

ISSN 1415-4765

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 999

FONTES DE FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR: UM ESTUDO SOBRE A UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**Paulo Roberto Corbucci
Paulo Marcello Fonseca Marques**

Brasília, novembro de 2003

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 999

FONTES DE FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR: UM ESTUDO SOBRE A UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA*

Paulo Roberto Corbucci**

Paulo Marcello Fonseca Marques***

Brasília, novembro de 2003

* Este trabalho é parte da pesquisa “Financiamento das Políticas Sociais no Brasil”, financiada com recursos do Programa Rede-Ipea, operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, por meio do Projeto BRA/31J/35/S.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

*** Consultor da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Guido Mantega

Secretário-Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, por meio do Projeto BRA/97/013.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL 7

3 GASTOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS 12

4 FONTES DE FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA 14

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 29

ANEXOS 32

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 34

SINOPSE

O presente texto resultou de pesquisa sobre as fontes de financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), a qual envolveu a realização de análise documental e de um estudo de caso que teve como objeto a Universidade de Brasília (UnB). Uma das constatações do estudo aponta para o fato de que, apesar de algumas das Fundações de Apoio vinculadas à UnB disporem de considerável capacidade de geração de recursos, a internalização desses recursos tem-se mostrado de difícil contabilização. Além disso, ficou evidenciado que, mesmo sendo significativa a participação dos recursos diretamente arrecadados no orçamento global dessa instituição, as Fontes do Tesouro ainda respondem por cerca de dois terços desse total. Diante dessa conclusão, pôde-se inferir que, para as demais Ifes, cuja capacidade de geração de Recursos Próprios é bastante inferior à da UnB, a importância assumida pelos Recursos do Tesouro torna-se ainda maior.

ABSTRACT

The present Text for Discussion results from a research on the financing resources of the Federal Institutions of Higher Education (Ifes), which involved the accomplishment of documental analysis and the study of a concrete case which had the University of Brasilia (UnB) as object. One of the conclusions of the study highlights the fact that, although some of the Support Foundations connected to the UnB have the considerable capacity to generate resources by its own, the internalization of these resources has revealed to be of difficult accounting. Moreover, it was evidenced that, despite corresponding to a significant share of the total resources directly collected in the global budget of this institution, the Treasury's sources still accounts for approximately 2/3 of the total. In light of this conclusion, it could be inferred that, for the other Ifes, whose proper resources generation capacity is significantly inferior to the one of the UnB, the importance of the Treasury's Resources becomes even greater.

1 INTRODUÇÃO

As Universidades Federais (UF) têm buscado alternativas variadas de captação de recursos como forma de complementar o orçamento do Tesouro. A prestação de serviços, a comercialização de bens e os projetos de cooperação têm sido formas bastante utilizadas na geração de receitas por essas instituições.

Apesar de o autofinanciamento estar sendo praticado em todo o país, esse instrumento vem sendo objeto de críticas freqüentes, sob o argumento de que constitui o primeiro passo para a privatização da educação superior pública. Por outro lado, há os que defendem a geração de Recursos Próprios como importante fonte alternativa de financiamento para a sobrevivência da universidade pública e gratuita.

Pesquisa realizada no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea),¹ concluída em 2000, evidenciou que, a despeito da contenção orçamentária a que estiveram submetidas as UF na segunda metade da década de 1990, elas estariam apresentando melhorias em termos de desempenho e produtividade. Uma das questões suscitadas a partir dos resultados da referida pesquisa foi a de como as universidades federais estariam superando essas restrições financeiras a fim de assegurar a expansão das vagas e o aumento da produção técnico-científica.

A realização de um estudo de caso que evidenciasse as alternativas de financiamento praticadas foi concebida como estratégia de continuidade dessa linha de pesquisa no âmbito do Ipea. Nesse sentido, optou-se pelo estudo da Universidade de Brasília (UnB),² pelo fato de ser esta a instituição, entre as UF, que apresenta o maior volume de recursos diretamente arrecadados, em termos absolutos e em relação ao orçamento global.³

Desse modo, espera-se que os resultados do estudo, apresentados de forma sucinta ao longo deste texto, venham a tornar-se subsídios para a discussão acerca do financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) no Brasil.

2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

De acordo com Mello e Silva (1992, p. 5), a educação constituiu peça importante do modelo econômico e do tipo de sociedade que se pretendeu implantar no país com o regime instaurado em 1964. Nesse sentido, formulou-se um projeto educacional articulado às demais políticas governamentais, o qual requeria mudanças institucionais e novos ordenamentos legais para a sua implantação e consolidação.

A Educação Superior teria tido, nesse período, precedência sobre a Educação Básica, na medida em que, paralelamente à redução dos gastos com a educação em geral, legitimada pelo fim da vinculação de receitas estabelecida pela Constituição de 1967, verificou-se considerável ampliação dos gastos com as Universidades Federais (*op. cit.*, 7).

1. Ver Corbucci (2000).

2. A referida pesquisa contou com total apoio da administração central da UnB, na pessoa do vice-reitor, professor Timothy Martin Mulholland, o que favoreceu a acolhida por parte de administradores e servidores das diversas unidades visitadas.

3. Em 2000, 26,5% do orçamento da UnB correspondia aos Recursos Próprios, enquanto outros 7,0% provieram da rubrica Contratos e Convênios. Ou seja, as fontes de recursos não ordinários corresponderam a um terço do orçamento global dessa instituição.

Tendo em vista os objetivos velados de favorecimento das elites e oligarquias locais, tanto em termos da oferta de emprego como em relação ao acesso ao ensino gratuito, as universidades públicas consolidaram-se sem mecanismos de prestação de contas ou avaliação, ampliando demasiadamente os gastos com pessoal, o que teria contribuído para inviabilizar os investimentos em capital e na melhoria da qualidade (*op. cit.*, p. 9).

Conforme Coelho (1987), a crença segundo a qual a ciência e a tecnologia constituem fatores importantes de desenvolvimento econômico estimulou os governos militares a realizar investimentos vultosos em áreas como telecomunicações, indústria bélica e aeronáutica, sobretudo na fase do chamado “milagre econômico”. Os efeitos da política governamental puderam ser notados nas altas taxas de expansão das matrículas na educação superior, a fim de fazer frente a essa demanda por profissionais especializados.

As duas décadas que se seguiram à reforma universitária de 1968 foram marcadas pela expansão vertiginosa da pesquisa científica, pela instituição da pós-graduação *stricto sensu* articulada à carreira docente e pela multiplicação dos centros de formação. Vultosos investimentos governamentais estabeleceram condições de trabalho satisfatórias, ainda que entremeadas pela insatisfação da categoria docente (Coelho, 1987).

De acordo com Castro (1997), o Ministério da Educação (MEC) utilizava-se, no fim dos anos 1970, de dois procedimentos para a execução dos gastos voltados às Ifes. No primeiro, os recursos eram transferidos de forma descentralizada e os gastos eram executados mediante ações desenvolvidas diretamente pelas Ifes (autárquicas e fundacionais). O segundo procedimento consistia na centralização dos recursos para o desenvolvimento de uma série de programas sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Superior (Sesu), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes) e do Programa de Expansão e Melhoramento das Instalações do Ensino Superior (Premesu), posteriormente transformado em Coordenadoria de Desenvolvimento das Instalações do Ensino Superior.

O processo de gasto também estava condicionado pelas determinações do II Plano Geral de Aplicação (Psec), que fixava para cada Ifes os montantes a serem atingidos ao longo dos cinco anos da vigência do Plano. Segundo Castro, “a rigidez dos gastos como produto do dirigismo da programação refletia o aspecto tenebroso do sistema, no qual os dirigentes das Ifes eram não mais que delegados do sistema político vigente”. Sob o controle exercido com “mão-de-ferro” pelos dirigentes do MEC, “o princípio da autonomia financeira das universidades - consagrada na Lei nº 4.024/61 e revalidada no Art. 3º da Lei nº 5.540, de 28/11/68 – era mera peça de retórica” (1997, p. 156).

Além de colocar o conjunto das Ifes em posição subordinada à burocracia do MEC e fragmentá-lo como ator político, a centralização do poder decisório e a rigidez alocativa “limitavam as possibilidades de diversificação e ajustamento das modalidades de gasto às necessidades de cada instituição” (1997, p. 157).

A Emenda João Calmon, promulgada em 1983 e regulamentada em 1985, restabeleceu a vinculação de recursos para a educação, abandonada desde a Constituição de 1967. A Emenda determinava que à União caberia a aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino de pelo menos 13% de sua receita de impostos e, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios o mínimo de 25%.

Portanto, desde os estertores do Regime Militar, o sistema de financiamento da educação pública no Brasil vinha sendo reestruturado, principalmente no que tange ao aumento e à garantia do financiamento público.⁴ Tal iniciativa encontrou respaldo nos movimentos em prol da educação ocorridos na década de 1980 e teve presença destacada na constituinte de 1988. Outro fator importante relacionado à reestruturação do financiamento da educação consistiu no processo de descentralização do sistema tributário nacional, que fortaleceu os entes federados, combatidos pelas duas décadas de autoritarismo. Apesar de a descentralização ter reforçado os cofres dos entes subnacionais, essa mudança não logrou ampliar recursos para o financiamento das Ifes.

Apesar da euforia devida ao fim do Regime Militar, a Nova República não logrou promover mudanças substanciais no sistema educacional do país.

(...) o diagnóstico dos problemas e a mobilização para o encaminhamento de soluções (...) [deram] um tom de euforia ao ano de 1985, (mas) os percalços econômicos e institucionais impediram que o governo federal resgatasse seu papel de coordenação nacional no setor da educação e iniciasse um processo de reorganização institucional que permitisse a articulação das esferas de governo e a formulação de prioridades nacionais que refletissem um consenso amplo da sociedade (Mello e Silva, 1992, p. 14).

