

"AUTONOMIA RELATIVA" E FINANCIAMENTO: ATÉ QUANDO?

***VI Seminário Nacional do REUNI:
Autonomia Universitária***

São Paulo (09/02/2009)

Nelson Cardoso Amaral (UFG)

Estatuto das Universidades Brasileiras

Reforma Francisco Campos de 1931

“Este o motivo pelo qual o projeto preferiu a orientação prudente e segura da **autonomia relativa**, destinada a exercer uma grande função educativa sobre o espírito universitário, que na sua prática adquirirá a experiência e o critério indispensáveis a uma autonomia mais ampla, seja no terreno administrativo, seja no domínio didático. Com a experiência poderá o quadro da autonomia ir se alargando de maneira gradual e progressiva até que, finalmente, com o desenvolvimento da capacidade e da envergadura do espírito universitário, este venha a reunir sob a sua autoridade todos os poderes de governo do grande agrupamento administrativo, técnico e didático que constitui a universidade. **A autonomia integral será, assim, obra de conquista de espírito universitário, amadurecido, experiente e dotado do seguro e firme sentido de direção e de responsabilidade**, ao invés de constituir uma **concessão graciosa** e extemporânea, destinada antes a deseducar do que a formar, no centro universitário, o senso de organização, de comando e de governo”.

Nelson Maculan, Secretário da SESu, em entrevista para o Jornal da UFRJ em agosto de 2006:

“E a política fiscal era o centro da discussão? Havia esse discurso de que é preciso centralizar o manejo dos recursos e economizar para pagar os juros da dívida pública?”.

A resposta de Nelson Maculan:

“A visão é pior. Se fosse isso, seria fácil. **Eles acham que nós não temos condições de sermos independentes e autônomos.** A visão é de que a universidade **não reúne condições para gerir o seu destino, de forma autônoma.**”

Nelson Maculan, Secretário da SESu, em entrevista para o Jornal da UFRJ em agosto de 2006:

“É uma visão da burocracia do governo?”.

A resposta de Nelson Maculan:

“**Da grande maioria.** Ainda somos muito criticados e eles confundem muito a autonomia com soberania. A visão que se tem é de que **haveria corporativismo e não a defesa de uma ótica pública.** **E notei que não temos muito aliados.** Quando damos o exemplo das universidades paulistas, dizem: **Ah, São Paulo pode!** Interessante isso. E ninguém reclama. Lá nem lei existe, foi por meio de um decreto do Orestes Quércia que se alcançou esse estágio. O remanejamento de recursos é feito sem problemas.”

O Conselho da Universidade do Rio de Janeiro, por unanimidade, em 04 de março de 1934, se pronunciaria sobre a “autonomia relativa” sem a conseqüente definição de uma autonomia de gestão financeira

(Fávero, 2000a, p. 143):

Torna-se *ilusória* a autonomia didática não acompanhada da administrativa, e esta última não pode, praticamente, existir *sem a autonomia financeira*.

Pode-se, mesmo, dizer que o *grau de autonomia didática e administrativa* de instituições de educação e ensino se mede pela *amplitude da autonomia financeira* que lhes é proporcionada.

Paulo Renato Souza, 1988/1989, Reitor da Unicamp, antes da implantação da autonomia de gestão financeira nas universidades paulistas:

“Se porém passarmos ao exercício da autonomia universitária, a participação no orçamento definida para 1989 é claramente insuficiente e inaceitável. Corresponderia a um engodo e provocaria uma crise destrutiva no sistema universitário paulista, servindo apenas para, aparentemente, eximir o governo de sua responsabilidade social.”

“Obviamente não teria muito sentido concebemos a autonomia financeira como se a universidade pudesse criar seus próprios recursos. Falamos de autonomia de gestão, um ponto pertinente onde poderemos de fato avançar.”

“A autonomia sem clareza sobre os recursos significa apenas a desobrigação do governo. E se estamos chamando a atenção para a obrigação da universidade em relação à sociedade, temos também que chamar a atenção do governo para sua obrigação em relação à universidade.”

Em “Algumas observações sobre a autonomia universitária”, 1992, documento para discussão na ANDIFES, a comissão criada para negociar com o MEC apresentava sua desconfiança em relação às propostas governamentais e faziam as seguintes análises

“Existe considerável **desconfiança no seio da comunidade universitária sobre as reais vantagens de se efetivar, de imediato, a autonomia das IFES**. A desconfiança é plenamente justificada, considerando-se o nível de incerteza que tem caracterizado a vida financeira das IFES nos últimos anos. **Orçamentos não são cumpridos, recursos são contingenciados, repasses de verbas são absolutamente irregulares e a própria execução orçamentária tem sofrido os prejuízos inevitáveis decorrentes dos grandes atrasos na aprovação e sanção do orçamento geral da União”**

Muitos são os indícios, como delineou-se de 1920 até os dias atuais, **que a autonomia não será uma dádiva e, sim, uma conquista da universidade.**

(FÁVERO, Maria de Lourdes de A. (2000). “Autonomia universitária: uma conquista, não uma dádiva.”)

Tabela 1 - Número de programas de pós-graduação das IES em cada Estado brasileiro*

Estado	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Com/Conf/Filan
Rondônia	4	-	-	-	-
Acre	4	-	-	-	-
Amazonas	26	3	-	1	-
Roraima	3	-	-	-	-
Pará	39	1	-	2	-
Amapá	3	-	-	-	-
Tocantins	3	-	-	-	-
Maranhão	12	2	-	-	-
Piauí	9	-	-	-	-
Ceará	43	14	-	5	-
Rio Gr. do Norte	39	-	-	1	-
Paraíba	46	1	-	-	-
Pernambuco	69	5	-	1	6
Alagoas	18	-	-	-	-
Sergipe	8	-	-	2	-
Bahia	43	22	-	4	4
Minas Gerais	167	4	-	5	22
Espírito Santo	25	-	-	1	-
Rio de Janeiro	170	50	-	9	37
São Paulo	70	393	3	59	81
Paraná	52	67	-	11	14
Santa Catarina	49	8	8	-	13
Rio Gr. do Sul	123	-	-	2	73
Mato G. do Sul	16	-	-	1	4
Mato Grosso	15	1	-	-	-
Goiás	29	2	1	-	9
Distrito Federal	52	-	-	1	10
TOTAL	1.137	573	12	105	273

Fonte: CAPES, Avaliação Trienal 2007, DAV/CAA

* Excluídos os cursos Profissionais

Um desafio existente no financiamento da educação superior pública federal é responder à seguinte pergunta: quais seriam os "recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento" das instituições mantidas pela União?

