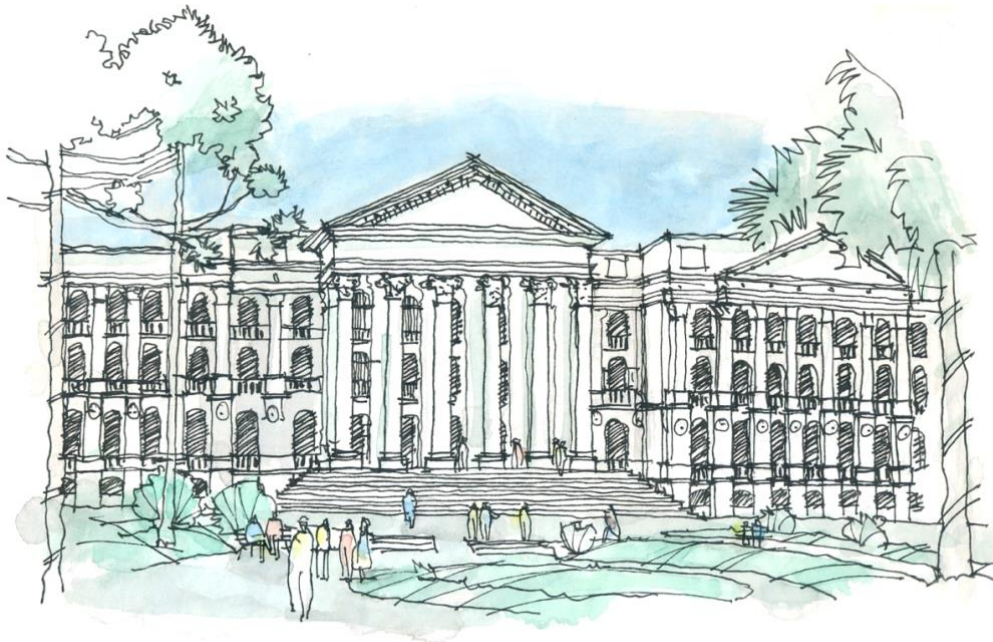


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ



UFPR
CORTIÇA - PARANÁ
01.06.2013

ROBERTO KUHN

**ANÁLISE, REFLEXÕES E QUESTÕES ACERCA DO PROJETO
DE LEI DO PROGRAMA FUTURE-SE**

**CURITIBA
AGOSTO/2019**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. PREMISSAS	6
2.1. Contexto atual de financiamento das IFES.....	6
2.2. Ausência de diálogo.....	7
3. ASPECTOS ESTRUTURAIS DO TEXTO QUE SEGUEM DEMANDAS HISTÓRICAS DO SISTEMA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO.....	9
3.1. O uso de fundos financeiros para o financiamento das atividades das Instituições Federais de Ensino Superior	9
3.2. Mecanismos de governança, transparência e desburocratização	12
3.3. Foco na inovação e aproximação com o setor produtivo	13
4. AUSÊNCIAS	16
4.1. As múltiplas vocações, objetivos, estruturas e modelos de universidades	16
4.2. A atenção às áreas acadêmicas sem conexão imediata com as necessidades do mercado	18
4.3. A dimensão da inclusão	19
4.4. A dimensão social da extensão	21
4.5. A questão dos campi avançados e a dimensão do desenvolvimento regional	22
4.6. A aparente desconexão com as políticas públicas de educação em andamento	23
4.7. A omissão ao uso das fontes 50, 80 e 81	24
5. PROBLEMAS DO PROJETO LEGISLATIVO E POSSÍVEIS VIOLAÇÕES À CONSTITUIÇÃO E AO REGIME LEGAL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	26
5.1. A violação da autonomia universitária prevista no Artigo 207 da Constituição Federal de 1988	26
5.2. A indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão	30
5.3. A superficialidade da proposta para o Eixo Internacionalização	32
5.4. A centralidade das Organizações Sociais	33
5.5. Improriedades na técnica legislativa.....	37
5.6. O comprometimento dos hospitais universitários	38
6. DÚVIDAS, LACUNAS E OBSCURIDADES NA ATUAL VERSÃO DO PROJETO DE LEI DO FUTURE-SE	40
7. CONCLUSÃO.....	44

Análise, reflexões e questões acerca do Projeto de Lei do Programa FUTURE-SE

1. INTRODUÇÃO

A Universidade Federal do Paraná – a mais antiga do Brasil e, de acordo com rankings nacionais e internacionais, uma das 10 universidades mais relevantes do país – promoveu uma série de debates e uma audiência pública com a sua comunidade interna, com o propósito de compreender o Projeto de Lei "Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – FUTURE-SE", proposto pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação.

O presente documento, subsidiado por esses debates internos, apresenta-se como uma contribuição para o indispensável aprofundamento do debate sobre o projeto, tanto interna quanto externamente, e afirma a disposição da UFPR para o diálogo em torno de propostas que visem a efetiva melhoria do sistema nacional de ensino, pesquisa, extensão e inovação.

A análise do Programa contida neste texto aborda as premissas que envolvem o atual contexto, as omissões no projeto de lei, as suas intuições e preocupações pertinentes, os seus maiores problemas e os receios que dele emergem.

Em síntese, o projeto apresentado pelo governo aduz que pretende o fortalecimento da autonomia administrativa e financeira das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), por meio (i) da parceria com organizações sociais e (ii) do fomento à captação de recursos próprios.

A proposta apresenta um programa de governo, com prazo de duração indeterminado, que pretende funcionar por adesão mediante assinatura de termo específico com o Ministério da Educação. Ao aderir ao FUTURE-SE, as IFES se comprometem a: (i) utilizar a organização social contratada para o suporte à execução de atividades desenvolvidas nos institutos e nas universidades federais; (ii) adotar as diretrizes de governança específicas instituídas na proposta legislativa, inclusive aderir ao Sistema de Governança a ser indicado pelo Ministério da Educação; e (iii) adotar programa de integridade, mapeamento e gestão de riscos corporativos, controle interno e auditoria externa.

A operacionalização do FUTURE-SE pretende se dar por meio de contratos de gestão com organizações sociais cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa, ao

desenvolvimento, à inovação, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde, e estejam relacionadas às finalidades do Programa.

Esclarece-se, logo de saída, que a análise da proposta apresentada neste documento foi integralmente realizada a partir da minuta do Projeto de Lei apresentado pela SESU/MEC e que quaisquer outras referências paralelas que tenham sido feitas sobre o FUTURE-SE, para além do Projeto de Lei não foram consideradas.

2. PREMISSAS

Existem algumas premissas que necessariamente devem ser colocadas antes da análise propriamente dita da proposta e que compõem a moldura dessa análise.

2.1 Contexto atual de financiamento das IFES

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) vêm enfrentando há tempos recorrentes bloqueios e cortes orçamentários, que limitam as condições para a continuidade do desenvolvimento das suas atividades fins.

Conforme estudos apresentados pelo Informativo Técnico nº 6/2019-CONOF/CD, elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, há uma evidente e contínua redução, em valores reais, das despesas realizadas pelo Ministério da Educação desde 2014, sendo que “no período 2014-2018, as despesas do ministério apresentam queda acumulada de 11,7%”. De forma mais grave, o estudo evidencia que as principais subfunções finalísticas do MEC, que contemplam o ensino superior, o ensino profissional e a educação básica, são as mais impactadas pelas reduções, mesmo considerando as despesas de pessoal ativo, de natureza obrigatória. Consta-se que as despesas envolvendo a subfunção "ensino superior" sofreram redução acumulada de 15% no período 2014-2018, enquanto as subfunções ensino profissional e educação básica tiveram redução de 27,6% e 19,3%, respectivamente. A redução orçamentária no MEC nos últimos anos torna-se ainda maior com a aprovação da Emenda Constitucional 95, que determina os limites do teto dos gastos do governo.

Os dados são alarmantes e o panorama que se tem é de intensificação da redução dos recursos disponíveis, principalmente a partir da Emenda Constitucional 95, e de impossibilidade de executar despesas essenciais, comprometendo severamente a saúde financeira e a manutenção das instituições ainda em 2019. A crise orçamentária instalada este ano nas IFES é a mais grave das últimas décadas. No primeiro semestre, o governo federal realizou um contingenciamento de cerca de 30% nas verbas de custeio e de 50% nas verbas de capital do orçamento das universidades e institutos federais, comprometendo assim tanto as ações voltadas às áreas-fim – ensino, pesquisa, extensão e inovação – quanto a manutenção e o funcionamento institucional, envolvendo gastos discricionários, como limpeza, segurança, energia elétrica, água etc. Diante disso, o que se desenha em curtíssimo prazo é que, caso não haja liberação imediata desse recurso contingenciado, as IFES poderão ter suas atividades paralisadas, prejudicando substancialmente o final do segundo semestre letivo do ano corrente.

É importante salientar que essa perspectiva de paralisação, que já assombra várias instituições federais, conforme se verá adiante, não compreende somente a possibilidade de interrupção das aulas e todos os danos irreparáveis decorrentes disso. Envolve, também, a

abrupta descontinuidade de pesquisas, projetos de extensão, programas de apoio a estudantes e fechamento das unidades administrativas.

Na UFPR foram contingenciados/cortados mais de R\$ 48 milhões de um orçamento anual de R\$ 161 milhões. A garantia do uso do recurso suprimido é uma necessidade imediata. O contingenciamento impacta o planejamento financeiro da instituição e, se chegarmos a uma interrupção, o custo da retomada das atividades, além de onerar ainda mais o já insuficiente orçamento, seria um processo complexo e de dificuldades imensas. O dano para a comunidade universitária será imensurável e as consequências, gravíssimas e, em alguns casos, irreversíveis.

Neste cenário, consideramos premissa fundamental para o debate que as condições atuais de financiamento das universidades, sejam discutidas, e assegurados os recursos para a manutenção das atividades ainda no exercício financeiro de 2019. É de se notar que muitas das medidas propostas pelo Projeto de Lei do FUTURE-SE com o propósito de garantir a estabilidade financeira das instituições não têm qualquer possibilidade de impactar positivamente a situação imediata de insustentabilidade financeira das IFES. Ademais, considerando que as intenções contidas no projeto se viabilizem, os resultados e impactos pretendidos ocorrerão, efetivamente, num horizonte de médio/longo prazo.

Também é imperativa a necessidade de esclarecimentos, por parte do governo federal, sobre como pretende conduzir a transição do atual modelo de financiamento para o modelo de captação complementar de recursos proposto pelo Programa – algo que, infelizmente, ainda não foi apresentado às comunidades universitárias e à população. É imprescindível que se assegure às IFES um planejamento financeiro realista e adequado para sua manutenção, mormente daquelas atividades essenciais, sem que restem prejudicadas suas atividades basilares de ensino, pesquisa, extensão e inovação.

2.2. Ausência de diálogo

O diálogo aberto, plural e democrático é um instituto basilar das IFES. É por meio da discussão coletiva, do compartilhamento de opiniões e propostas que se legitimam decisões, especialmente as que embutem alterações significativas de rumo. No entanto, embora proponha transformações profundas no sistema federal de ensino superior, o FUTURE-SE foi apresentado à sociedade brasileira sem conhecimento prévio das IFES ou qualquer debate com representantes das universidades e institutos federais.

Até onde se tem conhecimento, também não foram ouvidas as opiniões das principais entidades que legitimamente discutem a política do ensino superior (Andifes, Conif, SBPC, UNE, IFES, IES, Confies, Andes, Fasubra). Uma proposta de tamanha importância deveria, a nosso ver, ter sido amplamente discutida com toda a comunidade universitária e científica, inclusive sob o aspecto de sua adequação ao sistema legal já existente sobre o tema em questão, para então ser apresentada a toda a sociedade. Importante destacar que o país conta

com especialistas mundialmente reconhecidos em educação, ciência e tecnologia e políticas públicas, que poderiam participar da discussão com as IFES e demais entidades.

Outro aspecto importante a ser destacado é o prazo exíguo disponibilizado para a realização da consulta pública sobre o projeto de lei. A carência de esclarecimentos a respeito das inúmeras dúvidas suscitadas pela proposta pode efetivamente prejudicar a participação da comunidade no debate sobre o tema.

3. ASPECTOS ESTRUTURAIS DO TEXTO QUE SEGUEM DEMANDAS HISTÓRICAS DO SISTEMA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

A minuta do projeto de lei do Programa FUTURE-SE traz para avaliação algumas ideias importantes, que se inserem na tradição dos vários atores do sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil dos últimos anos (tais como Andifes, SBPC, ABC, etc.), e que detalhamos a seguir.