A Constituição de 1988 incorporou a Emenda João Calmon, adaptando-a à reforma tributária que então se fez, e ampliou para 18% das receitas de impostos o mínimo que a União deveria destinar à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. A nova Constituição também assegurou a transposição de todos os servidores públicos, docentes e técnico-administrativos, para o regime estatutário e aboliu as restrições legais à sua sindicalização.

Os objetivos mais gerais perseguidos pelas Instituições de Ensino Superior não puderam ser alcançados ao longo da década de 1980, em grande medida em decorrência da falta de diretrizes de política pública explícitas para o setor. Para Batista (1993), a ausência de diretrizes conseqüentes fez que, no limiar dos anos 1990, os problemas se mostrassem crônicos.

De acordo com aquela autora, os problemas do ensino superior brasileiro, com os quais se deparou o governo empossado em 1990, estavam relacionados, além da falta de diretrizes, à debilidade dos instrumentos legais de controle e aos constantes conflitos corporativos e institucionais. O sistema, como toda a administração pública, aguardava com expectativa as novas diretrizes a ser estabelecidas pela reforma administrativa, cujas primeiras medidas adotadas (redução do funcionalismo das Ifes, corte nas gratificações e adoção do controle interno) geraram reações corporativas significativas. Sob orientação semelhante, o Plano Plurianual 1991-1995 priorizou a reestruturação dos gastos com vistas a assegurar o equilíbrio das contas públicas.

No documento de campanha intitulado **Mãos à Obra Brasil: proposta de governo**, que orientou o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, enfatiza-se a necessidade de se reforçar a **parceria** entre os setores público e privado – no caso, entre universidade e indústria –, tanto na gestão como no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico. O tema é abordado na discussão sobre a “geração de uma estrutura eficiente em C&T” (Cardoso, 1994, p. 79) e a ampliação de investimentos em Ciência e Tecnologia (C&T), por meio de “recursos

4. A respeito da reestruturação do ensino público, ver Rodrigues (2001).

orçamentários e outras fontes como a privatização, o financiamento internacional e novas parcerias com o setor privado” (p. 80).

Essa disposição é reforçada no documento **A política para as instituições federais de ensino superior**, pelo qual as universidades seriam estimuladas a buscar recursos de outras fontes, públicas e privadas, no intuito de ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino (MEC, 1995).

Diante da seqüência de promessas não cumpridas, de planos abortados e de reformas educacionais que nunca saíram do papel, não deixa de ser relevante o que aconteceu na década de 1990, especialmente em sua segunda metade. Não foi uma época de mudanças espetaculares, mas, sob um enfoque comparado, marcou o fim da paralisia decisória e dos impasses ideológicos que frustravam qualquer tentativa coerente de democratizar e melhorar o sistema de ensino (Plank, 2001). O processo de reestruturação e reformas iniciado no governo de Itamar Franco, e intensificado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, resultou, ao fim da década de 1990, num quadro significativamente diferente, sobretudo em termos de ampliação da cobertura, mais favorável que aquele de dez anos antes.

2.1 MODELOS DE FINANCIAMENTO

As formas de alocação dos recursos públicos à educação superior, segundo Velloso (2000), podem ser agrupadas em duas categorias: financiamento básico (*core funding*) e financiamento suplementar. O financiamento básico subdivide-se em quatro modelos: *i*) incremental ou inercial; *ii*) fórmulas; *iii*) contratos de gestão; e *iv*) subsídios a alunos. Esses modelos podem apresentar-se de forma concomitante em um mesmo país.

A modalidade de financiamento denominada incremental ou inercial envolve práticas de destinação de verbas segundo o orçamento do ano anterior de cada instituição, o que, em geral, é negociado entre instituições e governo, sendo as decisões baseadas em modelos *ad hoc* que variam segundo os cenários econômico e político.

O financiamento público por fórmulas envolve a combinação de variáveis relativas à manutenção da instituição, desde o número de docentes e alunos, até indicadores tidos como de desempenho, de modo que se obtêm índices de eficiência.

O financiamento mediante contratos de gestão tende a ser orientado pelos objetivos de determinada política pública, em que são definidos recursos mediante contratos de gestão firmados entre instituições e governo (por vezes, com o setor privado), *vis-à-vis* o desenvolvimento de atividades e o cumprimento de metas preestabelecidas.

No modelo de financiamento baseado no aporte de subsídios a estudantes, as anuidades a ser pagas por estes podem ser objeto de empréstimos subsidiados pelo Estado, sendo a dívida resgatada em alguns anos após a conclusão dos estudos.

Conforme assinala Velloso, no Brasil convivem três modelos de financiamento do setor público: o inercial ou incremental, o de fórmulas e o de subsídios a alunos.

Ainda que os recursos do MEC – que se destinam aos Outros Custeios e Capital das Ifes – correspondam a uma pequena parcela do seu orçamento global, o cálculo desses montantes tem sofrido modificações. Desde 1994, o antigo modelo incremen-

tal foi substituído por uma fórmula.⁵ Elaborado originalmente pela Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), o modelo em vigor resultou de negociação com o MEC e posteriormente foi transformado em Decreto presidencial.

O aporte de subsídios a estudantes, que constitui um dos modelos que integram o financiamento da Educação Superior no Brasil, teve início com a implantação do Crédito Educativo (Creduc) em 1976. No entanto, sob o argumento de que havia se tornado financeiramente insustentável, desde 1999 o Creduc vem sendo gradualmente substituído pelo Financiamento Estudantil (Fies). Ainda assim, o total de beneficiários desses dois programas corresponde, atualmente, a menos de 10% do contingente de estudantes matriculados nas Instituições de Ensino Superior privadas.

À margem desse modelo híbrido de financiamento das Ifes, que se mostrou insuficiente para o atendimento de suas crescentes demandas, ampliou-se em quantidade e volume, ao longo da década de 1990, a captação de recursos financeiros por intermédio das chamadas fontes próprias. Via de regra, as receitas geradas por meio dessas fontes têm sido utilizadas não apenas para cobrir os gastos de OCC (Outros Custeios e Capital), como também para compensar o achatamento salarial a que foram submetidos, nos últimos anos, os servidores federais em geral e, particularmente, os das Ifes.

2.2 FONTES DE FINANCIAMENTO DAS IFES

De acordo com Marinho e Façanha (1999, p. 20):

a definição dos orçamentos global e institucional para manutenção e investimentos das Ifes resulta de processo que comporta três fases distintas. Na primeira, o MEC estabelece um “teto” global de recursos para o conjunto dessas instituições. Em seguida, o orçamento global é distribuído segundo as regras estabelecidas pelo modelo Andifes, definindo-se assim os orçamentos por instituição. Na terceira fase, os orçamentos institucionais são informados às Ifes, que procedem à alocação dos recursos por elemento de despesa, devolvendo-os então ao MEC para consolidação da proposta orçamentária relativa ao exercício seguinte.

Um dos problemas relacionados ao estudo do financiamento da Educação Superior diz respeito à ausência e/ou confiabilidade dos dados referentes aos Recursos Próprios das instituições de ensino.⁶ As dificuldades de análise decorrem da ausência de informação acerca do volume total de gastos das Ifes, sobretudo pelo fato de as despesas realizadas com Recursos Próprios e recursos internalizados por meio das Fundações de Apoio, serem de difícil contabilização.

Conforme admite Schwartzman (1998), a identificação dos Recursos Próprios nos orçamentos das Ifes constitui tarefa de difícil realização, pois boa parte é internalizada por meio das Fundações de Apoio a elas vinculadas, cujos orçamentos não se agregam aos das instituições às quais estão vinculadas. Além disso, são as próprias fundações que administram esses recursos que, em alguns casos, movimentam mon-

5. A fórmula tem um componente de necessidades e outro de desempenho, sendo este último proporcionalmente pequeno, mas com crescimento anual. O primeiro envolve o orçamento do ano anterior e variáveis como área construída e matrícula por área do conhecimento; o segundo inclui variáveis como a relação aluno/docente, número de novos alunos e de diplomados, resultados das avaliações da pós-graduação e titulação dos professores (Velloso apud Amaral, 1999, p. 51).

6. Schwartzman (1998, p. 1) afirma que “(...) o MEC não possui um sistema confiável de informações estatísticas, especialmente no que se refere às questões relacionadas aos Recursos Próprios e raras são as séries deflacionadas. (A despesa executada da União) passa por mudanças de moeda, classificações aleatórias de despesa e um sem-número de casuísmos (...)”

tantes superiores àquele aportado pelo Tesouro à rubrica OCC. Portanto, conhecer as dimensões e a capacidade de arrecadação dessas entidades não se revela tarefa fácil, assim como não o são o controle e a supervisão que deveriam ser exercidos pelas Ifes, conforme previsto na legislação em vigor.

Além disso, a base de dados acerca dos gastos realizados pelas Ifes, oferecida pelo Sistema Integrado de Administração Financeira e pelo Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Siafi/Sidor), não permite a identificação precisa de sua destinação. Por exemplo, não se pode identificar os montantes gastos pelos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) em relação a cada nível de ensino ofertado por essas instituições, assim como não é possível discriminar os dispêndios com pessoal, segundo a categoria funcional do servidor – docente ou técnico-administrativo.

Há também dificuldades que se referem à natureza multifuncional das Ifes, na medida em que a maioria delas administra hospitais de ensino, museus e escolas de aplicação, bem como desenvolvem variados programas e atividades de extensão comunitária. No caso dos hospitais universitários, são realizadas atividades que envolvem os ensinos de graduação e pós-graduação, a pesquisa e a assistência social.

