOR MÁXIMO)	PERCENTUAL PAGO PELOS ESTUDANTES (VALOR MÁXIMO)	CONTRIBUIÇÃO DO GOVERNO AUSTRALIANO	VALOR TOTAL (POR ANO)
<b>Grupo de financiamento 1</b> Direito, Contabilidade, Administração, Comércio e Economia	-	10.596	83,5%	2.089	12.685
<b>Grupo de financiamento 2</b> Humanidades	-	6.349	52,2%	5.809	12.158
<b>Grupo de financiamento 3</b> Matemática, estatística, ciência	Matemática, Estatística, Computação,	9.050	47%	10.278	19.238

comportamental, Estudos Sociais, Computação, Meio Ambiente e outra saúde	Ciência comportamental, Estudos Sociais	6.349	38,1%		16.627
<b>Grupo de financiamento 4</b> Educação		6.349	37,2%	10.695	17.044
<b>Grupo de financiamento 5</b> Psicologia Clínica, Áreas de Saúde, línguas estrangeiras, Artes Visuais e Artes Cênicas	Psicologia Clínica, Língua Estrangeira, Artes Visuais e Artes Cênicas	6.349	33,4%	12.641	18.990
	Áreas de Saúde	9.050	41,7%		21.691
<b>Grupo de financiamento 6</b> Enfermagem	-	6.349	31%	14.113	20.462
<b>Grupo de financiamento 7</b> Engenharia, Ciências, Topografia	-	9.050	33,4%	17.971	27.021
<b>Grupo de financiamento 8</b> Odontologia, Medicina, Veterinária e Agricultura	Odontologia, Medicina, Veterinária	10.596	31,7%	22.809	33.405
	Agricultura	9.050	28,4%		31.859

Fonte: *Department of Education and Training*, adaptado pelo autor.

Verifica-se que, atualmente, os cursos priorizados pelo governo australiano são os cursos dos grupos de financiamento 6 e 8 (com 69% do curso pago pelo governo). Em contrapartida, percebe-se que o grupo de financiamento 1 possui apenas 16,46% da participação governamental em seu custeio.

A sistemática do pagamento dos empréstimos pelos estudantes graduados segue a ideia de proporcionalidade dos rendimentos dos indivíduos, cobrando maiores percentuais de quem possui maior renda. Há, ainda, a existência de um limite de isenção do pagamento da HELP (o pagamento do empréstimo somente se inicia após o salário do graduado atingir determinado patamar). Atualmente (para os anos 2019/2020), o sistema de isenção e taxaço progressiva se encontra conforme Tabela 04:

**Tabela 04:** Sistema de isenção e taxaço do HELP (em dólares).

Salário	Percentual do pagamento
Até \$45,881	0%

\$45,881 - \$52,973	1.0%
\$52,974 - \$56,151	2.0%
\$56,152 - \$59,521	2.5%
\$59,522 - \$63,092	3.0%
\$63,093 - \$66,877	3.5%
\$66,878 - \$70,890	4.0%
\$70,891 - \$75,144	4.5%
\$75,145 - \$79,652	5.0%
\$79,653 - \$84,432	5.5%
\$84,433 - \$89,498	6.0%
\$89,499 - \$94,868	6.5%
\$94,869 - \$100,560	7.0%
\$100,561 - \$106,593	7.5%
\$106,594 - \$112,989	8.0%
\$112,990 - \$119,769	8.5%
\$119,770 - \$126,955	9.0%
\$126,956 - \$134,572	9.5%
Acima de \$134,573	10.0%

Fonte: *Australian Government*, adaptado pelo autor.

Basicamente todos os estudantes podem ser contemplados com o HELP. De acordo com o governo australiano, são 05 os requisitos para a concessão do empréstimo<sup>6</sup>:

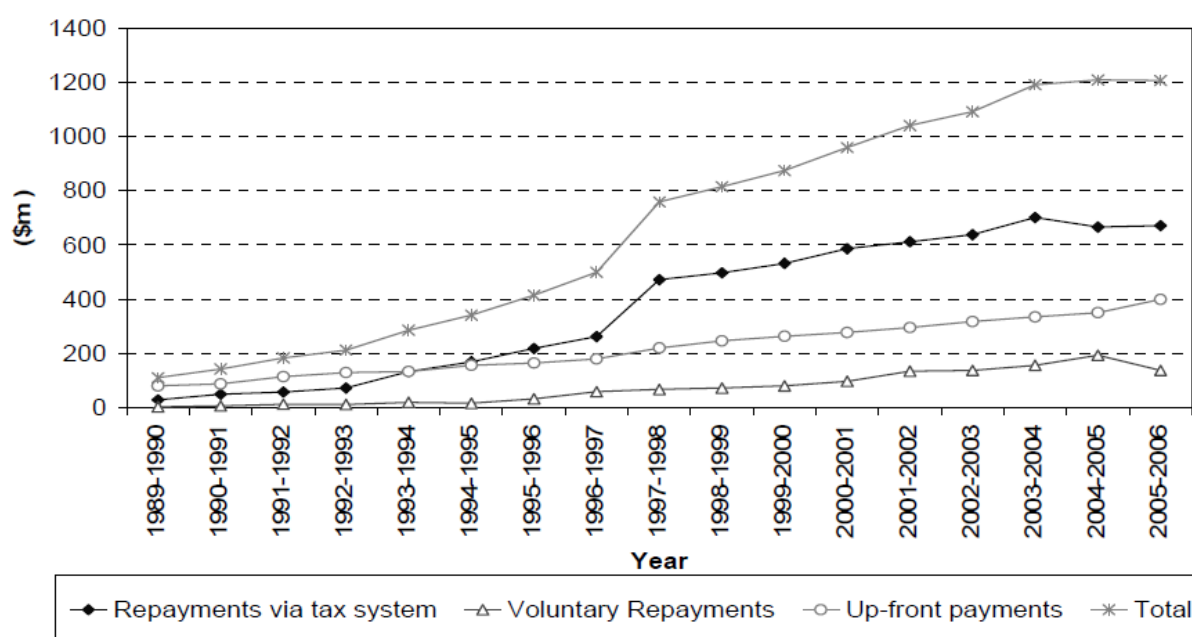
- estar estudando em um lugar apoiado pela *Commonwealth Support Place* (CSP).
- ser um cidadão australiano e atender aos requisitos de residência (você deve estudar pelo menos parte do seu curso na Austrália).
- ser um portador do Visto de Categoria Especial da Nova Zelândia ou portador de visto humanitário permanente e atender aos requisitos de residência.
- enviar o pedido de apoio da *Commonwealth* e o formulário HECS-HELP ao seu provedor até a data do censo.
- estar inscrito em cada unidade / assunto em seu provedor até a data do censo.

<sup>6</sup> Informações extraídas do sítio eletrônico <https://www.studyassist.gov.au/help-loans/hecs-help>.

Para a cobrança do empréstimo HELP, o governo australiano utiliza o sistema de arrecadação de imposto, o *Australian Taxation Office (ATO)*, equivalente à Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB. Ou seja: utiliza-se o mesmo sistema já existente para cobrança de imposto de renda e contribuição social. Dessa forma, há uma redução das despesas administrativas para a arrecadação dos valores e manutenção do sistema. É, pois, um sistema com baixo custo administrativo.

Chapman (2008) assevera que os valores arrecadados (até 2005) chegaram ao patamar de A\$ 13 bilhões no total, de acordo com o Gráfico 07:

**Gráfico 07:** Arrecadação com o HECS-HELP nos anos 1989 a 2005 (em dólares australianos).



**Fonte:** Chapman (2008).

Ao mesmo tempo, de acordo com Chapman (2008), o valor para a manutenção do programa é sobremaneira menor do que a arrecadação, representando cerca de 5% de todo o valor arrecadado anualmente (cerca de A\$ 60 milhões por ano).

Uma importante consequência da implementação do sistema HELP de empréstimo estudantil é o aumento do número de vagas nas universidades públicas

australianas. Chapman (2008) preconiza que, após a implementação do programa, de 1989, o número de vagas nas universidades públicas aumentou aproximadamente 49% até o ano 2002. Além disso, os valores arrecadados promovem a redução do financiamento dos estudantes. Ou seja: o sistema é cobrado para diminuir o valor do financiamento.

Resende (2018, p. 115) também destaca um outro benefício da arrecadação: “permitiu que milhões de dólares, antes gastos com subsídios gerais, fossem liberados para serem usados em subsídios específicos e focalizados nos grupos cujo acesso ao ensino superior era menor”.

Nascimento (2018) também traz que o sistema ECR aproveita ao máximo as eficiências do governo, no que diz respeito ao monopólio de tributação, para financiar uma variedade de necessidades dos indivíduos que estudam nas universidades.

Importante destacar que o sistema não exclui o financiamento estatal. Apesar do sistema de empréstimos do governo, a Austrália permanece como um dos países que mais despense verbas para o ensino superior, dentre os países participantes da OCDE, conforme Tabela 05, abaixo:

**Tabela 05:** Despesa total em educação em percentagem da despesa total do governo australiano no ano de 2015.

	Primary (1)	Lower secondary (2)	Secondary			Post-secondary non-tertiary (7)	Primary, secondary, and post-secondary non-tertiary (8)	Tertiary			Primary to tertiary (13)	Primary to tertiary (excluding R&D) (14)		
			General programmes (3)	Vocational programmes (4)	All programmes (5)			All secondary (6)	Short-cycle tertiary (9)	Long-cycle tertiary (10)			All tertiary (11)	
														All tertiary (excluding R&D) (12)
Australia	9 546	12 466	12 826	9 328	12 028	12 303	9 343	10 766	21 290	20 122	20 344	14 159	12 829	11 497

**Fonte:** OCDE, 2018.

A tabela acima ainda mostra que a Austrália gasta aproximadamente o dobro do que é gasto nos ensinos primário e secundário (apesar de gastar mais no ensino superior), num equilíbrio maior do que o do Brasil.

### 2.4.1. ECR versus Sistema convencional de empréstimos

O sistema australiano de pagamento dos empréstimos estudantis difere do sistema convencional, que comumente ignora a situação econômica dos estudantes quando do reembolso. O sistema convencional mostra-se por diversas vezes injusto, gerando dívidas aos egressos justamente quando os ganhos são mais baixos e mais variáveis. Há um evidente descompasso entre o início dos benefícios que a universidade traz (entrada no mercado de trabalho, por exemplo) e os custos arcados pelo estudante. Tal fato gera grandes dívidas estudantis e um número considerável de inadimplentes, o que impacta o aspecto arrecadatório do Estado e das universidades.

No Brasil há a cobrança convencional dos financiamentos públicos concedidos às universidades privadas. Em 2001 foi instituído o FIES (Lei 10.260/2001), que, de acordo com o artigo 1º de seu regulamento, é destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. O programa financia de 50% a 100% do curso, a depender de alguns fatores previstos na legislação.

O reembolso do empréstimo foi, até 2018, realizado de forma convencional, em prestações fixas e independentemente da capacidade de pagamento do mutuário. O sistema de amortização do FIES (início do pagamento e prazo máximo para amortização) foi alterado em algumas situações desde o advento do programa, conforme se mostra na Tabela 06:

**Tabela 06:** Sistema de amortização do FIES nos anos 2001, 2007, 2009 e 2010.

<b>Ano</b>	<b>2001</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Carência (prazo para início do pagamento)	imediatamente após o término do curso	06 meses após a conclusão do curso	18 meses após a conclusão do curso	18 meses após a conclusão do curso



Prazo para reembolso	até 1,5 vezes o prazo de permanência do estudante	até 2 vezes o prazo de permanência do estudante	até 2 vezes o prazo de permanência do estudante	até 3 vezes o prazo de permanência do estudante
----------------------	---	---	---	---

Fonte: Lei 10.260/2001, adaptado pelo autor.

Com a sistemática de cobrança adotada acima, o FIES possui uma alta taxa de inadimplência. De acordo com relatório de 2019 do Tribunal de Contas da União – TCU (Acórdão 1656/2019 – Plenário), até o ano 2018, aproximadamente 60% dos contratos em fase de amortização estavam com alguma inadimplência, sendo que 36% dos contratos encontravam-se com atraso de mais de 360 dias, conforme Tabela 07:

**Tabela 07:** Inadimplência nos contratos do FIES.

Indicador de atraso	Porcentagem de contratos	Porcentagem de saldo devedor
Qualquer atraso	59,79%	54,47%
Inadimplência > 90 dias	45,09%	38,18%
Inadimplência > 360 dias	35,40%	27,57%

Fonte: TCU, 2019.

O valor total do saldo devedor de contratos com atraso, de acordo com o TCU, é de aproximadamente R\$ 13 bilhões. O órgão ainda alerta: “mantendo-se essa porcentagem de inadimplência, contratos atuais, a perda pode chegar a mais de R\$ 33 bilhões” (TCU, 2019, p. 30).

Somente em 2018 o FIES passou a implementar a amortização condicionada à renda futura (para os contratos assinados a partir do primeiro semestre de 2018). Nos termos dos novos financiamentos, a amortização passa a ser variável de acordo com a renda futura. Nas situações de desemprego ou baixa renda, será devido apenas o pagamento mínimo ao estudante.

Outro exemplo de empréstimo convencional ocorre nos EUA, onde a maior parcela do financiamento estudantil se dá na forma convencional.

O ensino superior dos EUA possui uma ampla gama de receitas, tornando-os especialistas na aquisição de receitas das mais variadas fontes. Apesar de receberem verbas federais e estaduais, as universidades públicas norte-americanas buscam também diversas fontes de financiamento, o que inclui taxas, mensalidades, doações de ex-alunos etc. Dados extraídos do Centro Nacional de Estatísticas dos EUA – NCES, informam que, do orçamento total das universidades públicas norte-americanas, aproximadamente 21% diz respeito à cobrança de taxas e encargos aos estudantes. Vê-se, pois, que os estudantes arcam com parte dos custos das universidades públicas e com a totalidade nas instituições privadas (com exceção de bolsistas etc).

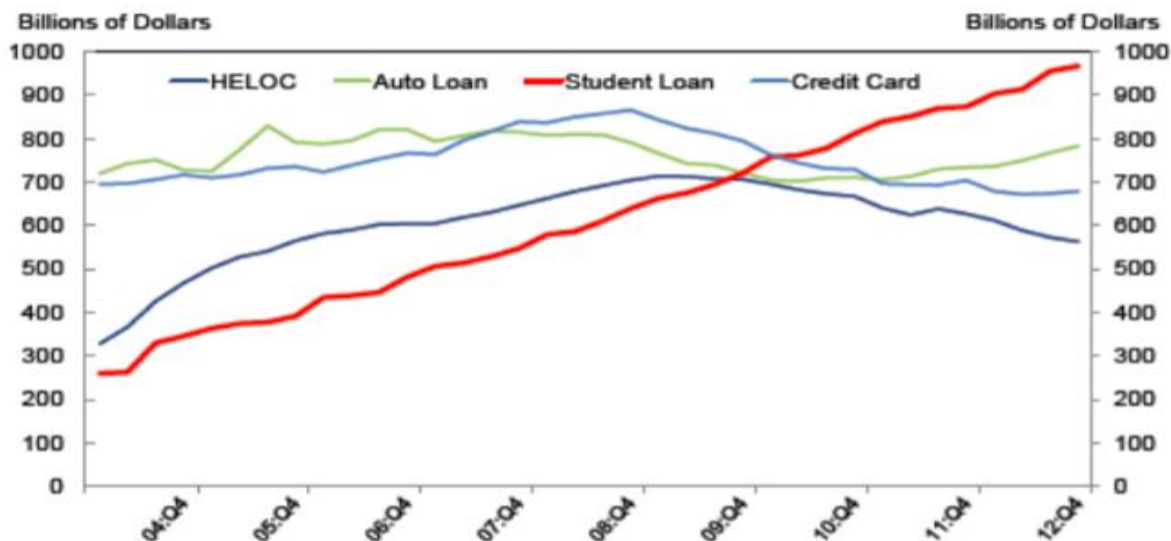
No tocante ao financiamento estudantil, o principal programa de financiamento estudantil dos EUA é o que se denomina *Stafford (Federal Unsubsidized Loans, Federal Subsidized Loans, Direct PLUS Loans e Direct Consolidation Loans)*<sup>7</sup>, que representa cerca de 70% dos empréstimos estudantis.

O débito estudantil nos EUA é motivo de grande preocupação política e econômica, como assegura Dynarski (2015), tornando-se a segunda maior fonte de dívidas das famílias americanas, ficando atrás somente das hipotecas imobiliárias e ultrapassando dívidas com cartão de crédito e veículos, conforme Gráfico 08:

---

<sup>7</sup> De acordo com o setor de ajuda estudantil do Departamento de Educação dos EUA (sítio eletrônico <https://studentaid.ed.gov>), os empréstimos Stafford são empréstimos estudantis federais para estudantes elegíveis para ajudar a cobrir o custo do ensino superior em uma faculdade ou universidade de quatro anos, faculdade comunitária ou escola comercial, de carreira ou técnica.

**Gráfico 08:** Tendências da dívida do consumidor norte-americano, ano 2013, em bilhões U\$:



Fonte: Dynarski, 2015

Apesar da dívida ultrapassar a quantia de US\$ 1 trilhão, a autora afirma que não há uma crise na dívida em si (valores). Há, sim, uma crise na forma do reembolso dos valores. Na maioria dos casos, o reembolso mantém-se convencional, o que facilita a inadimplência, como afirmado por Chapman e Dearden (2017):

Os empréstimos hipotecários têm obrigações de reembolso que são fixados em relação ao tempo e, portanto, não são sensíveis às futuras circunstâncias financeiras de um indivíduo. Essa característica aumenta a perspectiva de inadimplência para alguns tomadores em perspectiva, com padrão normalmente associado com danos graves à reputação de crédito de um mutuário e elegibilidade para outros, como ocorre com a uma hipoteca da casa. (CHAPMAN; DEARDEN, 2017, p. 5, tradução nossa)

Atualmente, os EUA realizam cada vez mais empréstimos com amortização condicionada à renda (*Income-Driven Repayment - IDR*), que mostra um menor número de inadimplência quando comparado ao plano convencional de reembolso. Resende (2018, p. 96) afirma que “enquanto a taxa de inadimplência para o programa *Stafford* no plano padrão de amortização fica em torno de 15%-20%, nas amortizações feitas sob planos baseados na renda a taxa de não-pagamento foi de 1%”.