Artigo 55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996):

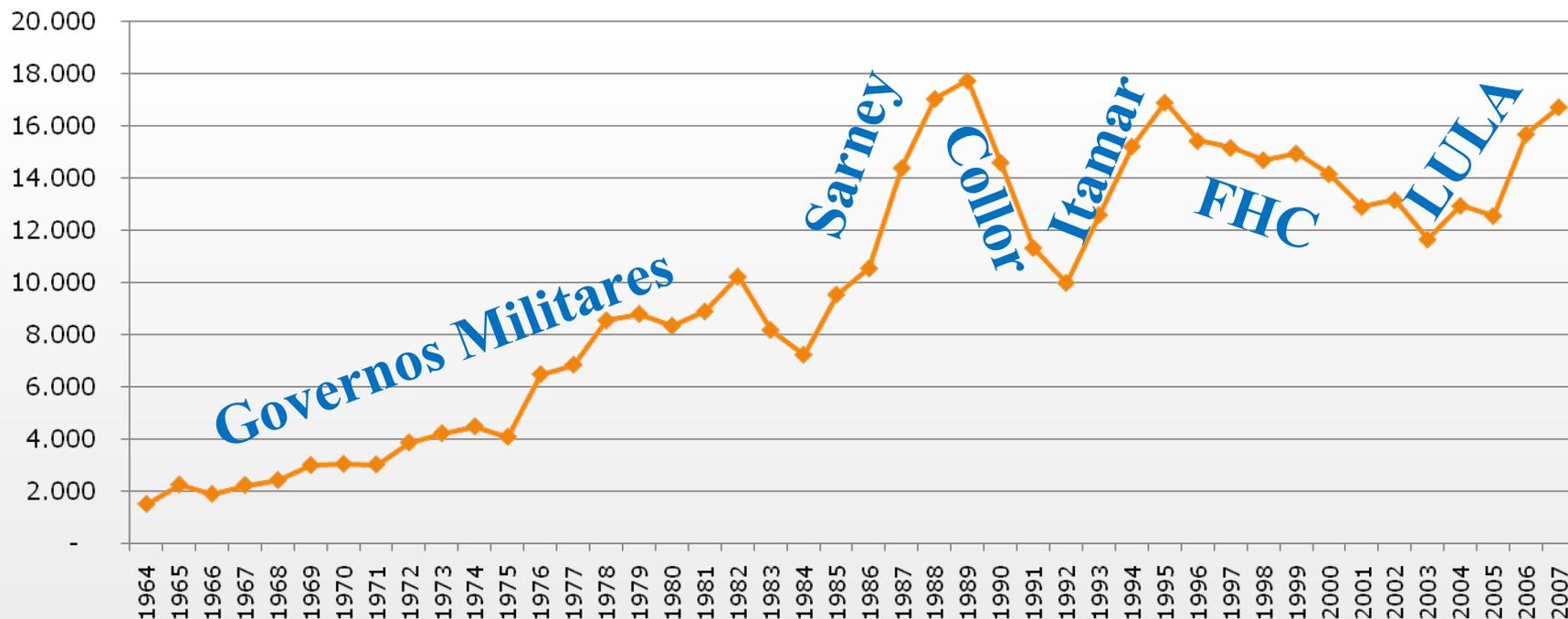
"Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, **recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento** das instituições de educação superior por ela mantidas".

Encontrar o mecanismo de financiamento que responderia satisfatoriamente a esse questionamento é uma das mais complexas tarefas a ser enfrentada na implantação da autonomia prevista no artigo 207 da Constituição Federal.

São muitas as questões que se apresentam:

- **qual o montante de recursos que devem ser colocados a disposição das IFES para o exercício de suas autonomias de gestão financeira?**
- **que fontes de recursos deveriam ser utilizadas para a obtenção do montante de recursos?**
- **deveria existir uma vinculação ao PIB, aos Impostos ou às despesas correntes do Fundo Público?**
- **como dividir o montante de recursos entre as instituições?**
- **deveriam ser utilizadas fórmulas contendo indicadores quantitativos e qualitativos?**
- **que indicadores qualitativos deveriam ser utilizados?**

- **deveria existir um aporte de recursos financeiros para que as IFES possam exercer uma real autonomia na pós-graduação e na pesquisa?**
- **como financiar o crescimento das instituições?**
- **os recursos financeiros alocados às IFES deveriam ser globais?**
- **as instituições estabeleceriam isoladamente suas as carreiras e salários de professores e servidores técnico-administrativos?**
- **os recursos financeiros para o pagamento de aposentados e pensionistas estariam vinculados aos recursos das IFES?**
- **as IFES teriam autonomia na elaboração, execução e controle de seus orçamentos, como consequência de sua autonomia de gestão financeira?**
- etc.

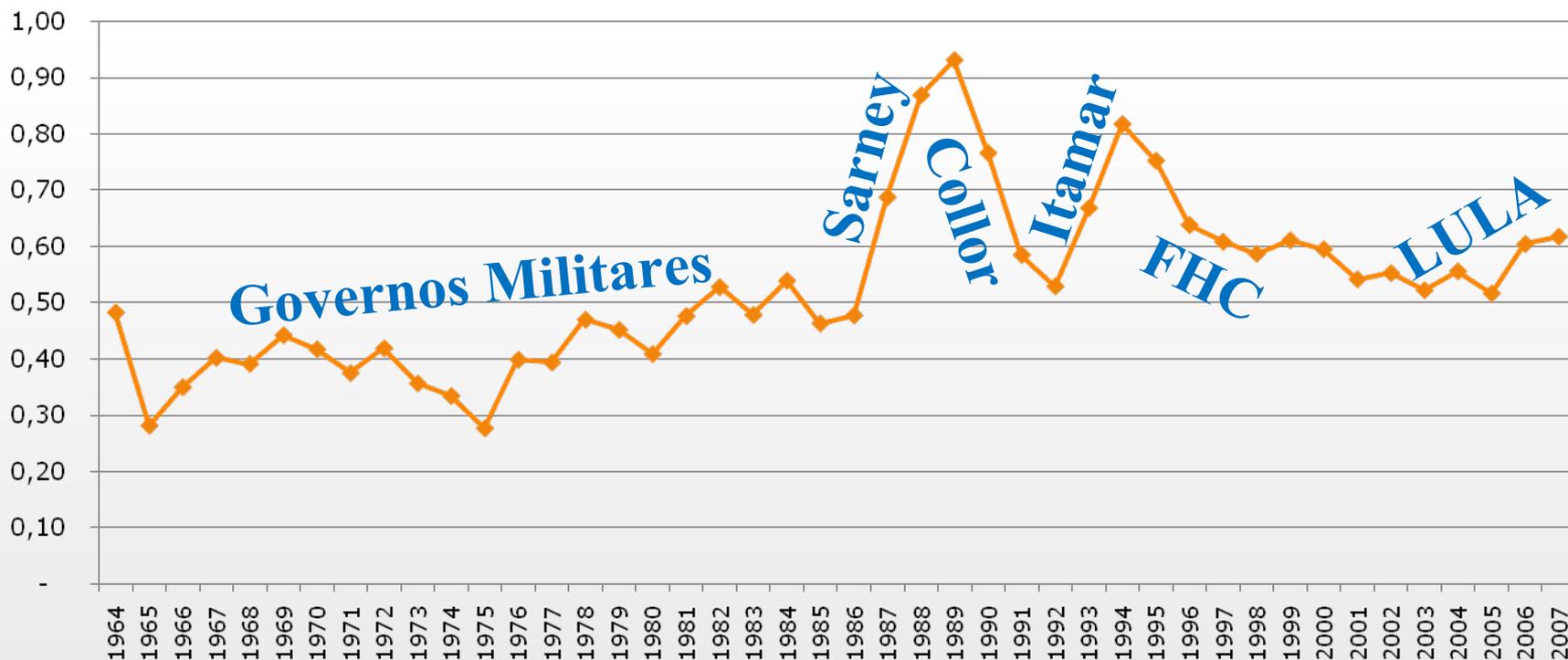


Recursos públicos da União aplicados na Educação Superior (IFES)