Outra importante fonte para OCC refere-se a convênios e contratos com órgãos públicos e privados, cursos de extensão e especialização, prestação de serviços e consultorias.

Para algumas universidades, também são importantes os recursos aportados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), pela Capes e por fundações estaduais de amparo à pesquisa.

3 GASTOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Nesta seção, analisa-se o comportamento dos gastos do MEC em relação ao conjunto das UF, entre estas a UnB, no período 1995-2001. A análise dos dados revelou que houve crescimento de cerca de 27%, em valores correntes, nos gastos realizados pelas UF. Se analisados ano a ano, verifica-se que houve diferenciais significativos de crescimento entre os subperíodos correspondentes às duas gestões presidenciais. No primeiro mandato (1995-1998), a ampliação dos gastos foi inferior a 8%, enquanto entre 1998 e 2001 o crescimento foi superior a 18%, conforme mostram as tabelas 1 e 2.

A principal razão dessa maior expansão refere-se à implementação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), incorporada aos vencimentos dos docentes a partir de 1999, a qual implicou expansão da folha de pagamento dos servidores ativos.

TABELA 1

Gastos realizados pelas universidades federais – 1995-1998

(Em R\$ correntes)

	1995	1996	1997	1998	1998/1995
(a) Universidades	5.415.265.258	5.402.951.219	5.739.335.828	5.832.607.016	7,7
(b) UnB	192.881.230	209.288.051	232.358.084	274.408.021	42,3
b/a	3,6	3,9	4,0	4,7	

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração dos autores.

TABELA 2

Gastos realizados pelas universidades federais – 1998-2001

(Em R\$ correntes)

	1998	1999	2000	2001	2001/1998
(a) Universidades	5.832.607.016	6.364.055.726	6.829.107.142	6.886.833.386	18,1
(b) UnB	274.408.021	325.472.652	376.626.416	340.827.762	24,2
b/a	4,7	5,1	5,5	4,9	

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração dos autores.

Conforme se observa nas duas tabelas anteriores, a Universidade de Brasília apresentou taxas de crescimento dos gastos sempre maiores que aquelas evidenciadas pelo conjunto das universidades federais sobretudo no que se refere ao primeiro subperíodo. Caso fossem excluídos do total executado pelo conjunto das universidades federais os montantes executados pela UnB, os diferenciais de crescimento em favor desta seriam ainda maiores.

Como pode ser observado a partir das tabelas 3 e 4, esse comportamento distinto deveu-se em grande parte ao fato de a UnB ter ampliado a captação de recursos por meio das chamadas fontes próprias. Tomando-se como exemplo a fonte 250 – Recursos Diretamente Arrecadados –, verifica-se que as tendências assumidas pelo conjunto das universidades e pela UnB são opostas. Enquanto as primeiras registraram decréscimo de 42% ao longo do período 1995-2001, na UnB essa fonte cresceu cerca de 269%. Desse modo, se no início desse período essa universidade respondia por 6% do total de gastos realizados pelas universidades federais, sob essa fonte, ao fim os recursos diretamente arrecadados pela UnB correspondiam a 38% do total disponível ao conjunto das UF.

TABELA 3

Gastos das universidades federais sob a fonte 250 – 1995-1998

(Em R\$ correntes)

	1995	1996	1997	1998	1998/1995
(a) Universidades	446.467.366	413.724.058	389.682.194	415.777.550	(6,9)
(b) UnB	26.492.333	45.628.011	64.513.823	70.626.792	166,6
b/a	5,9	11,0	16,6	17,0	

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração dos autores.

TABELA 4

Gastos das universidades federais sob a fonte 250 – 1998-2001

(Em R\$ correntes)

	1998	1999	2000	2001	2001/1998
(a) Universidades	415.777.550	222.530.404	238.247.189	259.349.016	(37,6)
(b) UnB	70.626.792	90.721.051	94.330.749	97.739.440	38,4
b/a	17,0	40,8	39,6	37,7	

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração dos autores.

Conforme esclarece Amaral (2002, p. 145), a expressiva redução dos Recursos Próprios, a partir de 1999, deve-se à “transferência da execução dos recursos de manutenção dos Hospitais Universitários para Fundações de Apoio especialmente instituídas para esse fim”. Com isso, esses recursos deixaram de constar da execução orçamentária das Ifes.

Outro fator que contribuiu para a redução dos Recursos Próprios, a partir de 1995, está relacionado ao fim das aplicações financeiras, realizadas pelas Ifes, com os repasses do MEC destinados ao pagamento de pessoal. Os altos índices inflacionários que prevaleceram até o início do Plano Real levaram os dirigentes das Ifes, com a cômica do MEC, a incorporar os rendimentos dessas aplicações aos chamados Recursos Próprios (Amaral, 2002, p. 145-146).

4 FONTES DE FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Este estudo, de natureza exploratória, foi realizado mediante análise documental e entrevistas. Inicialmente procedeu-se ao mapeamento das diversas unidades geradoras de recursos financeiros, identificando sua natureza e vinculação com a UnB. Em seguida, foram levantados em cada unidade relatórios de atividades e balancetes anuais, no intuito de dimensionar os aportes financeiros e sua participação no orçamento global da instituição. Por fim, foram entrevistados dirigentes vinculados a essas unidades geradoras de recursos financeiros.

A coleta de dados foi constituída de duas fases. A primeira, no Decanato de Administração e Finanças (DAF), compreendeu o mapeamento das unidades, órgãos e entidades geradores de receitas próprias; a identificação das modalidades de captação de recursos; e a realização de entrevistas. A segunda fase correspondeu às visitas às unidades e aos órgãos mais expressivos em termos de captação de recursos, a fim de executar a coleta documental e as entrevistas. Conhecer a história, a natureza, a missão e as funções ali desempenhadas constituiu o objetivo principal dessa fase.

A maior dificuldade encontrada na fase de coleta de dados esteve relacionada ao acesso à documentação (Relatórios de Atividade e Balancetes) das principais Fundações de Apoio vinculadas à UnB. De acordo com o próprio DAF, a Administração Central da Universidade estaria travando luta inglória para conhecer a contabilidade de algumas dessas fundações, sobretudo as de maior porte.

No que se refere às unidades e aos órgãos diretamente vinculados à Administração Central, houve livre acesso à documentação existente e presteza no fornecimento de informações. Cabe mencionar que essas condições favoráveis foram asseguradas mediante injunção da vice-reitoria da UnB, a qual expediu às unidades subordinadas a orientação de atender às demandas da pesquisa.

Em virtude de não ter sido possível o levantamento de dados e informações sobre as principais Fundações de Apoio vinculadas à UnB, recorreu-se ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, mais precisamente à Promotoria de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social, por meio da qual pôde-se ter acesso às prestações de contas de algumas dessas entidades.

4.1 COMPOSIÇÃO DAS FONTES

O orçamento da Universidade de Brasília é composto, além dos Recursos do Tesouro Nacional, de receitas oriundas do patrimônio imobiliário, da prestação de serviços e produção de bens, e de convênios celebrados com instituições públicas e privadas.

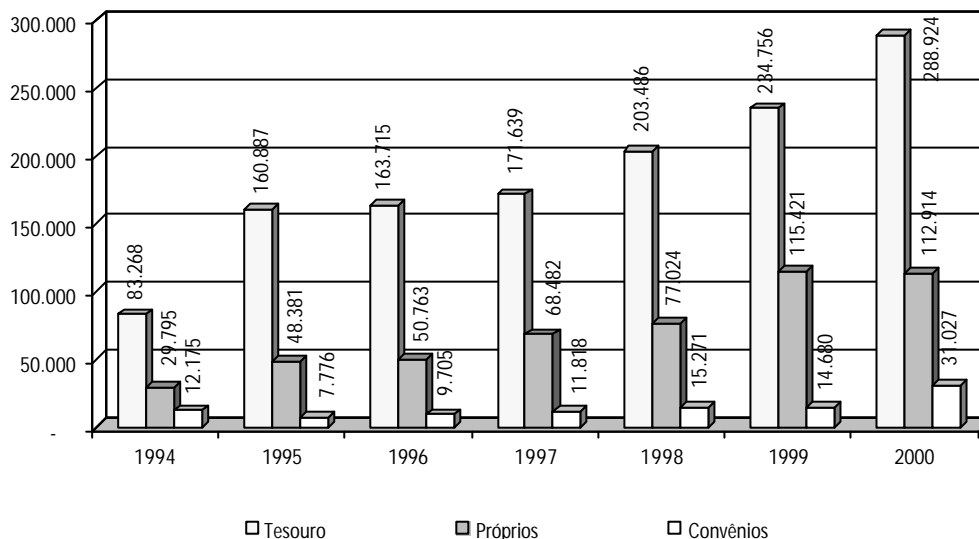
Tanto na UnB como nas demais Ifes, os Recursos do Tesouro são destinados, em sua maior parte, ao pagamento de pessoal, ao custeio de benefícios aos servidores e ao cumprimento de sentenças judiciais. No entanto, tendo em vista que, nos últimos anos, o efetivo de servidores sofreu pequena variação e, ainda, não ter havido reajustes lineares de salários, os gastos sob a rubrica Pessoal e Encargos refletiram apenas o aumento vegetativo da folha (por exemplo, anuênios e incorporação de quintos, quando isso era possível).