3.1. O uso de fundos financeiros para o financiamento das atividades das Instituições Federais de Ensino Superior

Em nosso juízo, a proposta do FUTURE-SE traz uma questão a ser estudada, que é a criação de fundos financeiros no estilo de *endowments* para a expansão do financiamento das instituições de ensino superior brasileiras. Tipicamente utilizados em instituições nos Estados Unidos e Reino Unido, os *endowments* são fundos financeiros que recebem doações, aportes do governo, recursos de instituições privadas e de outras fontes com a finalidade de gerar receita, para além de seu investimento principal. Os recursos podem ser de uso geral ou específico. Os fins específicos são variados: podem ser o sustento de um hospital ou museu, escola ou universidade, instituição de pesquisa ou de caridade. É comum que se tenha, dentro de uma mesma instituição, diferentes fundos, direcionados a diferentes causas ou objetivos.

Os *endowments* têm uma longa história, provando-se um sucesso em alguns casos, como o do maior fundo universitário do tipo, o da Universidade Harvard. Pode-se dizer, em linhas gerais, que o fundo da Universidade Harvard nasceu com sua fundação, em 1636. O primeiro benfeitor da instituição, o pastor John Harvard, deixou como herança para a universidade sua biblioteca e metade de seus imóveis. Em seguida, outros ex-alunos das primeiras turmas passaram a doar terrenos para a instituição que os formou. Outras várias instituições de ensino superior públicas e privadas têm história semelhante, nos Estados Unidos e no Reino Unido.

Cabe dizer que em sua maioria, os *endowments* são divididos em fundos menores, que compõem o grande fundo da instituição, cada um desses pequenos fundos, em boa medida, destinados a usos específicos. Por exemplo: a Universidade Harvard conta com mais de 10.000 fundos na composição de seu grande *endowment*. Nas universidades britânicas de Oxford e Cambridge é comum que, além de um grande fundo de toda a universidade, os *colleges* tenham vários fundos próprios. Alguns desses fundos têm propósito específico e outros são de uso irrestrito. Via de regra, nessas duas instituições, enquanto os fundos destinados para as universidades como um todo têm principalmente propósitos específicos, os fundos dos diversos *colleges* têm uso irrestrito. Exemplos de propósitos específicos são o pagamento de

salário de um professor ou pesquisador de uma determinada área, bolsas para uso em um tipo de pesquisa ou curso de pós-graduação, financiamento de orquestras, bandas, grupos artísticos em geral ou museus e galerias de arte das universidades.

Os fundos dessa natureza, grosso modo, destinam apenas parte de seus rendimentos para o uso nas atividades a que são destinados, desse modo preservando o que se chama de “principal”. Nos Estados Unidos, em função da legislação tributária, é comum que os fundos utilizem apenas cerca de 5% de seu patrimônio anualmente.

A criação de fundos patrimoniais não garante a manutenção orçamentária das instituições de ensino e pesquisa no País, o que, associado ao processo de desindustrialização em curso no país, implica no acirramento da crise da educação brasileira.

A proposta do MEC prevê a criação de um Fundo Soberano do Conhecimento, alimentado por recursos principalmente da exploração de imóveis da União (50%), somados a recursos de fundos constitucionais, leis de incentivos fiscais e depósitos à vista no Banco Central, bem como fundos da cultura. O governo calcula que esse fundo possa contar com recursos de cerca de R\$ 100 bilhões.

A ideia de constituir um fundo que traga recursos adicionais para as universidades e institutos é, inegavelmente, boa. Mas duas questões são cruciais nesse ponto: (i) qual é o tempo de maturação para o fundo que financiará o FUTURE-SE? E (ii) qual é a taxa de retorno que se pode esperar de um fundo como esse? Essas questões foram apresentadas pelo professor João Carlos Salles, reitor da UFBA e presidente da Andifes, em entrevista recente, refletindo uma grande ansiedade para as comunidades das instituições federais de ensino superior: a ausência de projeções e estudos sobre maturação e retorno do fundo, bem como a desconfiança sobre a retirada do financiamento público do custeio das instituições. A economista Cláudia Costin, reconhecida especialista em educação e diretora do Centro de Políticas Educacionais da Fundação Getúlio Vargas, pontua:

Precisamos ter certeza se isso não vai desobrigar o poder público do compromisso financeiro. Se dá ênfase à captação de recursos privados, o que em si é positivo. Nos países desenvolvidos, por exemplo, os recursos privados são usados.

Por outro lado há um medo de que isso seja usado para que o Estado seja desobrigado a bancar. Ao contrário do que o senso comum aponta, tanto nos Estados Unidos, quanto na Europa, quem entra com mais dinheiro nas universidades públicas é o governo. Não existe modelo de universidade pública bancada, exclusivamente, por iniciativa privada.

No documento *Education at Glance*, publicado anualmente pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE), vê-se precisamente o que a economista afirma. A soma de investimento público direto e transferências públicas supera o investimento puramente privado em todos os países pesquisados, com exceção somente dos Estados Unidos. Mesmo assim, a publicação anota que o investimento público nos Estados Unidos aparece subestimado.

Sobre a questão da maturação, o secretário de ensino superior do MEC, Arnaldo Barbosa de Lima Júnior, afirmou que o tempo para tal pode durar até uma década. Como já foi assinalado, é preciso, então, saber como será a transição para um modelo de captação complementar de recursos durante a consolidação da proposta. Uma vez que as instituições federais de ensino superior estão passando por grave falta de recursos, é de se considerar que dez anos de contingenciamentos até a consolidação do novo modelo possam causar impactos irreversíveis nas instalações, no recrutamento de pessoal (com salários e bolsas de pós-graduação progressivamente achatados) e no financiamento da pesquisa.

O governo também não apresentou estudos sobre os retornos possíveis a partir do investimento. Tomando-se a ideia de que se pretende investir em um fundo multimercado, talvez índices como o IFHA (Índice de *Hedge Funds Anbima*) possam nos dar uma noção dos retornos. Utilizando o IFHA para 12 meses com referência em agosto de 2019, o índice de retorno fica em quase 7%. E esse é o valor mais alto atingido pelo índice para 12 meses desde agosto de 2018. Considerando que o retorno líquido fique abaixo disso, mas mesmo assim tomando o limite superior desse índice como meta de rentabilidade, podemos imaginar que, depois de maturado, o fundo renda cerca de R\$ 7 bilhões ao ano. Em termos monetários de 2019, levando em consideração a dotação orçamentária consignada, o fundo renderia pouco mais que os cerca de R\$ 6,9 bilhões de verba de custeio das universidades federais. Mas esse número de custeio envolve somente as universidades federais, sem levar em conta os institutos.

Estes números constituem apenas um exercício de cálculo, que aponta para a importância de que o governo libere os estudos realizados, bem como assuma compromisso de não retirar o financiamento público para simplesmente substituí-lo pelos recursos do fundo. Obviamente, se os recursos forem adicionais, eles poderão sim impulsionar o ensino, a pesquisa, a extensão e a inovação nas universidades federais brasileiras. Mas é preciso que as instituições tenham total clareza em relação à sustentabilidade das universidades e institutos, bem como sobre a transição para um modelo de captação complementar de recursos e, principalmente, para que sejam afastados os temores de subfinanciamento.

Outro aspecto a destacar é que a intenção de implementação de fundos, inclusive nas universidades, não é novidade do Programa FUTURE-SE. A Lei dos Fundos Patrimoniais (13.800/19) aprovada recentemente pelo Congresso Nacional dispõe sobre a constituição de fundos patrimoniais com o objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para programas, projetos e demais finalidades de interesse público, embora não tenha havido tempo hábil para consolidação dessa Lei. O prejuízo à implementação da Lei 13.800/19 também ocorreu em razão do veto presidencial inicialmente proposto e depois derrubado pelo Congresso Nacional, que impedia a participação das fundações de apoio, credenciadas pela Lei 8.958/94 como gestoras de fundo patrimonial, além do veto presidencial aos incentivos fiscais, este sim mantido.

3.2. Mecanismos de governança, transparência e desburocratização

Outro aspecto do FUTURE-SE a se considerar é o endosso ao comprometimento com as diretrizes de governança e os requisitos de transparência na gestão pública, intuição esta que caminha em paralelo com o compromisso da boa gestão da coisa pública e a melhoria do desempenho das organizações.

No entanto, desde logo, consigna-se, sem prejuízo de aperfeiçoamentos identificados como necessários, que várias das boas intuições em termos de governança e de gestão pública já se encontram presentes em outros diplomas legislativos e medidas administrativas, possivelmente já adotadas na maioria das IFEs, tais como (i) promoção da simplificação administrativa, da modernização da gestão pública e da integração dos serviços públicos, especialmente por meio da utilização de instrumentos digitais e eletrônicos; (ii) incorporação de padrões elevados de conduta para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de suas entidades; (iii) implementação de programas de integridade e de gestão de riscos corporativos; (iv) adesão, no que couber, a códigos de autorregulação reconhecidos pelo mercado; (v) promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação; e (vi) avaliação da satisfação dos alunos com os professores e disciplinas.

A título de exemplo, a UFPR possui a Coordenadoria de Governança e Riscos (CGR), que tem, entre outras, as seguintes atribuições: analisar, implantar e suportar metodologias apropriadas à gestão de processos; acompanhar a execução e propor ações para gestão, automatização e melhoria contínua dos processos de trabalho da Universidade, com vistas à celeridade, efetividade, conformidade, transparência, controle e economicidade; analisar, implantar e suportar metodologias apropriadas à gestão de riscos, baseadas em boas práticas; identificar, analisar e gerenciar, em nível estratégico, riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público e pelo planejamento da UFPR; minerar dados, analisá-los e propor ações para minimizar custos; elaborar indicadores adequados aos processos estratégicos da instituição. Ainda dentro da governança, a UFPR mantém um portal de dados abertos, indicadores, bolsistas entre outras informações que conferem transparência à gestão. Além disso, a CGR atuou na elaboração e publicação da Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão da Universidade Federal do Paraná, publicada em 2018, que tem por finalidade estabelecer os princípios, diretrizes e responsabilidades mínimas a serem observados e seguidos no âmbito da UFPR.

Aspectos contemplados no art. 2º, incisos II e III, juntamente com os arts. 11 e 12 do Projeto de Lei também já são atendidos em dispositivos legais vigentes e adotados na UFPR. Além de atuar fortemente na implementação de mecanismos e diretrizes de governança e no mapeamento e gestão de riscos corporativos através da CGR, conforme reza o Decreto nº 9203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, é relevante ressaltar que a UFPR também implementou o Programa de Integridade UFPR e, nessa esteira, elaborou e publicou, ainda em 2018, o Plano de Integridade da Universidade Federal do Paraná.

Outro exemplo já implementado pela UFPR diz respeito ao atendimento ao Decreto nº 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Para tanto, foi publicado em 2018 o Plano de Dados Abertos da UFPR – Vigência 2019-2020, que visa garantir transparência e acesso a informações relevantes da UFPR de forma clara, rápida e fácil, além de contribuir para a facilidade no intercâmbio de dados. Neste ponto vale mencionar, ainda, que a UFPR adotou desde 2017 o SEI – Sistema Eletrônico de Informações, que além de garantir dinamismo e transparência na gestão pública por meio de processos eletrônicos com acesso público a informações disponibilizadas em tempo real, também contribuiu para a desburocratização e agilidade na geração e gestão de informações.

Outra observação pertinente diz respeito a algumas exigências de cláusulas a serem contempladas nos contratos de gestão, conforme disciplina o art. 3º, §3º, incisos III e IV, do Projeto de Lei, como a exigência de metas de desempenho, indicadores e prazos para a execução, a sistemática de acompanhamento e avaliação de resultado etc. Entende-se que há muito tempo as IFES adotam mecanismos similares, pactuados junto à própria comunidade acadêmica, por meio da publicação periódica do seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Outra questão já vencida há tempos pelas IFES é a exigência de instalação de ouvidoria interna para recebimento de reclamações, denúncias e atendimento ao usuário, conforme art. 12 do Projeto de Lei. Aqui, cabe destacar que a UFPR possui Ouvidoria Geral regulamentada desde 2005, conforme Resolução nº 02/05-COPLAD.

3.3. Foco na inovação e aproximação com o setor produtivo

Já há muitos anos as entidades nacionais envolvidas com o sistema do ensino público superior, ciência, tecnologia e inovação vêm defendendo que sejam desatadas amarras que sempre dificultaram uma aproximação de maior qualidade e proveito com a sociedade (entidades do setor público e do setor privado), desde que, naturalmente, a racionalidade pública das IFES não seja afetada.

O projeto de lei do FUTURE-SE preocupa-se de modo central com essa aproximação – em particular com o chamado “setor produtivo”, que vem ao encontro do conjunto de iniciativas do passado. É inegável a necessidade de ajustes no atual arcabouço legal que sustenta as políticas de aproximação entre universidades e setor produtivo. Todavia, boa parte das propostas contidas no projeto de lei nesse sentido já se encontram previstas em leis e parcialmente em execução pelas IFES, especialmente a partir da edição do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei 13.243/2016). Essa lei buscou ampliar a interação com o setor empresarial, no intuito de contribuir com a capacidade inovadora do setor e atender às demandas das empresas por inovação, inclusive com (i) o aprimoramento das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, de nível nacional e internacional, buscando disseminar a cultura da inovação, da propriedade intelectual e da transferência de tecnologia; (ii) a potencialização e a difusão do papel das IFES nas atividades de cooperação com os setores público e privado; (iii) com a atração da instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) nas IFES; (v) com o fortalecimento dos Núcleos de Inovação Tecnológica

(NIT), nos institutos e universidades federais; (vii) com a facilitação da realização de projetos de pesquisa e desenvolvimento, conjuntamente com universidades estrangeiras, incluindo projetos que envolvam empresas brasileiras e estrangeiras nos projetos de PD&I; e (viii) com a promoção da contínua interação entre empresas e IFES aptas a produzir pesquisa e desenvolvimento, com valor para a inovação.