(Estão excluídos os recursos diretamente arrecadados pelas Instituições no período de 1989-2007)

Valores em R\$ milhões a preços de janeiro de 2008, corrigidos pelo IGP-DI da FGV

Fontes: 1964-1979: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE; 1980-1988: MEC/SENESU/DPA; e 1989-2007: Execução Orçamentária da União, www.camara.gov.br

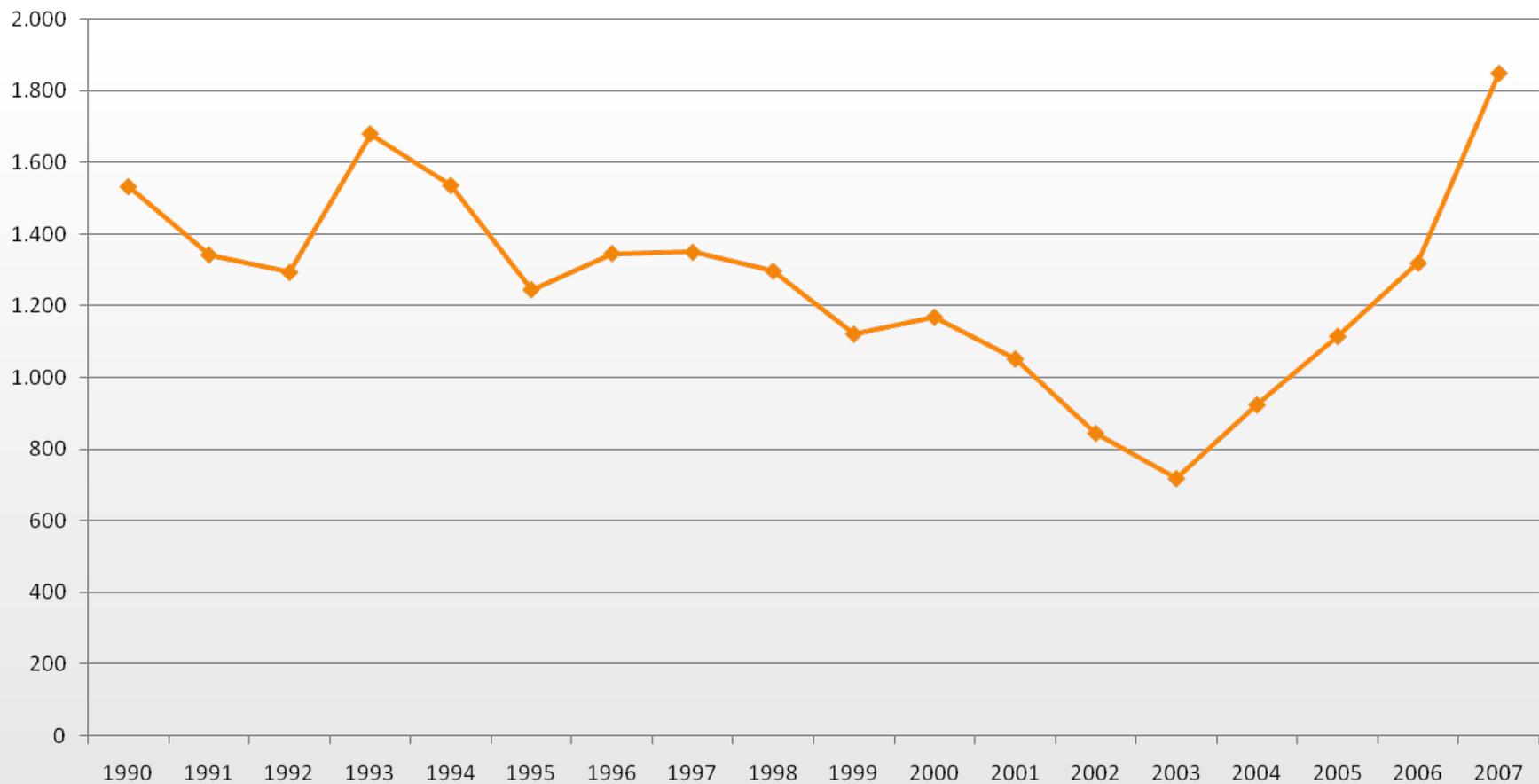


Recursos públicos da União aplicados na Educação Superior (IFES) como percentual do PIB

(Estão excluídos os recursos diretamente arrecadados pelas Instituições no período de 1989-2007)

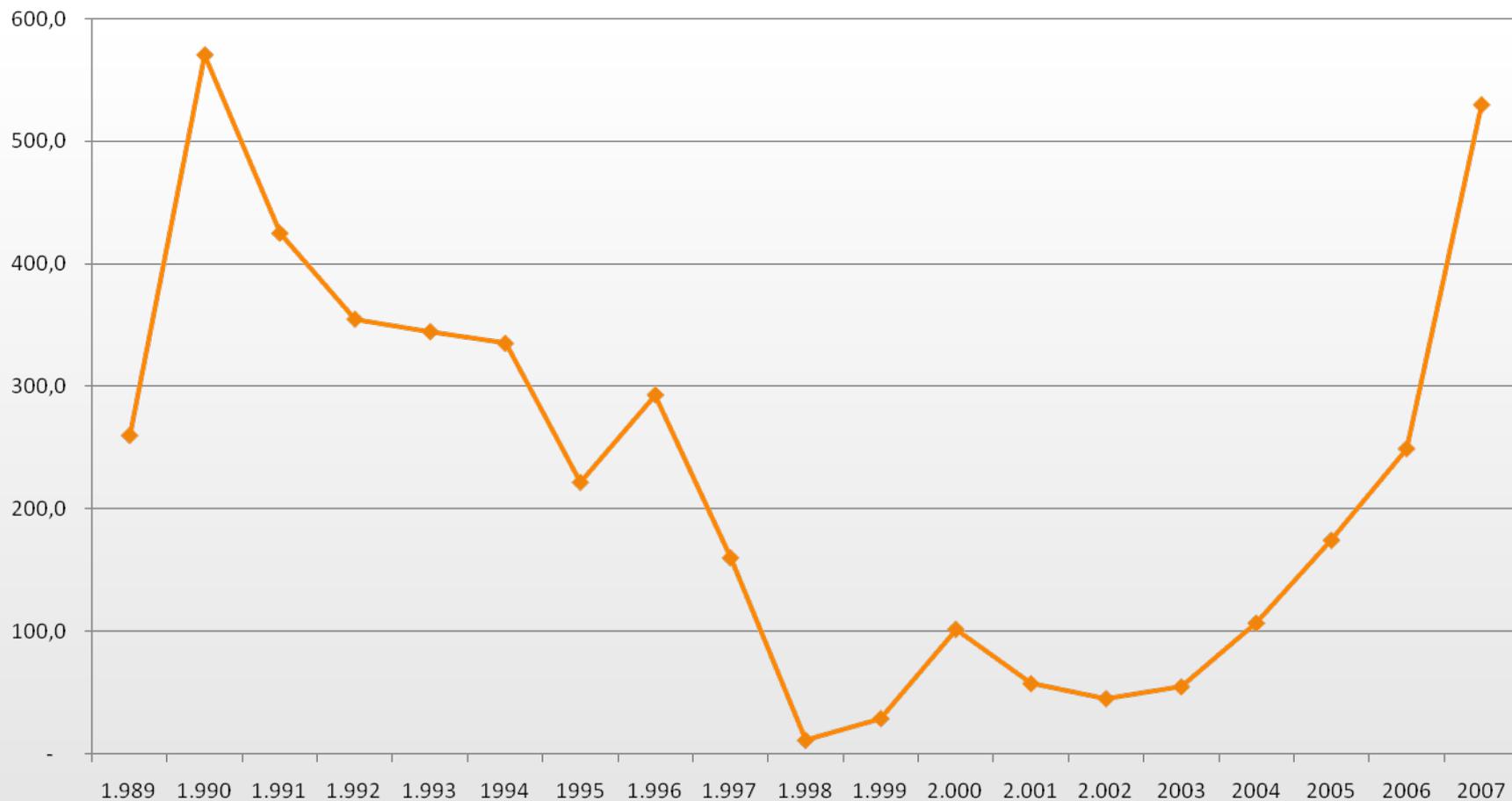
Valores em R\$ milhões a preços de janeiro de 2008, corrigidos pelo IGP-DI da FGV