Desse modo, verifica-se que o sistema convencional de amortização dos empréstimos estudantis, que não leva em conta os fatores de ingresso no mercado de trabalho após a conclusão do curso, pode acarretar em diversos prejuízos para a sociedade, tanto do lado do estudante, que ingressa no mercado de trabalho com uma dívida alta e difícil de honrar, quanto para o Estado, que vê sua arrecadação diminuir.

Nascimento (2018) pontua que as crises relacionadas ao aumento da dívida de estudantes em países como os Estados Unidos, bem como a necessidade de reformas no financiamento de estudantes de ES nos países como o Brasil, intensificaram o debate sobre o sistema ECR.

## **2.5. ECR, assistência estudantil e sua importância no meio acadêmico**

Conforme supramencionado, a participação dos egressos no financiamento das universidades públicas por meio do ECR tem em seu eixo o auxílio para os estudantes mais necessitados, dentre outros.

Um dos objetivos da universidade pública é sua inclusão social, de forma a diminuir/excluir as desigualdades sociais existentes e essa inclusão vai além do ingresso de alunos hipossuficientes. Transcorre também pela manutenção desses alunos durante sua vida acadêmica.

Lima e Melo (2006) defendem a assistência estudantil como ferramenta importante para a eliminação das desigualdades sociais, que reverberam dentro das universidades públicas:

Repensar a educação e torná-la objeto de reflexão demanda levar, também, em conta a assistência estudantil no âmbito da política de educação superior e das condicionalidades da efetivação da garantia de direitos, possibilitando condições de acesso e permanência aos alunos que ingressam no ensino superior público. (LIMA; MELO, 2016, p. 217)

Os estudantes em vulnerabilidade econômica são, a priori, atendidos pelo Plano Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, programa regulamentado pelo Decreto 7.234/2010, cuja finalidade é assegurar a permanência dos estudantes, visando a redução das taxas de evasão (abandono de curso) e retenção (permanência no curso maior que a esperada devido a reprovações, desistências, etc).

Nos termos da legislação referida, as ações de assistência estudantil do PNAES são desenvolvidas nas seguintes áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Nesse ponto, a assistência estudantil, prestada aos estudantes financeiramente desprovidos, é de suma importância para o objetivo social das universidades públicas.

Estrada e Radaelli (2017, p. 32) afirmam que “a assistência estudantil é fundamental para que muitos estudantes tenham condições de permanecer na universidade e concluir um curso superior”. Isso porque, de acordo com Lima e Melo (2016) o auxílio financeiro fornece condições físicas e psíquicas para que os estudantes passem a focar apenas nos compromissos da graduação.

O auxílio em referência possui raízes financeiras, para que o estudante se mantenha e conclua a graduação/pós-graduação. Estrada e Radaelli (2017) ensinam que uma efetiva política de assistência estudantil deve ir além das condições de acesso ao ensino superior, devendo levar em conta também os instrumentos necessários à formação profissional até a geração de recursos mínimos para a sobrevivência do estudante, dentro e fora da universidade.

De fato, para que ocorra uma verdadeira democratização do ensino público superior, é necessária a política de inclusão, mas, não menos importante, a política de permanência dos alunos na universidade. Nesse sentido, observa Zago (2006):

Uma efetiva democratização da educação requer certamente políticas para a ampliação do acesso e fortalecimento do ensino público, em todos os seus níveis, mas requer também políticas voltadas para a permanência dos estudantes no sistema educacional de ensino. (ZAGO, 2006, p. 228)

Assim, agindo como um dos preceitos basilares da universidade pública, que é a diminuição das desigualdades pela inclusão social, a verba advinda do ECR auxiliaria os estudantes mais necessitados, para que estes tenham uma formação acadêmica adequada, de maneira que possam ter as mesmas condições que todos os demais estudantes.

## **2.6. Autonomia universitária: gestão financeira**

A autonomia das universidades públicas é uma conquista social, sendo uma condição necessária para que as IES atinjam seus objetivos, sejam eles econômicos, sociais ou culturais. Sem a autonomia, dificilmente as universidades cumprirão os anseios de uma sociedade com a liberdade necessária. Difícil imaginar uma universidade sem gestão autônoma numa sociedade democrática.

De modo formal, a autonomia é prevista na CF/88, em seu artigo 207, que dispõe 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” (CF/88). No plano infraconstitucional, a autonomia encontra previsão nos artigos 53 e 54 da LDB.

Conforme dispõe Ranieri (2018), a conceituação da autonomia universitária é sobremaneira complicada, pois depende de diversos fatores (geográficos, histórico etc). Assim

sendo, não há uma definição considerada correta. A citada autora, no intuito de definir a autonomia universitária, assim preceitua:

Postulado fundado na significação social do trabalho acadêmico e em sua natureza autônoma, compreende prerrogativas de autogoverno atribuídas às universidades nas áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial para que melhor desempenhem atividades de ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade. (RANIERI, 2018, p. 947)

Autonomia, no âmbito universitário, significa liberdade contra interferências externas e internas na condução de seus objetivos. De acordo com Wanderley (1983), a autonomia pode ser entendida como o direito de autogoverno exercido democraticamente pelos segmentos universitários nos seguintes planos:

- Didático: conduzir sem restrições as atividades de ensino e aprendizado. Inclui aprovação de estatutos, programas, títulos etc;
- Técnico-Científico: possibilidade de a universidade escolher seus valores e determinar seus objetivos;
- Administrativo: possibilidade de autogoverno, o que significa a possibilidade de montar sua própria estrutura administrativa;
- Político: envolve liberdade de pensamento, livre manifestação de ideias, exercício crítico dos modelos de governo existentes etc e
- Financeiro: independência de injunções externas quanto aos recursos alocados dentro da universidade.

Previatti (2009) adverte que a autonomia não deve ser entendida como poder ilimitado das universidades, mas sim como uma forma dessas instituições regerem-se por suas normas, sempre em direção à melhoria do ensino superior. Com efeito, a autonomia possui

limitações (constitucionais e legais) e não exclui formas de controle por parte do Poder Público e da própria sociedade. Na verdade, este tipo de controle deve ser realizado.

Outro viés da autonomia universitária é evitar interferências de políticas ideológicas governamentais, mantendo independência estatal no tocante a este tema. Nesse sentido, Clark (2001) afirma:

“Sejamos claros: um alto grau de dependência financeira em uma única fonte principal é uma maneira falha de construir uma universidade autossuficiente. Os interesses do governo se multiplicam e mudam; o apoio das universidades pode cair rapidamente da lista de prioridades do governo.” (CLARK, 2001, p. 14, tradução nossa)

Dentre todas as dimensões de autonomia, Previatti (2009), em seu trabalho, destaca a autonomia da gestão financeira como a mais importante:

Percebemos que a autonomia de gestão financeira aparece como a mais importante entre os âmbitos da autonomia. É consenso entre os entrevistados que a gestão financeira é fundamental. Se a instituição não possui recursos financeiros suficientes e não pode administrá-los, não terá condições para exercer as autonomias didático-científica e administrativa. (PREVIATTI, 2009, p. 118)

De acordo com a autora acima, a autonomia da gestão financeira permite às universidades, dentre outras coisas, cobrar taxas pelos serviços realizados. Na perspectiva de Durham (1989, apud Sampaio, 1998, p. 111/112), a autonomia financeira universitária é:

“A iniciativa de elaboração e execução orçamentária, incluindo a competência de remanejamento de recursos entre itens de pessoal, custeio e capital, sem prejuízo da fiscalização por órgão externo competente e a possibilidade de constituição de patrimônio próprio, de modo a obter rendas de várias fontes, e de utilização desses recursos no atendimento de seus fins”. (DURHAM, 1989 *apud* SAMPAIO, 1998, p. 111/112)

Porém, apesar de prevista constitucional e legalmente, a autonomia das universidades, em especial a de gestão financeira, ainda possui múltiplos desafios para sua efetiva implementação no Brasil. Nesse diapasão, autores afirmam que a autonomia



universitária ainda é uma realidade distante. É o caso de Fernandes e Gaspar (2018) quando afirmam que a autonomia, conforme prevista na CF/88, não é efetiva:

Porém, os brasileiros sabem que se as suas leis, em diversos ramos e aspectos, estão entre as mais avançadas do mundo, a mesma coisa não se pode falar de sua aplicação. Na proteção às crianças, mulheres e idosos, a legislação brasileira é invejável; na prática, há muitas crianças, mulheres e idosos que sofrem com a opressão, o abandono e o descaso, tendo seus direitos desrespeitados cotidianamente. Desse modo, sob belas palavras e uma retórica rebuscada, esconde-se a feiura e a pobreza da realidade do país. Não é diferente quando se trata da autonomia universitária. Formalmente bela e precisa, a lei é estropiada na prática por governos que, insistentemente, tratam o financiamento das instituições públicas de ensino superior como dádiva ou favor governamental, não como direito do povo e obrigação do Estado. Esquece-se assim, de modo bastante conveniente, que “a universidade pública nada faz senão cumprir, em nome do Estado, finalidade social. (FERNANDES; GASPAR, 2018, p. 2017-2018)

Durham (2005) preconiza que a autonomia universitária passa por diversas tentativas de diminuí-la. Cita como exemplo o aparelhamento estatal e o controle burocrático, que amordaçam o exercício da autonomia.

O problema é mais espinhoso no caso das universidades estatais porque, no Brasil, toda a estrutura da administração pública está formulada de modo a garantir um rígido controle burocrático sobre todas as entidades que o integram, sem nenhum espaço onde incluir uma instituição dotada de autonomia, com a possível exceção das empresas públicas. Desta forma, a autonomia assegurada no artigo 207 entra em conflito com outros preceitos constitucionais relativos à administração pública e este é outro motivo pelo qual o debate se encaminha para a esfera jurídica. (DURHAM, 2005, p. 3)

Prossegue a autora analisando a situação das universidades públicas, destacando que a autonomia administrativa e de gestão financeira ainda está longe da ideal, inclusive comparando-se com as entidades privadas:

No caso das universidades públicas, especialmente as federais, a autonomia teve efeitos praticamente inversos. Há plena liberdade de ensino e pesquisa. Em compensação a autonomia administrativa e de gestão financeira está, como vimos, fortemente cerceada pelas normas de administração pública e muito longe da autonomia plena da qual goza o setor particular. (DURHAM, 2005, p. 6)

Ranieri (2018) segue na mesma linha de pensamento, ao preconizar que a autonomia didático-científica das universidades públicas possui boa aplicação no Brasil. Todavia, a autonomia administrativa e de gestão financeira não é suficiente:

Contudo, são as universidades federais, em particular, que padecem com a não efetividade do art. 207, posto que a legislação ordinária não controlou as principais variáveis que interferem na eficácia de sua atuação autônoma: condições de financiamento e especialidade do seu regime jurídico (RANIERI, 2000), ainda que desfrutem, em larga medida, de autonomia didático-científica, com liberdade de ensino e pesquisa. (RANIERI, 2018, p. 954)

Recentemente, a autonomia de gestão financeira sofreu um grave revés com a publicação da EC 95/2016, que limitou o investimento em áreas primordiais do Brasil, como a saúde e a educação. A partir daí a autonomia referente ao orçamento das universidades restou praticamente privada, uma vez que o teor da EC 95/2016 restringe qualquer aumento dos investimentos à inflação do período anterior.

Não há a possibilidade de as universidades públicas efetuarem qualquer acréscimo em investimentos que ultrapasse os limites da inflação do ano anterior, por mais que esses investimentos se mostrem necessários. Para que haja acréscimo do investimento em determinado setor, é necessário que haja a retirada do investimento em outro setor, em um jogo de soma zero.

Além de bloquear a autonomia do dinheiro público a ser investido, a EC 95/2016 inibe qualquer tentativa de arrecadação de renda própria. Após a promulgação da Emenda, ficou vedada a abertura de crédito suplementar que amplie o montante total autorizado de despesa primária (art. 107, § 5º do ADCT). Com isso, impede-se a possibilidade de arrecadação própria em limite superior ao já definido pelas leis orçamentárias. Qualquer excesso de arrecadação de receita própria, que não a prevista no orçamento (que já é congelado, por sua natureza) será destinado aos cofres do Governo Federal, conforme

sistemática da Portaria 9.420, de 14 de setembro de 2018, da Secretaria de Orçamento Federal.

Assim, a universidade pública deve se ater apenas à inflação do ano anterior, não lhe restando nenhuma alternativa de aquisição de arrecadação de receitas por outros meios.

Para alterar esse quadro, é necessária uma reinterpretação do que se entende como autonomia universitária, especialmente da gestão financeira. Por essa razão, surge o que se denomina nova autonomia, proposta por Clark (2001), na qual se propõe uma mudança no modo de ser das universidades, passando para uma postura mais ativa (no que diz respeito ao angariamento de recursos), uma vez que o que se verifica atualmente é uma dependência financeira quase completa de apenas um agente mantenedor, que é o Estado. Atualmente, as universidades públicas, para sua manutenção e investimentos, simplesmente aguardam, de forma passiva, pelos repasses estatais. Tais universidades sofrem críticas de Clark (2001), como se demonstra abaixo:

Algumas universidades vão escolher simplesmente manter-se tradicionais, ser lugares antigos que fazem bem coisas antigas, quaisquer que sejam os altos e baixos da sua base de recursos. Algumas universidades são abençoadas com dinheiro: elas vão tentar viver bem até que seus ricos donos desapareçam ou o dinheiro do petróleo acabe. Ou, com poucos recursos, algumas universidades ainda vão preferir esperar o ganso dourado pôr mais ovos de ouro e transferi-los. Certamente (e então vai o refrão) "o governo" vai ter que recuperar seus sentidos, dar-se conta de que as universidades devem sempre ter prioridade, e enviar financiamento total para todas as coisas que queremos e necessitamos fazer. Mas posturas resistentes são claramente uma alternativa nada atraente para um crescente número de universidades que têm aprendido a maneira difícil de que ninguém mais vai salvá-las e dá-las tantas capacidades que elas vão precisar para prosperar nos ambientes que estão se desenrolando atualmente. Assim como a democracia, empreendedorismo universitário pode ser desatraente até que você considere alternativas. Não fazer nada traz grandes riscos. (CLARK. B; 2001, p. 17-18, tradução nossa)

O problema da passividade financeira foi relatado há pouco no presente estudo: a universidade corre o risco de virar refém do temperamento estatal. Sob a ótica do autor acima (2001), a capacidade de as universidades responderem às mudanças ocorridas na sociedade

fica limitada pelo subfinanciamento e por estruturas internas rígidas que foram construídas há muito tempo e que não acompanharam as mudanças da sociedade.

Prossegue Clark (2001), afirmando que uma universidade verdadeiramente autônoma é aquela que consegue sobreviver também com seus próprios recursos. Ou seja, para uma plena autonomia, a falta de recursos do governo não pode paralisar por inteiro as atividades universitárias:

A universidade que é capaz de suportar seus próprios pés e fazer escolhas difíceis que determinam seu próprio futuro é verdadeiramente uma universidade autônoma. Quanto melhor seguir esse caminho, com todo o trabalho duro envolvido, do que permanecer uma dependência estatal não autônoma ou uma universidade só capaz de se sentar em uma posição autônoma passiva, perdendo novas oportunidades e deslizando com as marés de mudança de interesse da sociedade, e à espera de instruções que finalmente vem dos outros. (CLARK, 2001, p. 20)

Como admite Ranieri (2018), “a autonomia reinventada de Clark (2001) supõe gestão especializada, financiamento diversificado, cultura empreendedora, visão de futuro e, sobretudo, a postura da não dependência de parte das instituições” (RANIERI, 2018, p. 957).

Não significa que o financiamento das IES públicas deva ser primordialmente privado. O Estado continua a ser o principal mantenedor das universidades públicas, sendo que a autonomia garantiria às universidades a busca pelas melhores formas, que achar convenientes, para adquirir novas fontes de financiamento, sempre de maneira complementar.

De forma a garantir uma maior autonomia das universidades públicas, deve-se garantir liberdade para que estas possam diversificar suas fontes de receitas, aí incluindo a possibilidade da participação estudantil no custeio. A universidade pública deve possuir plena liberdade para diversificar suas fontes de financiamento, para, suplementando o aporte estatal (que continua a ser o principal), ser capaz de sobreviver a qualquer intempérie.

Assim, a autonomia possui nítida relação com a independência da universidade perante o Estado, de todas as formas (didática, administrativa, financeira etc). Correntes ideológicas ou qualquer outra forma de ingerência estatal não podem influenciar o bom

funcionamento das universidades públicas e impedir seu papel na sociedade. A inércia (ou impedimento) em angariar fundos, nesse ponto, representa atraso no tocante à autonomia.

### **3. METODOLOGIA**

Neste capítulo, serão apresentados os métodos, estratégias e técnicas que nortearam o estudo, caracterizando: o tipo de pesquisa, os instrumentos e os procedimentos de coleta de dados, bem como as estratégias para a análise das informações a serem obtidas.

#### **3.1. Tipo de pesquisa**

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, que busca compreender o financiamento das universidades públicas e a importância da participação estudantil no seu financiamento. O método qualitativo pareceu ser o método mais adequado para a busca dos objetivos do presente trabalho, uma vez que, conforme Godoi e Balsini (2010), uma das características da pesquisa qualitativa é que, no cenário qualitativo não se buscam regularidades, mas a compreensão dos agentes, daquilo que os levou singularmente a agir como agiram.