A partir de 2018, com a regulamentação da Lei 13.243/2016, ampliou-se significativamente o ambiente para transformar a produção científica – destacando que as universidades públicas respondem por mais de 95% da produção científica do Brasil – em parceria com os setores privado e outros segmentos do setor público. Novamente, o papel das fundações de apoio tem se mostrado fundamental no que tange ao fomento, à assessoria e formalização dos convênios e contratos, à execução administrativa e financeira e à prestação de contas, inclusive de seus resultados.

Por conseguinte, os pontos acima que contém propostas de aprimoramento em termos de aproximação com o mercado, relativas à consecução de esforços conjuntos público-privados, já estão presentes no ordenamento e na própria atuação das IFES. A UFPR, por exemplo, possui NIT instituído desde 2008, formalizado por meio da criação da Agência de Inovação UFPR, mediante a Resolução nº 16/08-COPLAD, com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento científico-tecnológico da sociedade brasileira, bem como seu desenvolvimento econômico e social. A Agência de Inovação UFPR tem a missão institucional de promover a articulação da Universidade com a sociedade civil, aproximando a produção científica de suas aplicações práticas, além de buscar contribuir para o aumento da competitividade e relevância das pesquisas desenvolvidas na UFPR, com o propósito da inovação, por meio da colaboração entre academia, empresas e governos.

O que nos parece essencial quanto às ações de desburocratização e flexibilização de procedimentos na captação de recursos é tornar realmente efetivo o apoio das fundações credenciadas pela Lei 8958/94, a fim de que as universidades possam se beneficiar das prerrogativas contidas no Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei 13.243/2016), regulamentado em 2018. O avanço dessa aproximação ainda demanda alguns ajustes, principalmente na Lei 8.958/94, visando proporcionar maior agilidade na celebração de parcerias e facilitar a captação de recursos externos às universidades. Ademais, o fortalecimento das fundações de apoio supriria a necessidade de criação de uma OS (como proposto pelo Projeto de Lei), sendo capaz de ampliar o diálogo das IFES com a sociedade e o mercado.

4. AUSÊNCIAS

Expostos os pontos que o MEC considera centrais no projeto de lei do FUTURE-SE, é relevante notar o que ele não diz, ou, dito de outra forma, prestar atenção nos seus silêncios eloquentes. Afinal, o projeto tem sido apresentado como um novo paradigma para as universidades brasileiras, e nessa medida é indispensável que sejam abordadas algumas questões cruciais para essas instituições, as quais não se encontram presentes no texto apresentado pelo MEC.

Destacamos aqui sete tópicos que deveriam ser abrangidos pelo FUTURE-SE, em especial como resultado de discussões com vistas à sensibilização das partes interessadas e amadurecimento da proposta.

4.1. As múltiplas vocações, objetivos, estruturas e modelos de universidades

Uma importante omissão sentida é o debate sobre as diferentes vocações das IFES, suas estruturas, objetivos constitutivos e obrigações legais. A esse respeito, precisamos debater qual é o modelo de ensino superior federal brasileiro que parece estar sendo proposto pelo Projeto de Lei. Desejamos seguir modelos de sucesso de outros países? Muito se fala sobre os modelos de países ricos como Estados Unidos, Austrália, Israel e Reino Unido. Contudo, é preciso refletir sobre as diferenças existentes entre as diversas instituições de ensino superior desses países e seus papéis nos respectivos sistemas nacionais.

Faça-se, por exemplo, algumas comparações com as instituições mais prestigiadas do sistema universitário norte-americano, o qual, sem dúvida, é um grande caso de sucesso. Se tomarmos as universidades norte-americanas mais bem colocadas no conhecido ranking da *Times Higher Education*, a primeira diferença que chama a atenção é o porte das instituições em termos de número de alunos, em comparação com as universidades federais brasileiras. A média do número de estudantes dessas universidades norte-americanas é de pouco mais de 15.000; instituições como o Instituto de Tecnologia da Califórnia e a Universidade de Princeton possuem menos de 10.000 estudantes. Entre as 10 primeiras universidades federais mais bem colocadas no Ranking Universitário Folha 2018, temos instituições gigantes como a UFRJ, que conta com quase 70.000 estudantes, enquanto todas as outras universidades federais têm média superior a 30.000, com exceção da UFSCar, com cerca de 26.000 alunos. A diferença de porte das instituições em termos do número de alunos certamente reflete as diferenças de objetivos e dos resultados esperados das instituições.

Enquanto as instituições norte-americanas mencionadas são extremamente focadas em pesquisa, as instituições brasileiras citadas, além de serem líderes nacionais nesse quesito, ainda possuem porte de grandes universidades de ensino. O modelo dessas universidades

norte-americanas de pesquisa foi analisado em artigo recente pelo professor da Unicamp Reginaldo de Corrêa, autor do livro *Educação Superior nos Estados Unidos: história e estrutura*. É interessante como ele analisa o caso do MIT, por exemplo: “...o MIT talvez pareça menos uma escola que faz pesquisa e mais um centro que vende pesquisa a patrocinadores e mantém, em anexo, uma escola de quadros”. Não se quer atacar a ideia de que a universidade interaja com o mercado, mas é preciso questionar se devemos comparar as universidades federais brasileiras com essas universidades de pesquisa norte-americanas, uma vez que nosso modelo é bastante diferente da proposta daquelas instituições.

Por outro lado, consideramos legítimo questionar a pertinência do objetivo do FUTURE-SE de, conforme peça publicitária veiculada em canais de televisão aberta, inserir universidades federais brasileiras entre as 200 melhores do mundo. Essa seria verdadeiramente uma grande realização, uma vez que a Universidade de São Paulo, instituição mais bem colocada no *Times Higher Education*, por exemplo, ocupa posição entre o 250º e o 300º lugar. A universidade federal melhor colocada é a UFMG, situada entre o 400º e o 600º lugar. Contudo, se fizermos a mesma análise realizada para as melhores instituições americanas, tal como acima, constatamos que, em média, as universidades ranqueadas entre o 100º e o 199º lugar também têm porte menor que as melhores instituições brasileiras. Menos de 10% dessas universidades têm mais de 40.000 estudantes e apenas 2 instituições têm mais de 60.000 alunos.

Outro tema importante é o financiamento. No orçamento total das universidades federais aparecem os recursos destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões, sobre os quais a administração universitária não tem acesso nem qualquer ingerência. Esses recursos respondem por alto percentual dos gastos com pessoal e, por óbvio, não são aplicados diretamente nas atividades de pesquisa, ensino, extensão e inovação. Na UFPR, dentro das despesas com pessoal, o gasto com inativos chega a 38,7%, superando os R\$ 500 milhões. Se deduzirmos esse gasto com pessoal inativo e se a execução do orçamento fosse de 100% da dotação, a UFPR receberia cerca de R\$ 1,1 bilhão por ano. A maior das universidades federais brasileiras, a UFRJ, gasta com inativos cerca de R\$ 1,1 bilhão, o que significa cerca de 34% de sua dotação orçamentária total.

Para efeitos de comparação, se tomarmos a última universidade chinesa colocada entre as 200 melhores do ranking do *Times Higher Education*, a Universidade Shanghai Jiao Tong, seu orçamento, convertido para reais em paridade de poder de compra, montaria a mais de R\$ 4,6 bilhões (dado para o ano de 2016). Dividindo todo o orçamento da UFRJ pelo número de alunos da instituição, chegamos a um investimento de cerca de R\$ 49 mil por aluno (incluído o gasto com inativos). Para a Universidade Shanghai Jiao Tong, o investimento por aluno é de R\$ 122 mil. Caso tomemos os números da Universidade Tsinghua, a instituição chinesa melhor colocada no ranking (22º lugar), o investimento por aluno chega a quase R\$ 220 mil. Desse modo, as melhores universidades chinesas, sem dúvida, têm orçamentos muito maiores que as universidades federais brasileiras. É, portanto, um modelo de intenso investimento, pois universidades de pesquisa de ponta custam caro. O temor que o programa proposto suscita é o do subfinanciamento, pois se o governo simplesmente substituir os

recursos orçamentários das universidades por recursos advindos dos fundos e das parcerias que seriam viabilizadas pelo FUTURE-SE, dificilmente atingiríamos um nível de investimento adequado para competir com essas instituições de ponta.

De outro ponto de vista, é preciso levar em conta que as universidades e os institutos federais estão espalhados por todo o território nacional, bem como possuem história, desenvolvimento e vocação específicos. As universidades presentes nas capitais são distintas das universidades interiorizadas, da mesma maneira que as universidades situadas em regiões mais industrializadas diferem daquelas localizadas em regiões menos industrializadas. Algumas universidades foram criadas como fundamentalmente direcionadas a objetivos específicos, tais como a UNILA e a UNILAB. Outras universidades, como a UFPR, possuem longa história e atuam de forma bastante ampla, sem ter objetivos direcionados ao desenvolvimento de uma área específica. Além disso, considere-se a Lei 11.892/2008, que criou a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, dentro da qual estão abarcados os institutos federais. Nessas instituições, 70% das vagas devem ser reservadas para educação profissional técnica de nível médio e cursos de licenciatura e formação pedagógica. Essas restrições quanto ao âmbito de atuação não afetam as universidades federais.

Essas diferentes características definem a natureza da relação das instituições com a iniciativa privada, lembrando que, de maneira geral, tais parcerias são relativamente recentes no Brasil, em comparação com o histórico das universidades estrangeiras, particularmente as anglo-saxãs.

O que se deseja aqui é mostrar que a discussão sobre vocações, objetivos e estruturas de universidades e institutos com características tão diversas não pode ser feita de maneira apressada e sem a devida discussão com as comunidades universitárias, especialistas, outras partes interessadas e mesmo com a população em geral. Aliás, como salientou-se acima, é isso que recomenda a melhor prática em desenho de programas de políticas públicas.

4.2. A atenção às áreas acadêmicas sem conexão imediata com as necessidades do mercado

Outro silêncio que chama a atenção é a ausência de discussão acerca de atividades que estão na essência das instituições universitárias, mas que não têm atratividade direta para o mercado ou capacidade para gerar inovação de maneira mais imediata. As humanidades são um caso emblemático nesse sentido, mas boa parte da ciência básica também deve ser analisada sob essa ótica. Mesmo sem desprezar a visão utilitarista, segundo a qual o conhecimento gerado na universidade deve ter aplicação prática direta, isso não pode se tornar um princípio absoluto. Ademais, ainda que aparentemente as humanidades não tenham impacto mercadológico direto sobre a sociedade, não se pode negar que as ideias de filósofos, educadores, historiadores, linguistas, sociólogos, cientistas políticos, antropólogos e outros profissionais desse ramo do conhecimento também impactam na história e nas vidas dos cidadãos, inclusive daqueles que atuam nas áreas técnicas, para as quais o mercado valoriza uma série de atributos relacionados às humanidades. Por exemplo, um dos ramos mais nobres

da filosofia é a ética, uma área do conhecimento que se pode tomar como uma das mais importantes para se construir uma sociedade livre, coesa e justa. Alguns estudiosos têm argumentado, inclusive, que as humanidades são essenciais porque nos ensinam a ser e a nos tornarmos mais criativos, empáticos e curiosos. Omitir uma discussão clara sobre uma eventual excessiva mercantilização do conhecimento universitário, que leve a desprezar áreas como as humanidades, bem como à infinidade de cursos de licenciaturas que integram as IFES e que são essenciais para os outros níveis de ensino, vai de encontro à construção da universidade como instituição crucial da história da civilização.

Exatamente no mesmo caso se encaixam as ciências básicas. Em boa medida, o conhecimento de ciências como a biologia, a física, a química e a geologia, por exemplo, não terá aplicação prática direta, ou seja, não pode ser imediatamente aplicado com a finalidade de gerar inovação ou produtos vendáveis. Entretanto, a ciência aplicada é derivada dos conhecimentos da ciência básica e, portanto, a geração desse tipo de conhecimento é imprescindível, tanto para que se conheça mais sobre o mundo em que vivemos, como para gerar eventuais impactos através das ciências aplicadas. É necessário ter clareza: sem forte e contínuo incentivo às ciências básicas, será comprometido o desenvolvimento das ciências aplicadas. Ademais, conhecer sobre o mundo que nos cerca e buscar soluções para seus problemas não significa somente gerar conhecimento sobre temas universais, mas estudar e entender melhor características do território, da sociedade, da cultura, da fauna e da flora nacionais. A falta de previsão de ações para preservar e estimular especificamente as ciências básicas e as humanidades é ponto de apreensão para a comunidade universitária das IFES.