Desse modo, o crescimento da participação dos Recursos Próprios no orçamento global da UnB, no período 1994-2000, foi 13% maior que o dos Recursos do Tesouro (ver gráfico 1). Essa maior participação das fontes próprias fica mais evidente quando se tem o ano de 1995 como referência inicial. Nesse caso, verifica-se que a expansão dos Recursos Próprios torna-se 68% maior que a dos recursos provenientes do Tesouro.

GRÁFICO 1

Evolução do orçamento da UnB, por fonte (1994 a 2000)

(Em mil R\$ correntes)



Fonte: Universidade de Brasília (Relatório parcial de gestão 1997-2000).

Quando se analisa a participação dessas três fontes (ver gráfico 2), verifica-se que não houve, no período 1994-2000, variação significativa da participação dos Recursos do Tesouro no orçamento global. Porém, o mesmo não pode ser atribuído, quando se toma 1995 como ano-base, quando então essa participação assume tendência declinante.

Apesar de as três fontes terem registrado oscilações significativas ao longo do período sob análise, percebe-se que os Convênios são mais vulneráveis a fatores externos e, portanto, considerados como fonte mais instável.

Para efeito da análise dos gastos realizados com Recursos do Tesouro, deve-se observar o comportamento das despesas cobertas por tais recursos e suas correspondentes implicações. Por exemplo, o crescimento significativo da folha de inativos e pensionistas,⁷ no período 1994-2000, contribuiu para inviabilizar a reposição de servidores (do-

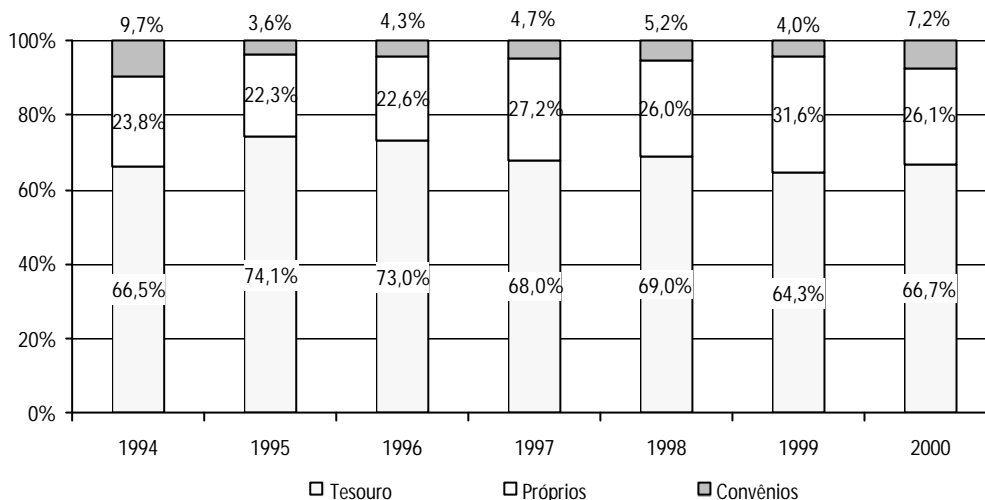
7. De acordo com dados do Siafi/Sidor, os gastos com aposentados e pensionistas respondiam, em 1994, por menos de 6% dos Recursos do Tesouro, enquanto em 2000 haviam atingido 20% desse total.

centes e técnico-administrativos) nas Ifes. Do mesmo modo, a ampliação dos gastos de manutenção (material de consumo, serviços, etc.), os quais são regulados pelo mercado, implicou a redução dos investimentos em capital fixo (infra-estrutura e equipamentos).

GRÁFICO 2

Distribuição do Orçamento da UnB, por fonte (1994-2000)

(Em %)



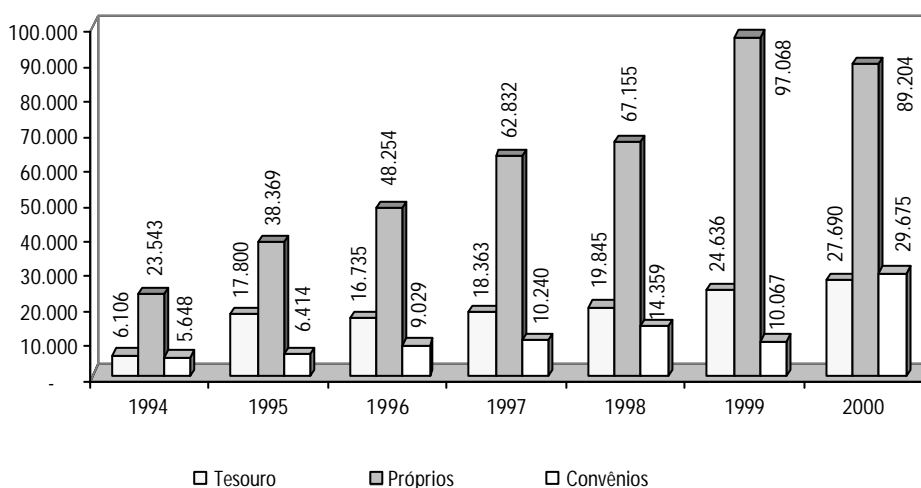
Fonte: Universidade de Brasília (Relatório parcial de gestão 1997-2000).

Após ter sido ampliada de 17% para 28% entre 1994 e 1995, a participação da União na rubrica Outros Custeios e Capital (OCC) tornou-se declinante desde então (ver gráfico 3). Apesar disso, em valores absolutos, esses gastos do MEC apresentaram crescimento quase contínuo ao longo do período 1994-2000.

GRÁFICO 3

Evolução dos recursos de OCC (1994-2000)

(Em mil R\$ correntes)



Fonte: Universidade de Brasília (Relatório parcial de gestão 1997-2000).

De acordo com o Relatório Parcial de Gestão da UnB, fatores internos teriam concorrido para a ampliação da geração de Recursos Próprios: *i)* administração mais eficiente do patrimônio universitário; *ii)* ampliação do número de parcerias realizadas com instituições públicas e privadas; *iii)* aumento do número de imóveis residenciais alugados; *iv)* redução dos gastos com o pagamento de dívidas mantidas com a Caixa Econômica Federal desde a época da construção dos novos prédios residenciais no *campus* universitário; e *v)* administração centralizada da previsão da receita a ser captada pelas unidades descentralizadas.

A Universidade de Brasília empreendeu esforços de articulação com órgãos e empresas públicas e buscou consolidar suas unidades descentralizadas como centros de excelência, voltados para a prestação de um variado leque de serviços aos setores público e privado, o que teria contribuído para ampliar a captação/geração de recursos.

A estratégia de diversificar as fontes de recursos captados pela UnB teve como finalidade torná-la menos vulnerável às restrições orçamentárias impostas aos órgãos públicos em geral e aumentar o volume de verbas postas à disposição das unidades acadêmicas. Nesse sentido, foram definidas três linhas de ação: ampliação da captação; diversificação da oferta de bens e serviços às empresas e órgãos públicos; e organização de uma eficiente estrutura de captação.

4.2 MODALIDADES DE CAPTAÇÃO E GERAÇÃO DE RECURSOS

No intuito de ampliar a captação de recursos, intensificou-se a conversão patrimonial, associada a mudanças na política de gestão imobiliária, e buscou-se a consolidação de parcerias com o Governo do Distrito Federal que implicassem redução de despesas de manutenção da Universidade. Desse modo, a UnB logrou aumentar o volume de Recursos Próprios incorporados ao seu orçamento anual, ao longo da segunda metade da década de 1990. Nesse sentido, o Relatório Parcial de Gestão 1997-2000 destaca as seguintes iniciativas voltadas à ampliação da captação de recursos:

- a) A ampliação da prestação de serviços técnicos demandados por órgãos públicos federais, estaduais e distritais. Nessa área, a Universidade dispõe de tecnologia e infra-estrutura para realizar concursos de grande abrangência e desenvolver módulos de aperfeiçoamento e seleção adotados como segunda fase de concursos públicos em todo o território nacional.
- b) A utilização de seu potencial para fabricar produtos para venda a terceiros ou para atender à demanda interna, reduzindo assim seus gastos operacionais, também foi incentivada. São exemplos dessas iniciativas: *i)* instalação da Fábrica-Escola de Química, que deverá produzir todo o material de limpeza consumido no *campus*, além de cumprir com suas finalidades didáticas; *ii)* venda de mudas de plantas produzidas nos viveiros da Prefeitura e na Fazenda Água Limpa (FAL); *iii)* instalação de lojas de conveniência para a venda de bens produzidos por suas diversas unidades; e *iv)* exploração da grife UnB.
- c) A realização de convênios com outras instituições que pudessem, em parceria, investir na melhoria do espaço físico do *campus* foi outra forma de captação adotada pela Universidade.

Além da crescente geração de Recursos Próprios e provenientes de Contratos e Convênios, há de se mencionar que o caixa da Universidade foi beneficiado com os subsídios concedidos pelo governo do Distrito Federal, na forma de isenção das despesas com água, energia e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) relativos aos imóveis situados no *campus* universitário. Sob esse amparo legal, assegurou-se economia anual da ordem de R\$ 9 milhões.

4.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4.3.1 Recursos diretamente arrecadados

Os recursos diretamente arrecadados pela Fundação Universidade de Brasília (FUB) são apresentados em dois grandes grupos, a saber: a *Unidade Central*, que compreende os recursos geridos mais diretamente pelo DAF, entre os quais destacam-se: aluguéis/taxas de ocupação, juros e aplicação financeira, serviços prestados pelo Observatório de Sismologia e receitas diversas; e as **Unidades Descentralizadas**, tais como o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (Cespe), a Editora Universidade de Brasília (EDU) e a Secretaria de Empreendimentos (EMP), que respondem pelos três maiores orçamentos nessa categoria.