Segundo Lüdke e André (2013), no âmbito educacional, à medida em que se avançam os estudos, mais evidente se torna o caráter de fluidez, de mudança natural a todo ser vivo. Para Creswell (2014), esse dinamismo influencia inclusive na possível alteração de métodos e participantes da pesquisa, enquanto esta progride:

“O processo de pesquisa para os pesquisadores qualitativos é emergente. Isso significa que o plano inicial para a pesquisa não pode ser rigidamente prescrito e que todas as fases do processo podem mudar ou trocar depois que os pesquisadores entrem no campo e começam a coletar os dados” (CRESWELL, 2014, p. 51)

Desse modo, são apresentadas abaixo as características apontadas nas pesquisas qualitativas que possuem relação com o que foi afirmado até o momento.

A primeira característica importante a se destacar nos estudos qualitativos é em relação ao poder de compreensão dos fatos analisados. Para se buscar compreender um fenômeno (como o do presente estudo), é necessário que a pesquisa possua uma margem de interpretação do pesquisador que as análises quantitativas não possuem. A compreensão da questão do financiamento educacional nas universidades públicas proposto pelo presente trabalho perpassa pela compreensão desse fenômeno, que foge de aspectos apenas quantitativos. Segundo Creswell (2014):

A pesquisa qualitativa começa com pressupostos e o uso de estruturas interpretativas/teóricas que informam o estudo dos problemas de pesquisa, abordando os significados que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano. Para estudar esse problema, os pesquisadores qualitativos usam uma abordagem qualitativa da investigação, a coleta de dados em um contexto natural sensível às pessoas e aos lugares em estudo e a análise dos dados que é tanto indutiva quanto dedutiva e estabelece padrões ou temas. O relatório final ou a apresentação incluem as vozes dos participantes, a reflexão do pesquisador, uma descrição complexa e interpretação do problema e sua contribuição para a literatura ou um chamado à mudança. (CRESWELL, 2014, p. 49-50)

Uma segunda característica diz respeito à importância do papel do investigador nos estudos qualitativos. Creswell (2014) afirma que o investigador qualitativo é instrumento-chave para a pesquisa. Nas pesquisas qualitativas, o pesquisador é o instrumento primário na obtenção bem como na análise de dados (MERRIAN, 2002 apud GODOI; BALSINI, 2010). O pesquisador possui um espaço de adaptação das técnicas e circunstâncias conforme avançam os estudos, que não há no método quantitativo, por isso sua grande importância. O pesquisador será o responsável por determinar o caminho da pesquisa. De acordo com Stake (2011), o pesquisador seleciona as atividades e os contextos que oferecem possibilidade de se compreender o modo como os eventos funcionam numa sociedade.

A terceira característica diz respeito à utilização das técnicas de investigação indutivas, sem hipóteses pré-determinadas. Godoi e Balsini (2010) afirmam que “o pressuposto positivista-empirista da realidade construída por fatos puros que se refletem como se sempre estivessem ali e o pesquisador apenas recolhe e descreve o objeto seguramente não encontrará sua coerência metodológica na investigação qualitativa” (GODOI; BALSINI, 2010, p. 92).

A última característica é a inexistência de um método determinado para obtenção dos resultados. Para Creswell (2014), “os pesquisadores qualitativos reúnem múltiplas formas de dados, como entrevistas, observações e documentos, em vez de se basearem em uma única fonte de dados” (CRESWELL, 2014, p. 50). Com efeito, o presente estudo se utilizará de uma gama de métodos para obtenção dos resultados, tais como análises documentais, entrevistas com gestores etc.

### **3.2. Caracterização das organizações**

A UnB foi selecionada para a realização da pesquisa. A escolha justifica-se por ser a instituição na qual o pesquisador exerce suas atividades profissionais. Ademais, é uma organização que possui interesse direto no tema do trabalho, sendo uma universidade pública que passa por restrições orçamentárias, conforme consta em seu Relatório de Gestão/2018, buscando soluções para o seu financiamento.

A Universidade de Brasília é uma instituição pública de ensino superior, criada por intermédio da Lei 3.998/1961. É gerida pela Fundação Universidade de Brasília (FUB) e rege-se pelo Estatuto Geral da UnB (Resolução do Conselho Diretor da FUB 13/1993). De acordo com o Estatuto, são finalidades essenciais da Universidade de Brasília o ensino, a pesquisa e a extensão, integrados na formação de cidadãos qualificados para o exercício

profissional e empenhados na busca de soluções democráticas para os problemas nacionais.

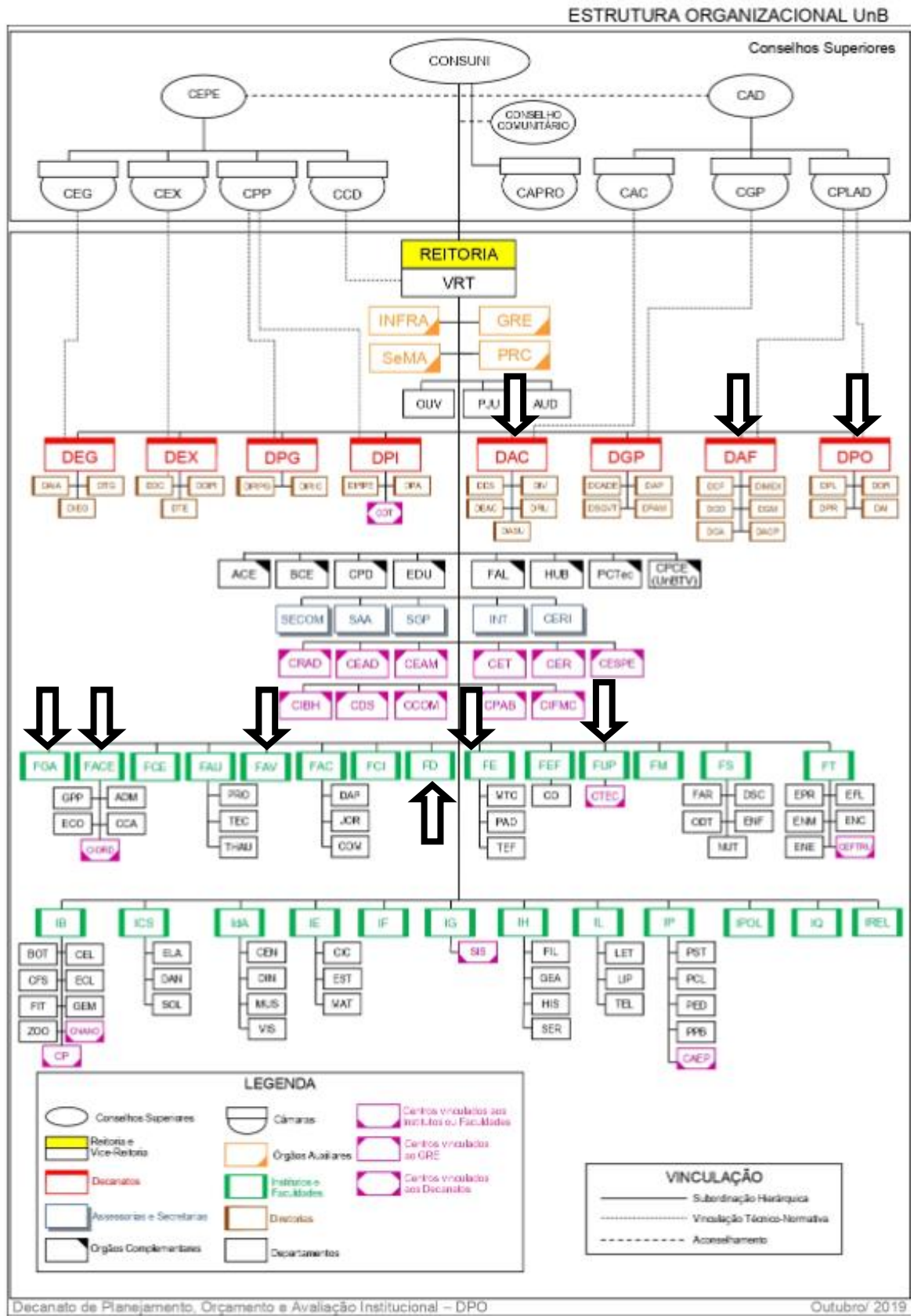
Ainda, possui os seguintes princípios a serem observados em todas as suas atividades:

- natureza pública e gratuita do ensino, sob a responsabilidade do Estado;
- liberdade de ensino, pesquisa e extensão e de difusão e socialização do saber, sem discriminação de qualquer natureza;
- indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão;
- universalidade do conhecimento e fomento à interdisciplinaridade;
- garantia de qualidade;
- orientação humanística da formação artística, literária, científica e técnica;
- intercâmbio permanente com instituições nacionais e internacionais;
- incentivo ao interesse pelas diferentes formas de expressão do conhecimento popular;
- compromisso com a democracia social, cultural, política e econômica;
- compromisso com a democratização da educação no que concerne à gestão, à igualdade de oportunidade de acesso, e com a socialização de seus benefícios;
- compromisso com o desenvolvimento cultural, artístico, científico, tecnológico e socioeconômico do País;
- compromisso com a paz, com a defesa dos direitos humanos e com a preservação do meio ambiente.

Na seara administrativa, a Universidade de Brasília é formada pelos Conselhos Superiores, Reitoria, Unidades Acadêmicas, Órgãos Complementares e Centros, conforme consta na Figura 03:



Figura 03: Organograma Funcional da UnB



Fonte: Universidade de Brasília.

De acordo com o Relatório de Gestão do ano 2018, atualmente, integram a UnB 12 institutos, 14 faculdades, 52 departamentos, 19 centros, 08 decanatos, 05 secretarias e/ou assessorias, 08 órgãos complementares, 03 órgãos auxiliares, 02 hospitais veterinários, 04 bibliotecas, 01 fazenda (Fazenda Água Limpa) e 04 *campus* (Darcy Ribeiro, Planaltina, Ceilândia e Gama). São ofertados 138 cursos de graduação com suas respectivas habilitações, sendo 31 noturnos e 09 à distância. Além disso, a UnB oferece 159 cursos de pós-graduação *stricto sensu*, sendo 90 de mestrado e 69 de doutorado. Possui, ainda, 51.162 alunos e 6.764 diplomados no ano 2018.

Além da UnB, a pesquisa também foi realizada na sede da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, que foi criada em 23 de maio de 1989, sendo a representante oficial das universidades federais na interlocução com o governo federal, com as associações de professores, de técnico-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral.

As entrevistas foram realizadas no *campus* Darcy Ribeiro, no *campus* Gama, no *campus* Planaltina, além da sede da ANDIFES, todos sediados em Brasília, DF.

### **3.3. Participantes da pesquisa**

Creswell (2010) afirma que se deve selecionar os participantes da pesquisa que ajudarão o pesquisador a entender o problema e a questão de pesquisa. Assim, como foi demonstrado na Figura 03, foram entrevistados membros dos principais órgãos de condução da universidade, envolvidos no tema e possuindo conhecimento acerca do financiamento educacional universitário. A pesquisa envolveu a participação de 02 Decanos, 05 Diretores das Faculdades listadas acima e o coordenador do presente programa de pós-graduação. Abaixo, a Tabela 08 apresenta o perfil dos participantes da pesquisa gestores da UnB:

**Tabela 08:** Perfil dos entrevistados na UnB.

<b>Dados dos participantes</b>	<b>Categoria</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Sexo	Masculino	4	50
	Feminino	4	50
Faixa etária	41 a 50 anos	3	37,5
	51 a 60 anos	5	62,5
	acima de 61 anos	0	0
Tempo na UnB	5 a 10 anos	3	37,5
	11 a 20 anos	2	25
	21 a 30 anos	2	25
	acima de 30 anos	1	12,5

**Fonte:** dados da pesquisa.

Verifica-se o equilíbrio dos participantes no quesito sexo. Quanto à faixa etária, a maioria dos entrevistados possui entre 51 e 60 anos (62,5%). Em se tratando de tempo de serviço na UnB, os que possuem menor tempo na instituição (05 a 10 anos) são a maior parcela (37,5%). Quanto à instrução acadêmica, dentre os participantes da UnB, é de se notar que todos possuem alto grau de instrução (todos os profissionais possuem doutorado).

No tocante à formação acadêmica, observa-se uma grande diversidade, sendo profissionais oriundos de 08 cursos de graduação distintos (Ciências Contábeis, Direito, Economia, Educação Artística, Engenharia Elétrica, Farmácia, Pedagogia e Medicina Veterinária).

Além disso, o presente estudo contou com a participação de um integrante do Diretório Nacional da ANDIFES, que, juntamente com as Instituições Federais de Ensino Superior, também trata sobre o tema do financiamento do ensino público superior.

Em resumo, verifica-se que a pesquisa realizada trouxe múltiplas análises de conhecimento e informação, uma vez que, pelo perfil dos participantes, infere-se que são profissionais com alto grau de instrução, com tempo de experiência na instituição e com formações distintas, o que traz visões diferenciadas à pesquisa.

### 3.4. Instrumentos para coleta de dados

Nas pesquisas ditas qualitativas, Stake (2011) destaca que devem ser utilizados todos os tipos de dados, como medidas numéricas, fotografias, observação indireta, texto ou qualquer outro tipo de dado que explique a situação que está ocorrendo. No presente trabalho serão utilizados 03 instrumentos para coleta de dados, quais sejam: pesquisa documental, registros em arquivos e entrevistas.

#### 3.4.1. Pesquisa documental

De acordo com Yin (2015, p. 111), “para a pesquisa de estudo de caso, o uso mais importante dos documentos é para corroborar e aumentar a evidência de outras fontes.” A pesquisa documental possui como meta uma maior contextualização social e econômica da situação do ensino universitário no Brasil (UnB), especialmente no tocante à importância do financiamento próprio das universidades públicas.

Segundo Godoy (2010), a pesquisa documental é muito ampla, reunindo uma série de documentos, que pode inclusive serem iconográficos:

A palavra “documentos” deve ser entendida de forma ampla, incluindo os materiais escritos (como recortes de jornais e outros textos publicados na mídia, cartas, memorandos e outros tipos de correspondência, relatórios internos e externos, documentos administrativos), as estatísticas e outros tipos de registro organizados em banco de dados (os quais produzem um formato de registro ordenado e regular de vários aspectos da vida social) e os elementos iconográficos (como sinais, grafismos, imagens, fotografias e filmes). (GODOY, 2010, p. 135)

Assim, a pesquisa documental recorreu a diversos documentos públicos relacionados ao financiamento das universidades públicas. Pesquisou-se documentos internos e externos, tais como: Constituição Federal, leis, decretos, portarias, relatórios de gestão da

UnB dentre outros, resultantes no montante de 17 documentos, que se encontram expostos no Apêndice F. A pesquisa documental ocorreu durante o ano de 2019.

### 3.4.2. Entrevistas

As entrevistas realizadas analisaram as percepções dos participantes acerca das nuances do financiamento nas universidades públicas e questões complementares, em adição à pesquisa documental. O tipo de entrevista escolhida foi a semiestruturada, tendo em vista que se indica este tipo para pesquisas educacionais, por possuir maior flexibilidade:

Parece-nos claro que o tipo de entrevista mais adequado para o trabalho de pesquisa que se faz atualmente em educação aproxima-se mais dos esquemas mais livres, menos estruturados. As informações que se quer obter, e os informantes que se quer contatar, em geral professores, diretores, orientadores, alunos e pais, são mais convenientemente abordáveis através de um instrumento mais flexível. (LÜDKE; ANDRE, 2013, p. 40)

A entrevista, dessa maneira, poderá ser “caracterizada pelo emprego de uma lista de perguntas ordenadas e redigidas por igual para todos os entrevistados, porém de resposta aberta” (PATTON apud GODOI; MATTOS, 2010, p. 304).

Os participantes das entrevistas foram selecionados com base em critérios relacionados ao objeto de pesquisa. Nesse sentido, no caso da UnB, foram realizadas 08 entrevistas com Decanos e Diretores e Coordenadores das Faculdades e Programas, que são gestores na UnB (Campus Gama, Decanato de Assuntos Comunitários – DAC<sup>8</sup>, Decanato de Administração e Finanças – DAF, Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas – FACE, Faculdade de Direito – FD, Faculdade de Educação – FE, Faculdade de Medicina Veterinária – FAV e este Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP) e 01 entrevista com integrante da ANDIFES.

---

<sup>8</sup> Ex-Decana.

Para a realização das entrevistas, utilizou-se um roteiro, que possibilitou identificar as nuances do financiamento da UnB, além de possibilitar a percepção dos gestores acerca da autonomia universitária, que, conforme referencial teórico trazido no presente trabalho, possui relação com a diversidade do custeio das universidades públicas.

As entrevistas foram agendadas com antecedência, de acordo com a disponibilidade dos participantes, após entrega do convite, todos realizados por e-mail. Os encontros (presenciais) ocorreram no período de 3 a 11 de julho de 2019, realizados no local de trabalho dos profissionais, para facilitar a interação e a marcação das próprias entrevistas.

Ao início de cada entrevista, o pesquisador expôs os objetivos e o referencial teórico (de forma resumida), solicitou autorização para gravação e posterior exclusão do material, com finalidade única de registro das informações, assegurando o sigilo da identificação das respostas. Ao final, foi realizado um questionário para coletar dados sobre o perfil dos participantes.

Na Tabela 09 abaixo encontram-se os detalhes sobre as entrevistas:

**Tabela 09** : Detalhamento das entrevistas realizadas.

<b>Participante</b>	<b>Data</b>	<b>Duração</b>	<b>Páginas</b>
E1	03/07/2019	00:14:39	07
E2	05/07/2019	00:23:12	11
E3	05/07/2019	00:39:55	13
E4	05/07/2019	00:22:05	10
E5	08/07/2019	00:38:40	09
E6	09/07/2019	00:14:10	08
E7	10/07/2019	00:17:29	08
E8	10/07/2019	01:02:19	15
E9	11/07/2019	00:57:49	14
	<b>TOTAL</b>	<b>04:50:18</b>	<b>95</b>

**Fonte:** dados da pesquisa.

Conforme a Tabela 09 acima, as gravações geraram um total de quatro horas e cinquenta minutos de conteúdo bruto (sem qualquer exclusão de termos e sentenças). Ainda, gerou um total de 95 páginas de informações. Os nomes dos entrevistados foram protegidos, sendo que, no tópico da análise dos resultados, suas identificações se darão apenas pela inicial E, seguida dos números de 1 a 9.