4.3. A dimensão da inclusão

A inclusão apresenta-se como uma ausência importante no Projeto de Lei do FUTURE-SE. Nos últimos anos, as diferentes ações adotadas a partir da premissa de uma política nacional de inclusão nas universidades públicas brasileiras, em especial nas IFES, transformaram o perfil dessas instituições. Os dados da *V Pesquisa de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais*, realizada em 2018 pela Andifes, demonstraram que dois terços dos estudantes das universidades federais possuem renda per capita familiar inferior a um e meio salário mínimo bruto. As informações obtidas pela *V Pesquisa* demonstram que uma parcela substantiva de estudantes das IFES é oriunda de extratos sociais de baixa renda e, por conseguinte, possui grande vulnerabilidade socioeconômica.

Concomitantemente com as políticas de inclusão, foram aperfeiçoados os mecanismos de permanência dos estudantes de graduação. O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, instituído pelo Decreto 7234/2010, no âmbito do Ministério da Educação, vem aportando recursos às IFES para a realização de um volume determinante de ações de assistência estudantil, garantindo a permanência dos estudantes de graduação. Também a existência dos Restaurantes Universitários, que oferecem alimentação adequada e subsidiada para estudantes com fragilidade socioeconômica, assim como as moradias

estudantis, possuem um impacto significativo para a permanência daqueles estudantes. Desta forma, as políticas de inclusão e permanência transformaram substancialmente o perfil dos estudantes de Graduação, ampliando o caráter multicultural da universidade, além de torna-la mais semelhante à própria sociedade brasileira. Todavia, as políticas de inclusão ainda não foram concluídas de acordo com a Constituição Federal e o Plano Nacional de Educação.

O Plano Nacional de Educação prevê, em suas metas 12, 13 e 14, números ousados nesse sentido. Em especial, a meta de elevar de 27% para 40% a participação do sistema público no total de matrículas na educação superior. Em conjunto com a lei de cotas, temos dois instrumentos que exigem ampliação da inclusão no ensino superior público, tanto em número de alunos, como em percentual de alunos das classes mais vulneráveis da população. Assim, as universidades federais brasileiras têm se esforçado e conseguido substanciais avanços no campo da inclusão. Esse é um objetivo bem diverso daquele das universidades norte-americanas de pesquisa de ponta, que contam com um percentual bastante grande de seus alunos advindos da camada mais rica da população do país.

Perceba-se que as universidades brasileiras, a partir do seu momento de grande expansão, na década passada, assumiram claramente essa função de inclusão de imensas parcelas que antes não tiveram acesso ao ensino superior público. Pode-se concordar ou discordar disso, não importa; trata-se de uma política de estado e o fato é que a natureza das universidades brasileiras passou a ter claramente este perfil, como pode ser facilmente atestado por uma série de dados e estatísticas sobre as universidades federais hoje em dia. Paralelamente a este fato, e em função dele, desenvolveram-se políticas importantes de assistência estudantil, que hoje são fundamentais para a manutenção e viabilização do sistema das universidades federais. Sem assistência estudantil, a formação dos nossos estudantes simplesmente fracassará em grande medida. Acrescente-se a esta compreensão a vigência, ao longo dos anos, de uma série de políticas de inclusão, sendo talvez a mais relevante aquela instituída pelas Leis 12.711/2012 e 13.409/2016, que estabeleceram regras para as cotas sociais, cotas para indígenas e pessoas com deficiência e cotas étnico-raciais, respectivamente, que impactaram no perfil das universidades de várias maneiras, sobretudo no que diz respeito ao perfil socioeconômico dos estudantes.

Em suma: levar tudo isso em conta é essencial para a instalação de qualquer política que aborde o ensino superior federal brasileiro, e nos preocupa a ausência de menção a todos esses aspectos na proposta de lei do FUTURE-SE.

4.4. A dimensão social da extensão

Em primeiro lugar, nota-se que a extensão universitária (um dos pilares do tripé estabelecido no art. 207 da Constituição Federal) foi claramente subvalorizada no projeto. Fala-se em ensino e em pesquisa (com as peculiaridades que serão a seguir referidas), mas a extensão, sobretudo em sua dimensão social, não recebeu adequada consideração, sendo mencionada apenas três vezes ao longo de toda a proposta. Este, aliás, é um fato que surpreende na medida em que a interlocução com a sociedade, meta perseguida pela proposta

legislativa em questão, poderia ser realizada emblematicamente por meio de atividades de extensão.

Outro ponto importante a ser considerado, na dimensão da extensão, é que as universidades exercem hoje papel essencial na democratização do acesso a espaços de difusão científica e cultural. Uma parte significativa dos museus e centros de ciência do Brasil pertencem às universidades federais. Vale destacar que os países que se apresentam como referência na área de inovação investem fortemente no desenvolvimento de espaços e atividades de popularização das ciências e educação STEM – *Science, Technology, Engineering e Mathematics* (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática) – como instrumentos de atração dos jovens para a carreiras científicas. A mais recente pesquisa de percepção pública da C&T, lançada na Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) 2019 pelo MCTIC e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) demonstrou que o interesse dos brasileiros, em especial dos jovens, por esse tipo de atividade é maior do que o encontrado em países como os da Europa e Estados Unidos. Entretanto o acesso dos brasileiros a espaços e atividades de divulgação científica ainda é pequeno, sendo que uma das principais razões para isso é a disponibilidade e concentração geográfica destes espaços.

Ainda neste tópico da extensão universitária e educação não se pode deixar de abordar o papel das universidades na mobilização e organização de feiras e mostras científicas. Hoje as principais feiras de ciências nacionais, que credenciam estudantes para feiras mundiais, são vinculadas a universidades públicas. Além disso, o recente projeto Ciência da Escola (MEC/MCTIC) reconhece o papel das universidades federais na formação continuada de professores para a área de ensino de ciências.

A extensão universitária ainda apresenta uma enorme diversidade de ações e projetos que atuam com populações tradicionalmente marginalizadas. Incubadoras de cooperativas populares, projetos de extensão rural, ações de extensão em saúde são exemplos de atividades que, pautadas na dialogicidade da extensão, são essenciais na formação técnica e humana dos profissionais pelas nossas universidades. Isto posto, diante das diversas temáticas envolvidas na dimensão da extensão, a omissão ou indiferença ao tema no Projeto de Lei se torna ainda mais grave e preocupante.

4.5. A questão dos *campi* avançados e a dimensão do desenvolvimento regional

É necessário ressaltar a questão da inserção dos *campi* fora de sede e multicampi, que também está ausente no documento. A expansão e interiorização universitária é representada por números expressivos: são 325 unidades universitárias fora de sede ou multicampi espalhadas por todo o Brasil, além de outras 643 unidades de institutos federais, também instaladas em todas as unidades da federação. Durante esse ciclo de expansões, algumas características, de modo majoritário, podem ser destacadas:

a criação de novos *campi* ou universidades para o atendimento de vocações específicas de regiões ou microrregiões;

instalação de *campi* em microrregiões com profundas assimetrias sociais e baixa disponibilidade de serviços públicos de qualidade;

compromisso institucional de longo prazo com o desenvolvimento econômico e social das regiões ou microrregiões;

estímulo à democratização e inclusão de populações historicamente ausentes do processo de formação universitária.

Esses elementos apontam para desafios não vividos anteriormente pelas universidades públicas brasileiras, caracterizando-se de modo inédito como resposta não somente à política educacional de expansão do acesso ao ensino superior público, mas também como política social de combate contínuo às desigualdades e demais problemáticas regionais.

Os novos *campi* passam a assumir, como atores sociais em suas regiões, papel importante na construção contínua de políticas públicas locais, a partir das ações articuladas do ensino, pesquisa e extensão, em diálogo permanente com a realidade que os cercam. Para responder a esse novo paradigma universitário, são continuamente desafiados a planejar uma oferta de cursos de graduação que compatibilize o diálogo com as vocações e questões regionais, com a necessidade de quadro docente e técnico qualificado e aderente a essa oferta, além de vislumbrar a imprescindível necessidade de fixar parte dos estudantes egressos na própria região.

A consistência na resposta a esses novos desafios dos *campi* das universidades federais, que idealmente consiste na consolidação de ciclo virtuoso de saltos econômicos e sociais em seus locais de abrangência, é intrínseca às características e complexidades regionais e às garantias de investimentos públicos contínuos nos *campi* universitários. A presença dos *campi* regionalizados como instrumentos da ação e articulação pública em direção à construção de políticas locais específicas somente pode ser garantida pelo contínuo investimento do Estado.

A dependência do financiamento privado requer confiança de mercado para o sucesso de qualquer iniciativa ou empreendimento. A imensa maioria dos *campi* instalados no país está em municípios ou regiões pobres, desprovidos de dinamismo econômico e serviços públicos de qualidade, o que projeta absoluta ausência de expectativa sobre investimentos de natureza privada em projetos educacionais que resultem em sustentabilidade de longo prazo para essas unidades educacionais.

A médio prazo, já podemos verificar também os impactos da fixação das primeiras gerações de profissionais formados, com o aumento do registro de novas empresas e empreendimentos, bem como a oferta de serviços antes inexistentes no âmbito regional. Muitos egressos também procuram a formação continuada e a pós-graduação, bem como o desenvolvimento de projetos e parcerias com a universidade, aumentando a integração entre a iniciativa privada e os processos de ensino, pesquisa e extensão. Dessa forma, os indicadores econômicos e de qualidade de vida do município apresentam um impacto positivo acima da

média regional, corroborando os propósitos educacionais desejados: a universidade vista como indutora de processos de dinamização da economia e da sociedade local.

4.6. A aparente desconexão com as políticas públicas de educação em andamento

As políticas para a educação brasileira, inclusive para o ensino superior do país, não estão no seu “marco zero”. Todos os atores do mundo da ciência e tecnologia e do ensino superior estão, há décadas, envolvidos com a construção do sistema universitário brasileiro, processo que naturalmente tem acúmulos e continuidades.

O capítulo mais importante desse processo é o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pelo parlamento brasileiro em 2014. O PNE estabeleceu para a universidade pública a meta de atingir 3,9 milhões de matrículas em 2024. Outra meta importante é formar 60 mil mestres e 25 mil doutores por ano; a título de comparação, em 2016 formamos 59 mil mestres e 20 mil doutores.

Os marcos da Constituição e as metas do PNE não são palavras ou números vazios. Eles são a institucionalização política do que a sociedade brasileira espera de suas universidades e institutos federais. Era, portanto, desejável que o Projeto de Lei estivesse ancorado pelas metas e políticas já estabelecidas para a educação superior no país. No entanto, ao se analisar o primeiro eixo do Programa, que envolve a temática Gestão, Governança e Empreendedorismo, surgem receios de que a autonomia universitária para perseguir essas metas através do exercício da gestão democrática, uma tradição em nossas universidades, esteja ameaçada. No que diz respeito ao eixo Pesquisa e Inovação, o que chama a atenção não é o que está presente, mas a ausência. Em nenhum artigo do Projeto de Lei o financiamento da pesquisa ou da inovação é associado a agências de fomento, fontes permanentes, públicas e estáveis do nosso modelo, que constituem as bases para as políticas públicas de financiamento das atividades inerentes à educação superior, cujo impacto é inegável inclusive para a garantia da soberania nacional.

Ademais, em se tratando das ausências relativas à conexão com as políticas públicas de educação como eixos do FUTURE-SE, há um silêncio preocupante. Nada se diz sobre política de ampliação ou democratização do acesso, interrompendo uma missão que vem desde a Constituição de 1988. Em resumo, o FUTURE-SE não parece coadunar-se com a tradição e o esforço de democratização do ensino superior, ao tornar inseguro o financiamento e a definição de objetivos para as instituições federais de ensino superior.

4.7. A omissão do uso das fontes 50, 80 e 81

Uma das questões mais importantes do Programa FUTURE-SE é a proposta de aumento de receitas próprias. Entretanto, não se encontra no texto o detalhamento de como ocorrerá a arrecadação e a utilização das fontes 50, 80 e 81.

Atualmente as IFES estão fundamentadas no princípio orçamentário da anualidade, disposto pelo art. 2º da Lei 4.320/64. O exercício financeiro delimita a previsão de receitas

e a fixação de despesas que serão objeto de Lei Orçamentária Anual. Nessa seara, as receitas pertencem ao seu exercício de arrecadação, conforme determina o art. 35, I, da referida lei.

Logo, as despesas orçamentárias decorrentes de arrecadações próprias serão alocadas em consonância com sua contrapartida financeira anual. Ou seja, segundo orienta o Ofício-Circular nº 32/2018/GAB/SPO/SPO-MEC, de 24 de setembro de 2018, o registro de empenhos sem arrecadação no exercício imputa na impossibilidade de liquidação e pagamento, visto a ausência de financeiro correspondente.