Fontes: 1964-1979: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE; 1980-1988: MEC/SENESU/DPA; 1989-2007: Execução Orçamentária da União, www.camara.gov.br; PIB: IBGE, www.ipeadata.gov.br



Efetiva manutenção das IFES, sem recursos diretamente arrecadados

(Em R\$ milhões a preços de janeiro de 2008, IGP-DI da FGV)



Investimentos nas IFES, sem recursos diretamente arrecadados

(Em **R\$ milhões** a preços de janeiro de 2008, IGP-DI da FGV)

Alertas e perigos

Deve-se alertar para a “**explosão**” de necessidades que se apresentarão em curto prazo com a contratação, no contexto do REUNI, de um enorme contingente de doutores que necessitarão do aporte de recursos substanciais para o desenvolvimento de suas atividades de pesquisa, pós-graduação e interação com a sociedade. **Ressalte-se, portanto, mais uma vez a necessidade de serem alocados recursos específicos para essas atividades no contexto da autonomia.**

O alerta paulista:

Nas estaduais paulistas, a implantação da autonomia se deu com um aumento dos percentuais de recursos que se destinavam, historicamente, às Universidades.

Os valores totais, até 1986, ficavam em torno de 5% do ICMS paulista; o valor de 1987, foi de 7,73% e o valor de 1989, quando da implantação da autonomia, foi de 8,4%. Em 1992, ele passou para 9,0% e hoje ele é de 9,57%, sendo que, em 1998, discutia-se a elevação desse percentual para 11,0%.

Esses diversos aumentos em apenas 8 anos aconteceram depois de longas discussões que envolveram os dirigentes, a comunidade universitária, as entidades sindicais, os poderes executivo e legislativo, e se justificaram tanto pela necessidade da melhoria das condições salariais e de trabalho quanto pela expansão das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

O alerta paulista:

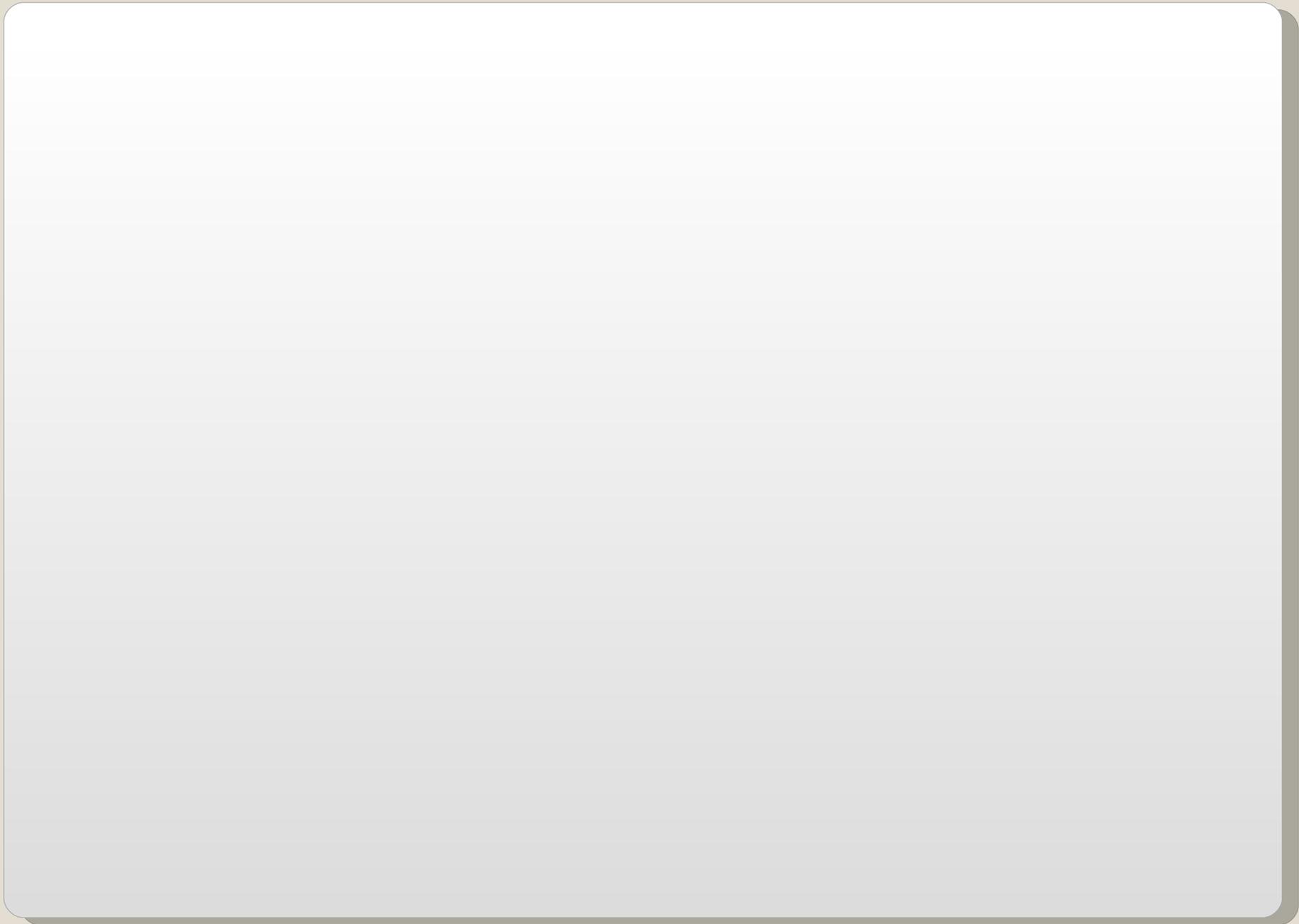
Um fato gravíssimo na implantação da autonomia das universidades paulistas foi a inclusão do pagamento dos aposentados nos recursos que se dirigiam a cada universidade.

A Unicamp, por exemplo, passou por uma situação crítica, já que, em 1989, 66% do orçamento se destinavam ao pagamento de salários – incluindo-se os dos aposentados – e, em 1998, esse percentual chegou a 95%.