### **3.5. Análise de dados e informações**

Creswell (2014) ensina os passos para uma análise correta dos dados qualitativos, que são a preparação e organização dos dados, sua redução por temas e discussão:

A análise de dados em pesquisa qualitativa consiste da preparação e organização dos dados (isto é, dados em texto como nas transcrições, ou dados em imagens como em fotografias) para análise, depois a redução dos dados em temas por meio de um processo de criação e condensação dos códigos e, finalmente, da representação dos dados em figuras, tabelas ou uma discussão. (CRESWELL, 2014, p. 147)

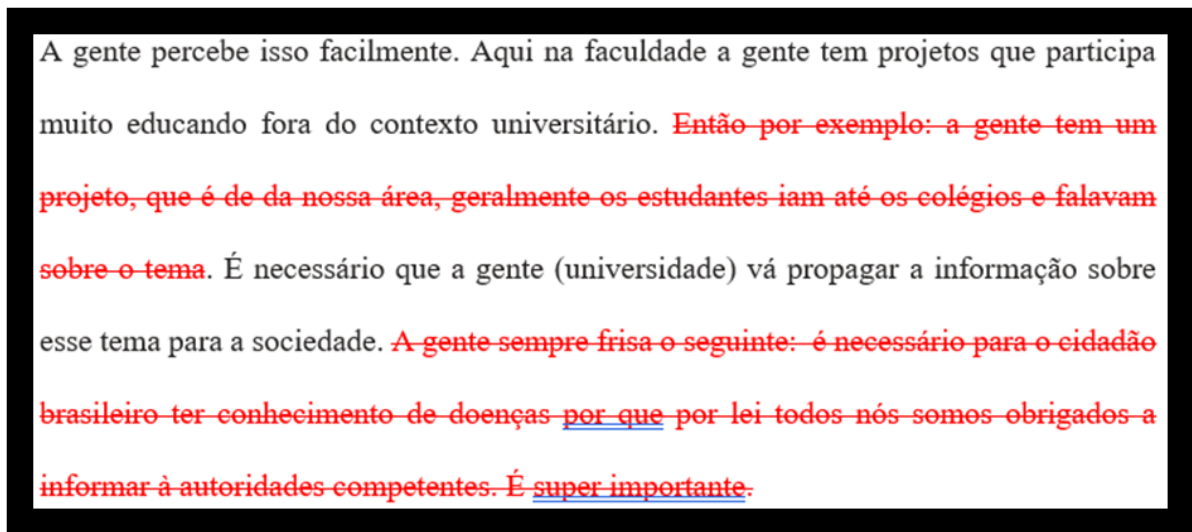
Desse modo, utilizou-se o protocolo proposto por Bardin (2009, p. 09), que afirma ser a análise de conteúdo “um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos extremamente diversificados”.

No tocante aos documentos, foi realizada, inicialmente, uma leitura geral, para identificar o material e classificá-lo (leis, decretos, resoluções, portarias e relatórios). Após, efetivou-se uma leitura específica, com o intuito de verificar a compatibilidade entre o conteúdo do documento e o presente estudo. Os documentos listados possuem relação direta com o financiamento do ensino superior e com o gerenciamento dos recursos próprios angariados pela UnB.

Referente às entrevistas e dentro da pré-análise, foi realizada uma leitura flutuante, de modo a conhecer o texto em sua integralidade. Em seguida, foram realizadas novas e sucessivas leituras, de forma a compreender as narrativas e excluir termos e sentenças

que fugiam do foco da entrevista ou que não agregavam informações ao presente trabalho. Destaque-se que foram observadas as regras da exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência. A Figura 04, abaixo, demonstra como foi realizada esta parte do trabalho:

**Figura 04:** Retirada de fragmentos das entrevistas



A gente percebe isso facilmente. Aqui na faculdade a gente tem projetos que participa muito educando fora do contexto universitário. ~~Então por exemplo: a gente tem um projeto, que é de da nossa área, geralmente os estudantes iam até os colégios e falavam sobre o tema.~~ É necessário que a gente (universidade) vá propagar a informação sobre esse tema para a sociedade. ~~A gente sempre frisa o seguinte: é necessário para o cidadão brasileiro ter conhecimento de doenças por que por lei todos nós somos obrigados a informar à autoridades competentes. É super importante.~~

**Fonte:** dados da pesquisa.

Durante a seleção do material a ser estudado, procedeu-se ao destaque de frases e termos que poderiam ser categorizados. Foi possível observar que as verbalizações tratavam basicamente de três temas: função social da universidade, limitações orçamentárias e autonomia universitária.

Em suma, o Quadro 01 abaixo apresenta a questão metodológica adotada no presente estudo:



**Quadro 01:** Resumo da metodologia da pesquisa

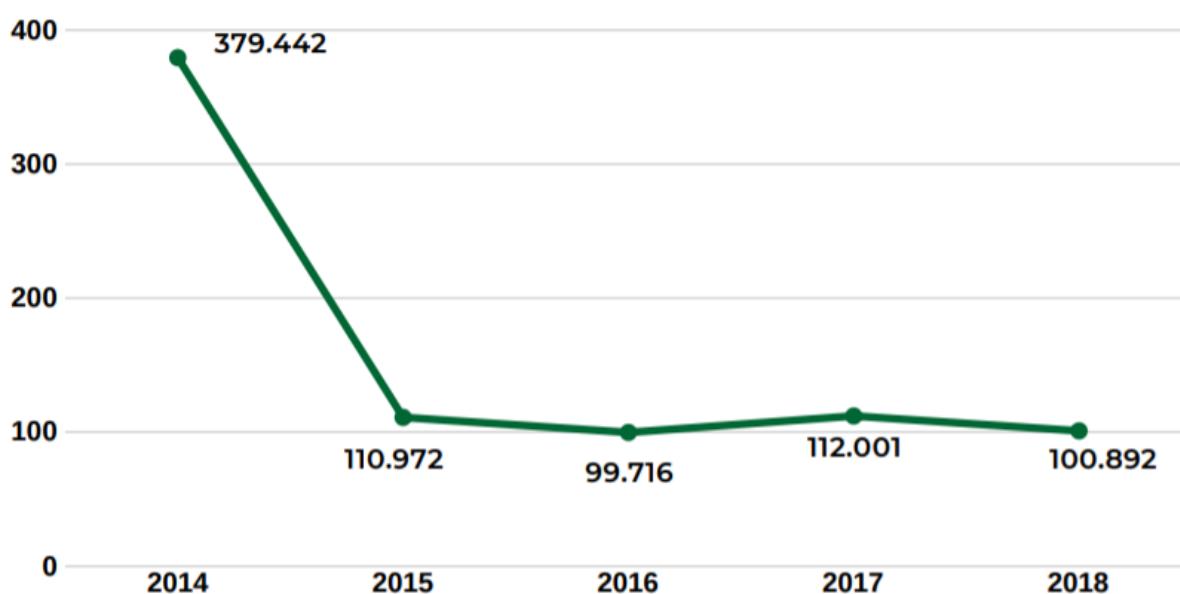
<b>Abordagem</b>	<b>Qualitativa</b>	
<b>Natureza</b>	<b>Descritiva e Exploratória</b>	
<b>Estratégia</b>	<b>Estudo de caso</b>	
<b>Instrumento de coleta de dados</b>	Pesquisa Documental	Entrevista
<b>Fonte de dados</b>	Secundário	Primário
<b>Tipo de material</b>	Constituição, Leis, Decretos, Portarias, Resoluções etc.	Transcrição das entrevistas
<b>Registro dos dados</b>	Leituras, cópias e marcações	Anotações, gravações e degavações
<b>Análise dos dados</b>	Banco de registros	Protocolo Bardin (2009)

**Fonte:** dados da pesquisa.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Quanto à diversidade das fontes de financiamento, verificou-se que nos últimos 05 anos houve uma grande redução na arrecadação da UnB, ao mesmo tempo em que as demandas permaneceram ou até aumentaram, como comprova o Relatório de Gestão da UnB, ano 2018 (DOC 1).

**Gráfico 09:** Evolução da arrecadação anual 2014/2018, em R\$ milhões.



**Fonte:** Relatório de Gestão da UnB, 2018.

O Relatório de Gestão 2018 (DOC 1) atribui a queda da arrecadação própria ao fato da perda de receita do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos - CESPE quando do surgimento da Organização Social (OS) CEBRASPE, criada pelo Decreto nº 8.088, de 19 de agosto de 2013 (DOC 02). A partir da criação do CEBRASPE, a realização dos concursos públicos e avaliações do sistema educacional, que antes eram realizados pelo CESPE (que é vinculado à UnB), passaram a ser realizados pela OS. Nesse contexto, grande parte das receitas advindas da realização dos concursos públicos, que antes eram efetivados pelo

CESPE (sendo que parte da verba era repassada à UnB) foram assumidas pelo CEBRASPE. Tal fato justifica a queda de receita da UnB, no tocante à criação da OS CEBRASPE.

Nesse contexto, a percepção dos gestores sobre o financiamento universitário se torna imperioso, uma vez que sofrem diretamente com a redução dos valores de custeio e investimento.

Desse modo, o capítulo está dividido em 04 partes que explicitam o objetivo do presente trabalho e correspondem ao referencial teórico. Na seção 4.1 identifica-se a importância da UnB no âmbito individual e perante a sociedade como um todo. A análise toma como referência os princípios ditados pela TCH, acerca dos ganhos individuais e sociais trazidos pelas universidades públicas. Com base nesses dados, é possível chegar à conclusão do nível de importância de uma universidade no Brasil.

A seção 4.2, partindo das premissas dispostas no item 4.1, apontou a classe econômica predominante nas IFES atualmente. A partir das considerações dos gestores da UnB foi possível detectar uma mudança no perfil dos estudantes nas universidades públicas. Além disso, identificou-se as políticas que conduziram essa mudança de paradigma das universidades. A seção também analisa os números do PNAES. A partir dessas informações, foi possível realizar uma análise da correlação entre a mudança da classe de estudantes predominante nas universidades públicas e reação estatal face essa mudança.

O item 4.3 trata sobre a autonomia de gestão financeira das universidades públicas. Buscou-se a compreensão dos gestores sobre a existência da autonomia no âmbito da gestão financeira. A preocupação principal dessa parte da pesquisa recai em analisar as causas e soluções para a problemática da autonomia de gestão financeira das universidades públicas e da eventual falta de autonomia dentro das universidades. A análise parte do referencial da diversificação das fontes de financiamento como possível aumento da autonomia universitária.

Por fim, a seção 4.4 analisa a distribuição dos recursos advindos tanto do Tesouro quanto das receitas próprias da UnB. Verificou-se a forma mais adequada de distribuição dos valores arrecadados pela receita própria da UnB, na visão dos gestores que administram diretamente tal verba.

#### **4.1. Importância da UnB na sociedade**

Esta seção destaca o papel da universidade pública no âmbito social. Busca-se compreender a finalidade do ensino público superior sob a ótica dos gestores da UnB, seja no nível individual ou coletivo.

##### **Ensino**

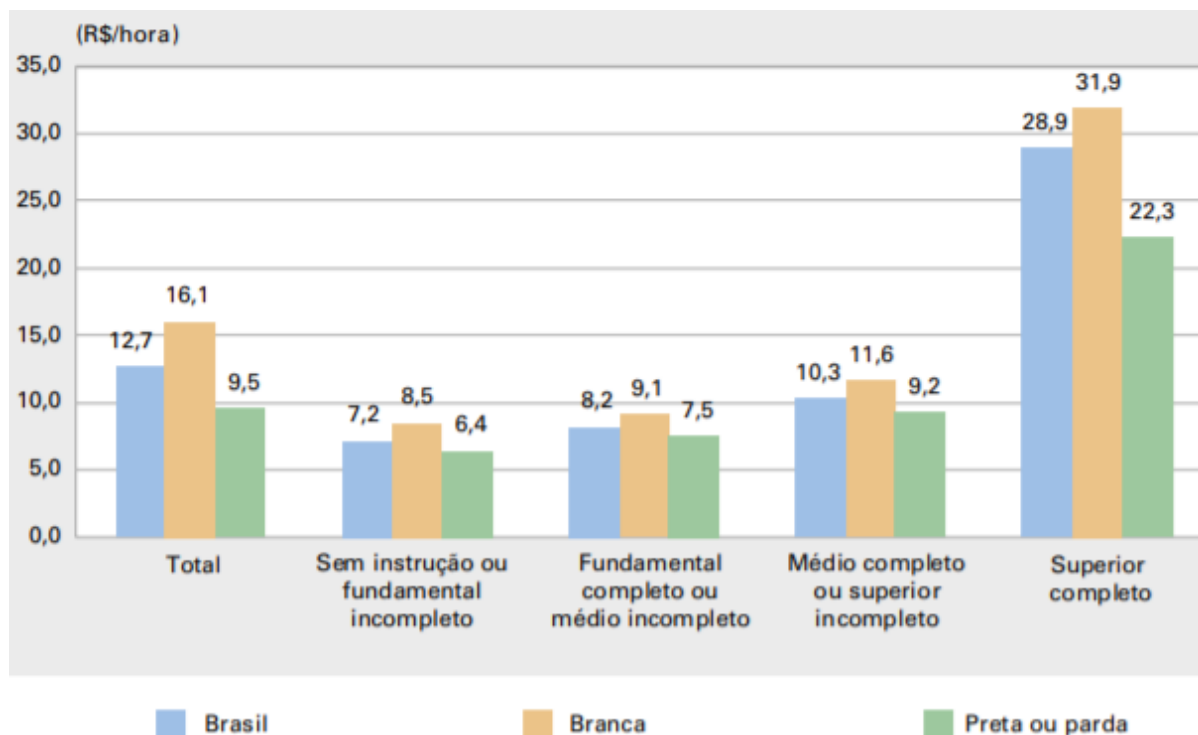
Individualmente, também se espera das universidades a formação profissional tecnicamente qualificada para ingresso no mercado de trabalho (RIBEIRO; MAGALHÃES, 2014). A TCH, dessa forma, surge para explicar os benefícios do ensino público superior, indicando ser a universidade o caminho para a mudança das condições individuais de vida.

A percepção dos gestores da UnB também destaca o benefício individual promovido pela educação superior. O E8 corrobora o que foi esposado acima, destacando ainda a responsabilidade com os alunos mais necessitados: *“eu acredito que o papel é muito importante porque dá condição para o aluno, de baixa renda, advindo de escolas públicas ter uma ascensão social [...] geralmente esses de classe baixa são os primeiros da família a entrar no ensino superior. Vários casos que a gente tem de alunos que vieram de família muito simples e que é a primeira oportunidade da família de ter alguém com ascensão social [...] tem muita coisa boa sendo feita aqui, Formação de alunos, saindo com formação muito boa, para fora do país, para as empresas”*.

Nesse mesmo sentido, o E9, ao afirmar que um dos papéis atuais das universidades públicas é a formação de profissionais qualificados para atender as demandas do setor público e privado. E prossegue: *“as pessoas, através da formação universitária, conseguem uma melhoria de padrão de vida. Em geral, as pessoas que fazem as melhores universidades conseguem melhores classificações no mercado de trabalho”*.

De fato, a inserção no mercado de trabalho é um ponto de relevância. Dados confeccionados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Síntese de Indicadores Sociais – DOC 3) constaram que, no Brasil, graduados com o diploma universitário ganham cerca de 2,5 vezes mais do que pessoas com ensino médio (enquanto no nível médio o rendimento/hora médio é de 10,3 reais, no ensino superior chega a 28,9 reais), conforme Gráfico 10, abaixo:

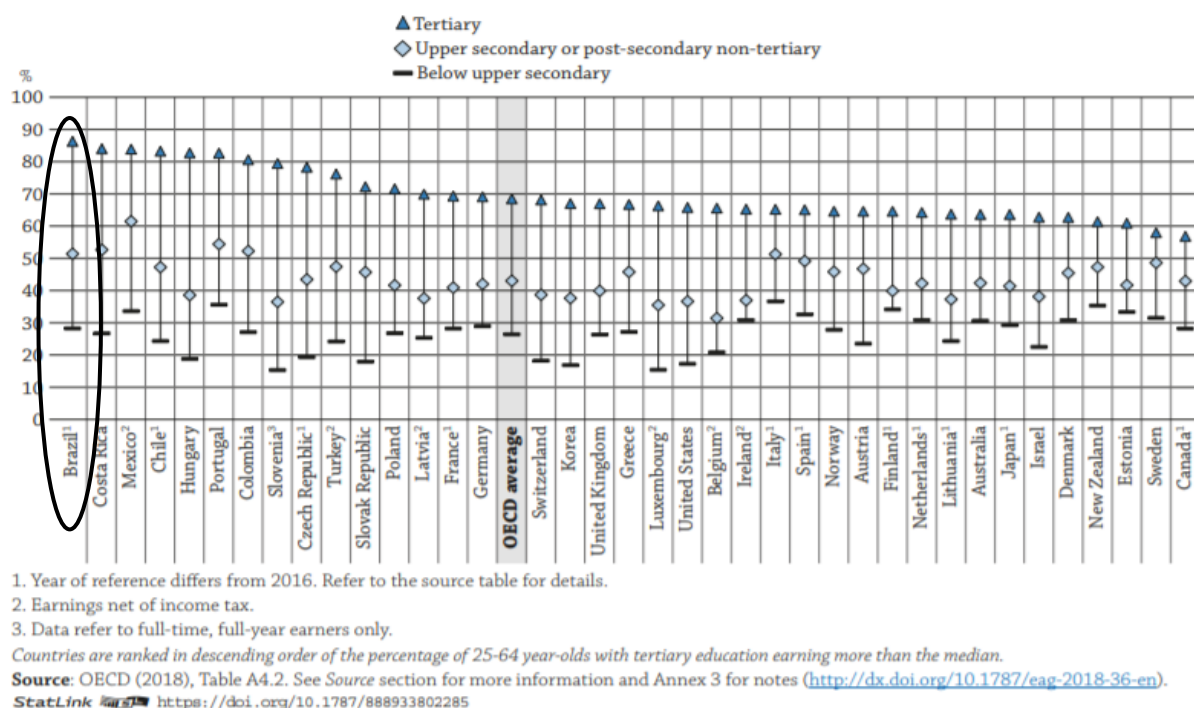
**Gráfico 10:** Rendimento-hora médio real do trabalho principal das pessoas ocupadas no ano de 2017



**Fonte:** IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, 2018.

A Tabela abaixo mostra o desempenho (do aspecto financeiro) de quem possui ensino superior quando comparado aos outros níveis educacionais, referente a medianas<sup>9</sup>. Percebe-se que o Brasil lidera nesse quesito, comparado aos integrantes da OCDE, como colocado no relatório *Education at a Glance*, ano 2018 (DOC 4):

**Gráfico 11** Percentual de adultos que ganham mais do que a mediana, por nível educacional, no ano de 2016, no Brasil.



Fonte: OCDE, 2018.