Ainda conforme o ofício supracitado, não há que se alegar a existência de superávit financeiro proveniente de exercícios anteriores, haja visto que este mecanismo refere-se à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, calculado em balanço patrimonial, cuja utilização para obtenção de créditos adicionais em exercícios futuros obedece aos ritos previstos na Lei 4.320/64, e devem estar dispostos na Lei Orçamentária Anual.

Uma definição de como serão utilizadas essas fontes no FUTURE-SE é estrutural, pois a UFPR e todas as demais IFES, em meados de setembro de 2018, foram surpreendidas pela Portaria MPDG nº 9.420/2018, cujo teor dirigiu a utilização de recursos da fonte 50 e fonte 80 (arrecadações próprias) para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais.

Posto isso, após a designação feita pela Portaria MPDG nº 9.420/2018, bem como quanto ao disposto pelo Ofício-Circular nº 32/2018/GAB/SPO/SPO-MEC, ocorreu o confisco realizado no orçamento da UFPR na ordem de R\$ 66 milhões.

Salientamos que a Universidade Federal do Paraná, por ser uma autarquia federal, deve respeitar as normas do direito financeiro, em especial a Lei 4.320/64 e o Decreto 93.872/86. Neste sentido, entende-se ser de fundamental importância um esclarecimento mais detalhado ou uma revisão das leis, para que as IFES possam utilizar as fontes 50, 80 e 81 sem ter que depender dos dispositivos da Lei Orçamentária Anual.

5. PROBLEMAS DO PROJETO LEGISLATIVO E POSSÍVEIS VIOLAÇÕES À CONSTITUIÇÃO E AO REGIME LEGAL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Vencida a discussão acerca das premissas e intenções estruturais da proposta, bem como a discussão sobre pontos importantes não contemplados no texto, passa-se para a etapa de exame dos problemas identificados no projeto de lei do FUTURE-SE.

5.1. A violação da autonomia universitária prevista no Artigo 207 da Constituição Federal de 1988

Embora o Projeto de Lei apresente a intenção de ampliar a autonomia universitária, em verdade ele incorre na violação ao art. 207 da Constituição Federal de 1988.

Tal como apresentada, a proposta legislativa estabelece que, ao aderir ao FUTURE-SE, as IFES outorguem uma espécie de mandato (formalmente estabelecido por meio de um contrato de gestão) para que uma entidade externa às IFES e à Administração Federal (uma Organização Social), selecionada independentemente de chamamento público (§1º, art. 3º do Projeto de Lei), realize a gestão das ações e políticas públicas acadêmicas. Trata-se, reafirmamos, de violação ao que dispõe o art. 207 da Constituição Federal, que estabelece que as "(...) universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

A Constituição Federal de 1988 define o conteúdo e a forma da autonomia das universidades, a qual abrange tanto "a autonomia didático-científica," ou seja, suas atividades-fim, quanto a "autonomia administrativa e financeira", suas atividades-meio.

Uma vez que a Constituição Federal de 1988 estabelece a estrutura e a função da autonomia universitária, é por ela – e somente por ela – que se pode definir uma maior ou menor amplitude dessa autonomia e de seu conteúdo.

Juridicamente, os contornos da autonomia universitária – conteúdo, amplitude, limitações –, ainda que alcancem entidades ou órgãos criados pelos entes federativos, por sua vez, autônomos – estão delimitados pela própria Constituição Federal de 1988. Assim, não podem as leis, federais, estaduais, distritais ou municipais, e nem mesmo as Constituições dos Estados-membros, suprimir, alterar ou restringir o conteúdo autônomo fixado pelo texto da Constituição, seja para interpretá-lo, seja para lhe dar aplicação.

Em tese, qual é a amplitude e quais as limitações constitucionais da autonomia universitária? A amplitude desta autonomia se define, primeiramente, com fundamento na disciplina constitucional apontada: será ela exercida nos termos da Constituição e independentemente de previsão ou disciplina de qualquer legislação hierárquica inferior.

Impõe-se, portanto, registrar: onde não houver proibição, vedação ou limitação constitucional, há de imperar o princípio autonômico.

Sob essa ótica, vislumbra-se, desde logo, que o art. 11, § 2º, do Projeto de Lei viola a autonomia universitária, na medida em que institui que “(...) ato do Ministro de Estado da Educação irá estabelecer metas e indicadores de governança para as IFES e organizações sociais participantes, bem como o prazo para adequação às diretrizes expostas neste artigo”.

As metas acima, a serem estabelecidas por ato do ministro de Estado, não têm previsão constitucional ou legal; tampouco há, nos termos constitucionais, a possibilidade de aplicação de sanção às IFES que não alcancem as metas estipuladas pelo agente político.

Assim, conforme destaca Ana Cândida Cunha Ferraz:

(...) diferentemente do que ocorre com a Administração Pública direta, que somente pode atuar a partir da lei, o ente autônomo, cuja autonomia é definida na Constituição e não subordinada à lei de modo expresso, atua de modo respeitados os limites constitucionais, o princípio norteador e fundamental para o seu funcionamento "autonômico", sendo a "liberdade" ou "autonomia",

Além da intangibilidade perante a legislação inferior à Constituição, a garantia constitucional da autonomia universitária acarreta importantes consequências, indicadas pela constitucionalista mencionada.

a) a autonomia constitui uma garantia institucional das universidades e constituindo um "mínimo intangível" representa proteção reforçada contra o arbítrio e a invasão legislativa ordinária;

b) a interpretação do princípio da autonomia universitária deve ser feita à luz da Constituição Federal; tem este princípio constitucional a mesma força dos demais princípios constitucionais, de tal sorte que todos deverão ser interpretados de modo harmônico, a fim de que o princípio tenha a aplicação mais eficiente e conforme à finalidade para a qual foi instituído;

c) o princípio da autonomia universitária se irradia por todo o sistema e tem uma dimensão fundamentadora, interpretativa, integrativa e diretiva para a aplicação do instituto, seja nos planos legislativo e executivo, de qualquer nível do sistema constitucional brasileiro, seja no tocante à sua aplicação em geral;

d) o exercício e a aplicação da autonomia universitária não estão condicionados à lei; o exercício da autonomia universitária não se faz "na forma da lei". A norma constitucional que abriga o princípio é de eficácia plena, independentemente, portanto, de lei para ser aplicada;

e) leis que, de qualquer modo, alcancem as universidades, não podem ter como objetivo ou finalidade conceder ou restringir sua autonomia. Toda e qualquer lei que abrigue normas relativas à universidade, ou a ela se dirijam, deve se conter nos limites da Constituição e dispor sobre a matéria própria da via legislativa de modo "adequado", "razoável" e "proporcional", a fim de não frustrar a garantia institucional da autonomia;

f) o conteúdo e os limites à autonomia constitucional são postos pelo constituinte originário na Constituição Federal e somente estes são admissíveis na vida do instituto.

g) a autonomia universitária é exercida dentro dos limites da Constituição; onde a Constituição não estabelece limites, a lei não pode estabelecê-los, também. Assim, onde a Constituição não limita, e a lei também não o faz, porque não pode fazê-lo, a autonomia é plenamente exercitável pela universidade.

Ademais, resta compreender, dentre várias outras obscuridades a serem tratadas oportunamente no presente texto, de que modo restará preservada a autonomia estabelecida pelo art. 56, da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e que assegura às instituições de ensino superior “a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional”.

Como se dará a relação entre os conselhos universitários, eleitos pela comunidade acadêmica para atuar como órgão máximo deliberativo e instância recursal, em consonância com a previsão legal supracitada, e os conselhos de administração das Organizações Sociais?

Que autonomia deliberativa terá o Conselho Universitário diante das prerrogativas conferidas pelo Projeto de Lei às Organizações Sociais, ao Comitê Gestor e aos “atos do ministro”? São lacunas não esclarecidas no FUTURE-SE. A arquitetura institucional do Programa, porém, está alinhada em sentido oposto ao delineado pela Constituição Federal de 1988.

Há inequívoca restrição também sobre a autonomia universitária relativa à Gestão Financeira e Patrimonial das IFES. Isso porque, no desenho institucional presente no art. 207 da Constituição Federal de 1988, a autonomia de gestão financeira e patrimonial é essencial para que a universidade pública possa cumprir suas atividades-fim. Ela consiste, essencialmente, na competência exclusiva expressamente atribuída constitucionalmente, no art. 207, às universidades para gerir, administrar e dispor, de modo autônomo, dos seus recursos financeiros.

A autonomia financeira assegurada constitucionalmente tem duplo aspecto: de um lado, significa dizer que a Universidade tem o direito de receber, do ente político que a institui, recursos financeiros necessários e ao menos suficientes para exercer seu fim último; e, de outro, aponta no sentido de que a Universidade disporá desses recursos financeiros – que lhe são próprios de direito – e dos demais recursos financeiros de que vier a dispor por outros meios legalmente admissíveis, gerindo-os e administrando-os de modo autônomo.

Nesse sentido, cumpre ao Estado, em razão de preceitos expressos na Constituição Federal, criar e manter a universidade, pois é seu dever promover e incentivar a educação e assegurar o direito ao ensino (artigo 205), promover o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas (artigo 218) e garantir o desenvolvimento nacional (artigo 3º), razão pela qual se conclui que a atribuição de recursos financeiros à universidade é dever constitucional do ente político que institui uma universidade.

Essa atribuição detém inequívoco caráter instrumental decorrente da autonomia-meio. Sem recursos próprios, previamente determinados e intocáveis, torna-se irremediavelmente inviável a autonomia financeira. Uma vez atribuídos tais recursos pelo

Poder Público competente, passa a universidade a gerenciá-los de modo autônomo para cumprir seus fins e objetivos constitucionais.

Em consequência, conclui-se que as universidades detêm "direito" a um orçamento global, como forma de garantir a consecução de seus fins e objetivos. A inexistência dessa fixação orçamentária global impede às universidades a definição, de modo autônomo, dos critérios de utilização de seus recursos, o que certamente reduz a nada, ou quase nada, a autonomia universitária. Portanto, se os recursos financeiros das IFEs passarão a ser administrados pela organização social gestora (art. 4º, III do Projeto de Lei), que os receberá e estabelecerá a sua destinação, vislumbra-se violação à autonomia de gestão financeira e patrimonial, estabelecida pela Constituição Federal.

Em suma, pode-se afirmar que a autonomia de gestão financeira e patrimonial, assegurada pela Constituição, implica o poder-dever de os entes políticos, mantenedores de universidades, de colocarem à disposição destas todos os recursos necessários para concretizá-la. Constitui omissão inconstitucional a não concessão, por conseguinte, a estes entes autônomos, dos recursos de que necessitam para cumprir seus objetivos fundamentais.

Consiste a autonomia administrativa universitária no poder de autodeterminação e autolegislação relativos à organização e ao funcionamento de seus serviços e à gestão de seu patrimônio próprio, inclusive no que diz respeito ao pessoal que deva prestá-los, e à prática de todos os atos de natureza administrativa inerentes a tais atribuições e necessários à sua própria vida e desenvolvimento.

Nos termos constitucionais, tais poderes deverão ser exercidos sem qualquer ingerência de poderes estranhos à universidade – por exemplo, através de Organização Social, ou pela subordinação hierárquica a outros entes políticos ou administrativos, como depreende-se do art. 4º, inciso III, que estabelece como competência da OS “realizar o processo de gestão de recursos relativos a investimentos em empreendedorismo, pesquisa, desenvolvimento e inovação”. Consiste, pois, na autonomia de meios para que a universidade possa cumprir sua autonomia de fins.

No que concerne à disciplina do pessoal docente, a autonomia administrativa compreende o estabelecimento do respectivo quadro, a definição da carreira, os requisitos para o ingresso, a admissão e a nomeação dos docentes e servidores administrativos, a definição do estatuto do pessoal docente, etc. Se a gestão desse pessoal couber a pessoa ou ente estranho às IFES, como uma Organização Social, violada estará, nessa linha de raciocínio, a autonomia administrativa da instituição.

Toda a disciplina estatutária e regulamentar deve, é certo, respeitar as normas e os princípios constitucionais e legais pertinentes. O que a "autonomia universitária" permite e impõe é que essa disciplina material seja veiculada pelos atos normativos universitários próprios, independentemente de lei específica para cada universidade, o que não parece ser o caso, pois as IFES que eventualmente aderirem ao programa, o farão a um programa federal único.

5.2. A indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão

Outro aspecto em que o Projeto de Lei parece afrontar a Constituição Federal é quanto à indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, determinados pelo art. 207:

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

Assim, as ações das universidades devem estar sempre direcionadas para estes três pilares em conjunto. De fato, a pesquisa deve ter reflexos no ensino, possibilitando a participação ativa dos alunos, assim como na extensão, levando estas ações ao público externo, à comunidade que a cerca. Do mesmo modo, as ações de ensino e de extensão devem ter reflexos diretos nas demais áreas.

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 85, em 2015, a inovação passou a compor as atividades prioritárias do Estado brasileiro, junto ao ensino, à pesquisa e à extensão. Deste modo parece-nos que o Projeto de Lei, quando deixa de contemplar algum destes eixos, afronta o princípio constitucional.

