

ANEXO A - NOTA TÉCNICA

NOTA TÉCNICA – PPGEMP 2021

ESTUDO DE DESEMPENHO ECONÔMICO DAS UNIVERSIDADES
BRASILEIRAS E A INFLUÊNCIA DO ESTADO NA AUTONOMIA E
GOVERNANÇA DESSAS INSTITUIÇÕES

FÁBIO FERREIRA BERROGAIN

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MODALIDADE
PROFISSIONAL (PPGEMP)

DEZEMBRO/2021

Introdução

1. De acordo com o art. 2º, Inciso II, do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Educação Modalidade Profissional de abril de 2019, a Faculdade de Educação da UnB requer um produto que possa sintetizar o estudo e ser utilizado no problema correlato na dissertação, materializado por esta Nota Técnica. O financiamento da educação superior perpassa diversas áreas de conhecimento, sendo um tema multifacetado que requer maior atenção hoje em sua complexidade. Entre essas áreas perpassadas estão a tributação, a contabilidade pública, o orçamento, além de outras áreas como a ciência política, gestão de políticas públicas, administração pública e outras correlatas.
2. É importante notar que a acepção do Estado na arrecadação dos recursos para as políticas públicas é central para entender como ela se dá e como ela é afetada em contextos sociais e políticos diferentes. Além de entender como as próprias estruturas de Estado se relacionam e não estão desconexas entre si. A própria concepção política do governo federal também influi no financiamento.
3. Dessa forma, há um complexo processo de financiamento, além das próprias estruturas de Estado, que influenciam diretamente na alocação dos recursos públicos nos órgãos referentes à educação superior. Hoje há uma crise instalada na educação superior que impacta diretamente nos recursos voltadas para as universidades, resultando em severas restrições para essas instituições.
4. Na atualidade, quando os diversos setores e atores sociais entram em conflito de interesses, acabam tendo esses conflitos resolvidos com a atuação do Estado, dirimindo-os. Isso implica em diversas questões históricas que se desenrolam nas políticas públicas atuais, que são resultado da ação do próprio Estado em regular os conflitos entre os setores divergentes, inclusive na educação superior.
5. Assim, é possível depreender que as políticas públicas cumprem o papel de regular as relações entre grupos divergentes na sociedade, de forma assimétrica, buscando reduzir, ao máximo possível, a partir dos interesses comuns naquele momento, o conflito entre eles. Por estarem no cerne do Estado, essas políticas públicas não respondem a interesses fora das relações socioeconômicas vigentes, uma vez que esse tem uma relação sistêmica com as mesmas.

6. O financiamento acaba por responder a essas mesmas relações socioeconômicas desde a sua arrecadação até sua destinação final. Além da própria tributação, é influenciado pela legislação orçamentária, pela LRF, na busca pela arrecadação própria, pelas relações econômicas do setor privado, etc., inferindo não só em questões técnicas, mas também em questões políticas.

7. Esse processo todo culmina na alocação de recursos para a educação superior, em especial as universidades, evidenciando um caminho longo e complexo até a sua destinação final. Dessa maneira, ao analisar 41 Relatórios de Gestão e a legislação correlata, utilizando-se de apoio materiais oficiais do governo, como o Manual Técnico de Orçamento do MPOG, foi possível identificar que há tipos de financiamentos diferentes de acordo com as atividades finalísticas em se tratando dos recursos providos pelo Tesouro Nacional.

8. Isso é evidenciado considerando os dados obtidos nas LOAs e também nos dados obtidos no SIOP entre os anos de 2010 e 2020, além dos Relatórios de Gestão. Tanto os dados nacionais, quanto os dados de quatro universidades analisadas, sejam elas a UFRJ, UFRR, UnB e a UFRGS, demonstram diferentes financiamentos internamente entre as universidades, de acordo com as atividades finalísticas.

Financiamento das universidades

9. Ao observamos o panorama geral de financiamento das universidades, de acordo com os dados obtidos pelo SIOP e pelas LOAs, é possível verificar uma situação nacional em que há um aumento constante das despesas obrigatórias e um desabastecimento de recursos das áreas mais discricionárias, simultaneamente. Isso implica em dizer que apesar do aumento, em número absoluto, dos recursos anuais repassados às universidades, não há orçamento suficiente que compreenda todas as áreas dessas instituições.