O Gráfico acima mostra que no Brasil quase 90% dos adultos com educação superior ganham mais do que a mediana. Tal fato pode justificar o afirmado pelos gestores acima. A universidade, principalmente a pública, detém suma importância para o ingresso no mercado de trabalho.

O E3 afirma que “a universidade faz parte desse percurso formativo do cidadão. E em uma esfera de ciclo onde você decide a sua vida profissional, aquilo que você vai se dedicar pelos próximos 35/40 anos da sua vida. Então o papel da Universidade é múltiplo e é

<sup>9</sup> Ganhos de todos os trabalhadores, sem diferenças nas horas trabalhadas.

*definidor de carreira*". Para o E4, *"sem a universidade pública, nós não teríamos os profissionais que a sociedade demanda"*.

Nesse sentido, a universidade pública possui uma grande responsabilidade social, uma vez que oportuniza todo esse espectro de ingresso no mercado de trabalho e melhoria das condições de vida também para o indivíduo mais necessitado<sup>10</sup>, que não teria condições financeiras para ingressar no ensino superior, se não fosse a universidade pública, que garante o ensino e a formação para aqueles que necessitam dessa formação pública. Portanto, a educação passar a ser considerada um instrumento para mudança dos padrões de mobilidade social (AGUIAR, 2010). Esse é o mesmo entendimento do E4: *"Então o papel da universidade pública social hoje é coesionar o país, ajudar a superar as desigualdades regionais"*. Há ainda a questão cíclica que a universidade pública entrega para a sociedade: formação de professores para a educação.

## **Pesquisa**

Outros gestores destacam a questão da pesquisa como primordial das universidades públicas. Comparada às IES privadas, as universidades públicas brasileiras possuem larga vantagem nas pesquisas.

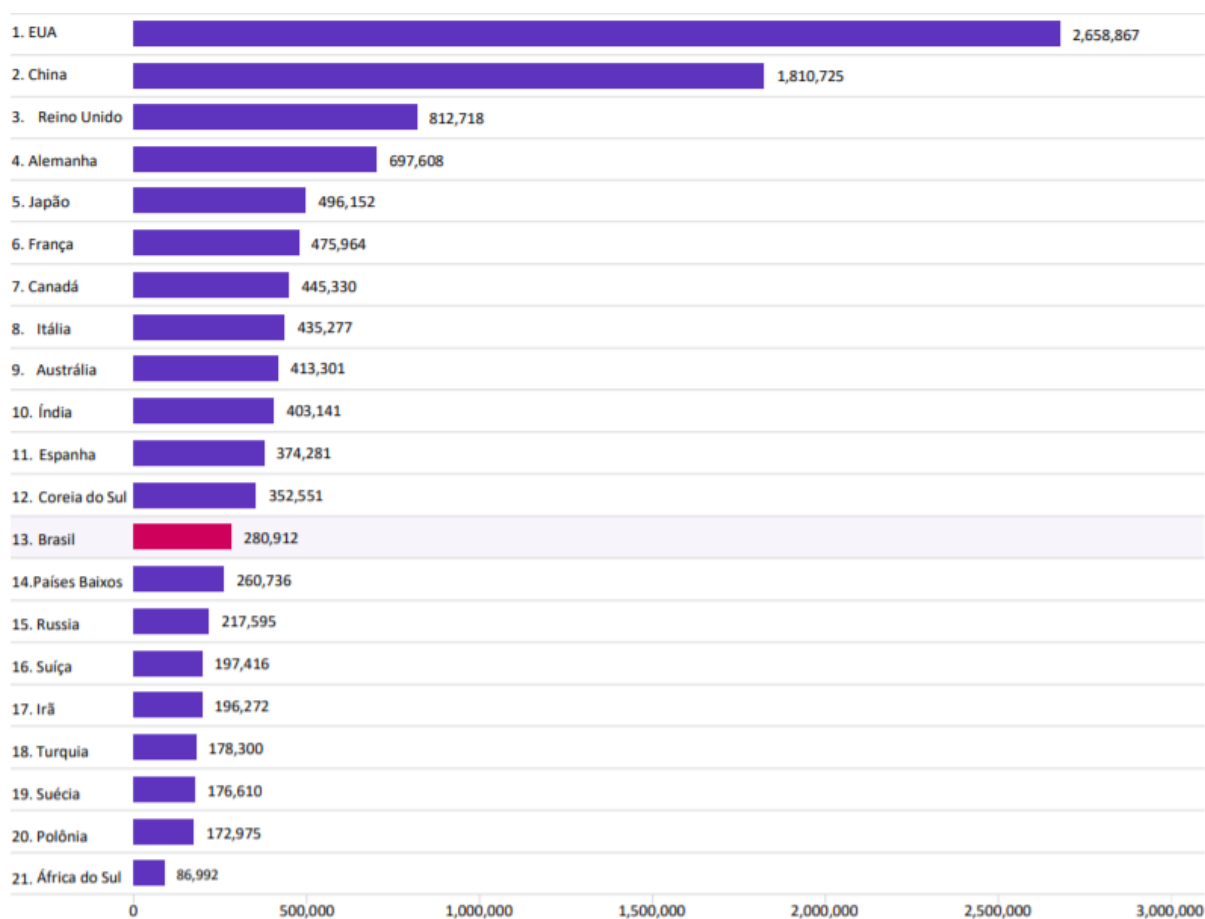
O E6 afirma que, apesar do número de universidade privadas ser superior às públicas, a situação na pesquisa se mostra diferente: *"Porque quando você pega os dados da pós-graduação essa situação se inverte. Cerca de 85% hoje é público e 15% é privado. A preponderância das instituições públicas na pesquisa é notória. Se a gente isolar algumas universidades como a USP, toda a pesquisa dela é maior do que o conjunto dos 80% privado. Você precisa de três federais para poder equiparar com a USP. A Unicamp também muito forte. Então as públicas realmente o papel social é fundamental, e eu diria que é estratégico. Boa parte da pesquisa de ponta hoje está nas instituições públicas"*.

---

<sup>10</sup> Será detalhado nos próximos tópicos o perfil dos estudantes das universidades públicas, de forma a demonstrar que a maioria pertence à classe menos favorecida da sociedade.

Em um relatório denominado *A Pesquisa no Brasil: Promovendo a Excelência*, disponibilizado pela Web of Science Group (segmento da Clarivate Analytics – DOC 5), constatou-se que o Brasil possui um número expressivo de publicações acadêmicas, encontrando-se na 13ª colocação mundial em termos de produção de trabalhos de pesquisa entre os anos 2013 a 2018, com uma produção de 280.912 artigos e revisões publicadas, conforme Gráfico abaixo:

**Gráfico 12:** Artigos e revisões indexados na Web of Science Group nos anos 2013 – 2018.



**Fonte:** Análise preparada para a CAPES pelo Grupo Web of Science, 2018.

De acordo com o relatório (DOC 5), somente em 2018, pesquisadores brasileiros publicaram mais de 50 mil artigos. O crescimento da produção em 2018 é 30% superior aos anos anteriores observados, além de ser o dobro da média global.



O relatório da Web of Science Group (DOC 5) confirma a observação do E6. As primeiras colocadas do ranking são todas instituições públicas, sendo que a UnB se encontra entre as 15 instituições no Brasil que mais produzem pesquisas (11<sup>a</sup> colocação):

**Figura 05:** Produção científica das 15 universidades mais produtivas em cinco categorias da CAPES e sua produção total nas 9 categorias.

	Ciências da Saúde	Ciências Biológicas	Ciências Exatas e da Terra	Ciências Agrárias	Engenhiarias	Todas as Areas (9)
Universidade de Sao Paulo	21,912	17,025	14,536	6,476	6,819	58,899
Universidade Estadual Paulista	5,283	6,948	5,336	5,908	2,914	22,868
Universidade Estadual de Campinas	5,719	4,416	6,571	1,989	3,941	19,317
Universidade Federal do Rio de Janeiro	4,672	5,351	5,503	981	3,038	17,484
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	5,199	4,009	3,960	2,168	2,599	15,860
Universidade Federal de Minas Gerais	5,233	4,349	3,293	1,809	2,108	14,904
Universidade Federal de Sao Paulo (UNIFESP)	7,372	3,186	1,212	358	724	11,228
Universidade Federal do Parana	2,133	3,333	2,486	2,190	1,628	9,995
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	2,473	1,974	2,468	1,358	2,284	9,162
Universidade Federal de Pernambuco	1,778	2,302	2,391	662	1,082	7,098
Universidade de Brasilia	1,756	2,039	2,023	895	892	7,056
Universidade do Estado do Rio de Janeiro	2,110	1,315	3,046	281	1,030	7,039
Universidade Federal de Sao Carlos	977	1,727	2,643	670	2,072	6,980
Universidade Federal de Viçosa	602	2,726	940	3,064	441	6,893
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)	1,247	1,809	1,425	2,522	782	6,670

**Fonte:** Análise preparada para a CAPES pelo Grupo Web of Science, 2018.

O relatório supramencionado afirma ainda que apenas as 15 universidades públicas listadas produzem mais de 60% da produção total de pesquisa no Brasil.

## Extensão

Outro ponto a se destacar é a importância social das universidades públicas. As IES públicas interagem com toda a sociedade por meio das pesquisas, da extensão e de outros serviços que prestam para a sociedade.

Alguns gestores mencionaram a extensão como ponto chave de importância social das universidades públicas. De acordo com o E5: *“essa é uma universidade que trabalha plenamente para a sociedade. Então, em termos sociais também, ela devolve, por meio da extensão, praticamente tudo aquilo que é investido aqui. A gente não gera só pesquisa. A gente gera também um auxílio para a sociedade”*.

Com efeito, a extensão universitária é, nos dizeres da UnB, *“um processo interdisciplinar educativo, cultural, científico e político com o objetivo de contribuir para democratizar as relações entre a Universidade e a Sociedade”*. Apesar de prevista constitucionalmente, a extensão é oferecida principalmente pelas universidades públicas, conforme menciona o E7: *“porque a universidade privada, por mais qualificada que seja no ensino, elas não desenvolvem a extensão, apesar da CF afirmar que a universidade é um tripé (ensino, pesquisa e extensão)”*.

Em suma, em termos sociais, a universidade devolve, por meio da extensão, tudo aquilo que é investido.

Vê-se que o papel da universidade pública, na visão dos gestores das UnB, é proporcionar ensino de qualidade principalmente para as camadas mais pobres, que não possuem acesso ao ensino universitário. Contudo, o papel da universidade pública vai muito além do ensino. A universidade devolve para a sociedade em forma de pesquisas, que podem ser aproveitadas inclusive em políticas públicas. Além disso, a extensão se mostra como a forma direta de prestação de serviços à sociedade.

Desse modo, a universidade assume extrema importância no atendimento das demandas da sociedade, seja de forma indireta (ensino), direta/indireta (pesquisa) e direta (extensão).

#### **4.2. Perfil dos alunos das universidades públicas e verbas assistenciais**

O tópico possui relação com a investigação sobre a mudança de paradigma das universidades públicas brasileiras, no que diz respeito à avaliação atual do perfil dos estudantes. Essa análise sobre o perfil dos alunos impacta diretamente nos planos de assistência universitária. A depender do perfil dos estudantes das universidades públicas, a assistência se faz mais necessária ou não.

De acordo com o apresentado no presente trabalho, a verba percebida pela UnB, por intermédio do ECR seria repassada para melhorias da universidade, com atenção especial no auxílio dos estudantes com vulnerabilidade econômica. Assim, a verba arrecadada por quem possui condições proporcionaria um auxílio para os mais necessitados, permitindo que estes possam ter igualdade de condições dentro do âmbito universitário.

Seguindo o conceito idealizado de universidade pública no Brasil, como instrumento de transformação social, os entrevistados foram indagados sobre suas percepções acerca das classes que eram predominantes nas universidades públicas. Apenas o E2 afirmou que, pela sua percepção, a classe predominante são os ricos, ou seja, *“o grupo que se encontra nos percentis maiores da distribuição de renda do Brasil”*.

Entretanto, o entrevistado afirma que a presença das classes mais baixas aumentou, destacando ainda que tal fato é um recorte do Brasil: *“Agora, veja. Tem pobre. Ou pelo menos tem classe média na UnB. E tem rico e tem pobre. Ou seja: a UnB é um recorte do Brasil. Com suas desigualdades, com gente rica, com gente pobre, naquilo que nos anos*

*80 foi cunhado como Belíndia né? Brasil tem um pedaço de Bélgica e um pedaço de Índia. Ou uma grande Índia né? Então a UnB é um retrato do Brasil”.*

Na opinião do E6, apesar de ter havido o aumento das classes mais necessitadas nas universidades públicas, ainda há cursos que predominam as classes menos necessitadas. O entrevistado destaca os cursos de Medicina e Engenharia como cursos ainda elitistas, ao afirmar que *“evidentemente que ainda tem cursos que ainda são elites. Cursos de medicina, apesar das cotas sociais e raciais, ainda é um curso de elite. Engenharia um pouco”*.

Para os demais entrevistados, nas universidades públicas, em especial nas IFES, as classes mais necessitadas se tornaram a maioria. O E1, por exemplo, afirma que *“hoje tem uma maioria de alunos que vêm de classe pobre. Alunos que precisam dos auxílios do DAC, alunos que precisam dos estágios de 400/600 reais de bolsa para se manter, alunos que mantém família com essas bolsas”*. O E8 também destaca os estudantes mais necessitados e que utilizam a assistência estudantil: *“Aqui, classe C. Boa parte [...] e a gente vê realmente que necessitam desse apoio da assistência estudantil. A gente tem um setor aqui, a DDS, que ela faz esse acompanhamento e realmente tem uma demanda grande de apoio estudantil. E outros que não têm, mas que usam o passe estudantil, vem muito de ônibus etc”*.

O E3 adverte para o equívoco da análise das classes sociais presentes na UnB levando-se em conta o número de carros que transitam e permanecem na UnB: *“Por que as pessoas dizem assim: os estacionamentos da UnB estão cheios de carros, então conclui-se que o aluno é rico. A UnB tem 40.000 alunos, mais 2500 funcionários e 2500 professores. Quantas vagas de carro tem na UnB? Menos de 2000. Se cada professor viesse com carro não daria. E não aumentou o número de vagas. Então essa coisa que dizem: tá cheio de carro, tá completamente errada. Biblioteca recebe gente de fora, por exemplo. Isso aqui é uma cidade aberta, não entra só quem vem estudar. Então a medição não é um estacionamento cheio de carro. Você tem os dados oficiais por CPF”*.

A percepção geral dos gestores coincide com estudo realizado pela ANDIFES (DOC 6), onde constatou-se que cerca de 70% dos alunos das IFES vêm de família com renda mensal per capita de até 1,5 salário mínimo, de acordo com Tabela 10:

**Tabela 10:** Graduandos por faixa de renda mensal familiar per capita no Brasil, ano 2018.

<b>Faixa de renda mensal familiar <i>per capita</i></b>	<b>%</b>
Até meio SM	26,6
Mais de meio a 1 SM	26,9
Mais de 1 a 1 e meio SM	16,6
<b>SUB-TOTAL ATÉ 1 E MEIO SM</b>	<b>70,2</b>
Mais de 1 e meio a 3 SM	16,7
Mais de 3 a 5 SM	5,9
Mais de 5 a 7 SM	2,8
Mais de 7 a 10 SM	0,8
Mais de 10 a 20 SM	0,6
Mais de 20 SM	0,1
Não respondeu	3,0
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** ANDIFES. V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) graduandos (as) das IFES (2018).

De acordo com a Tabela acima, mais de 2/3 dos alunos das IFES estão em situação de vulnerabilidade econômica, fazendo jus aos benefícios do PNAES. Esse número de estudantes de fato eleva a necessidade de assistência estudantil.

Em relatório desenvolvido em 2017 pela Diretoria de Desenvolvimento Social - DDS (DOC 7), restou comprovado o aumento do número de beneficiados pelos diversos programas de assistência estudantil na UnB, conforme Tabela 11, abaixo:

**Tabela 11:** Estudantes participantes dos Programas da Assistência Estudantil por programa e por ano - 2011 a 2017.

Ano	Bolsa Alimentação (Graduação e Pós)		Auxílio Socioeconômico (Graduação)		Moradia Estudantil da Graduação		Moradia Estudantil da Graduação - Transporte		Moradia Estudantil da Pós-Graduação		Auxílio Creche (Graduação)		Bolsas Emergenciais pagas (Graduação)	
	Total	Variação %	Total	Variação %	Total	Variação %	Total	Variação %	Total	Variação %	Total	Variação %	Total	Variação %
2011	1.972	-	1.006	-	482	-	0	-	117	-	0	-	150	-
2012	2.604	32%	1.206	20%	467	-3%	0	-	107	-9%	0	-	294	96%
2013	3.216	24%	1.480	23%	717	54%	0	-	116	8%	0	-	400	36%
2014	4.182	30%	1.938	31%	1.126	57%	0	-	112	-3%	0	-	384	-4%
2015	4.816	15%	2.432	25%	1.197	6%	0	-	106	-5%	0	-	333	-13%
2016	5.391	12%	2.964	22%	1.598	34%	0	-	117	10%	0	-	281	-16%
2017	6.768	25,5%	3.359	13,3%	1.841	15,2%	50	-	99	-15,4%	10	-	325	16%

**Fonte:** Universidade de Brasília, 2017.

Segundo a Tabela 11, o número de graduandos assistidos por bolsa alimentação, auxílio socioeconômico e moradia estudantil (graduação), por exemplo, mais que triplicou entre 2011 e 2017.