Logo de início, quando estabelece no §1º do art. 1º os três eixos de atuação do programa, o Projeto de Lei direciona suas ações apenas para a pesquisa, deixando de mencionar as demais áreas fundamentais de atuação da universidade, relativas ao ensino e à extensão:

Art. 1º...
§ 1º O FUTURE-SE divide-se em três eixos:
I – gestão, governança e empreendedorismo;
II – pesquisa e inovação; e
III – internacionalização.

Adiante, o Projeto de Lei novamente incumbe a Organização Social contratada de atuar no apoio aos planos de execução das ações de ensino, pesquisa e extensão das IFES (art. 4º, inc. II), mas a afronta ao princípio constitucional parece-nos persistir, porquanto em diversos outros momentos, o programa contemplará apenas um destes pilares, em detrimento dos demais.

É o caso por exemplo, do inciso VII do art. 11, por meio do qual a IFES e a OS contratada deverão implementar práticas de governança que levam em conta “VII - avaliação da satisfação dos alunos com os professores e disciplinas”, sem que sejam considerados indicadores derivados do impacto da pesquisa promovida pela IFES, ou da efetividade de suas ações de extensão.

Do mesmo modo, o art. 20, ao tratar da internacionalização, determina em seu inciso II, ações de intercâmbio, “trazendo para as universidades brasileiras professores estrangeiros renomados para dar aulas”. E ainda que o art. 21 determine a necessidade de que se estabeleça

“fluxo contínuo de intercâmbio de professores, fomentando a pesquisa e uma melhor colocação nos índices e rankings internacionais”, as ações estão dissociadas entre si, e olvidam-se do terceiro eixo, que é a extensão.

Importante destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996 – estabelece como uma das finalidades da educação superior:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

[...]

VII – promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

O Projeto de Lei, portanto, ao estabelecer ações aos demais pilares, ignora também a legislação infraconstitucional nesse sentido.

No capítulo V, volta a afrontar o princípio da indissociabilidade ao tratar do Fundo de Autonomia Financeira. Neste ponto, é o ensino que parece não ter sido contemplado, quando o artigo 22 estabelece os objetivos do fundo, que seria direcionado aos recursos destinados apenas à pesquisa, extensão, desenvolvimento, empreendedorismo e inovação.

Art. 22. Com a finalidade de possibilitar o aumento da autonomia financeira das IFES, bem como ampliar e dar previsibilidade ao financiamento das atividades de pesquisa, extensão, desenvolvimento, empreendedorismo e inovação, por meio do fomento a novas fontes de recursos, os recursos relacionados ao projeto deverão ser vertidos em Fundo financeiro, a ser selecionado mediante procedimento simplificado, nos termos dispostos em regulamento.

O Projeto de Lei, neste ponto, parece-nos portanto direcionar a redação de seus dispositivos de modo a privilegiar a atividade de ensino, ou a atividade de pesquisa, mas de forma isolada, sem no entanto considerar que estas devem ser sempre promovidas em conjunto, e considerando ainda a extensão, para atendimento ao princípio constitucional.

5.3. A superficialidade da proposta para o Eixo Internacionalização

A despeito de a internacionalização aparecer como um dos eixos estruturantes do Projeto de Lei, não se considerou que as universidades e institutos federais apresentam estágios distintos quanto a esse processo, em conformidade com sua história, desenvolvimento, vocação e localização regional. Quanto aos aspectos inerentes ao processo de internacionalização das IFES, também cumpriria ressaltar que ele requer ações recíprocas, como aquelas relativas à participação de docentes brasileiros em atividades acadêmicas e de pesquisa desenvolvidas em universidades estrangeiras de prestígio, aspecto não mencionado expressamente em nenhum dos dois artigos específicos do projeto de lei (arts. 20 e 21).

O Projeto de Lei também não menciona as ações e políticas de internacionalização já promovidas pelas IFES, e tampouco faz referência às políticas de internacionalização já implementadas por órgãos governamentais, como aquelas dispostas na Portaria CAPES nº 220, de 3 de novembro de 2017, que trata do Programa Institucional de Internacionalização de Instituições de Ensino Superior e de Institutos de Pesquisa - PrInt, e a Portaria CAPES nº 8, de 12 de janeiro de 2018, que trata do Regulamento Geral para Projetos Internacionais. No âmbito do programa PRINT UFPR, por exemplo, ao longo do ano de 2019 mais de 80 pesquisadores e estudantes estão desenvolvendo pesquisas e formação acadêmica no exterior, em cerca de 20 países distintos, ao mesmo tempo em que a UFPR está recebendo mais de 60 estudantes e pesquisadores estrangeiros, num processo avançado de intercâmbio recíproco de pesquisa e cooperação acadêmica. Cabe frisar que todas as bolsas de estudo ofertadas pelas IFES, seja em nível de graduação ou pós-graduação, obedecem a estritos critérios de qualidade acadêmica.

Como a maioria das universidades federais, a UFPR já está comprometida de maneira orgânica e sistemática com a oferta de cursos de idiomas estrangeiros para seus servidores e discentes, valendo-se da expertise de seu próprio corpo docente. Na UFPR, isso tem ocorrido por meio das ações do Curso de Letras, do Centro de Línguas e Interculturalidade (CELIN) e do Centro de Assessoria de Publicação Acadêmica (CAPA). Entre 2018 e 2019 foram ofertadas 4 turmas de EMI – *English as a Medium of Instruction* – para docentes, abrangendo cerca de 100 professores. No caso dos discentes de Pós-Graduação, entre 2018 e 2019 foram ofertadas 3 turmas de Escrita Acadêmica em Inglês na modalidade de Disciplinas Transversais, capacitando cerca de 1.000 estudantes, além das ações do programa Idioma sem Fronteiras, agora extinto pelo MEC, e daquelas realizadas em colaboração com bolsistas da *Fullbright*, os chamados *English Teaching Assistants* (ETAs).

Desta forma, não se vislumbra a necessidade de que o processo de capacitação linguística de servidores e discentes seja fomentado por Organização Social, nem tampouco parece produtivo que as IFES recorram a parcerias com instituições privadas para tais finalidades. Apenas para exemplificar a diferença em termos de custo para serviços de tradução para publicação de artigos científicos, o CAPA/UFPR consegue traduzir e/ou revisar por custo baixíssimo: R\$ 890,00/artigo; no mercado privado nacional, a média cobrada é R\$ 2.300,00 para um artigo de 4.500-5.000 palavras. Desde 2017, mais de 200 artigos traduzidos e/ou revisados pelo CAPA já foram publicados, em inglês, em periódicos internacionais assinados pela *Elsevier*, *Springer*, *Taylor & Francis*, *Wiley-Blackwell*, e *Cambridge University Press*, para citar apenas algumas.

A ausência neste Projeto de Lei de qualquer menção a todas essas políticas e ações de internacionalização já levadas a cabo pelas IFES, frequentemente em parceria com editais propostos por organismos governamentais e não governamentais de incentivo à internacionalização do conhecimento, desperta receios e dúvidas quanto à permanência ou não de tais ações e programas, os quais têm se mostrado exitosos na qualificação de discentes e servidores das IFES.

5.4. A centralidade das Organizações Sociais

Outra questão que merece ser abordada é a interveniência por meio das organizações sociais, conforme exigido no Projeto de Lei. A pergunta que ressoa é: por que não utilizar as Fundações de Apoio para o desenvolvimento das atividades propostas? Além de registrar que várias ações previstas podem ser direcionadas às próprias IFES, é importante destacar algumas diferenças entre a regulamentação das fundações de apoio e a das organizações sociais.

Ao tratar das fundações de apoio é importante destacar que estas: submetem-se ao controle finalístico pelo órgão de controle governamental competente - TCU e CGU; são fiscalizadas pelo MP, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil; submetem-se ao controle de gestão pelo órgão máximo da IFES; são credenciadas no MEC e MCTIC, sendo que para a renovação do credenciamento o Conselho Superior da IFES deve se manifestar quanto ao cumprimento de requisitos constantes na Lei 8.958/94; a composição dos órgãos dirigentes da entidade, dos quais mais da metade deverá ter sido indicada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada e, no mínimo, um membro deverá provir de entidades científicas, empresariais ou profissionais, sem vínculo com a instituição apoiada; os membros dos seus conselhos não são remunerados; o registro e credenciamento da instituição como fundação de apoio é válido pelo prazo de cinco anos, renovável, sucessivamente, pelo mesmo período.

Quanto às organizações sociais, a qualificação ocorre por aprovação de Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado; a fiscalização do contrato de gestão é realizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada, com a submissão ao controle do TCU dos recursos oficiais recebidos; deve possuir órgãos diretivos colegiados, com a participação de representantes do Poder Público e da comunidade.

Assim, é possível verificar que enquanto as contas das Fundações de Apoio e o seu recredenciamento são aprovados internamente por Conselho Superior das IFES, além das fiscalizações por parte dos órgãos externos de controle, as contas das organizações sociais não são analisadas por Conselho Superior da IFES, e seu recredenciamento não está sujeito a análises periódicas. Além disso, as Fundações de Apoio apresentam Conselho Diretivo composto majoritariamente por membros da comunidade universitária, indicados pelo Conselho Superior das IFES. Já no caso das organizações sociais, seu Conselho Diretivo é constituído sem a participação da própria IFES. Além disso, o Projeto de Lei disciplina em seu artigo 26 a possibilidade de remuneração dos conselheiros pelos serviços prestados à organização social.

Outro ponto que merece atenção contempla as finalidades e competências determinadas à organização social no texto do Projeto de Lei. A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que “dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a

absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências”, estabelece que:

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer **diretrizes e critérios** para a qualificação de organizações sociais, **a fim de assegurar a absorção de atividades** desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei. (Grifos nossos)

Nesta esteira, o Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017, que regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 9.637/1998, apresenta a seguinte vedação à qualificação das OS:

Art. 3º **É vedada a qualificação de organizações sociais para desenvolvimento de atividades:**
I - exclusivas de Estado;
II - **de apoio técnico e administrativo à administração pública federal;** e
III - de fornecimento de instalação, bens, equipamentos ou execução de obra pública em favor da administração pública federal. (Grifos nossos)

Tal vedação parece ser confrontada pelo texto apresentado no art. 2º do Projeto de Lei, que determina às IFES que aderirem ao FUTURE-SE o compromisso de “I - utilizar a organização social contratada para o **suporte à execução de atividades** relacionadas aos eixos previstos no **§1º do art. 1º**, desenvolvidas nos institutos e nas universidades federais”, a saber: I - gestão, governança e empreendedorismo; II - pesquisa e inovação; e III - internacionalização. Em que consiste o suporte à execução de atividades relacionadas à gestão e governança, por exemplo, senão no apoio técnico e administrativo à administração pública federal?

A interpretação também não pode ser diferente quando são observadas as competências e deveres atribuídos pelo Projeto de Lei à organização social contratada:

Art. 4º Compete à Organização Social contratada:
I - **apoiar a execução das atividades** vinculadas aos eixos previstos no art. 1º, §1º;
II - apoiar a execução de planos de ensino, extensão e pesquisa das IFES;
III - **realizar a processo de gestão dos recursos** relativos a investimentos em empreendedorismo, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
IV - **auxiliar na gestão patrimonial dos imóveis** das IFES participantes; e
V – exercer outras atividades inerentes às suas finalidades.
§ 1º A **prestação de serviços de apoio** pode se dar por meio de centros de serviços compartilhados, com a finalidade de melhorar os procedimentos de gestão e reduzir os custos.
§ 2º As **competências** dispostas neste artigo são comuns e **devem ser observadas por todas as organizações sociais participantes.** (Grifos nossos)

Considerando, ainda, a vedação constante no art. 3º do Decreto nº 9.190/2017 e as diretrizes para qualificação de organizações sociais estabelecidas nos art. 1º, da Lei nº

9.637/1998, e art. 2º, do Decreto nº 9.190/2017, com a previsão de que poderão ser qualificadas como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, **cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico** [...], é inevitável interpretar que o Programa FUTURE-SE extrapola a pretensão de fortalecimento da autonomia administrativa e financeira das IFES e caminha para a promoção da transferência das suas atividades finalísticas para as organizações sociais.

Outro ponto preocupante é a desobrigação de chamamento público para qualificação de organização social no âmbito do FUTURE-SE, conforme estabelece o Projeto de Lei. Tal condição, além de se opor ao princípio constitucional da publicidade e aos aspectos de transparência e controle social, impede a verificação de proposta de publicização das atividades específicas da IFES a serem assumidas pela organização social, conforme rege o art. 7º do Decreto 9.190/2017, que traz a seguinte redação em seu caput:

Art. 7º A proposta de publicização das atividades de que trata o art. 1º da Lei nº 9.637, de 1998, será encaminhada pelo Ministro de Estado supervisor da área ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, devidamente justificada, e **explicitará as razões que fundamentam a conveniência e a oportunidade da opção pelo modelo das organizações sociais**, observado o disposto no art. 4º do Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009. (Grifos nossos)

Vale mencionar que, do mesmo modo que não foi apresentada a proposta de publicização das atividades nos moldes estabelecidos pelo art. 7º supracitado, ainda não foram disponibilizados pelo governo federal os estudos técnicos que embasem e justifiquem a “interveniência” das organizações sociais na atuação e gestão das IFES. Tais estudos são de importância fundamental para amparar as discussões do Projeto de Lei pela sociedade, bem como para nortear as decisões no âmbito das IFES.