10. Isso demonstra, também, que há uma diferença de recursos voltados às áreas finalísticas, sejam elas Ensino, Pesquisa e Extensão. Nesse sentido pode-se pensar em mais de um tipo de financiamento da educação superior, em especial em relação às universidades, assentados nos grupos de despesas PES, ODC e INV, que correspondem a quase totalidade do orçamento total dessas instituições.

11. Assim, é possível destacar que para grande parte das despesas obrigatórias há a vinculação com PES, enquanto que para as despesas mais discricionárias, há a vinculação com ODC e INV. São justamente esses dois últimos grupos de despesa que financiam as atividades finalísticas de Pesquisa e Extensão, tanto com despesas com auxílios estudantis, por exemplo, como de despesas com capital e que vêm sofrendo grandes perdas desde 2012, como apontam os dados.

12. Algumas universidades têm desempenhos melhores entre essas atividades, geralmente com grande influência dos Recursos Próprios. Esses que, apesar de compor parte importante do orçamento, perpassam sérias restrições, principalmente com a inflexibilidade legal que regula esses orçamentos e a imposição da EC nº 95/2016.

13. Outra questão importante, apontada nos Relatórios de Gestão, é que as universidades que têm melhor desempenho de arrecadação desses recursos são aquelas que geralmente possuem um grande patrimônio imobiliário, principalmente em contextos de crise econômica, como é o caso da UFRJ. Isso não significa que outras atividades não possam incorrer em grande arrecadação, como é o caso da CEBRASPE na UnB que já arrecadou a maior parte dos Recursos Próprios dessa universidade em alguns anos.

14. O arcabouço legal orçamentário das universidades apresenta uma burocracia e uma inflexibilidade que frequentemente desincentivam essas instituições a procurarem fontes alternativas de financiamento. A arrecadação dessas universidades não garante que esses mesmos recursos sejam incorporados aos seus orçamentos, podendo ser incorporados ao resultado primário e, especialmente com a EC nº 95/2016, podendo ser repassados a outros órgãos federais.

15. Além disso, o orçamento insuficiente obriga as universidades a procurarem diversas maneiras de reduzirem seus custos como a revisão de seus contratos e convênios, o que levou a demissão de terceirizados e de redução de serviços de manutenção em geral. Essa insuficiência de recursos, ocasionada pela compressão dos recursos de ODC e INV devido ao aumento de despesas obrigatórias com PES, obriga também remanejamentos de recursos de capital para custeio, fazendo com que algumas obras importantes de infraestrutura e reparos dessas instituições sejam paralisadas.

16. Ainda assim, mesmo com o remanejamento de recursos e a diminuição dos custos, as universidades não conseguem alcançar as metas físicas e financeiras previstas com as ações governamentais, principalmente a 20RK e a 8282, que competem respectivamente ao “Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior” e

“Reestruturação e Expansão das Instituições Federais”. Ou seja, importantes ações de manutenção das universidades.

17. Outro fator importante que impacta no financiamento das universidades é a centralização excessiva das decisões orçamentárias no governo federal. Um dos maiores problemas apontados nos Relatórios de Gestão é a não liberação em tempo hábil das cotas orçamentárias, principalmente depois da EC nº 95/2016. Em diversas ocasiões ou a liberação das cotas se deu de forma parcimonial e restritiva ou simplesmente não houve liberações suficientes para as demandas das universidades.

18. O TCU, de acordo com a Decisão nº 408/2002, estabeleceu alguns índices que as universidades levantam em seus Relatórios e apenas um mede o desempenho financeiro dessas instituições, que é o custo das universidades por aluno equivalente. A falta de outros índices acaba por homogeneizar dados sobre o financiamento da educação que não correspondem às realidades das universidades, bem como outros índices gerais produzidos por outros órgãos como o INEP.