Conforme pode ser observado na tabela 5, o Cespe respondia, em 2001, por cerca de 75% de todos os Recursos Próprios da UnB. Apesar de o montante arrecadado por aquela unidade ter sido ampliado em cerca de 11% entre 2000 e 2001, sua participação no total de Recursos Próprios reduziu-se em 4 pontos percentuais. Esse fato evidencia que outras unidades, a exemplo da EMP e da Editora, também estariam tendo êxito em suas iniciativas de geração de recursos.

TABELA 5

Fontes próprias de recursos das Unidades Gestoras da UnB – 2000-2001

	2000	Total (%)	2001	Total (%)
Unidade Central				
Aluguéis/Taxas de Ocupação	4.418.592,78	5,3	6.313.617,27	6,5
Aplicações Financeiras	689.239,60	0,8	290.495,28	0,3
Hospital Universitário	161.841,89	0,2	109.255,58	0,1
Fazenda Água Limpa	7.244,30	0,0	25.000,00	0,0
Sismologia	404.854,30	0,5	617.088,25	0,6
Alienação de Imóveis	-	-	1.137.308,51	1,2
Diversos	4.307.163,47	5,2	4.938.700,69	5,1
Subtotal	9.988.936,34	12,1	13.431.465,58	13,9
Unidades Descentralizadas				
Editora	4.109.163,13	5,0	5.987.917,72	6,2
Cespe	64.430.663,10	78,0	71.360.537,78	74,0
Restaurante Universitário	456.195,00	0,6	306.775,14	0,3
Centro de Informática	214.590,00	0,3	90.272,80	0,1
Prefeitura	330.408,82	0,4	366.771,12	0,4
Secretaria de Empreendimentos	2.288.282,48	2,8	4.164.919,44	4,3
Faculdade de Educação Física	406.613,61	0,5	325.124,29	0,3
Centro de Desenv. Tecnológico	398.000,00	0,5	433.920,33	0,4
Subtotal	72.633.916,14	87,9	83.036.238,62	86,1
Total	82.622.852,48		96.467.704,20	

Fonte: Universidade de Brasília (Relatório de prestação de contas – exercícios 2000 e 2001).

4.3.2 Recursos de convênios

O Convênio consiste em um meio de integração, desenvolvimento e realização das atividades universitárias, concorrendo para a realização de objetivos de interesse comum. Tanto o Convênio como o Contrato são votos de confiança por parte das entidades que mantêm parcerias com a Universidade, significando também a obtenção de recursos materiais e financeiros imprescindíveis ao desenvolvimento das atividades universitárias. A Secretaria de Contratos e Convênios (SCO) é a unidade do DAF responsável por essa área.

Em 2001, foram captados recursos por intermédio de convênios com 14 órgãos públicos federais, que somaram o montante aproximado de R\$ 39 milhões. Essa cifra excedeu em cerca de R\$ 25 milhões o que havia sido executado no ano anterior, em grande medida em razão dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Saúde.

TABELA 6
Receitas geradas mediante Convênios – 2000-2001

Convênios	2000	Total (%)	2001	Total (%)
Capes				
Bolsas	5.067.060,73	36,9	4.885.805,04	12,6
Atividades Acadêmicas	1.982.332,47	14,4	2.523.630,59	6,5
Agência Nacional de Vigilância San.	1.070.475,00	7,8	2.060.000,00	5,3
Fundo Nacional Antidrogas	127.790,00	0,9	-	-
Fundo Nacional de Saúde	-	-	15.753.548,16	40,6
Embrapa	23.400,00	0,2	24.987,96	0,1
MEC/SAA	299.950,00	2,2	310.000,00	0,8
MEC/Seed	1.601.577,54	11,7	4.689.914,00	12,1
FNDCT/CTPETRO/Finep	292.495,00	2,1	-	-
MEC/Sesu	2.437.112,00	17,8	5.568.636,63	14,4
DNER	-	-	66.693,89	0,2
CPRM	-	-	27.462,00	0,1
Finep	-	-	77.818,66	0,2
Ministério dos Transportes	-	-	1.585.000,00	4,1
Ministério do Esporte e Turismo	-	-	582.312,64	1,5
Fundo Nacional do Meio Ambiente	-	-	307.245,00	0,8
Agência Nacional de Energia	826.460,00	6,0	309.500,00	0,8
Total	13.728.652,74		38.772.554,57	

Fonte: Universidade de Brasília (Relatório de prestação de contas – exercícios 2000 e 2001).

4.3.3 O Fundo de Apoio Institucional

O Fundo de Apoio Institucional (FAI) foi instituído pela Resolução nº 001/98, do Conselho de Administração da UnB, que estabeleceu normas para captação e gestão de recursos financeiros por meio de convênios e contratos. De acordo com essa Resolução, 10% dos recursos arrecadados devem ser transferidos a esse Fundo e incorporados ao Orçamento Programa Interno. A referida Resolução ainda estabelece que, a critério da Administração Central, os recursos correspondentes à taxa de 10% destinada ao FAI poderão ficar retidos na própria unidade ou fundação de apoio, desde que sejam ofertados à FUB bens e serviços em valor equivalente.

Pelo fato de não haver uma conta específica, no Siafi, para a movimentação desses recursos, sua contabilização ocorre internamente e sua utilização destina-se a diversos centros de custos da UnB. De acordo com informações obtidas no próprio DAF, torna-se difícil precisar o volume total de recursos que deveriam ser aportados ao FAI, tendo em vista que, em muitos casos, a unidade arrecadadora pode converter a taxa de 10% sob a forma de bens ofertados e/ou serviços prestados à FUB. De todo modo, os montantes efetivamente arrecadados via FAI oscilaram entre R\$ 6,4 milhões e R\$ 6,1 milhões, no biênio 2000-2001, conforme informações prestadas pela Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF).

4.4 UNIDADES GERADORAS DE RECURSOS

A arrecadação de recursos é realizada, no âmbito da Universidade de Brasília, por intermédio das Unidades Gestoras e das Fundações de Apoio vinculadas a essa Universidade.

4.4.1 As Unidades Gestoras

As Unidades Gestoras têm competência para praticar atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Essas unidades possuem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) próprio e gozam de relativa flexibilidade de contratação e operação, haja vista poderem, ao abrigo da Lei nº 8.666/93, ser dispensadas de processo licitatório. É importante verificar que algumas dessas unidades, em face das características de suas atividades, possuem maior liberdade do ponto de vista empreendedor e autonomia junto ao mercado. Em alguns casos, ainda recebem da reitoria isenção de recolhimento da taxa devida ao FAI.

A partir de 1998, todo o aparelho administrativo e financeiro da UnB, inclusive as Unidades Gestoras citadas, passaram por uma reestruturação com o objetivo de se tornarem mais eficientes e eficazes, observando o princípio da descentralização.

O Cespe foi criado com a finalidade de prestar serviços, pondo à disposição de outras organizações o conhecimento gerado na UnB. Sua criação teve, ainda, a finalidade de captar recursos para o financiamento das atividades acadêmicas. A iniciativa pioneira representou um redirecionamento em relação à atuação tradicional das universidades, principalmente as públicas, tendo-se como premissa que o órgão público pode concorrer, em igualdade de condições, com empresas privadas.

À UnB tem sido associada a imagem de instituição competente e idônea na realização de exames vestibulares, tanto pela qualidade das provas, como pela lisura dos processos, o que a tem eximido de denúncias de fraude ou de vazamento de informações. A partir dessa experiência acumulada, pôde ocupar o nicho de mercado representado pela realização de concursos públicos, tornando-se, assim, uma das principais instituições do país nas áreas de seleção e recrutamento de pessoal.

Há alguns anos, quando em razão da adoção da política governamental de contenção dos gastos com pessoal os concursos públicos foram reduzidos, o Cespe já havia consolidado sua posição de órgão prestador de serviços junto ao setor público, às empresas estatais e ao setor financeiro, na medida em que a qualidade dos serviços prestados por essa unidade a credenciava junto aos tradicionais e aos novos clientes.

Durante muitos anos, a Editora Universidade de Brasília, que foi fundada em 1962, priorizou a publicação de obras clássicas destinadas à formação básica dos estudantes. A preservação dessa orientação editorial exigia crescente aporte de recursos, o que vinha sendo inviabilizado pelas restrições orçamentárias a que foram submetidas as universidades públicas nas duas últimas décadas.

Além das dificuldades comuns ao mercado editorial em geral, a EDU também enfrentava outras dificuldades, dada sua natureza de instituição pública: insuficiente número de postos de venda, dificuldade de distribuição dos títulos editados à rede comercial e a inexistência de estratégias comuns de vendas e produção que congregassem todas as editoras universitárias. As dificuldades enfrentadas refletiam-se na instabilidade dos indicadores de desempenho apresentados, tais como a oscilação do número de títulos e do volume de vendas.

O período entre meados dos anos 1980 e início dos 1990 foi perpassado por dificuldades de captação de recursos para o financiamento de suas atividades finalísticas, o que implicou a contínua redução do número de títulos editados. Em 1994, verifica-se um surto de recuperação em termos de lançamentos realizados, o qual foi interrompido nos anos seguintes. A partir de 1997, a Editora definiu e implantou novas estratégias de comercialização e distribuição, entre as quais destacam-se as seguintes iniciativas: *i*) ampliação da participação da edição universitária no mercado local; *ii*) criação de postos de comercialização em outros estados, em parceria com instituições universitárias e de pesquisa; *iii*) parceria com a Universidade Estadual Paulista (Unesp), com o objetivo de criar uma distribuidora de livros no Rio de Janeiro; e *iv*) criação da Escola de Editoração, com vistas à formação de recursos humanos para o mercado editorial da região Centro-Oeste.