No que se refere ao contrato de gestão, ao invés de adotar a intervenção da organização social, que pode implicar em transtornos relacionados à manutenção da garantia constitucional de autonomia universitária e onerar o orçamento público, deveria-se pensar na opção de contrato de gestão interno, firmado entre o Poder Público e os administradores de órgão e entidades da Administração Direta e Indireta, com base no dispositivo constitucional previsto no art. 37, §8º, CF/88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal. (Grifos nossos)

Além disso, diante do cenário atual de escassez de recursos públicos, causa estranheza a alteração do art. 10 da Lei nº 10.973/2004, prevista no art. 27 do Projeto de Lei, que além de acrescentar as organizações sociais, sociedades de propósito específico, startups participantes do Programa FUTURE-SE e pesquisadores como possíveis partícipes dos instrumentos firmados com ICTs, também autoriza a previsão de taxa de administração em tais instrumentos, previsão esta que, se aplicada, irá onerar ainda mais os cofres públicos.

Considerando, ainda, a alteração sugerida pelo Projeto de Lei para o art. 10 da Lei nº 10.973/2004, é importante ressaltar que houve a alteração do termo “**instituições** de apoio” para “**empresa** de apoio”, excluindo, portanto, as Fundações de Apoio das IFES como possíveis partícipes de instrumentos firmados com ICTs. Além disso, a nova redação trazida pelo Projeto de Lei promove a exclusão das “entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa”, substituindo-as pelas “organizações sociais, sociedades de propósito específico e startups participantes do Programa FUTURE-SE e pesquisadores”, o que pode ser prejudicial para os objetivos da Lei de Inovação.

Neste contexto de centralidade das organizações sociais no âmbito do Projeto de Lei, cabe, ainda, observar que a própria consulta pública lançada pelo Ministério da Educação está hospedada no sítio eletrônico de uma OS, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), com área de atuação voltada aos temas de ciência, tecnologia e inovação e cujas atividades são supervisionadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Ressalta-se que o exposto segue na contramão da prática comum, já que o próprio MEC utilizou o seu domínio para hospedar consultas públicas anteriores e que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal possuem sítios próprios específicos para a participação da sociedade e opinião popular, por meio de consultas públicas voltadas às proposições legislativas, proporcionando mais institucionalidade e transparência a este mecanismo de participação social.

Em conclusão, observa-se que há vários pontos não esclarecidos no Projeto de Lei para adoção do contrato de gestão em favor das organizações sociais, ao mesmo tempo que a atuação das Fundações de Apoio é totalmente descartada.

Cumprindo observar que as atribuições das Fundações de Apoio estão disciplinadas pela Lei 8.958/94, tendo sido aprimoradas ao longo dos últimos 25 anos. Nos termos da legislação já em vigor, as Fundações de Apoio possuem a competência de, por meio de convênios e contratos com as IFES, apoiar a realização de projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.

Assim, seja do ponto de vista da eficiência, seja do ponto de vista da transparência, percebe-se ser mais viável a ampliação legal das possibilidades de contratação de Fundações

de Apoio para dar maior apoio administrativo e financeiro às IFES, preservando-se o conhecimento já adquirido por estas, em contraposição às incertezas que cercam a contratação das organizações sociais nos moldes previstos no Projeto de Lei.

5.5. Impropriedades na técnica legislativa

Além do já exposto, há inconsistência jurídica no art. 9º do Projeto de Lei, ao estabelecer que o Ministério da Educação poderá participar como cotista de fundos de investimento, a serem selecionados mediante procedimento simplificado, nos termos dispostos em regulamento. O Ministério é órgão da Administração Pública Federal, não entidade, tal como são a própria União e as autarquias, detentoras de personalidade jurídica hábil a participar – se for o caso – como cotista de fundo de investimento. Na condição de órgão público autônomo, o Ministério da Educação é uma unidade de atuação integrante das estruturas da administração direta e indireta (art. 2º, inciso I da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999) e não tem personalidade jurídica e vontade próprias. Trata-se de um “centro de competência governamental ou administrativa, instituído para o desempenho de funções estatais, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertence”. Deste modo, o art. 9º do Projeto de Lei parece apresentar uma impropriedade de conceito ao estabelecer que o Ministério da Educação “poderá participar como cotista de fundos de investimento”. Trata-se de disposição prevista no Projeto de Lei que não se coaduna com o ordenamento jurídico vigente.

Do mesmo modo, ao apontar como critérios de seleção de beneficiários “destaque intelectual” ou “desabono de sua conduta”, no inciso IV do artigo 20, o Projeto de Lei carece da devida precisão jurídica. Quem poderá dizer, com a precisão que a lei requer, o que seja o “destaque intelectual”? Seria um aluno participante de programa de iniciação científica? Seria aquele com média acima de um determinado indicativo? Que dirá então acerca do “desabono de sua conduta”. Seria alguém não condenado por decisão judicial? Advertido em procedimento administrativo próprio? Que conte com certo número de reprovações? A imprecisão de termos acaba por trazer insegurança jurídica, o que provoca a necessidade de intervenção do Poder Judiciário ou a inaplicabilidade da norma.

O mesmo se poderia dizer quanto à indicação de bolsas para contemplar estudantes “com alto desempenho atlético”, expressão que, tecnicamente, não se utiliza mais há décadas, e que traz igual imprecisão, pois não delimita a forma de avaliação prescrita para cada esporte. Quais atividades esportivas estariam contempladas? Quais os critérios para a definição das atividades esportivas passíveis de recebimento de bolsa?

Outro ponto importante é a dissociação que o artigo 3º, em seu §3º, inciso II estabelece quanto à realidade dos projetos levados a cabo nas diversas áreas das IFES. De fato, ao estabelecer prazo de quatro anos para os planos de ação e as metas de desempenho, o programa não leva em conta a existência de um sem número de projetos cujos resultados serão obtidos a longo prazo, segundo sua especificidade técnica, ou em vista das ações perenes das IFES em suas diversas áreas.

5.6. O comprometimento dos hospitais universitários

Não restrito às IFES, o FUTURE-SE compromete os hospitais universitários ao promover alteração na própria natureza essencial da prestação de serviços da EBSEERH (art. 42 da lei que, alterando a lei de criação da EBSEERH – 12.550/2011 – dispõe que “os hospitais universitários poderão aceitar convênios de planos privados de assistência à saúde”). Duas questões aqui, desde logo, podem ser levantadas:

a) em primeiro lugar, relembrar a previsão hoje ainda vigente na lei de criação da EBSEERH no sentido de que 100% dos serviços a serem ali desenvolvidos estariam no âmbito do SUS, aspecto que foi decisivo para os próprios processos de discussão e posterior adesão das IFES com hospitais universitários à EBSEERH, como de fato ocorreu na UFPR. Deste modo, a sugestão dessa alteração legislativa de certa maneira desfaz uma condição que determinou o pacto de adesão das IFES à EBSEERH;

b) em segundo lugar, e como decorrência disso, os próprios contratos de gestão firmados entre a EBSEERH e as IFES certamente continham essa cláusula específica (no caso do contrato de gestão firmado entre UFPR e EBSEERH, consta expressamente que o objeto do contrato seria “I - a oferta, à população, de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)”. Esta eventual alteração, portanto, estaria em desconformidade com os contratos de gestão vigentes.

6. DÚVIDAS, LACUNAS E OBSCURIDADES NO PROJETO DE LEI DO FUTURE-SE

Conforme demonstrado anteriormente, o projeto de lei viola o conteúdo do artigo 207 da Constituição Federal, além de não fazer nenhuma menção ao artigo 212, que obriga a União a aplicar, anualmente, no mínimo, 18% por cento da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Trata-se de omissão relevante, que evidencia a ausência de compatibilidade entre a minuta do projeto e o sistema constitucional brasileiro e também com as normas aplicáveis ao custeio, à manutenção e ao desenvolvimento da educação. Para além da contradição e omissão em relação à disciplina constitucional acima indicada, há uma série de proposições vagas, inconclusivas e que encontram óbice em outras disposições legais, adiante sumariadas.

Há também uma série de lacunas e obscuridades em dispositivos do projeto que estabelecem questões a serem disciplinadas futuramente por meio de “ato do Poder Executivo”, “ato do Ministro de Estado da Educação” *e/ou* e *em/por* “regulamento”, visto que consistem em questões que tecnicamente são submetidas à reserva legal, nos termos dos artigos 5º, inciso II e 84, inciso VI, alíneas "a" e "b", da Constituição Federal e que estão, no projeto, relegadas a atos infra legais.

Como no âmbito da Administração Pública brasileira o princípio basilar é o da legalidade, que autoriza e delimita a ação administrativa, no sentido de que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (artigo 5º, inciso II, da CF/88), as obrigações dos indivíduos e das e para as entidades públicas e privadas só podem ser criadas por espécies normativas produzidas em conformidade com o devido processo legislativo. Vale dizer, os "regulamentos" acima indicados de competência do ministro, do Comitê Gestor, *etc* não poderão criar, definir ou instituir direitos e obrigações sob pena de ilegalidade. Nem mesmo o Presidente da República poderia editar decreto regulamentando tal matéria do projeto, que detém natureza legislativa (art. 84, VI, da CF/88). São as seguintes passagens:

a) “A participação no programa dar-se-á por adesão, no prazo estabelecido em regulamento” (art. 1º, § 3º);

b) “As diretrizes na gestão da política de pessoal são remetidas a um “regulamento” (art. 3º, § 3º, V, “a”);

c) as próprias competências da OS contratada são muito amplas (“exercer outras atividades inerentes às suas finalidades” - art. 4º, V);

d) a participação do Ministério da Educação (sic) "como cotista de fundos de investimento, a serem selecionados mediante procedimento simplificado, nos termos dispostos em regulamento” (art. 9º);

- e) a cessão de servidores à OS contratada, “nos termos de regulamento” (art. 10);
- f) a já citada remissão a "ato do Ministro da Educação” para estabelecer metas de governança para as IFES (art. 11, §2º);
- g) a concessão "a pessoas físicas ou jurídicas o direito de nomear uma parte de um bem, móvel ou imóvel, de um local ou evento, em troca de compensação financeira (“*naming rights*”), conforme disposto em regulamento” (art. 15);
- h) no âmbito dos Fundos de Investimento, "o Comitê Gestor, por meio de ato do Poder Executivo, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no §1º do art. 1º” - (art. 9º, §10);
- i) a forma do retorno dos lucros auferidos pelas SPE para as IFES é estabelecida “nos termos do regulamento” (art. 16, parágrafo único);
- j) a seleção do "Fundo financeiro, a ser selecionado mediante procedimento simplificado, nos termos dispostos em regulamento” (art. 22);
- k) a composição e funcionamento do Comitê Gestor "definidos por regulamento” (art. 24);
- l) as competências do Comitê Gestor (art. 25, II), dentre outros.

Para além dos itens acima, que tecnicamente violam o princípio da legalidade (artigos 5º, inciso II e 84, VI, da Constituição Federal), há diversos dispositivos que precisam ser saneados e supridos por meio de complementações e esclarecimentos no próprio texto. Por exemplo:

- a) O projeto estabelece que o programa será acompanhado e supervisionado por um Comitê Gestor, (artigo 24) cuja composição e seu funcionamento serão definidos em regulamento. Além da falta de definição no âmbito legal da sua estrutura, sinalizando um funcionamento ad-hoc, ele recebeu competências que são legalmente próprias das IFES, tais como a observância dos limites de gasto com pessoal e a definição de critério para aceitação das certificações, para fins de participação no processo eleitoral dos reitores;
- b) No projeto, há múltiplas menções desarticuladas e contraditórias entre si em relação aos Fundos, o que enseja dúvida se o projeto trata de apenas um Fundo Patrimonial ou são múltiplos (por exemplo, há diferença entre o Fundo previsto no art. 9º e o estabelecido no art. 22)?
- c) Não está claro no artigo 3º, § 1º, se a operacionalização do programa será realizada pelo contrato de gestão com apenas uma Organização Social para todas as IFES ou cada IFES terá um contrato de gestão com uma OS específica.
- d) O artigo 8º trata da transferência pela SPU da administração de bens imobiliários para o Ministério da Educação, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o programa. Trata-se de bens de titularidade das IFES ou da União?

e) Como os departamentos das IFES poderão ser sócios de uma SPE uma vez que não detêm personalidade jurídica própria, pois são somente unidades administrativas? Se ainda assim pudessem, tal participação societária depende de autorização legislativa expressa, caso a caso, nos termos do artigo 37, XX, da Constituição Federal.

f) A que título se dará a cessão de servidores? Os encargos estabelecidos pela CLT a serem pagos pela OS para os servidores cedidos não aumentam o custo?

g) Não há qualquer menção sobre a atuação dos servidores técnicos administrativos e a forma como se dará a relação e a subordinação desta categoria em relação à OS e ao Comitê Gestor do Programa.

h) Quais critérios legais serão aplicados para a escolha da cessão de bens imobiliários (art. 8º)? Quais são esses bens? Exclusivamente das IFES ou da União?

i) Se os bens imobiliários de titularidade das IFES serão aplicados nos Fundos de Investimento, em caso de sua dissolução, (art. 9§ 4º), porque expressamente se estabelece que eles retornarão ao Ministério da Educação (art. 9º, § 4º)?