De acordo com alguns entrevistados, o aumento do número de alunos com renda inferior deu-se principalmente por políticas de expansão do ensino superior (em especial o Reuni, instituído pelo Decreto 6.096/2007 – DOC 8), além das políticas inclusivas. Esse fato é confirmado pelo E9: *“Hoje na universidade tá predominando a classe C. Com as políticas de acesso e permanência na universidade, ampliação de vagas pelo REUNI, se tem uma mudança radical, não só do ponto de vista da classe social, mas do ponto de vista da diversificação. Então se tem uma mudança completa na universidade hoje. As pesquisas têm mostrado que as classes mais necessitadas estão predominando. Não só na UnB, mas nas universidades em geral”*.

O E6 possui o mesmo entendimento, atribuindo às políticas de inclusão (tais como o Reuni) a mudança de perfil da universidade pública nos últimos 15 anos. O Reuni foi criado com o intuito de ampliar o acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas

universidades federais, considerando a meta de expansão da oferta de educação superior constante no PNE (Lei 10.172/2001 – DOC 9), que é prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos. Assim, considerando a intenção do governo, houve um aumento considerável no número de IFES e seus respectivos *campi*, em comparação à 2002, conforme Tabela 12:

**Tabela 12:** Número e taxa de crescimento das instituições federais de ensino superior e de *campi*, por regiões geográficas, anos 2002 e 2017.

Região	Universidades			Campi		
	2002	2017	Δ%	2002	2017	Δ%
Norte	8	10	25,0	24	69	187,5
Nordeste	12	18	50,0	30	106	253,3
Sul	6	11	83,3	29	76	162,1
Sudeste	15	19	26,6	46	110	139,1
Centro-oeste	4	5	25,0	19	47	147,4
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>63</b>	<b>40,0</b>	<b>148</b>	<b>408</b>	<b>175,7</b>

Fonte: ANDIFES. V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) graduandos (as) das IFES (2018).

A UnB presenciou este crescimento oriundo do PNE e Reuni. Os próprios *campi* universitários do Gama<sup>11</sup> (FGA), Ceilândia<sup>12</sup> (FCE) e Planaltina<sup>13</sup> (FUP) foram criados e construídos nesse período.

Com a mudança das classes sociais nas universidades públicas nos últimos anos, os recursos destinados ao PNAES têm se mostrado insuficientes para atender à grande demanda existente, de acordo com relatórios elaborados pela UnB e ANDIFES. O Relatório de Gestão da UnB (DOC 1) afirma que “*com mais diversidade socioeconômica e cultural na Universidade, crescem também os desafios para a oferta de recursos aos estudantes para promover a conclusão da jornada acadêmica com sucesso, dentro do tempo previsto. Nesse*

<sup>11</sup> O *campus* Gama foi criado em abril/2011.

<sup>12</sup> O *campus* Ceilândia foi criado em agosto/2008.

<sup>13</sup> O *campus* Planaltina foi criado em maio/2006.

sentido, foram expressivos os impactos decorrentes do congelamento dos recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) em 2018”. Já a V Pesquisa Nacional realizada pela ANDIFES (DOC 6) afirma que há um déficit de moradia estudantil nas universidades públicas brasileiras.

Essa insuficiência de recursos se dá por conta do aumento da demanda aliado à diminuição de repasse público às universidades públicas, conforme já relatado no presente trabalho. Disso advém o decréscimo do valor investido pelo governo no PNAES, desde 2016, nos termos da Tabela 13:

**Tabela 13:** Valor nominais do recurso PNAES, ano 2008/2018.

Ano	PNAES NACIONAL	Δ%
2008	R\$ 125.300.000,00	-
2009	R\$ 203.000.000,00	62,0
2010	R\$ 304.000.000,00	49,8
2011	R\$ 395.189.588,00	30,0
2012	R\$ 503.843.628,00	27,5
2013	R\$ 603.787.226,00	19,8
2014	R\$ 742.720.249,00	23,0
2015	R\$ 895.026.718,00	20,5
2016	R\$ 1.030.037.000,00	15,1
2017	R\$ 987.484.620,00	- 4,1
2018	R\$ 957.178.952,00	- 3,1

**Fonte:** ANDIFES: V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) graduandos (as) das IFES (2018).

Percebe-se uma desarmonia entre o crescimento das universidades públicas e o valor investido em políticas de apoio aos estudantes, a exemplo do PNAES, conforme visto acima. Ou seja: apesar do perfil das universidades públicas, em especial a UnB, ter mudado com o passar dos anos (principalmente após a criação do Reuni e das políticas inclusivas), o



valor para assistência desses estudantes sofre atualmente uma redução, não obstante ser um valor superior ao que era à época da criação do Reuni.

### 4.3. Autonomia de gestão financeira e diversificação das fontes de financiamento

A relação entre autonomia e o modelo de financiamento, objeto desse estudo, é nítida. A intensidade da autonomia de gestão financeira impacta diretamente na diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas. A questão da autonomia universitária, no contexto das entrevistas, diz respeito à possibilidade de utilização dos valores arrecadados no espaço da própria universidade.

O tema encontra proteção da CF/88 (DOC 10), mais especificamente em seu artigo 207, além da previsão legal, contida no art. 53 da LDB (DOC 11). Todavia, na prática, a autonomia universitária (gestão financeira) encontra diversos obstáculos. Fernandes e Gaspar (2018) pontuam que a autonomia de gestão financeira das universidades públicas ainda esbarra em muitas dificuldades, principalmente em momentos de crise econômica.

Na opinião dos gestores entrevistados no presente estudo, a autonomia (ou a falta dela) é o maior entrave para a questão da diversidade das fontes de financiamento. Destacou-se, primeiramente, a resposta preliminar sumária dos entrevistados ao serem questionados se é possível dizer que a universidade possui autonomia de gestão financeira:

**Tabela 14:** Percepção preliminar dos gestores sobre a autonomia de gestão financeira na UnB.

<b>Entrevistado</b>	<b>Verbalização preliminar sobre a autonomia</b>
<b>E1</b>	“Nenhuma”.
<b>E2</b>	“Em certa medida. O problema é que

	ninguém tem autonomia de gestão de recurso financeiro no Brasil.”
<b>E3</b>	“Não. Lógico que não.”
<b>E4</b>	“Não. A constituição fala isso, mas parece que não temos.”
<b>E5</b>	“Não. Não tem nenhuma.”
<b>E6</b>	“Não.”
<b>E7</b>	“Tem que ter né? Mas muito afetada.”
<b>E8</b>	“De jeito nenhum. Essa autonomia universitária é mentira.”
<b>E9</b>	“Não tem como dizer que existe autonomia.”

**Fonte:** dados da pesquisa.

A atual situação da UnB reflete a dificuldade da instituição utilizar os recursos próprios arrecadados. A principal causa ocorreu em 2016, com o advento da Emenda EC 95/2016, conhecida como a PEC dos gastos (DOC 12), que impôs um teto orçamentário às atividades financeiras dos órgãos públicos, incluindo aí as universidades públicas. A partir de então, a autonomia de gestão financeira e administrativa (que reverbera na diversificação das fontes de financiamento) restou bastante afetada. Para que a UnB possa ter acesso ao superávit financeiro (sobra de caixa que pode ser ocasionada pela arrecadação própria) seria necessário ter como contrapartida anulação de crédito destinado pela LOA.

Alguns gestores entrevistados também atribuíram à EC 95/16 (DOC 12) a diminuição da autonomia universitária. O E6 afirma que *“a dificuldade da UnB não é arrecadar. A grande dificuldade aqui, com a PEC do teto, a UnB tá limitada muito a esses*

*recursos próprios, à fonte 250. Aquilo que ela arrecada nem sempre ela pode gastar”*. Na visão do E5, enquanto viger o teor da EC 95/16, nada funcionará no Brasil.

No ano de 2018, por exemplo, de acordo com o Relatório de Gestão 2018 (DOC 1), foi expedida a Portaria 9.420, da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão (SOF/MPOG) – DOC 13, que estabeleceu que o uso do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2017 (relativos às fontes de recursos próprios não-financeiros e financeiros) deveria ser aplicado em pagamento de despesas obrigatórias de pessoal inativos e pensionistas, encargos sociais, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo. Em suma, dos R\$ 99 milhões de superávit na UnB em 2017, foram retirados de sua gestão R\$ 80 milhões, para pagamento de despesas relativas aos inativos e pensionistas da universidade. Tal fato é ressaltado pelo E1: *“Por que o orçamento da UNB, dos 90 milhões que ela produziu, 8 milhões foi devolvido ano passado. Quer dizer: 81 milhões ficou para o governo, de aluguéis, do que a gente gera de marca de produto”*.

Desse modo, ocorre uma situação inusitada no serviço público brasileiro, que é o órgão ter a verba, mas não ter previsão orçamentária para poder utilizá-la. Esse fato é destacado pelo E7: *“O governo, pra fazer superávit, estabeleceu um teto é nós temos uma situação absolutamente inusitada. Esdrúxula mesmo. Nós temos o financeiro, mas não temos o orçamentário. Normalmente é o contrário. Tem a previsão orçamentária, mas não tem o ingresso de dinheiro. Aqui nós temos dinheiro, que a própria universidade capta, que não é repasse do governo federal, mas não pode gastar porque esbarra no teto orçamentário”*. Essa situação excepcional também foi destacada pelo E8, quando assume que, *“devido ao teto orçamentário, a gente não pode executar, mesmo tendo financeiro”*.

O E9 expõe que a restrição orçamentária, trazida pelo EC 95/16 (DOC 12), causa um desestímulo à arrecadação própria, pois, de acordo com sua opinião, *“não adianta você*

*correr para arrecadar, você não pode investir mais do que aquilo que está na lei orçamentária”.*

O fato supramencionado é corroborado por uma Circular emitida pela UnB em 2019. Trata-se da Circular 009/2019 do DPO (DOC 14) que informa a não possibilidade de utilização do excesso arrecadado:

Por meio da Fonte de Recursos Próprios (0250), a UnB recebe recursos oriundos de toda a arrecadação realizada diretamente pela Universidade, tais como: aluguéis, taxa de manutenção de imóveis alugados (condomínio), projetos acadêmicos (exceto TED), cursos, etc.

Para executar uma despesa utilizando recursos próprios é necessário que a Universidade preencha três requisitos: ter orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) em montante suficiente na Fonte de Recursos Próprios, ter efetivamente arrecadado o recurso financeiro e possuir limite de crédito orçamentário autorizado. Isso significa que a UnB NÃO pode utilizar os recursos próprios captados que excedam o valor aprovado na LOA para emissão de empenhos.

Os tetos orçamentários (valor máximo do orçamento) da LOA para as diferentes fontes de recursos são determinados pelo MEC. O valor solicitado pela UnB para recursos da fonte própria quando da elaboração do PLOA 2019 foi de cerca de R\$ 130 milhões. No entanto, o valor autorizado e aprovado na LOA 2019 para a Fonte 250 é R\$ 101.401.721,00. Já o limite de crédito orçamentário (o que podemos de fato utilizar) varia ao longo do ano, dependendo de nossa arrecadação e também de deliberação pelo MEC.

Até o dia 06 de maio de 2019, os recursos arrecadados pela UnB na Fonte 250 já totalizavam mais de R\$ 44 milhões. No período de maio a dezembro de 2019, a projeção de arrecadação da UnB é de cerca de R\$ 53 milhões, oriundos de aluguéis residenciais e comerciais da UnB, de taxas de ocupação (condomínio) e do contrato de gestão UnB/OS Cebraspe, entre outras. Juntos, esses recursos já totalizariam mais de 96% de nosso orçamento na fonte de recursos próprios.

A Administração Superior da UnB tem envidado esforços para ampliar esse orçamento junto ao MEC, à Andifes, ao Forplad e aos representantes do DF no Congresso Nacional, buscando soluções tanto para a questão orçamentária da fonte 250 quanto para o orçamento da Universidade como um todo.

Face ao exposto, informo que, conforme as atuais projeções de arrecadação, não há disponibilidade orçamentária para novas arrecadações neste exercício. Dessa forma, face à escassez orçamentária, a execução de recursos financeiros na Universidade, ingressados em 2019 por meio de GRU, está condicionada à aprovação prévia por este DPO, mesmo nos casos em que a unidade tiver encaminhado ao DPO a previsão de arrecadação quando da elaboração da PLOA 2019. O Decanato permanecerá acompanhando os valores de arrecadação efetivamente realizados e irá manter a comunidade informada sobre o assunto, inclusive sobre eventual possibilidade de arrecadação por unidades acadêmicas.

Cumpramos registrar que os recursos financeiros arrecadados em 2019 e não empenhados, por escassez orçamentária, serão, em março do ano subsequente, apurados pelo Tesouro Nacional, convertendo-se em "superávit financeiro", sem que se tenha garantia de que esses recursos possam vir a ser utilizados pela Universidade para a finalidade prevista. É necessário ressaltar que, em 2018, por meio da Portaria SOF nº 9.428, R\$ 80 milhões dos cerca de R\$ 99 milhões de superávit da UnB foram reduzidos para fins de pagamento de inativos e pensionistas, tendo sido efetivamente utilizado o montante de R\$ 70,3 milhões para o pagamento dessas despesas obrigatórias.

Como se vê, a restrição orçamentária causa enormes prejuízos no que diz respeito à busca de fontes de financiamento pela própria universidade. Ultrapassando-se o limite orçamentário, o excesso arrecadado pela UnB não pode ser investido para melhoria da universidade. O excesso vai para direto para a conta do Governo Federal.

Ao serem questionados sobre a importância da diversificação das fontes de financiamento para o desenvolvimento da autonomia da universidade, todos os entrevistados concordam que essa variação das fontes traz inúmeros benefícios para a universidade.

Para a E1, a diversificação das fontes é da própria natureza da instituição: *“eu acho que diversificação das fontes de financiamento mantém a lógica da diversidade que a universidade carrega com ela [...] essas outras fontes de financiamento ajudariam sim no desenvolvimento da autonomia da universidade, se esse dinheiro chegasse aqui e de fato nos fosse dada a tal da autonomia universitária”*. Esse é o mesmo entendimento do E2, para o qual a diversificação é *“papel da universidade”*.

O E2 inclusive adere à possibilidade de participação dos alunos egressos nesse custeio, ao afirmar que *“a UnB tem caso de ex alunos que hoje estão no mercado, estão ganhando dinheiro, estão fazendo fortuna. Esses caras poderiam ter incentivos pra fazer doações como é feito em alguns países do mundo afora”*.

Em outra vertente, o E7 sustenta a diversificação como forma de evitar interferências estatais dentro da universidade, ao intervir no montante de verba das universidades: *“se a UnB depende menos do MEC, de repasses, fica menos refém do humor estatal. A autonomia de gestão financeira contribui para a autonomia universitária como um todo”*.

Apesar de defenderem a diversificação das fontes de financiamento, todos os entrevistados fizeram uma ressalva para a questão da barreira orçamentária. O E8, por

exemplo, defende que a diversificação das fontes de fato ajudaria na UnB se fosse possível a aplicação dos recursos.

Na visão da E3, para que haja uma saudável diversificação do financiamento, é necessária *“alguma lei que desse realmente autonomia financeira”*. No mesmo sentido o E6: *“Eu acho que o que precisaria era de um modelo onde se desse mais autonomia para arrecadar e gastar. Hoje tem dificuldades em arrecadar e gastar”*.

Por fim, alguns entrevistados defendem o caráter suplementar da medida, com o Estado ainda como o principal mantenedor das universidades públicas, tendo em vista o caráter social da instituição, conforme relatado nos tópicos anteriores. O E4 menciona: *“Diversificação. Não substituição de uma por outra. Ampliar. Toda fonte a mais é melhor. Se for em substituição da anterior, é enxugar gelo”*.

O E3 possui a mesma visão suplementar das fontes alternativas, mantendo a base estatal de financiamento: *“Agora, a legislação tem que permitir que a universidade consiga usar da sua criatividade e do seu potencial para se auto sustentar. Mas não é para deixar de ter o financiamento externo não [...] tem que ter aquilo que é metabolismo basal. Sobrevivência mínima. E permitisse a universidade se manter”*. A E5 destaca que *“nenhuma universidade pública consegue sobreviver só com autofinanciamento. É necessário o financiamento do governo. Não tem como o governo não colocar dinheiro.”*

#### **4.4. Distribuição dos recursos próprios**

O desempenho do papel das universidades públicas depende da forma como a divisão dos valores ocorre no âmbito da universidade.

Quanto à distribuição dos recursos públicos, este obedece aos mandamentos do Decreto 7.233/2010 (DOC 15), que determina a elaboração de uma matriz orçamentária (nas

IFES se denomina Matriz ANDIFES), que deverá ter os seguintes parâmetros (não excluídos outros):

- o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;
- a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;
- a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;
- o número de registro e comercialização de patentes;
- a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;
- os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004;
- a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e
- a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento.

Em contrapartida, os recursos arrecadados pela UnB são distribuídos conforme regras internas estabelecidas pela própria universidade. A norma interna que regulamentou a utilização das verbas advindas dos recursos próprios é a Resolução do Conselho de Administração - CAD 01/2009 (DOC 16), que destaca em seu artigo 1º a importância da

captação de recursos da UnB como forma de aprimorar as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Ainda, é importante observar que os recursos próprios também podem ser utilizados para a manutenção das instalações físicas da universidade, como preceitua o E7: “*A Universidade pública (a UnB em particular) tem uma estrutura material muito deficiente. Basta você entrar nos banheiros dos nossos prédios, basta você frequentar os prédios né? Você vê que os prédios têm uma manutenção muito precária. Então nós temos um ensino de excelência, mas nós temos uma estrutura material muito deficiente*”.