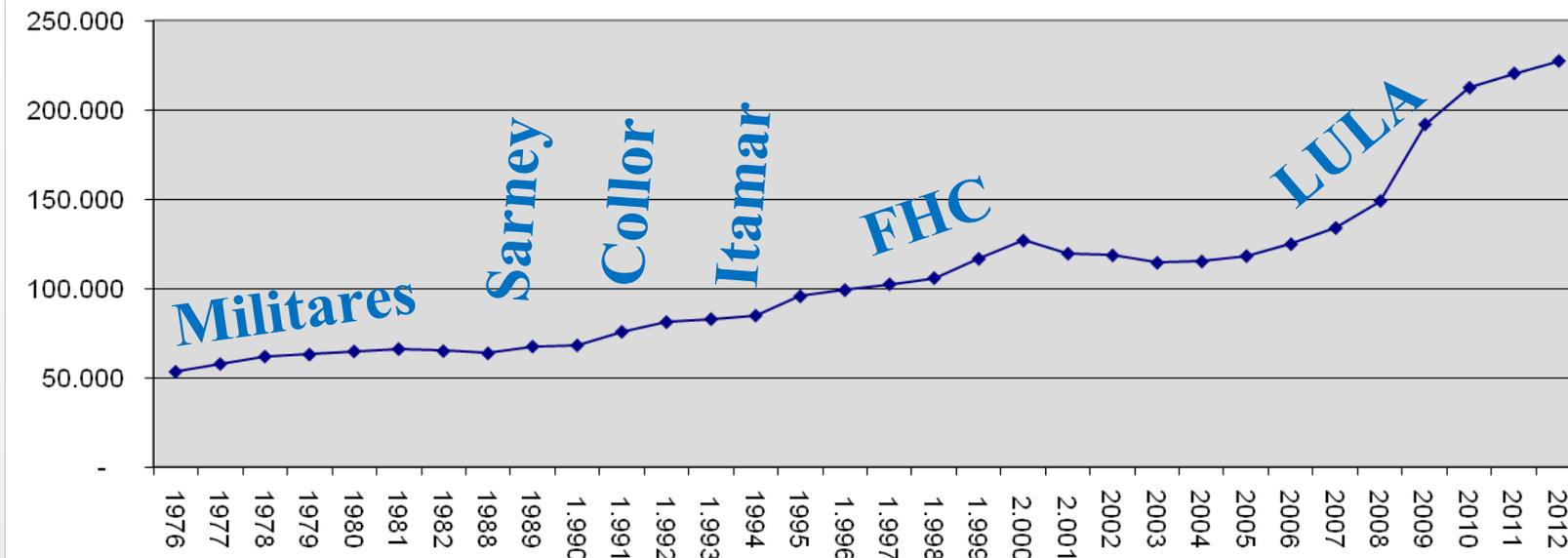
É claro que não só o pagamento de aposentados é responsável por essa situação; o aumento da qualificação dos professores, que elevou de 48% para 86% o quadro docente com o título de doutor, fez também aumentar as despesas com a folha de pagamento de pessoal (Tavares, 1998).

Admitindo-se que o orçamento das IFES seja global, a experiência paulista nos indica que as questões básicas a serem debatidas com relação ao financiamento são:

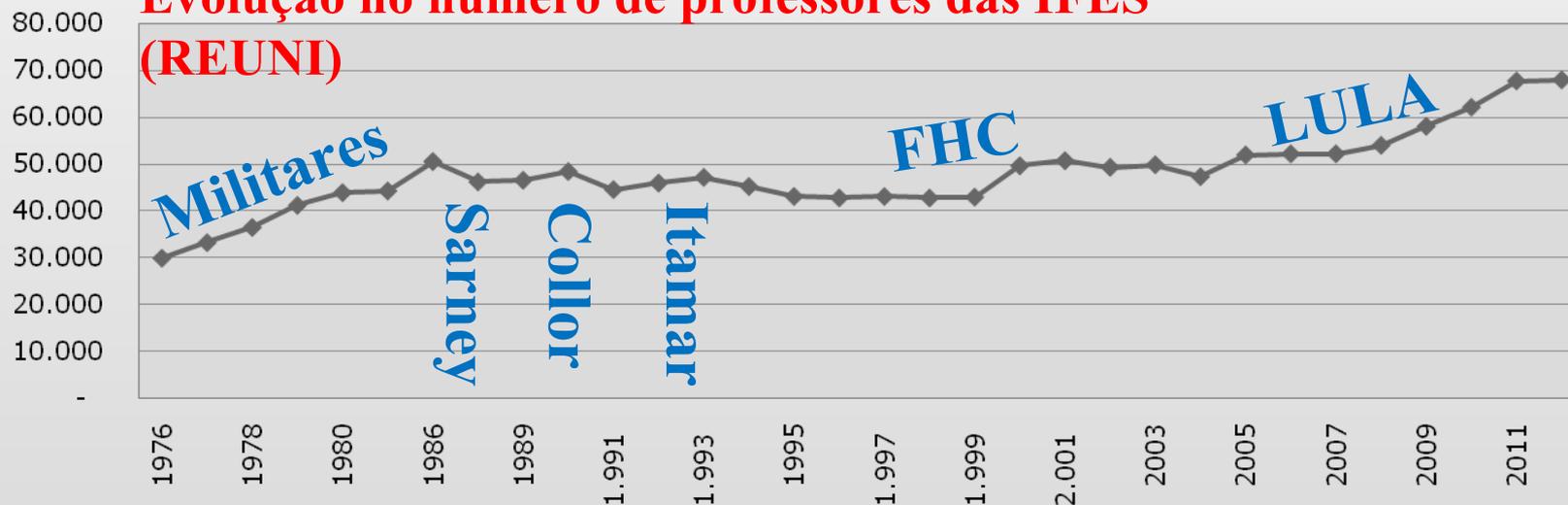
- **como definir o montante de recursos a ser distribuído?**
- **como tratar a DRU que faz uma desvinculação orçamentária dos recursos para a educação?**
- **como garantir a suficiência dos recursos ao longo do tempo?**
- **quais os critérios a serem utilizados para distribuir entre as IFES o montante de recursos?**
- **como efetuar o pagamentos dos aposentados?**