19. Também há, em alguns relatórios, um conflito de metodologia de índices levantados pelas próprias universidades que geram desacordo em relação aos resultados alcançados. Em outras palavras, esses índices gerais, apesar de sua importância, acabam por impedir a *accountability* do financiamento nacional das universidades de forma mais acurada.

Autonomia e Governança

20. A autonomia financeira das universidades é um dos requisitos mais importantes para que se alcancem as outras autonomias previstas na CF 88 e, consequentemente, uma autonomia plena. A centralização dos repasses orçamentários e financeiros no governo federal, bem como a inflexibilidade legal sobre o tema, afetam diretamente essa autonomia e, consequentemente, sua governança.

21. A indecisão a cerca das liberações de cotas orçamentárias, por exemplo, acaba por afetar o planejamento orçamentário e financeiro das universidades, já que criam incertezas do quantitativo de recursos, quando e se esses serão liberados de fato. Além disso, as restrições orçamentárias em geral obrigam as universidades a retirarem recursos de uma ação para alocar em outra, rever seus convênios e contratos terceirizados, além do próprio remanejamento de tipo de despesa já citados.

22. Há uma enorme disposição das universidades em diminuírem seus custos de convênios e contratos terceirizados que, ainda assim, não são suficientes para se encaixarem no orçamento federal e afetam as atividades diárias de manutenção. Mesmo com todo o esforço do corpo técnico competente, o orçamento não cobre todas as despesas e custos das demandas necessárias dessas instituições.

23. Já o remanejamento acaba por paralisar e, em alguns casos, até mesmo cancelar obras importantes como, por exemplo, laboratórios, expansões necessárias de infraestrutura das universidades, imóveis, etc., que seriam utilizados em atividades de pesquisa e extensão. Ao mesmo tempo em que prejudicam essas atividades, esses recursos também acabam não sendo suficientes para compor as despesas com custeio.

24. As incertezas orçamentárias, então, afetam o planejamento interno das universidades, principalmente no que diz respeito às atividades finalísticas de pesquisa e extensão, afetando sua governança. Sem um planejamento prévio e sem a perspectiva de pagamentos de serviços necessários para a realização das atividades finalísticas, as universidades acabam ficando reféns da capacidade de arrecadação, do emaranhado legal sobre o tema e, principalmente, das decisões do governo federal.

Recomendações

25. Tendo em vista as considerações sobre os tipos de financiamentos das universidades e as considerações sobre os recursos alocados por atividades finalísticas, sugere-se ao TCU e outros órgãos de controle externo, a elaboração de índices específicos de desempenho orçamentário/financeiro das universidades. Entre outros, estabelecer um índice de correlação de custos por aluno equivalente que identifique também os custos específicos de ODC e INV, os quais representariam de forma mais concreta a realidade dessas instituições.

26. Sugere-se, também, índices gerais de desempenho orçamentário e financeiro especificamente no ano base em relação aos grupos de despesa ODC e INV. Sugere-se, ainda, índices gerais de desempenho orçamentário e financeiro com base nos anos anteriores e por grupo de despesa que possam inferir o desempenho das universidades quanto às atividades finalísticas de acordo com os recursos repassados e não apenas em sua eficiência técnica quanto à execução financeira e orçamentária.

27. Sugere-se, a exemplo dos índices já sugeridos, um índice que demonstre o desempenho das universidades quanto à arrecadação de Recursos Próprios. Nesse sentido, índices de desempenho orçamentário e financeiro de eficiência anuais e também índices de desempenho orçamentário e financeiro com base nos anos anteriores e por grupo de despesa.

28. No âmbito desta Autarquia, sugere-se o levantamento de índices nacionais, relativos aos gastos das universidades, a partir da variação dos gastos efetivos por grupos de despesa em relação aos estudantes. Esse índice pode corroborar com os recursos investidos diretamente nas atividades finalísticas e sua proporção de investimento em relação ao número de estudantes efetivos.

29. Esses índices, em conclusão, complementam e aprimoram os índices já levantados pelas universidades, TCU e órgãos de pesquisa e levantamento de dados em geral como o INEP. É de relevante importância que esses índices sejam instituídos, considerando o lapso existente em relação a esses dados.