A Secretaria de Empreendimentos (EMP) da Universidade de Brasília é uma unidade vinculada ao gabinete do Reitor, criada com o objetivo de viabilizar parcerias entre a instituição e organizações da sociedade em geral, mediante a realização de negócios e trabalhos conjuntos capazes de promover a aproximação entre a dinâmica acadêmica interna e o setor produtivo do mercado. Trata-se, pois, de uma porta de entrada a empresários, dirigentes, gestores e consultores.

A EMP tem sido responsável pela execução de contratos celebrados entre a UnB e organizações públicas e privadas para prestar serviços técnicos especializados. Para isso, dispõe de mecanismos de mobilização de recursos humanos qualificados e de infra-estrutura para atuação nas áreas técnica e de consultoria, desenvolvimento de sistemas informatizados, realização de cursos de capacitação e requalificação profissional, *workshops*, conferências, seminários e outros.

Tem por objetivo formar, por meio de cursos específicos e direcionados à realidade institucional, profissionais especializados em gestão e planejamento estratégico, assim como capacitar dirigentes dos setores público e privado para a tomada de decisão em contextos econômicos competitivos e globalizados. Também oferece consultoria técnica em arquitetura de cursos ajustados à dinâmica organizacional, organização e execução de planejamento.

A Secretaria de Gestão Patrimonial (SGP), órgão vinculado ao Decanato de Administração e Finanças, é responsável pela administração dos imóveis residenciais e comerciais de propriedade da FUB, cumprindo e fazendo cumprir as normas disci-

plificadoras da política ocupacional desses imóveis, emanadas dos órgãos superiores da Universidade. Atualmente, administra mais de 1,2 mil imóveis, dos quais cerca de metade é destinada à moradia de servidores da UnB.

A Secretaria de Empreendimentos Imobiliários (SEI), criada em 1998 por Ato da Reitoria, planeja e supervisiona as atividades de incorporação, alienação, permuta e venda de bens imóveis da FUB, e presta consultoria e assessoria a empresas privadas e instituições públicas nessas áreas.

Além dessas atribuições, a SEI presta assessoria à Administração Central e aos Conselhos Superiores na condução da política de gestão patrimonial da Universidade de Brasília e responde pela coordenação e supervisão dos processos licitatórios de alienação e incorporação de bens de propriedade da FUB.

O Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (CDT), criado em 1986, é uma unidade vinculada ao Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação e à Reitoria. Tem como função atuar como interface entre a oferta e a demanda de conhecimentos científicos e tecnológicos, bem como na prestação de serviços especializados à sociedade em geral. Visa ainda à promoção do desenvolvimento tecnológico, com base na vocação local e regional.

O CDT pode ser considerado um dos pioneiros no país na implementação desse tipo de iniciativa, que visa desenvolver mecanismos de cooperação entre empresas e instituições voltadas à Pesquisa e Desenvolvimento. Nesse sentido, o CDT tem divulgado, em diferentes eventos e fóruns, especialmente no meio empresarial, as pesquisas desenvolvidas nos mais de 60 Institutos, Faculdades e Departamentos da UnB.

Constituem objetivos gerais do CDT: *i)* identificar pesquisas e serviços desenvolvidos por professores, pesquisadores e funcionários técnico-administrativos e promover seu repasse para a sociedade; *ii)* identificar necessidades técnicas, financeiras e políticas do setor empresarial e encaminhá-las à academia; e *iii)* identificar linhas de financiamento para pesquisa científica e tecnológica com potencial de transferência para o setor empresarial e promover alianças estratégicas.

A partir dessas linhas de atuação, o CDT tem contribuído para a geração de inovações nas micro e pequenas empresas, bem como para a difusão do modelo de desenvolvimento local baseado na cooperação institucional entre universidade, empresas e governo local.

4.4.2 As Fundações de Apoio

De acordo com a Lei nº 8.958/94, as Fundações de Apoio são “instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes”. Em seu artigo 2º, estabelece que as fundações estão sujeitas:

- a) a fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil;
- b) à legislação trabalhista;
- c) ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente.

Atualmente, existem seis Fundações de Apoio vinculadas à Universidade de Brasília: Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec); Fundação Universitária de Brasília (Fubra); Fundação de Estudos e Pesquisa em Administração (Fepad); Fundação de Pesquisa em Matemática (Femat); Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico na Área de Saúde (Funsáude) e Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Hospital da UnB (Fahub).

Apesar de as Fundações de Apoio terem sido regulamentadas por intermédio de lei sancionada em 1994, três delas remontam ao período anterior à sua vigência: Funsáude, Finatec e Fepad.

Os estatutos dessas fundações são bastante semelhantes, às vezes idênticos, sobretudo no que se refere às suas finalidades: *i)* promoção da integração Universidade–Empresa–Governo; *ii)* promoção de estudos, cursos, pesquisas e prestação de serviços; *iii)* aprimoramento de recursos humanos; *iv)* intermediação entre entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, mediante contratos, convênios ou doações, objetivando o desenvolvimento ou a transferência de processos e equipamentos científicos ou tecnológicos; *v)* capacitação e valorização dos recursos humanos vinculados ao desenvolvimento tecnológico e de pesquisa, ou de seu interesse, dentro de seu programa de ação; *vi)* realização de concursos públicos, congressos, seminários, simpósios e outros eventos similares; *vii)* concessão de bolsas de estudo, pesquisa e extensão, em nível de graduação, pós-graduação e atividades vinculadas com as finalidades estatutárias; e *viii)* promoção de outras atividades relacionadas com sua finalidade básica.

Com a Resolução nº 004/96, do Conselho Administrativo da UnB, estabeleceu-se que 10% dos recursos financeiros arrecadados mediante convênios, contratos, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres seriam repassados ao FAI e revertidos em favor da manutenção e desenvolvimento da Universidade. No entanto, segundo informações obtidas junto ao DAF, o acompanhamento e o controle desses recursos estariam sendo prejudicados na medida em que as prestações de contas das fundações, à exceção da Fubra, não vêm sendo submetidas ao crivo da Administração Central.

Em virtude de não ter sido possível levantar dados e informações em algumas dessas fundações vinculadas à UnB, recorreu-se ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, mais precisamente, à 1ª Promotoria de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social, tendo em vista que é a esse órgão que as fundações devem prestar contas.

Ainda em decorrência das dificuldades encontradas na fase de coleta de dados, não foi possível levantar dados orçamentários sobre duas das fundações vinculadas à UnB (Funsáude e Fahub). No entanto, acredita-se que a análise pretendida não ficou comprometida, uma vez que os dados disponíveis sobre as demais fundações permitiram delinear categorias institucionais diferenciadas, em razão de seus orçamentos e dos potenciais de geração de recursos.

A Finatec, instituída em 13 de março de 1992, é atualmente a maior das seis fundações vinculadas à UnB no que se refere aos ativos. Em 2000, o ativo total dessa fundação superou a cifra de R\$ 53,8 milhões, sendo que R\$ 40,9 milhões desse total correspondiam ao ativo circulante.⁸ Na comparação com o exercício anterior, consta-

8. De acordo com Sanches (1997, p. 26), a Lei nº 6.404/76 define ativo circulante como “as disponibilidades, os direitos realizáveis no curso do exercício social subsequente e as aplicações de recursos em despesas do exercício seguinte”, ou seja, categoriais como: dinheiro em caixa, depósitos bancários, recursos a receber, ações de empresas e outros ativos passíveis de conversão em dinheiro, de imediato ou até o término do exercício subsequente”.

ta-se que houve crescimento nominal dos ativos superior a 26%. No que concerne à Receita Líquida, os montantes arrecadados ampliaram-se de R\$ 3,8 milhões, em 1999, para R\$ 17,8 milhões em 2000.

A Fubra é a fundação que mantém, desde a sua instituição em 26/4/1999, estreitos vínculos com a Administração Central da UnB, na medida em que sua criação foi incentivada a partir da própria Reitoria da Universidade que, interessada em profissionalizar a estrutura de captação de recursos, apoiou os esforços de membros da comunidade universitária que se propuseram a criar uma Fundação de Apoio voltada exclusivamente para a captação de recursos destinados ao financiamento das atividades institucionais.

Essa fundação é dirigida por um Conselho Superior (órgão máximo deliberativo), um Conselho Fiscal e uma Diretoria Executiva, além de uma equipe de gerentes. Cabe ao Reitor, que também ocupa a presidência da FUB, designar os nove membros efetivos e três suplentes do Conselho Superior. Já o Conselho Superior é responsável pela eleição dos três membros efetivos e três suplentes do Conselho Fiscal, assim como dos três diretores que compõem a Diretoria Executiva: diretor-presidente, diretor acadêmico e diretor administrativo e financeiro. Conforme estabelece o artigo 48 de seu estatuto, a Fubra poderá ser auditada periodicamente por solicitação do presidente da FUB.

No biênio 1999-2000, houve expressivo crescimento dos recursos financeiros movimentados pela Fubra. Enquanto no primeiro ano sua receita operacional foi da ordem de apenas R\$ 4,4 milhões, no ano seguinte já havia atingido o montante de R\$ 26,1 milhões.

A despeito de não ter sido possível acessar os balanços contábeis da Funsaude, pôde-se ter uma noção de sua dimensão em face do volume de recursos financeiros movimentados em 2001. Conforme relatou em entrevista o seu diretor-presidente, o montante movimentado gira em torno de R\$ 8,5 milhões, o que a situa, no mínimo, na categoria de fundação de apoio de médio porte.