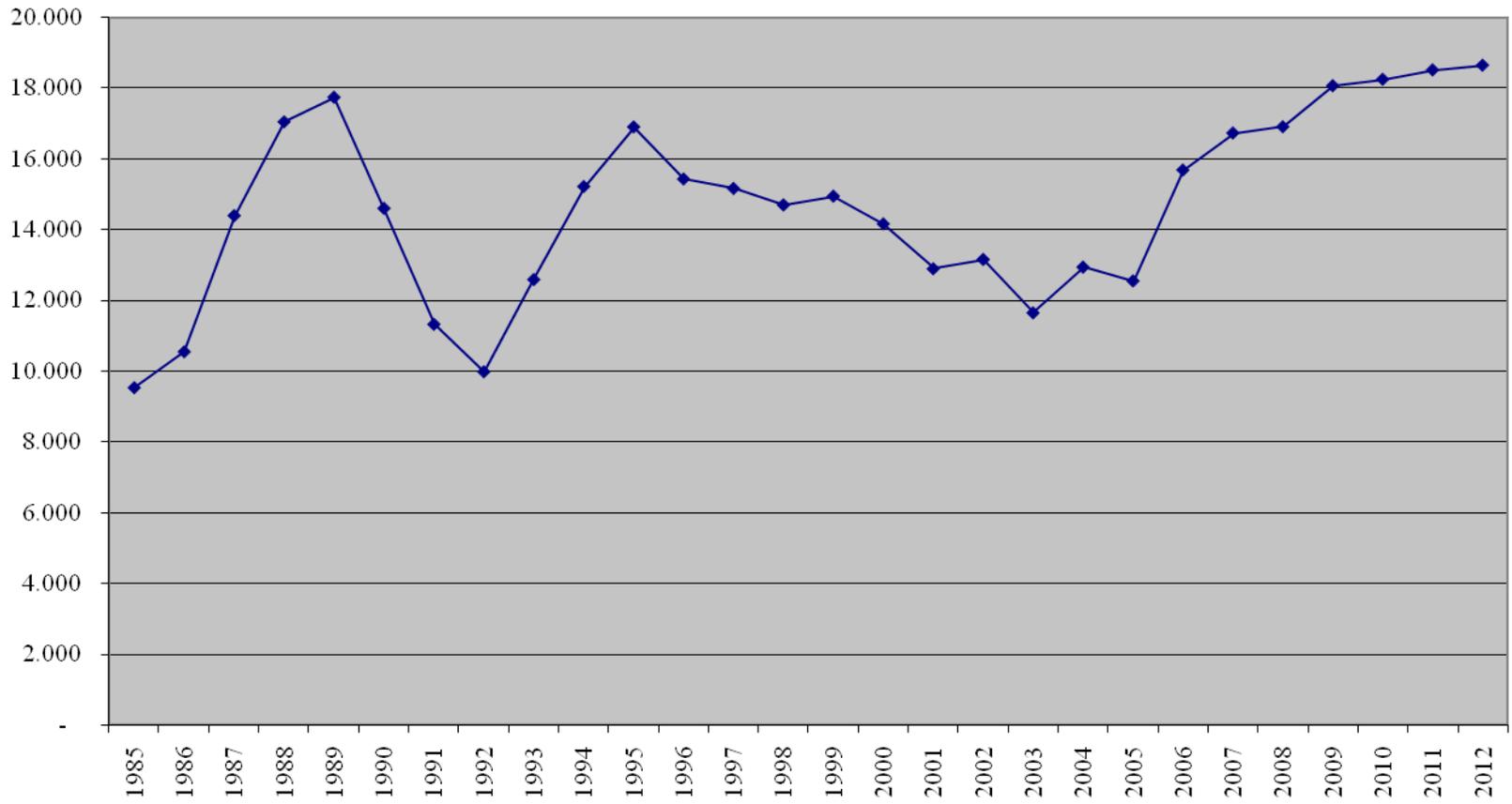


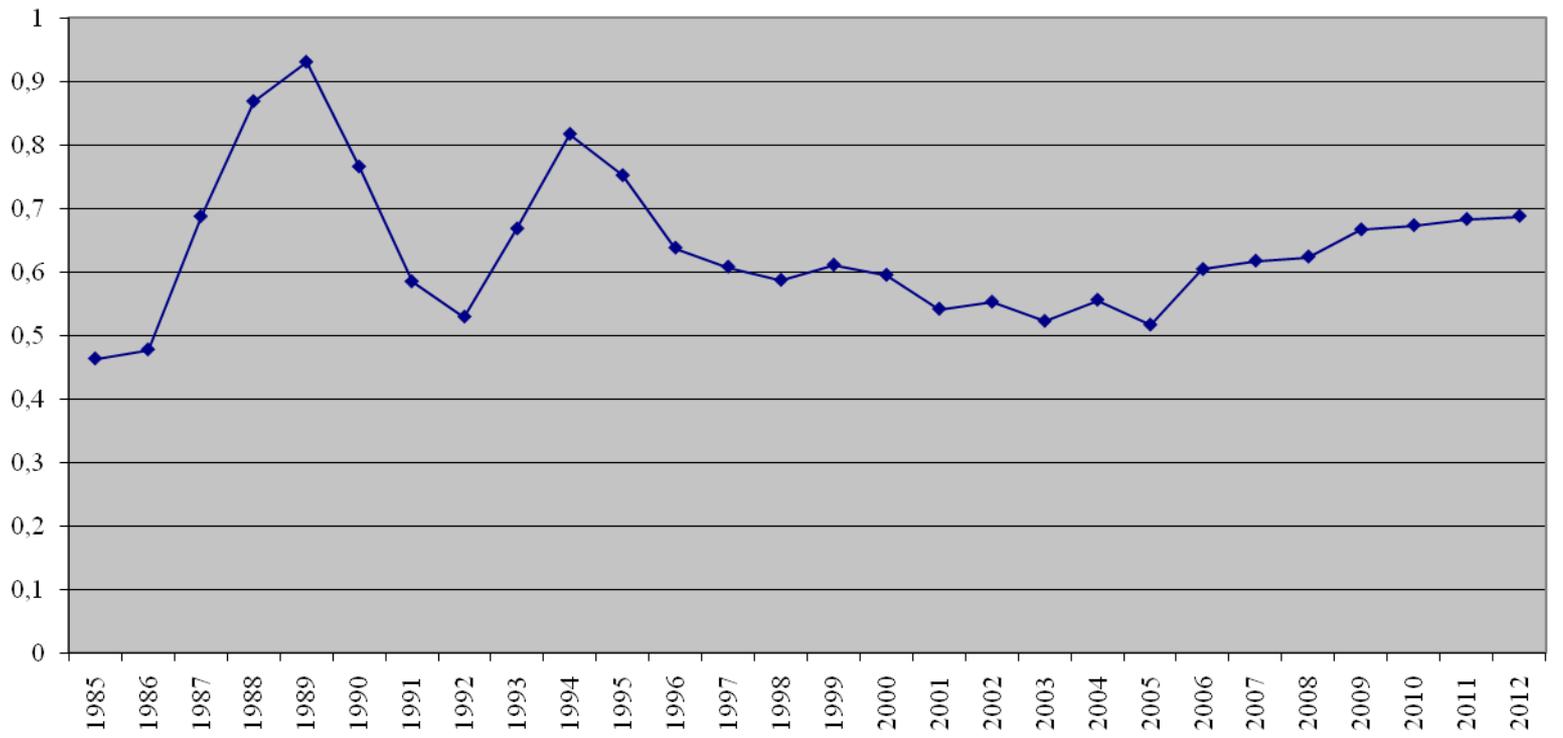
Evolução no número de vagas das IFES (REUNI)



Evolução no número de professores das IFES (REUNI)







Cálculo do apoio à pesquisa e pós-graduação considerando-se 10% do total dos recursos líquidos

	Recursos	No. de alunos	%	Recursos para
IFES	Líquidos (2005)	MS + DR	alunos	apoio à pesquisa
Norte				
UNIR	40.709.994	101	0,150	1.079.794
UFAC	58.951.944	25	0,037	267.276
UFAM	113.203.441	478	0,710	5.110.313
UFRR	28.569.589	0	0,000	-
UFRA	29.092.830	34	0,051	363.495
UFPA	224.650.946	1264	1,878	13.513.463
UNIFAP	16.840.474	0	0,000	-

Nordeste

UFMA	106.564.422	288	0,428	3.079.017
UFPI	105.056.578	187	0,278	1.999.223
UFC	264.793.074	2239	3,326	23.937.218
UFERSA	20.753.816	0	0,000	-
UFRN	248.954.184	1696	2,520	18.131.989
UFPB	234.943.991	1402	2,083	14.988.825
UFCEG	105.683.397	648	0,963	6.927.788
UFRPE	67.669.899	450	0,669	4.810.964
UFPE	236.183.583	3521	5,231	37.643.120
UFAL	127.259.908	343	0,510	3.667.024
UFSE	81.484.717	303	0,450	3.239.382
UFBA	259.389.703	2192	3,256	23.434.740
CEFET-MA	27.023.063	0	0,000	-
CEFET-BA	36.452.244	0	0,000	-