Além das dúvidas e omissões acima, no projeto, há incontáveis previsões e obrigações que, a rigor, são tautológicas, seja por já estarem previstas em uma série de leis vigentes ou em políticas públicas já estabelecidas (algumas pelo próprio Ministério da Educação), devidamente implementadas pelas IFES e avaliadas pelos órgãos de controle, tais como Tribunal de Contas da União e Corregedoria-Geral da União, por exemplo:

a) Instalação de ouvidora, para recebimento de reclamações, denúncias e atendimento ao usuário (art. 12);

b) Ações para a busca de resultados para a unidade acadêmica e para a sociedade, e, encontrando soluções inovadoras e tempestivas para agregar valor público (art. 11);

c) Promoção da simplificação administrativa, da modernização da gestão pública e da integração dos serviços públicos, especialmente por meio da utilização de instrumentos digitais e eletrônicos (art. 11);

d) Incorporação de padrões elevados de conduta para orientar o comportamento dos agentes públicos (art. 11);

e) Implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco (art. 11);

f) Promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (art. 11);

g) Aprimorar as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, de nível nacional e internacional, buscando disseminar a cultura da inovação, da propriedade intelectual e da transferência de tecnologia;

h) Potencializar e difundir o papel das IFES nas atividades de cooperação com os setores público e privado;

- i) Atrair a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P, D&I);
- j) Facilitar a realização de projetos de pesquisa e desenvolvimento, conjuntamente com universidades estrangeiras, incluindo projetos que incluam empresas brasileiras e estrangeiras nos projetos de P, D&I;
- k) Promover a contínua interação entre empresas e IFES aptas a produzir pesquisa e desenvolvimento, com valor para a inovação.

As questões acima pontuadas não têm a pretensão de exaurir todas dúvidas, omissões e obscuridades do texto, mas de jogar luz sobre o projeto, apontando seja sua inconstitucionalidade, seja sua ilegalidade.

Ademais, sugere-se que as obrigações das IFES já previstas em outros instrumentos normativos, devidamente seguidas por elas e fiscalizadas pelos órgãos de controle, inclusive com aplicação de sanção nos casos de descumprimento, sejam completamente suprimidas, por *bis in idem*.

7. CONCLUSÃO

As lacunas, imprecisões e inconstitucionalidades do projeto de lei apontadas ao longo deste documento suscitam vários receios quanto a perigos e incertezas que podem recair sobre as IFES que aderirem à proposta tal como ela hoje se apresenta. Cabe aqui ressaltar alguns desses receios, entre os já expostos anteriormente.

Indefinição quanto aos *campi* de interior e cursos sem vocação para captação de recursos

Como ficam as universidades que não têm proximidade com grandes centros, e como ficam os cursos que não têm, naturalmente, vocação para a captação de recursos de mercado? A Universidade tem desempenhado, há séculos, o papel de ser o repositório do conhecimento, e não só do conhecimento aplicado ou do conhecimento que resulte em proveito econômico. Ademais, a universidade pública brasileira tem assumido o papel de atuar para promover a equidade social e a igualdade, aspecto que resta alheio aos propósitos do Projeto de Lei. Existe, assim, o temor de que se estabeleça uma divisão de perfil entre as universidades (o que, em certo sentido, é até possível, desde que sua conveniência seja criteriosamente avaliada e discutida) e, principalmente, o receio de que se criem nichos desiguais e heterogêneos dentro das próprias instituições de ensino. Ressalte-se que é papel das IFES defender os princípios que regem o ensino conforme determinado no art. 206 da Constituição Federal, devendo pautar-se, em particular, pela manutenção de uma gestão democrática do ensino público.

Como observado ao longo deste texto, o Projeto de Lei apresenta o forte risco de esvaziamento da autonomia das IFES, aspecto que fere o art. 207 da Constituição Federal. Parecem-nos bastante preocupantes os seguintes aspectos, mencionados reiteradamente no Projeto de Lei: a remissão a atos emitidos pelo ministro para estabelecer metas de governança para as IFES (Capítulo II, Seção I, §2 do artigo 11) ou pelo Poder Executivo (Capítulo 1, Seção IV, §2 do artigo 8 e Capítulo IV, artigo 21, onde se afirma que "Ato do Poder Executivo disciplinará a política de internacionalização de conhecimento, dispondo sobre a organização e gestão de processos..."); a indeterminação das competências atribuídas ao Comitê Gestor (Capítulo VI, artigo 24, onde se afirma que a composição e funcionamento do Comitê Gestor serão definidos por regulamento, o qual permanece de todo indeterminado); quer pelos próprios estatutos dos fundos de investimento, que teriam competência para "definir ... questões operacionais da gestão administrativa..." (Capítulo I, Seção IV, § 7º do art. 9º); também as diretrizes da política de pessoal são remetidas a um "regulamento" que permanece indeterminado (art. 3º, § 3º, V, "a"); ou a forma do retorno dos lucros auferidos pelas SPE para as IFES, estabelecida "nos termos do regulamento", que também permanece indeterminado (Capítulo II, Seção II, art. 16, parágrafo único).

Indefinição quanto à manutenção do financiamento público

Também gera inquietação o temor de que a instituição de estratégias alternativas para o aporte de recursos nas IFES acabe por implicar na diminuição do financiamento público no sistema do ensino superior, da ciência e da tecnologia, na medida em que ele é essencial para o fomento do conhecimento e do próprio desenvolvimento do Brasil. Observe-se que é longo o processo de constituição de fundos (por exemplo, vide art. 9º, §§ 9º e 10), o que levanta a dúvida sobre como ficará o financiamento das IFES durante esse processo de transição para um modelo de captação complementar de recursos. E, ademais, resta ainda a questão sobre a estabilidade do financiamento de atividades através de recursos sujeitos às eventuais intempéries do mercado financeiro.

Amarras ao uso de recursos próprios

É necessário enfrentar também – já que este é um problema muito atual e com o qual as IFES vêm se debatendo já há vários anos – o estabelecimento do uso sem amarras dos recursos próprios. O estabelecimento de limites orçamentários para o uso de fontes de arrecadação própria, ou até mesmo o confisco destes valores das IFES, são, provavelmente, alguns dos maiores desafios e emergências que as IFES têm no que diz respeito à captação de recursos. Afinal, de pouco adianta arrecadar recursos extra-orçamentários em contratos e convênios e não ter condições de gastá-los, como ocorre pelas políticas já vigentes há alguns anos. É evidente que essas amarras significam forte desincentivo para que as universidades busquem ativamente e continuamente recursos gerados pela aplicação do conhecimento acumulado. Regras menos rígidas nesse sentido certamente teriam favorecido que as universidades já tivessem, desde há muito, assumido como central a atividade de buscar recursos próprios extra-orçamentários. Da mesma forma que há dificuldades para que o financiamento via fundos se estabilize, uma nova cultura universitária de busca por convênios e projetos também demorará algum tempo para se estabelecer. Portanto, liberar as amarras dos recursos próprios das universidades deve ser prioridade, dentro ou fora do âmbito do programa FUTURE-SE.

O papel dos docentes na captação de recursos e o regime de trabalho proposto

Se, então, a busca por geração de recursos próprios deve constituir novo horizonte para as IFES, é preciso discutir e definir com clareza e de maneira pertinente o papel dos docentes nesse processo. Por um lado, não podemos pensar em um sistema no qual os pesquisadores dediquem-se quase que exclusivamente à busca de recursos de fontes externas. Como é sabido, nossos pesquisadores já sofrem com uma carga de trabalho burocrático tremenda, e sobrecarregá-los com a busca incessante de fontes de financiamento externas pode resultar em prejuízos para a pesquisa. De outro lado, espera-se que o projeto não reduza a atuação do docente das IFES à figura do docente que apenas “dá aulas” (como indicado, por exemplo, no art. 10, §3º, art. 11, VII e art. 18, “caput”). É necessário destacar a dimensão da atuação docente no conjunto de suas atividades, que envolvem seu engajamento na pesquisa e/ou extensão. Essa, aliás, é a moldura na qual toda uma luta histórica para o fortalecimento dos regimes de trabalho de dedicação exclusiva foi feita: para que o professor universitário,

responsável em imensa medida pela produção do conhecimento, da ciência e da tecnologia no nosso país, não fosse meramente um “auleiro”. É isso que explica, também, o fato de a produção do conhecimento, da ciência e da tecnologia brasileira, estar esmagadoramente concentrada nas instituições públicas de ensino superior.

Os riscos para a autonomia universitária

Por fim, não é possível encerrar a análise do Projeto de Lei sem voltar-se uma vez mais à Constituição Federal de 1988, que estabelece os horizontes e perspectivas, os limites e as possibilidades das ações dos agentes públicos e privados no Brasil contemporâneo. Como anteriormente demonstrado, a proposta legislativa viola, de um lado, no mérito, a disposição constitucional contida no artigo 207 da Constituição Federal, que abrange “a autonomia didático-científica” ou seja, que define as atividades-fim, e a “autonomia administrativa e financeira”, delimitadas como atividades-meio das Universidades. Além disso, o Projeto de Lei não faz qualquer menção ao artigo 212 do texto constitucional, que obriga a União a aplicar, anualmente, no mínimo 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa última ausência é sintomática. Ou restou esquecida pelos responsáveis pela redação do Projeto de Lei ou simplesmente pretende-se fazer dela letra-morta.

Em síntese, tomando-se estritamente o texto de proposta de lei do FUTURE-SE colocada para discussão pública e considerando:

1. as premissas estabelecidas no início deste texto, que devem servir de moldura para toda a análise;
2. os aspectos estruturais apresentados pelo texto (não obstante o fato de grande parte deles não se constituir em novidades no debate e de muitos já estarem inclusive contemplados em outros textos legislativos);
3. as importantes lacunas do projeto de lei, que, embora anunciado como uma solução global para as universidades, sendo destinado a “salvá-las”, tem foco primordial na inovação e no empreendedorismo. Entre as lacunas identificadas estão: a observância da diversidade de perfis e vocações entre as IFES, a inclusão, a dimensão social da extensão, o papel dos *campi* avançados e sua missão de desenvolvimento regional, a aparente desconexão com as políticas públicas de educação superior em andamento e a questão da liberação dos limites orçamentários para utilização de recursos próprios;
4. aquilo que identificamos como problemas estruturantes do projeto de lei apresentado (violação à autonomia universitária e ao princípio da indissociabilidade de

ensino, pesquisa e extensão, o papel central e problemático das Organizações Sociais, a mudança proposta na dinâmica dos hospitais universitários atendidos, as insuficiências do eixo da “internacionalização”, além de algumas impropriedades conceituais e de técnica legislativa);

5. o conjunto de dúvidas e lacunas trazidas no texto, conforme mencionado no item 6;

6. os imensos receios que o corpo da proposta traz para as instituições (tais como a remissão de alguns itens estratégicos para a governança das instituições e para sua gestão científica e patrimonial para disposições futuras e incertas, os riscos para sua autonomia, a diversidade dos perfis das IFES – e dos diferentes cursos que as compõem – no que diz respeito às suas vocações para captação de recursos, sobre o futuro da manutenção do financiamento público para as universidades, etc.).

A comunidade acadêmica da UFPR entende que não é possível à universidade comprometer-se com o programa FUTURE-SE, que não pode ser aceito e deve ser rejeitado. É imprescindível respeitar o disposto na Constituição Federal, seja no que se refere aos princípios que norteiam a educação superior, especialmente a autonomia universitária e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, seja com relação à vinculação constitucional quanto ao financiamento público, para que se mantenha o caráter público das IFES, assegurando que atendam efetivamente a toda a sociedade brasileira, e não apenas a parte dela.

Reafirmamos que a UFPR está comprometida com a discussão de propostas voltadas para o aperfeiçoamento das práticas das IFES e das políticas para ciência e educação. Não nos furtamos ao diálogo e ao debate em todos os espaços que se façam necessários com vistas a assegurar o desempenho com qualidade e socialmente referenciado da Universidade pública brasileira. No entanto, qualquer discussão nesse sentido deve se originar no legítimo diálogo com as IFES, entidades científicas e demais organizações que colaboram com a definição das políticas educacionais no país.