Apesar de ter sido oficialmente fundada em 25 de outubro de 1993, a Fepad só começou a operar em junho de 1994. Essa fundação é constituída por professores do Departamento de Administração da UnB, por professores de outros departamentos e por profissionais do campo da administração e áreas afins.

Conforme estabelece seu estatuto, a Fepad é dirigida por um Conselho Superior, escolhido entre os instituidores, e assessorado por um Conselho Fiscal. As atribuições executivas são delegadas a uma Diretoria Executiva, a qual é nomeada pelo Conselho Superior entre os profissionais de notória competência no campo de suas atividades, preferencialmente entre os seus instituidores.

A receita líquida proveniente de serviços prestados, em 1999, foi da ordem de R\$ 2,5 milhões, enquanto o total de ativos aproximou-se de R\$ 3,8 milhões, o que a situa, entre as fundações vinculadas à UnB, na categoria de médio porte.

Instituída em 1999 por professores do curso de Matemática da Universidade de Brasília, a Femat figura como a fundação de menor porte entre as congêneres vinculadas à UnB. Em 2000, o ativo circulante atingiu a modesta cifra de R\$ 78,9 mil.

Apesar das dificuldades encontradas para se ter acesso aos balanços contábeis das principais Fundações de Apoio vinculadas à UnB,⁹ o que se obteve foi suficiente para delinear uma tipologia, no que tange ao dimensionamento dessas entidades, conforme é sintetizado pela tabela 7.

TABELA 7

Recursos financeiros movimentados por algumas Fundações de Apoio vinculadas à UnB 1999-2000

(Em R\$)

	Ativo total	Ativo circulante	Receita líquida/operacional
Finatéc ¹	53.849.289	40.914.249	17.794.354
Fubra ²	4.085.549	3.636.849	26.111.569
Fepad ¹	3.777.364	464.179	2.497.484
Femat ²	72.894	72.894	n.d.

Fonte: Relatórios de Atividades das Fundações de Apoio – 1999¹ e 2000². Elaboração dos autores.

Obs.: n.d. = informação não disponível.

Por meio dos dados apresentados na tabela acima, constata-se que as Fundações de Apoio vinculadas à UnB configuram grande diversidade em relação ao dimensionamento. Essa heterogeneidade está relacionada à sua abrangência de atuação, uma vez que nem todas estariam atuando em nível nacional.

4.5 VIABILIDADE E LIMITES DAS FONTES PRÓPRIAS

Na presente subseção, são analisadas as informações obtidas por intermédio de entrevistas com diretores e dirigentes de Unidades Gestoras e de Fundações de Apoio vinculadas à Universidade de Brasília.

As entrevistas foram realizadas mediante a utilização de um roteiro constituído de dez questões abertas. A amostra de entrevistados, composta de oito sujeitos, incluiu quatro diretores de Unidades Gestoras (Cespe, CDT, EMP e EDU) e quatro diretores de Fundações de Apoio (Fahub, Femat, Fubra e Funsauúde). A partir da análise dos depoimentos coletados, foram selecionadas as informações mais relevantes acerca dos seguintes aspectos: *i*) motivações que levaram à criação do órgão/unidade gestora/fundação de apoio; *ii*) objetivos que norteiam sua atuação; *iii*) público-alvo e pessoal envolvido; *iv*) dificuldades encontradas para a captação de recursos; *v*) destinação dos recursos; e *vi*) perspectivas e possibilidades de expansão e/ou replicação dessas experiências.

4.5.1 As Unidades Gestoras

Motivações e objetivos

As motivações que levaram à criação das Unidades Gestoras guardam relação com a natureza dos serviços prestados há algum tempo pela própria UnB. No caso do Cespe, contou a experiência acumulada com a realização dos concursos vestibulares pela então

9. Alguns relatórios de atividades e de prestação de contas foram obtidos junto à ¹ Promotoria de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social/Ministério Público do DF e Territórios.

Diretoria de Acesso ao Ensino Superior (Daes). A partir daí, a UnB foi chamada para organizar alguns concursos públicos na esfera do Governo do Distrito Federal (GDF) e, posteriormente, a prestação desses serviços passou a ocorrer em nível nacional.

A motivação principal para a criação da EMP foi a de conquistar uma fatia maior do mercado de serviços, a partir da diversificação das modalidades ofertadas pela UnB. Até então, o Centro de Processamento de Dados (CPD), que seria a célula-mãe da EMP, restringia-se à prestação de serviços na área de informática.

Por sua vez, o CDT resultou do interesse comum entre o GDF, a Federação das Indústrias de Brasília (Fibra) e a UnB em transformar o Distrito Federal em pólo gerador de tecnologia.

A questão do financiamento das atividades universitárias é apontada tanto como motivação para a criação da unidade gestora, quanto como objetivo das Unidades Gestoras. No primeiro caso, foi mencionado que a falta de recursos para o cumprimento de suas atribuições teria levado à busca de fontes alternativas às do Tesouro. Do mesmo modo, o financiamento das atividades finalísticas da Universidade estaria entre os objetivos de uma de suas Unidades Gestoras, muito embora tenha sido ressaltado que o principal objetivo seria o de promover a interação com a comunidade.

Dificuldades para a captação de recursos

De acordo com um diretor de unidade gestora, a partir do momento em que essas unidades se tornaram pessoa jurídica autônoma, logrou-se maior agilidade na gestão e no desempenho de suas funções. Essa maior autonomia também resultou da dispensa de processo licitatório para a aquisição de bens e a contratação de serviços, instituída pela Lei nº 8.666, de 1993.

A subordinação ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) é vista de maneira ambivalente. Enquanto para alguns dirigentes de unidade gestora esse vínculo constitui um entrave burocrático, para outros possibilitou a organização das finanças da Universidade. Conforme afirmou um outro diretor de unidade gestora, foi-se o tempo (início da década de 1990) em que os recursos repassados pela União só aportavam na Universidade no segundo semestre de cada ano. Para ele, a implantação do Siafi assegurou que os recursos fossem aplicados em projetos e atividades para os quais haviam sido previamente alocados. No entanto, o mesmo diretor reconhece que há diferenças significativas entre as unidades (gestoras), que dispõem de certa autonomia e, por exemplo, as unidades departamentais, que estariam operando com limitação de recursos de toda ordem.

Outra dificuldade apontada por um diretor de unidade refere-se à morosidade da assessoria jurídica que, para emitir parecer sobre contratos e convênios, tem de se reportar à Advocacia Geral da União (AGU). Neste caso, o *timing* de clientes privados não é o mesmo do setor público, ou seja, o tempo gasto para se obter um parecer sobre a legalidade de um contrato pode custar a sua concretização.

Público-alvo e pessoal envolvido

O público-alvo das Unidades Gestoras da UnB tem sido sobretudo o setor público. Tanto a EMP como o Cespe, unidades que respondem pela maior arrecadação de recursos na UnB, celebram a maioria de seus contratos com instituições públicas estaduais e federais.

O pessoal envolvido na execução de serviços das Unidades Gestoras são professores, servidores técnico-administrativos e estudantes da própria Universidade, além de profissionais externos recrutados ocasionalmente. Por exemplo, professores são contratados para atuar em projetos específicos, na elaboração de provas para concursos públicos ou em consultorias a projetos que envolvam transferência tecnológica.

Destinação dos recursos

De acordo com os diretores do CDT, Cespe e EMP, os recursos financeiros movimentados por essas Unidades Gestoras já se encontram contabilizados no Siafi. Apesar de ter sido afirmado que os 10% correspondentes ao FAI estariam sendo repassados à UnB, sabe-se que há casos e situações especiais em que a Administração Central tem concedido isenção desse recolhimento.

Os recursos financeiros gerados pelas Unidades Gestoras, assim como os das Fundações de Apoio, têm constituído uma forma de complementação de renda para professores, servidores técnico-administrativos e até para estudantes da própria Universidade. Por sua vez, os recursos transferidos pelas Unidades Gestoras à UnB têm sido utilizados não apenas em investimentos de capital, mas também para as despesas de custeio.

Perspectivas futuras

Há consenso entre os dirigentes de Unidades Gestoras acerca da necessidade de melhorar as atividades que vêm sendo desenvolvidas, ampliar a infra-estrutura e conquistar novos clientes. Há também aquelas unidades que visam ampliar e diversificar sua atuação no mercado, como no caso do Cespe, que pretende investir na área de avaliação educacional.

De acordo com um dirigente do Cespe, apesar de o mercado de concursos públicos ser bastante amplo, a replicação da experiência do Cespe em outras Ifes demandaria uma disposição institucional distinta daquela que prevalece no setor público, que pressupõe a incorporação de um outro ritmo de trabalho, sobretudo na área de realização de concursos, o qual implica trabalhar à noite, nos fins de semana e em feriados.

No entanto, conforme defende um diretor de unidade gestora, que acumula a condição de membro-fundador de uma das Fundações de Apoio vinculadas à UnB, o serviço público também pode ser operacional, rápido e confiável, assim como os servidores podem desempenhar suas funções com ética e probidade. Algumas experiências no âmbito da UnB têm corroborado esse entendimento.

4.5.2 As Fundações de Apoio

Motivações e objetivos

De acordo com o diretor de uma das Fundações de Apoio, a motivação principal para a criação dessas entidades está relacionada à captação de recursos e à necessidade de agilizar a realização de gastos e execução de projetos, tendo em vista a morosidade dos procedimentos adotados no âmbito do setor público. Um dos argumentos utilizados pelo diretor é o de que quanto maior a instituição, mais lenta se torna, o que compromete a

execução de atividades como a pesquisa. Para ele, não se trata de um problema da Universidade, mas de um modelo de administração, que não é compatível com a natureza da instituição universitária. No entanto, esse mesmo diretor advertiu que, a despeito de o modelo das fundações favorecer, em tese, o cumprimento da missão universitária, há casos em que são reproduzidos certos vícios da sociedade, ou seja, práticas e procedimentos incompatíveis com a legalidade e a ética, o que apontaria para a necessidade de se criar mecanismos de acompanhamento e controle dessas instituições.