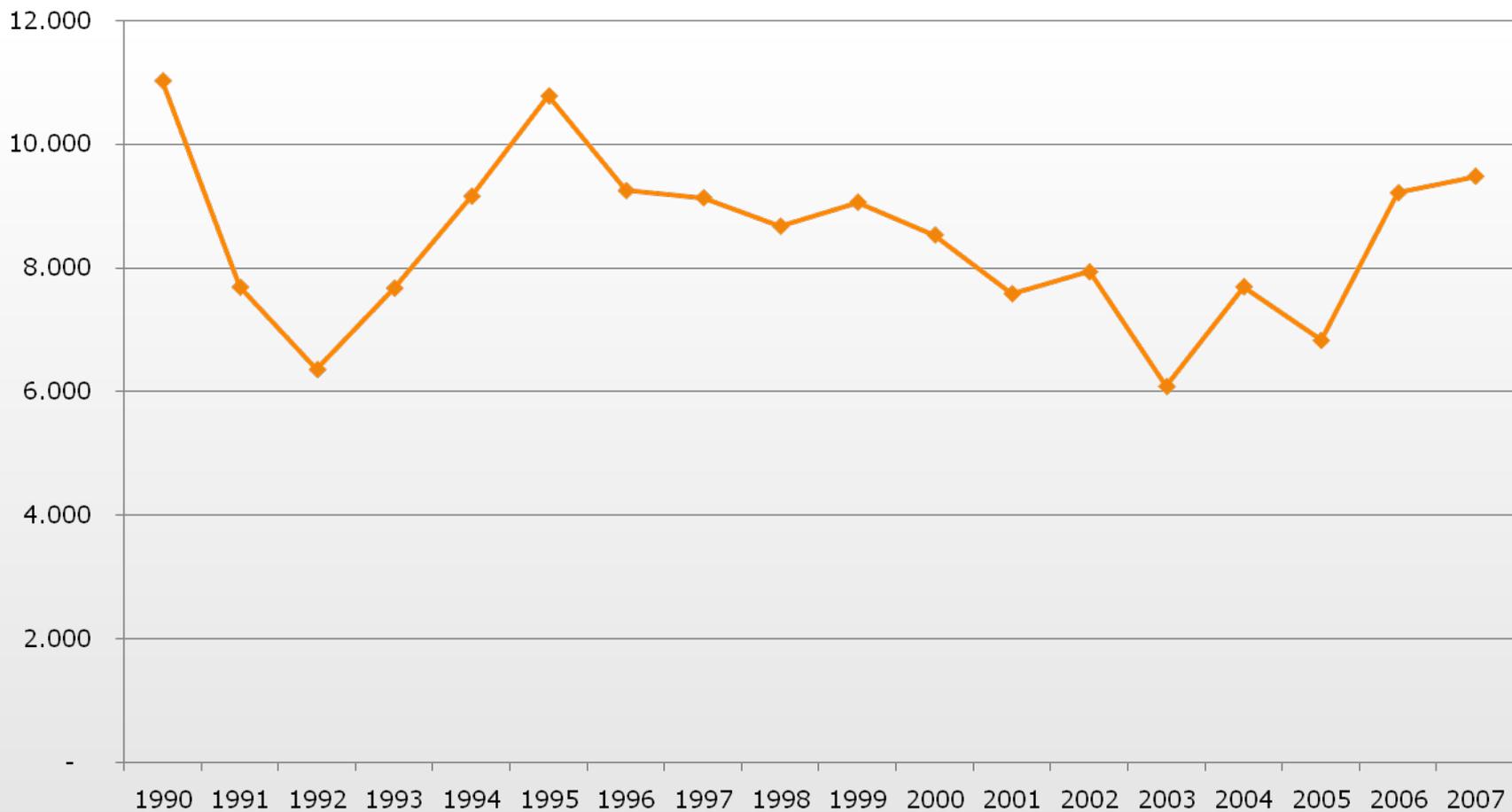
Sudeste

UFV	140.553.101	1824	2,710	19.500.440
UNIFAL	15.894.605	0	0,000	-
UNIFEI	25.215.504	338	0,502	3.613.568
UFJF	117.970.095	291	0,432	3.111.090
UFLA	42.869.365	976	1,450	10.434.446
UFMG	375.295.775	5731	8,514	61.270.299
UFOP	58.743.107	384	0,570	4.105.356
UFSJ	24.214.814	60	0,089	641.462
UFU	217.451.714	1420	2,110	15.181.264
UFTM	55.521.936	88	0,131	940.811
UFVJM	12.515.138	0	0,000	-
CEFET/MG	60.123.892	102	0,152	1.090.485
UFES	145.809.210	778	1,156	8.317.622
UFF	307.011.952	2601	3,864	27.807.372
UFRRJ	97.843.154	772	1,147	8.253.476
UFRJ	688.934.614	9769	14,513	104.440.682
UNIRIO	83.423.393	230	0,342	2.458.937
CEFET/RJ	40.751.893	59	0,088	630.771
UFSCar	83.317.052	1930	2,867	20.633.690
UNIFESP	175.575.794	2442	3,628	26.107.498

Sul					-
UFPR	251.996.676	2949	4,381		31.527.850
UTFPR	95.313.072	335	0,498		3.581.495
UFSC	278.949.683	4615	6,856		49.339.108
FURG	85.820.685	350	0,520		3.741.861
UFPeI	105.662.540	599	0,890		6.403.928
UFSM	187.550.507	1274	1,893		13.620.373
UFRGS	273.401.712	6130	9,107		65.536.020
FFFCM PA	12.012.711	64	0,095		684.226
Centro Oeste					-
UFMS	136.795.106	527	0,783		5.634.173
UFMT	130.443.547	418	0,621		4.468.851
UFG	165.992.473	1212	1,801		12.957.530
UnB	234.616.714	3858	5,732		41.245.998
TOTAIS	7.196.346.770	67312	100,000		719.634.677
Fonte: Cálculos deste estudo					