Posteriormente, adveio a Resolução do Conselho de Administração - CAD 45/2014 (DOC 17) que, revogando alguns itens do regulamento supramencionado, expõe como deverão ser distribuídos os recursos próprios arrecadados pela universidade:

Art. 2º. Os recursos cobrados a título de custos indiretos serão incorporados ao orçamento da FUB e destinados na seguinte proporção:

I – 50% para a unidade captadora; e

II – 50% para a Fundação Universidade de Brasília.

§1º Os recursos da unidade captadora destinam-se às ações incluídas no Plano de Desenvolvimento Institucional da unidade.

§2º Dos recursos da Fundação Universidade de Brasília pelo menos 5% serão destinados a editais de ensino, pesquisa e pós-graduação desenvolvidos pelo Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação e, pelo Decanato de Ensino de Graduação, aprovados no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.

Tal forma de divisão da receita é um misto entre o sistema global (o valor arrecadado por determinado órgão da UnB vai para a universidade como um todo) e departamental (parte do valor arrecadado fica para o próprio órgão arrecadador). Esse modelo misto é defendido por todos os entrevistados na presente pesquisa. O E2 pontua que “*pode criar um sistema em que uma parte dos recursos vai para a universidade como um todo, que é para diminuir eventuais desigualdades ou sustentar os mais frágeis, entendeu? Então eu acho que você pode criar um sistema que seja misto*”.



O E4 destaca a forma global para distribuição dos recursos próprios, ao defender que *“a universidade é um corpo único. A estrutura de departamentos é uma forma que a gente organiza para administrar a universidade [...] se você pegar a taxa, fracionar ela e dar um pouquinho para cada um para fazer você nunca vai fazer o prédio em lugar nenhum.”*. O E1 defende a aplicação global para evitar políticas organizacionais meramente para captação de verba: *“Eu acho que deveria ser global, porque se faz isso por Departamento, você pode começar a ter interesses [...] pra gerar fundo etc”*.

A importância da fatia global na distribuição de recursos se dá pelo fato de que nem todos os órgãos/departamentos da UnB são grandes captadores de recursos, como destaca a E9: *“Mas você tem que entender que em algumas áreas a arrecadação não é tão fácil. Tem departamento que não arrecada nada. Mas são importantes. A gente tem que ter mecanismo de financiamento de ações de universidade, sejam cursos e departamentos que tem dificuldade de captar recursos”*.

O E3 dá um exemplo de como as especificidades de uma universidade pública podem gerar injustiças no momento de distribuição dos recursos próprios, se fosse seguido apenas o modelo departamental: *“Aí você tem os equilíbrios das especificidades: eu não vou dar aula de harpa para 50 alunos. Aula de harpa é para um aluno e um professor. Por isso que a universidade não é faculdade, não é escola superior. Você tem as especificidades do curso. É caro”*.

Além da forma global, os entrevistados também defenderam a aplicação de metade das receitas próprias obtidas aos departamentos angariadores dos fundos. De acordo com os entrevistados, tal medida se mostra justa, nos termos do que foi relatado pelo E7: *“A administração superior ter um aporte de recursos, mas não deixar de distribuir aos institutos e faculdades que vivenciam no seu dia a dia as necessidades mais prementes da comunidade acadêmica. Sejam professores, sejam estudantes, sejam os servidores”*.

Na visão do E2, a distribuição dos recursos próprios para os departamentos cria um incentivo para uma competição entre os órgãos, o que pode vir a ser saudável para a universidade: *“você cria uma espécie de mercado. Pessoas vão disputar e competir por recursos. Isso tem efeitos interessantes. Por que você vai tentar melhorar o seu serviço, vai melhorar a oferta de cursos”*. Já para a E9, a distribuição à instituição captadora reafirma princípios de justiça. No mesmo sentido, afirma a E3: *“Se os alunos evadem, não formam, porque os outros que são eficientes vão pagar pra você que é ineficiente? Então se a gente fugir do mérito, você sucumbe. Eu acredito muito nisso”*.

Como se percebe, é consenso entre os gestores da UnB que a distribuição dos recursos próprios arrecadados deve se dar de forma equilibrada entre a própria instituição e o órgão responsável pela arrecadação da verba. Dessa forma, os entrevistados acreditam ser possível realizar as missões institucionais da UnB.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo mudou. A forma como se via o mundo há alguns anos se mostra diferente nos dias atuais. As novas tecnologias efetuaram uma verdadeira mudança no paradigma mundial. Logo, a forma como se via a universidade também se alterou com o passar do tempo.

Por conseguinte, novos desafios foram trazidos às instituições de ensino superior, principalmente às universidades públicas. As universidades, juntamente com o mundo, também necessitaram se adequar aos novos tempos, na tentativa de se manterem na vanguarda da sociedade moderna.

Um dos principais desafios diz respeito à sua manutenção financeira, pois houve uma grande mudança nas universidades brasileiras recentemente, passando pelo número de vagas no ensino público superior até a mudança do perfil dos alunos, que necessitam cada vez mais de recursos para assegurar sua manutenção na universidade. Somado a isso, houve uma queda de arrecadação no país (juntamente com o fato de que grande parte do orçamento ter como destino o pagamento da dívida pública), levando a uma crise financeira. Dessa forma, o modelo utilizado pelo Poder Público para manutenção financeira das universidades públicas atualmente se mostra incapaz de suprir as demandas surgidas.

Assim, o presente trabalho foi realizado com o intuito de contribuir para o estudo sobre as especificidades da diversidade das fontes de financiamento das universidades públicas, por intermédio da participação dos egressos (empréstimo de amortização condicionado à renda futura).

O ECR é uma modalidade de empréstimo que se dilui com o passar da vida economicamente ativa do egresso. O estudante permanece com o ensino público superior gratuito, em contrapartida oferece um percentual de seus ganhos após a formatura. O

programa é adotado há 30 anos pelas universidades públicas australianas com indicadores de um bom programa de governo.

A partir da metodologia realizada, constatou-se que a universidade pública possui crucial importância para uma sociedade que deseja uma verdadeira evolução social. A universidade entra nesse ponto como a principal desenvolvedora dos valores buscados pela sociedade. Na ótica dos entrevistados, a universidade pública é um dos pilares da diminuição das desigualdades sociais, possibilitando o ingresso de estudantes de baixa renda, que, de outra forma, não conseguiriam ingressar no ensino superior.

Ademais, de acordo com os entrevistados, as universidades formam trabalhadores para o mercado de trabalho, suprimindo uma necessidade iminente de profissionais capacitados. Possui ainda um importante destaque na formação de professores da educação básica.

A universidade pública passa, por fim, pelas pesquisas realizadas e pela extensão universitária, que é a principal forma (pelo menos a mais direta) de retorno dos serviços universitários à sociedade.

O estudo verificou uma mudança de perfil socioeconômico dos estudantes das IFES nos últimos 20 anos. Hoje em dia, a grande maioria é de baixa renda e necessita do auxílio estatal para sua subsistência enquanto universitários. Em contrapartida, verificou-se uma diminuição no financiamento da assistência estudantil nos últimos anos.

Para a realização de toda finalidade que social que pretende alcançar, são necessários recursos para as universidades públicas, que se mostram cada vez mais escassos, seja pela queda de arrecadação ou por opção política.

Valores arrecadados pela instituição, a exemplo do supramencionado ECR, auxiliariam na manutenção dos serviços universitários, tanto na conservação e expansão de sua estrutura física quanto na política de auxílios aos estudantes mais necessitados.

A partir do trabalho realizado na presente pesquisa, aponta-se a premente necessidade de aquisição de novas formas de financiamento das universidades públicas e mudanças de paradigma das normas referentes ao orçamento das universidades públicas.

Foi verificada também a opinião dos gestores sobre a forma de divisão das fontes próprias de financiamento. Verificou-se que o método atualmente realizado pela UnB (divisão 50/50 entre o órgão responsável pela receita e a universidade como um todo) ainda é a melhor forma de divisão dos valores, que prestigia o órgão/curso responsável pela receita além de todo o complexo universitário.

O estudo constatou um importante entrave para a implementação de formas de diversificação das fontes de financiamento, em especial o sistema de empréstimo condicionado à renda futura: a questão da autonomia de gestão financeira. O principal obstáculo para o ingresso de verbas arrecadadas pela própria universidade são as regras que impedem a fruição por completo da receita obtida.

Com efeito, a arrecadação própria é restringida pelo Estado, que impõe limites orçamentários, impedindo um grande potencial de arrecadação das universidades públicas, em especial a UnB, conforme foi constatado nas entrevistas realizadas.

Para que haja de fato uma mudança das universidades públicas, referente à diversidade arrecadatória, faz-se necessária uma verdadeira transformação da autonomia universitária (gestão financeira).

Em outras palavras: qualquer pretensão de inserção de um sistema novo de financiamento do ensino público superior deve passar primeiramente por uma mudança na autonomia de gestão financeira das universidades públicas.

Sabe-se que o Brasil enfrenta diversos problemas estruturais que impactam gravemente o orçamento das universidades públicas, dentre outras áreas. Um deles foi apontado na introdução, que é o grande percentual do capital público utilizado no pagamento

da dívida pública e seus juros, em detrimento de setores importantes da sociedade, como a saúde e a educação. Outro grave problema é a preferência na utilização da verba pública para o financiamento do ensino superior privado. Assim, o estudo dessas questões também se faz necessário.

A pesquisa sobre a diversidade das fontes de financiamento traz novos elementos que, juntamente com pesquisas sobre o orçamento público supramencionadas, enriquecem o debate sobre o financiamento e a manutenção das universidades públicas.

Destarte, recomenda-se, em termos de investigações futuras: estudos acerca do impacto financeiro da implementação do empréstimo de consignação condicionado à renda futura na UnB, com análise comparativa com dados que vislumbrem o controle da atividade trabalhista no Brasil; estudos que vislumbrem a continuidade desta pesquisa, possibilitando a investigação da autonomia de gestão financeira e sua relação com a diversificação das fontes de financiamento.

Ademais, futuras pesquisas são necessárias para assegurar que o ECR contemple as diferenças regionais, sociais e as minorias e, ao mesmo tempo, é fundamental que haja um esforço para compreender qual seria o aporte financeiro que tal sistema poderia proporcionar para as universidades nos diferentes cenários.

Conclui-se que o sistema de empréstimo de consignação condicionado à renda futura é uma alternativa viável para a UnB. Mantém-se a universidade gratuita em sua essência (não há nenhum custo imediato para o estudante), não sobrecarrega o egresso da universidade, ao mesmo tempo em que permite o ingresso de uma considerável fonte de receita para as universidades, que há tempos sofrem com a falta de receitas advindas do Poder Público.

Entretanto, para o sucesso do programa não basta sua simples implementação e acompanhamento. Juntamente com o advento do ECR, são necessários esforços legislativos

que possibilitem a efetiva fruição da autonomia de gestão financeira das universidades, de modo a permitir que as universidades públicas possam aproveitar as receitas próprias de maneira integral, sem limitação orçamentária.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, L. C. Um legado do Século XX para a política educacional do Século XXI: A Teoria do Capital Humano. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.40, p. 126-144, dez. 2010.

AUDY, J. A inovação, o desenvolvimento e o papel da Universidade. **Estudos Avançados**, n. 31, v. 90, 2017.

BANCO MUNDIAL. **Financing Education in Developing Countries: an exploration of policy options**. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/409491468763761554/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Um ajuste justo – análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARR, N. CHAPMAN, B.; DEARDEN, L.; DYNARSKI, S. Getting student financing right in the US: lessons from Australia and England. **Centre for Global Higher Education**, Working paper n. 16, mar. 2017.

BIRCH, E. R.; MILLER, P. W. HECS and HECS-HELP: Equity issues. **Journal of Higher Education Policy and Management**, v. 28, n. 2, p. 97–119, 2006.

BRASIL. Decreto nº 19.851/1931. **Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituida no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro/RJ, 15 abr. 1931. Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 18 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 27 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.026/1961. **Concede subvenção às Universidades equiparadas, mantidas por Instituições de caráter privado**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1961. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4026-20-dezembro-1961-353724-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 19 out. 2019.



\_\_\_\_\_. Lei nº 3.998/1961. **Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade de Brasília, e da outras providencias.** Diário Oficial da União, Brasília, 20 de dezembro de 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L3998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3998.htm)>. Acesso em 08 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394/96. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)>. Acesso em: 11 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.260/2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm)>. Acesso em: 07 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Estudo 04/2007. **Objetiva sistematizar dados sobre o cumprimento, pela União, do artigo 212 da Constituição Federal que vincula parte da receita de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no período de 1998 a 2007.** Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 29 mar. 2007. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2007/EST%2004-2007%20-%20Gastos%20com%20Educacao%20-%20%201998%20a%202007%20.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.234/2010. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 2010. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm)>. Acesso em 04 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **A expansão do sistema federal de educação superior no período de 2003 a 2012.** Ministério da Educação. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em 15 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 95/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em 28 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 9.420/2018. **Considerando a premência de reduzir o déficit financeiro das fontes 56 e 69, e a possibilidade de utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2017, relativos às fontes 50 - Recursos Próprios Não Financeiros e 80, com vistas à realização de despesas com pessoal e encargos sociais em favor de diversos órgãos do Poder Executivo.**

Secretaria de Orçamento Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 set. 2018. Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/legislacao/alteracoes/portaria-sof-no-9-420-de-14-de-setembro-de-2018.pdf/view>. Acesso em: 17 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 1656/2019. **Levantamento realizado com o objetivo de conhecer a estrutura de Financiamento da Educação no Brasil e analisar seus aspectos críticos, a fim de direcionar futuras ações de controle externo com base em critérios de materialidade, relevância e risco.** Brasília, DF. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão: 17 jul. 2019. Disponível em: < [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1656%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=3936b610-4c46-11ea-ae89-0d1a85b40f6d](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1656%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=3936b610-4c46-11ea-ae89-0d1a85b40f6d)>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BURTIGO, C. C. D.; JACOBSENS, A. L.; WIGGERS, L. Mestrado Profissional em Administração Universitária: desafios e perspectivas no processo da gestão universitária. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 6, n. 2, p. 68/78, abr./jun. 2016.

CANGUSSU, R. C.; SALVATO, M. A.; NAKABASHI. Uma Análise do Capital Humano Sobre o Nível de Renda dos Estados Brasileiros: MRW *versus* Mincer. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 153-183, jan./mar. 2010.

CERDEIRA, Maria Luisa. **O financiamento do ensino superior português: a partilha de custos.** 2008. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.ul.pt/handle/10451/973>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

CHAPMAN, B. **The australian university student financing system: the rationale for, and experience with, income contingent loans.** DPU/eaber conference on financing higher education and economic development in east asia. Bangkok, jul. 2008.

CHAPMAN, B.; DEARDEN, L. Conceptual and Empirical Issues for Alternative Student Loan Designs: The Significance of Loan Repayment Burdens for the US. **Centre for Global Higher Education**, Working paper n. 17, mar. 2017.

CHAVES, V. L. J.; REIS, F. R.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 40, n. 1, p. 1-12, jan./mar. 2018.

CLARK, B. The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy and Achievement. **Higher Education Management**, OCDE, v. 13, n. 2, 2001.

COSTA, E. M. **Financiamento, alocação de recursos e eficiência das Instituições Federais de Ensino Superior- IFES.** 2010. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de

Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <[https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4002/1/arquivo6611\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4002/1/arquivo6611_1.pdf)>. Acesso em: 04 jan. 2020.

CRESWELL, J.W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

\_\_\_\_\_. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3. Ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CRUZ, R. E. da; JACOMINI, M. A. Produção acadêmica sobre financiamento da educação: 2000-2010. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 98, n. 249, p. 347/370, mai./ago. 2017.

DURHAM, E. R. **A autonomia universitária – extensão e limites**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (NUPES). Documento de trabalho 03/05. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0503.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2019.

DYNARSKI, S. M. An Economist's Perspective on Student Loans in the United States. **CESIFO Working Paper**, n. 5579, out. 2015.

ESTRADA, A.A.; RADAELLI, A. A política de assistência estudantil em uma universidade pública: a perspectiva estudantil. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, n. 16, p. 32-47, fev. 2017 Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9359>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

FERNANDES, T. C.; GASPAR, R. Autonomia e gestão universitária em tempos de crise: o caso das universidades estaduais do Paraná. **Laplage em Revista**, Sorocaba, vol.4, n.1, p. 215-224, jan./abr. 2018.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2018**. Disponível em: <<http://www.dpo.unb.br/images/phocadownload/documentosdegestao/outros/PLOA2018%20APROVADO%20CAD%20171207%20e%20CONSUNI%20171215.pdf>>. Acesso em 19 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão da Universidade de Brasília 2018**. Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional. Disponível em: <[http://www.dpo.unb.br/images/phocadownload/documentosdegestao/relatoriogestao/2018/Relatorio\\_de\\_Gesto\\_UnB\\_2018.pdf](http://www.dpo.unb.br/images/phocadownload/documentosdegestao/relatoriogestao/2018/Relatorio_de_Gesto_UnB_2018.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Situação e desafios. Um diálogo com a Administração Superior**. Disponível em [http://noticias.unb.br/images/Noticias/2019/Documentos/23052019\\_DPO\\_ApresentacaoPublica.pdf](http://noticias.unb.br/images/Noticias/2019/Documentos/23052019_DPO_ApresentacaoPublica.pdf). Acesso em 07 nov. 2019

GODOI, C. K; BALSINI, C. P. V. “A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica”. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. “Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico”. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GODOY, A. S. “Estudo de caso qualitativo”. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2010

JESUS, L. N.; MAYER, A. L. M.; CAMARGO, L. T. Programa Nacional de assistência estudantil: do protagonismo da UNE aos avanços da luta por direitos, promovidos pelo FONAPRACE (PNAES: da UNE a FONAPRACE). **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 38, n. 3, p. 247-257, jul./set. 2016.

LIMA, M. C. N.; MELO, M. C. O. L. Programa nacional de assistência estudantil: uma avaliação de estudantes de baixa condição socioeconômica em uma universidade pública. **Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 23, p. 216-247, mai./ago. 2016.

LÜDKE, M.; ANDRE, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. 2. ed. GEN, 2013.

MARI, C. L. Educação Superior e sociedade do conhecimento: entre as orientações econômicas e pedagógicas do Banco Mundial na década de 90. **Conjectura**, v. 14, n. 1, jan./mai. 2009.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. Avaliação dos efeitos da crise econômica-política-ética nas finanças públicas do Brasil. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 9, n. 2, p. 117 – 141, jul./dez. 2017.

NASCIMENTO, P. A. M. M. **Modelling income contingent loans for higher education student financing in Brazil**. 2018. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em :<  
[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28485/1/Tese%20de%20doutorado%20-%20Paulo%20Meyer%20Nascimento\\_repositorioUFBA.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28485/1/Tese%20de%20doutorado%20-%20Paulo%20Meyer%20Nascimento_repositorioUFBA.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. ECR como alternativa ao bônus da gratuidade? **Radar n. 49 (Tecnologia, Produção e Comércio Exterior)**. IPEA, Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, n. 1, p. 39-43, abr. 2009.

PARLIAMENT OF AUSTRALIA. **The Higher Education Loan Program (HELP) and related loans: a chronology**. Research paper series, mar. 2018.

PINTO, E. G. Novo Regime Fiscal e a constitucionalização do contingenciamento das despesas primárias obrigatórias. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 1097-1101, 2016.

PORTO, C; REGINER, K. **O Ensino Superior no Mundo e no Brasil – Condicionantes, Tendências e Cenários para o Horizonte 2003-2025**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/ensinosuperiormundobrasiltendenciascenarios2003-2025.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

PREVIATTI, A. H. **Autonomia universitária: o que revelam os representantes de instituições públicas e privadas de ensino superior**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2009. Disponível em: <<http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/handle/tede/620>>. Acesso em: 12 set. 2019.

RANIERI, N. B. S. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p.946-961, out./dez. 2018.

RESENDE, M. V. A. **Crédito educativo: uma análise comparada sobre focalização e sustentabilidade financeira em programas de financiamento estudantil no Brasil, Estados Unidos e Austrália**. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília. Disponível em: <[http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/manoela\\_vilela\\_araujo\\_resende.pdf](http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/manoela_vilela_araujo_resende.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2019.

RIBEIRO, R. C.; MAGALHÃES, A. M. Política de Responsabilidade Social na Universidade: Conceitos e desafios. **Educação, Sociedade e Culturas**, n. 42, p. 133/156, 2014.

ROSSO, S. D. Sustentação econômica das universidades públicas e gratuidade. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 473-478, jul./dez. 2004.

SAMPAIO, A. L. B. **Autonomia Universitária: um modelo de interpretação e aplicação do artigo 207 da Constituição Federal**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

SCHULTZ, T. W. **O capital humano (investimentos em educação e pesquisa)**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SILVA, J. M. **Expansão e financiamento do sistema de ensino superior federal: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora**. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. 2017. Disponível em: < <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/5577/1/jucilenemelandredasilva.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

SILVA, T. A. A. L.; LIMA, A. L.; CARVALHO, O. M.; CARVALHO, E. M. Práticas de Gestão Pública em Cenário de Contingenciamento Orçamentário: um estudo exploratório em uma Instituição de Ensino Superior da Região Norte. **Revista de Administração de Roraima - RARR**, v. 8, n. 1, p. 28-48, jan./jun. 2018.

SPATTI, A. C.; SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Universidade e pertinência social: alguns apontamentos para reflexão. **Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior**. v. 21, n. 2, p. 341-360, jul./2016.

STAKE, R. E. **Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Penso, 2011.

TEIXEIRA, A. **Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989

THE ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Educacion at a Glance 2018**. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018\\_eag-2018-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en#page1). Acesso em: 30 jun. 2019.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>. Acesso em: 02 mar. 2019.

WANDERLEY, L. E. **O que é universidade?** 4. Ed. São Paulo: Editora Brasilense, 1983.

WISSMANN, M. A. Eficiência do gasto público na formação do capital humano. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 2, p. 157-178, maio./ago. 2015.

WOODHALL, M. Funding Higher Education: The Contribution of Economic Thinking to Debate and Policy Development. **Education Working Paper Series**, n. 8, 2007.

XAVIER, L. N. Universidade, pesquisa e educação pública em Anísio Teixeira. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.19, n.2, p. 669-682, abr./jun. 2012.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAGO, N. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 32, p. 226-237, mai./ago. 2006.

**APÊNDICE A: Carta de apresentação**

Brasília – DF, xx de junho de 2019.

Ao Senhor XXXXXXXXXXXXXXXX

Senhor XXXXXXXXX,

O pesquisador Fábio Felix Souza da Silva, servidor público federal da Fundação Universidade de Brasília, regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da mesma Universidade (PPGP/FUP/UnB), desenvolve sua dissertação de Mestrado na área de concentração Estado, Território e Políticas Públicas, cujo projeto de pesquisa se pré-intitula “Diversidade das fontes de financiamento das universidades públicas: empréstimo de amortização condicionado à renda futura - ECR”. Com o intuito de viabilizar a realização da pesquisa empírica, solicita-se a anuência de Vossa Senhoria no sentido de conceder ao pesquisador autorização para operacionalizar pesquisa por meio de métodos científicos neste órgão. Ressalta-se que as informações obtidas serão utilizadas tão somente para fins acadêmicos, conforme critérios éticos de pesquisa. Caso Vossa Senhoria considere necessário ou conveniente, o nome e qualquer outra forma de identificação da instituição pode ser omitido do manuscrito final da dissertação, lembrando que os indivíduos participantes em nenhuma hipótese serão identificados.

Atenciosamente,

**Prof. Dr. Mário Lúcio de Ávila**

Orientador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

## APÊNDICE B: Termo de consentimento

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO INSTITUCIONAL

Brasília – DF, xx de abril de 2019.

Senhor XXXXXXXXXXXX,

Esta pesquisa será realizada pelo pesquisador Fábio Felix Souza da Silva, servidor do quadro efetivo da Fundação Universidade de Brasília e aluno do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB), como requisito para obtenção do título de mestre em Gestão Pública, com a orientação e supervisão do Prof. Dr. Mário Lúcio de Ávila.

O estudo pré-intitulado “Diversidade das fontes de financiamento das universidades públicas: empréstimo de amortização condicionado à renda futura - ECR” será realizado por meio de pesquisa qualitativa, com a realização de pesquisa documental e entrevistas. Sendo que sua participação consiste em autorizar a realização da pesquisa na instituição.

Após a conclusão da pesquisa, prevista para fevereiro de 2020, a dissertação contendo todos os dados e conclusões, no formato eletrônico, será disponibilizada para consulta na Biblioteca Central da Universidade de Brasília, e uma via encaminhada à instituição como forma de agregar à temática de financiamento educacional. Agradecemos sua autorização, ao mesmo tempo em que reforçamos a importância desta pesquisa e de sua participação para a construção do conhecimento sobre o assunto.

---

Prof. Dr. Mário Lúcio de Ávila  
Professor orientador  
Mat. UnB 1052853

---

Fábio Felix Souza da Silva  
Aluno Pesquisador  
Mat. UnB 18/0002201

Tendo ciência das informações contidas neste Termo de Consentimento Institucional, eu, \_\_\_\_\_ ocupante do cargo de \_\_\_\_\_, autorizo a aplicação desta pesquisa nesta instituição.

---

Assinatura e carimbo



### **APÊNDICE C: Roteiro de entrevista**

Meu nome é Fábio Felix Souza da Silva e sou pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília, do Mestrado em Gestão Pública. Estou estudando o financiamento das universidades públicas, a orientação do Prof. Dr. Mário Lúcio de Ávila. Esta entrevista faz parte da pesquisa sobre as nuances do financiamento estudantil em universidades públicas, que busca levantar informações sobre os benefícios e malefícios da participação discente no custo das universidades públicas. Assim, este roteiro é composto por duas partes: a primeira é caracterizada por questões relacionadas ao tema deste estudo e a segunda refere-se ao perfil do entrevistado. A fim de facilitar a transcrição subsequente e análise dessa etapa, peço autorização para gravar a entrevista. Informo que a entrevista será mantida em sigilo em termos do registro das informações e da identificação dos participantes. Após o uso das informações, a gravação será extinta de acordo com os protocolos de ética da investigação. Desde já agradeço sua participação e destaco a prontidão para esclarecimentos relevantes para a investigação (a partir da resposta do participante, se positivo, para acompanhar a entrevista). Para o propósito deste estudo, vale ressaltar os principais conceitos de referência teórica que englobam pesquisas, que são:

- **TEORIA DO CAPITAL HUMANO:** A teoria defende que o investimento do indivíduo na educação garante alteração (para maior) em sua renda. A educação, neste momento, é vista como um instrumento de crescimento econômico, incorporando capital não humano (insumos, máquinas, etc) para a formação de capital total. Desta forma, alguns autores (CERDEIRA, JOHNSTONE) afirmam que, por conta desse benefício individual, o financiamento público para o ensino superior deve mudar, revertendo alguns dos custos para os alunos e suas famílias, tendo como causa principal os benefícios privados do ensino superior.

- **AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA:** Autonomia, no campo universitário, significa liberdade contra interferência externa e interna na condução de seus objetivos. Um dos objetivos da autonomia (principalmente de gestão financeira) é evitar interferências de políticas ideológicas governamentais, mantendo a independência do Estado sobre esta questão. Clark (2001) diz que uma universidade verdadeiramente autônoma é aquela que consegue sobreviver também com seus recursos próprios. Ou seja, para a autonomia, a falta de recursos governamentais não pode paralisar completamente as atividades universitárias. Assim, com a informação inicial sobre o tema, eu gostaria de realizar algumas perguntas:

- 1) Fale sobre o papel das universidades públicas no âmbito social.
- 2) O valor advindo dos recursos próprios consegue suprir eventual insuficiência de recursos da universidade?
- 3) Qual classe de estudantes é mais predominante na UnB?
- 4) Se houvesse taxas a serem pagas na UnB, você acredita que deveria ser de forma universal ou apenas para quem tivesse condições de pagá-las?
- 5) Se as taxas a serem eventualmente pagas fossem revertidas para a UnB, qual a melhor forma de aplicá-las (forma global ou por departamento)?
- 6) ) É possível dizer que a universidade possui autonomia de gestão financeira?
- 7) A diversificação das fontes de financiamento poderia auxiliar no desenvolvimento da autonomia universitária de um modo geral?
- 8) Há mais alguma consideração a ser feita no tocante à diversidade das fontes de financiamento da UnB?

**APÊNDICE D: Perfil do entrevistado****Cargo/Função:**

**Sexo:** ( ) Feminino ( ) Masculino

**Escolaridade:**

- ( ) Ensino Médio
- ( ) Superior incompleto
- ( ) Superior completo
- ( ) Especialização
- ( ) Mestrado
- ( ) Doutorado
- ( ) Pos-Doutorado

**Tempo de trabalho na UnB:**

- ( ) Até 1 ano
- ( ) Entre 1 e 3 anos
- ( ) Entre 3 e 5 anos
- ( ) Entre 5 e 10 anos
- ( ) Entre 11 e 20 anos
- ( ) Entre 21 e 30 anos

**Idade:**

- ( ) 20 a 30 anos
- ( ) 31 a 40 anos
- ( ) 41 a 50 anos
- ( ) 51 a 60 anos
- ( ) Acima de 61 anos

**APÊNDICE E – Carta de Agradecimento – Entrevistas****CARTA DE AGRADECIMENTO**

Brasília - DF, XX de julho de 2019.

Prezado (a) Senhor (a) Prof (a). xxxxxxxxxxxx

Gostaria de manifestar meus sinceros agradecimentos pela cooperação na pesquisa de dissertação – Diversidade das fontes de financiamento das universidades públicas: empréstimo de amortização condicionado à renda futura - ECR. Ressalto que suas contribuições são muito relevantes para este trabalho, visto que participou ativamente dos esclarecimentos sobre o processo de financiamento da UnB.

Também em nome do orientador desta pesquisa, Prof. Dr. Mário Lúcio de Ávila, reforço o agradecimento pela colaboração, bem como pela disposição de seu tempo, diante dos compromissos diários (principalmente em final/início de semestre letivo).

Por fim, destaco que, ao término da pesquisa, um material apontando os resultados da pesquisa será enviado aos participantes que manifestem interesse em recebê-lo.

Atenciosamente,

---

Fábio Felix Souza da Silva

Mestrando em Gestão Pública

**APÊNDICE F – Análise Documental**

<b>Código do Documento</b>	<b>Documento</b>	<b>Data de publicação</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Informações pertinentes à pesquisa</b>	<b>Origem</b>
<b>DOC 1</b>	Decreto 8.088	19 de agosto de 2013	Qualifica como Organização Social o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - Cebraspe	Justifica a queda da receita própria da UnB	Presidência da República
<b>DOC 2</b>	Relatório de Gestão da UnB/2018	2019	Informar, esclarecer e justificar os resultados alcançados pela UnB frente aos objetivos estabelecidos para o exercício 2018.	Os dados extraídos do relatório mostram a evolução das receitas e despesas da UnB, inclusive quanto às arrecadações próprias.	UNB
<b>DOC 3</b>	Síntese de Indicadores Sociais	2019	Sistematizar um conjunto de informações sobre a realidade social do País, a partir de temas estruturais de grande relevância para a construção de um quadro abrangente sobre as condições de vida da população brasileira.	Os dados extraídos do livro demonstram, em aspectos financeiros, a importância do ensino superior para o cidadão.	IBGE
<b>DOC 4</b>	Education at a Glance	2018	Fornecer dados sobre a estrutura, finanças e desempenho dos sistemas educacionais nos países integrantes da OCDE e em várias	Da mesma forma do DOC 2, o relatório demonstra, em aspectos financeiros, a importância do ensino superior para o cidadão, nesse caso de maneira comparativa com os países integrantes da OCDE.	OCDE

			economias parceiras.		
<b>DOC 5</b>	A Pesquisa no Brasil: promovendo a ciência	04 de setembro de 2019	Fornecer uma análise da pesquisa científica brasileira em um contexto global.	O documento traz o número de publicações acadêmicas no Brasil e na UnB, além de analisar o impacto dessas publicações	CAPES
<b>DOC 6</b>	V Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação	2018	Descrever o perfil médio socioeconômico e cultural dos (as) discentes das Instituições Federais de Ensino Superior.	O levantamento reúne, além de dados do perfil social (cor ou raça, sexo, idade, estado civil, nacionalidade, escolaridade de pais e mães) e econômico (renda, trabalho, bens e moradia), indicadores educacionais e acadêmicos anteriores e posteriores ao ingresso dos estudantes nas universidades.	ANDIFES
<b>DOC 7</b>	Relatório de Gestão DDS	Junho/2018	Auxiliar o planejamento, implantação, operacionalização e monitoramento dos programas, projetos e ações da Política de Assistência Estudantil desenvolvidas na UnB.	O relatório traz número detalhados sobre a assistência estudantil na UnB.	UNB
<b>DOC 8</b>	Decreto 6.096	24 de abril de 2007	Instituir sobre o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.	O REUNI é responsável pela ampliação recente 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.	Presidência da República
<b>DOC 9</b>	Lei 10.172	09 de janeiro de 2001	Aprovar o Plano Nacional de Educação.	O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a	Presidência da República

				política educacional no período de 2014 a 2024.	
<b>DOC 10</b>	Constituição Federal	05 de outubro de 1988		A Carta Magna é a regedora maior dos preceitos do Estado brasileiro. No caso do presente trabalho, possui importância no que diz respeito à tríplice atuação da universidade e à autonomia.	Congresso Nacional
<b>DOC 11</b>	Lei 9.394	20 de dezembro de 1996	Estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional.	A legislação regulamenta o sistema educacional (público ou privado) do Brasil, por meio de diretrizes e bases constantes.	Presidência da República
<b>DOC 12</b>	Emenda à Constituição 95	15 de dezembro de 2016	Alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.	Instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros. Impôs limites para gastos em investimentos.	Congresso Nacional
<b>DOC 13</b>	Portaria 9.420	14 de setembro de 2018	Modificar as fontes de recursos constantes da Lei no 13.587, de 2 de janeiro de 2018, no que concerne a diversos órgãos do Poder Executivo.	A Portaria determinou a destinação do excesso de arrecadação em pagamento de despesas obrigatórias de pessoal inativos e pensionistas, encargos sociais, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo.	Secretaria do Orçamento Federal
<b>DOC 14</b>	Circular 009	16 de maio de 2019	Informar limitações orçamentárias em 2019 - Fonte de Recursos Próprios (0250)	Informa a indisponibilidade orçamentária para que gestores busquem arrecadações.	UNB
<b>DOC 15</b>	Decreto 7.233	19 de julho de	Dispor sobre procedimentos	Trata sobre procedimentos orçamentários e	Presidência da

		2010	orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências.	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.	República
<b>DOC 16</b>	Resolução CAD 01	06 de maio de 2009	Estabelecer normas para captação e gestão de recursos financeiros por meio de convênios e contratos.	A Resolução afirma que as unidades acadêmicas, administrativas e complementares da UnB devem considerar, como parte de suas ações, o esforço na captação de recursos para consecução das atividades de ensino, pesquisa e extensão.	UNB
<b>DOC 17</b>	Resolução CAD 45	16 de dezembro de 2014	Alterar os parágrafos 2º a 9º do artigo 4º da Resolução do CAD nº 01/2009 e regulamenta a cobrança dos custos indiretos e a destinação dos recursos obtidos	Disciplina a distribuição de recursos próprios captados pela UnB.	UNB