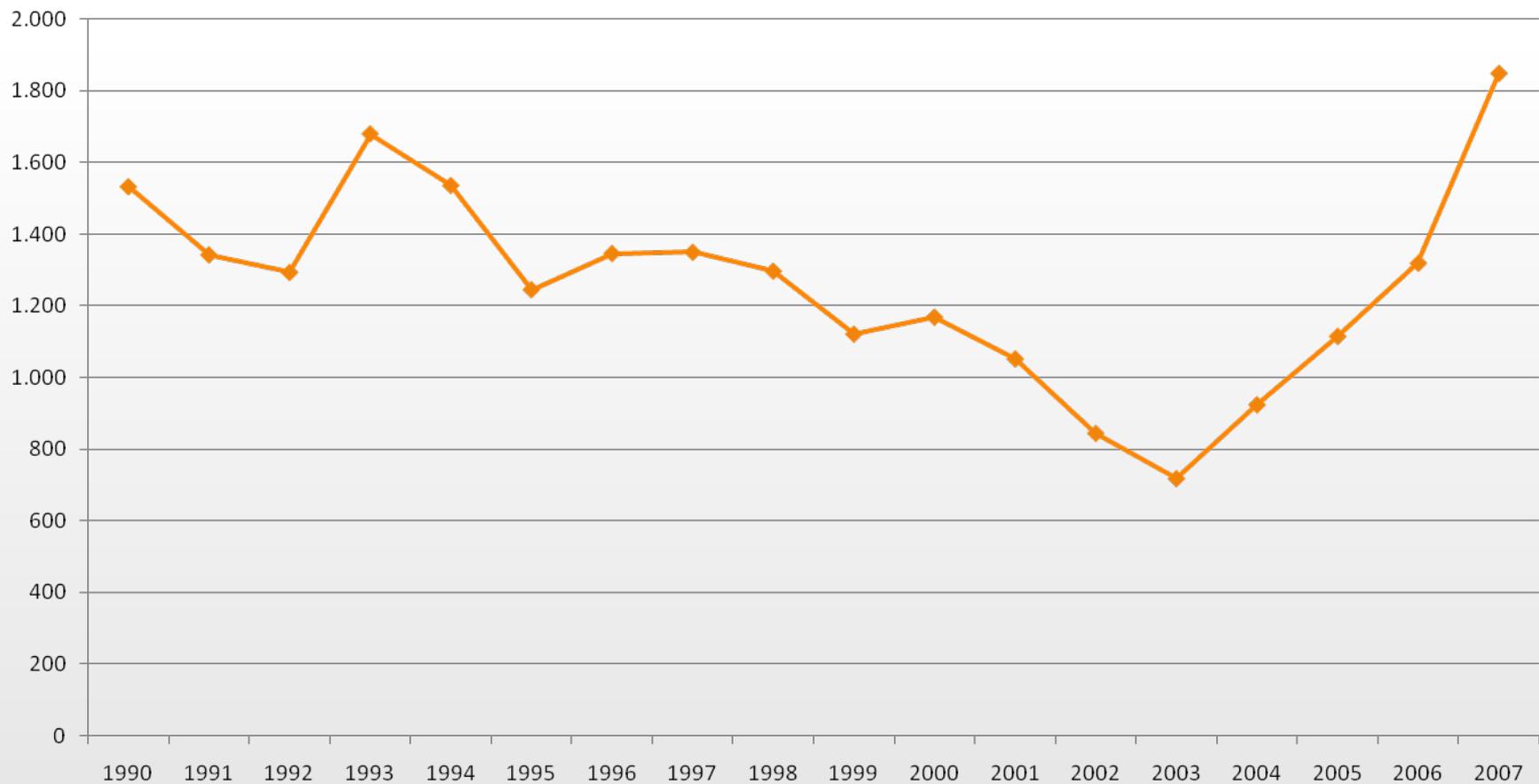
Os recursos totais das IFES, todas as fontes, em 2005, totalizaram **R\$ 11.353.148.540,00**; estes recursos para pesquisa e pós-graduação significam, portanto, **6,3%** destes recursos totais.

Alguns detalhes do financiamento das IFES



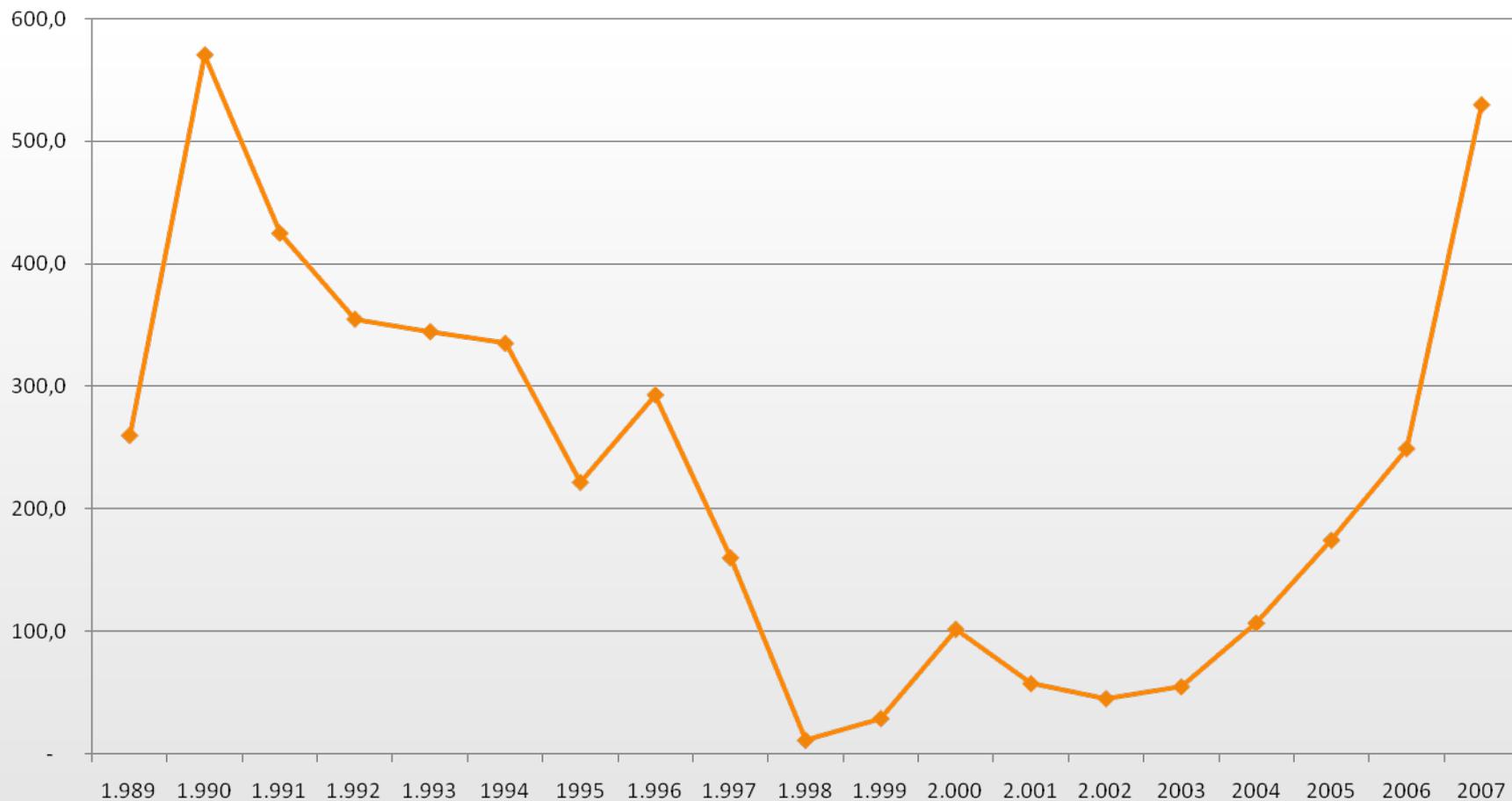
Pessoal e Encargos Sociais das IFES, sem aposentados e pensionistas

(Em R\$ milhões a preços de janeiro de 2008, IGP-DI da FGV)



Efetiva manutenção das IFES, sem recursos diretamente arrecadados

(Em R\$ milhões a preços de janeiro de 2008, IGP-DI da FGV)



Investimentos nas IFES, sem recursos diretamente arrecadados
(Em R\$ milhões a preços de janeiro de 2008, IGP-DI da FGV)