Desse modo, as Fundações de Apoio teriam sido criadas para a captação de recursos destinados ao financiamento das atividades institucionais, tais como a promoção e o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, a transferência de tecnologia, a pós-graduação e a pesquisa.

Dificuldades para a captação de recursos

Se, para o diretor de uma fundação em fase de implantação, a principal dificuldade seria a burocracia – por exemplo, aquela encontrada para o credenciamento da fundação no MEC –, para o diretor de uma entidade já consolidada, a principal dificuldade seria a própria concorrência entre elas. Esse dirigente ainda teria afirmado que há, no âmbito da UnB, certo favorecimento de uma das fundações em detrimento das demais. Apesar disso, admite que a situação atual da fundação à qual está vinculado é hoje mais favorável que cinco anos atrás. Também foram mencionadas como empecilhos à captação de recursos, atitudes pessoais de servidores da própria UnB motivadas por orientações políticas conflitantes com a do diretor de uma das Fundações de Apoio.

Público-alvo e pessoal envolvido

As Fundações de Apoio dirigem-se a um público heterogêneo, ainda que a natureza desse público esteja relacionada com o tipo de atividade desenvolvida. Não são todas as fundações que vislumbram atuar em nível externo à Universidade, apesar de seus estatutos preverem a intermediação entre entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras. As fundações de menor porte tendem a uma atuação mais restrita, na medida em que os riscos de empreitadas mais ousadas poderiam vir a ser fatais para as entidades desse porte.

Em geral, as Fundações de Apoio contam com os recursos humanos da própria UnB, sobretudo os professores, tendo em vista a natureza acadêmico-científica dos serviços prestados. Em casos específicos, são contratados consultores externos, até mesmo de origem estrangeira.

Destinação dos recursos

De acordo com o diretor de uma das Fundações de Apoio, a margem de recursos retidos por sua entidade é muito pequena (cerca de 5% da arrecadação), os quais são utilizados para cobrir as despesas de um reduzido quadro de pessoal. Segundo esse diretor, a fundação à qual está vinculado já teria doado vários equipamentos à UnB, entre os quais dezenas de computadores. Outro diretor admitiu que, pelo fato de sua fundação ser nova, não teria havido tempo suficiente para que se constituísse um

fundo a ser repassado para a UnB. Por fim, um outro depoimento revela a disposição de se fazer cumprir a legislação vigente no que se refere ao recolhimento do FAI.

No entanto, foi admitido por um dos diretores entrevistados que, pelo fato de ainda não ter sido firmado qualquer convênio ou parceria entre a sua fundação de apoio e a UnB, não houve a necessidade de se prestar contas dos recursos arrecadados a esta instituição.

Uma vez que não se conhece precisamente o volume de recursos financeiros movimentados pelas Fundações de Apoio, também não se pode verificar se os repasses à Universidade estariam correspondendo ao percentual das receitas devido. Suspeições dessa ordem têm contribuído para que as relações entre as fundações e as universidades sejam alvo de críticas, principalmente por parte das entidades representativas dos docentes. As entrevistas corroboraram em parte essa preocupação, na medida em que as fundações não têm adotado procedimentos homogêneos quanto ao repasse de verbas para a Universidade de Brasília.

Tendo em vista que a lei que regula o funcionamento das Fundações de Apoio estabelece que seus relatórios de atividades e prestações de contas devem ser encaminhados ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, parte dos dirigentes daquelas entidades não se vê obrigada a prestar contas à própria Universidade à qual estão vinculadas – as quais em maior ou menor grau, utilizam-se de seus recursos físicos, humanos e financeiros para a realização de suas atividades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das questões que integram o debate acerca do financiamento da educação superior no Brasil é a que trata da viabilidade da autonomia financeira das Ifes. No limite, tem sido questionado em que medida essas instituições teriam potencial de geração de Recursos Próprios em substituição àqueles tradicionalmente aportados pelo Estado.

Em vista disso, a realização de um estudo de caso que tratasse de analisar as tendências e perspectivas das fontes de financiamento no âmbito das Ifes foi concebida como uma tentativa de contribuir para esse debate. A opção pelo estudo da Universidade de Brasília decorreu do fato de essa instituição liderar o ranking das Ifes no que se refere à arrecadação de Recursos Próprios, tanto em valores absolutos como em relação ao orçamento global.

O presente estudo evidenciou que, a despeito de todo o dinamismo da UnB em termos da captação de recursos por meio das fontes próprias, o que em certa medida deve-se ao vasto patrimônio imobiliário que a distingue das demais Ifes, os recursos do Tesouro ainda respondem por dois terços de seu orçamento. Além disso, constatou-se que parcela majoritária dos recursos arrecadados sob a rubrica Convênios provém de outros órgãos ou empresas públicas. Por fim, sendo o Cespe a principal unidade geradora de recursos da UnB, como organizador e realizador de concursos públicos, tende-se a crer que a entrada massiva de outros prestadores desses serviços no mercado implicaria muito mais a redistribuição da demanda existente do que sua ampliação.

Não há dúvida de que as Ifes apresentam certa capacidade instalada de geração de Recursos Próprios – aliás, parte delas ainda explora de forma incipiente esse potencial –,

tendo em vista que dispõem de pessoal altamente qualificado e, em alguns casos, de infra-estrutura e equipamentos sofisticados. Além disso, a manutenção básica de seus quadros técnicos já está assegurada de forma legal e efetiva pela União. Apesar disso, entende-se que essa capacidade de geração de recursos, por ser relativa, não seria suficiente para suprir o conjunto de demandas das Ifes, em substituição aos aportes governamentais. Nesse sentido, pode-se afirmar que os Recursos do Tesouro, inclusive no longo prazo, devem ser vistos como imprescindíveis à sobrevivência não só da UnB, mas principalmente do conjunto das Ifes, quando se tem em mente a preservação de seu caráter público e gratuito.

Além de a capacidade de geração de Recursos Próprios encontrar limites nas demandas de mercado, há também de se questionar a legitimidade da utilização dos recursos humanos mantidos pelo Poder Público para o exercício (remunerado) de funções estranhas àquelas que integram o tripé universitário: ensino, pesquisa e extensão. Essa objeção tem como fundamento, sobretudo, as implicações desse “desvio” para o cumprimento da missão universitária e menos pela sua dimensão ética.

As principais objeções quanto à geração de Recursos Próprios originam-se no movimento docente, por intermédio de suas associações, e se dirigem, sobretudo, às Fundações de Apoio vinculadas às Instituições de Ensino Superior (IES) públicas. As principais críticas referem-se a dois aspectos: *i*) a perda de controle das IES públicas sobre as fundações a elas vinculadas, na medida em que há falta de transparência na gestão dos recursos financeiros gerados por algumas dessas fundações; e *ii*) o possível descomprometimento de docentes e servidores técnico-administrativos em relação ao desempenho de suas funções e ao cumprimento da missão universitária.

Em recente Fórum realizado pela Associação dos Docentes da UnB (ADUnB), discutiu-se, entre outros temas, a finalidade das atividades pagas em instituições públicas gratuitas. De acordo com Dal Rosso (2002), organizador do livro que resultou desse Fórum, essas atividades estariam sendo levadas a efeito sob a forma de iniciativas acadêmicas, a exemplo dos mestrados profissionalizantes, enquanto outras seriam rotuladas de extensão universitária. Dal Rosso também critica a atuação de professores e servidores nessas atividades, os quais estariam desvirtuando as finalidades básicas das instituições públicas de ensino superior, para as quais teriam sido contratados.

Se a ampliação e a diversificação das iniciativas de captação de Recursos Próprios pelas Ifes, que se acentuaram desde o início da década de 1990, decorrem, por um lado, de um desejo legítimo de conferir maior celeridade à gestão institucional, por outro, também podem ser vistas como tentativas, veladas ou não, do que alguns denominam “privatização” da Universidade Pública. Ainda que não tivesse sido essa a motivação que orientou a ação governamental na maior parte daquela década, o que não se pode negar é que as Ifes foram submetidas a uma profunda restrição orçamentária, sobretudo em sua segunda metade.

Essa contenção orçamentária gerou impactos sobre todas as esferas da vida acadêmica, a começar pelo achatamento salarial de quadros técnicos altamente qualificados, passando pelo corte de recursos necessários ao funcionamento e atingindo a própria infra-estrutura física e tecnológica dessas instituições.

Nesse sentido, a busca de fontes alternativas de recursos pode ser vista como iniciativa de sobrevivência institucional, que permitiu às Ifes com mais larga tradição na

produção do conhecimento assegurar, em diferentes níveis e graus, a manutenção de seus quadros técnicos, o cumprimento de suas funções essenciais e a reposição e/ou aquisição de equipamentos.

Independentemente das razões que fomentaram o crescimento das iniciativas voltadas à geração de Recursos Próprios pelas Ifes, há de se reconhecer que, a exemplo do que ocorre atualmente na Universidade de Brasília, essa fonte de financiamento tem sido imprescindível para assegurar o próprio funcionamento dessa instituição. Além disso, pode ser vista como parte da cultura institucional, pois tem propiciado significativa complementação de renda para parcela considerável de seus servidores, sejam eles docentes ou técnico-administrativos.

Sob uma política governamental em que se permitiu a abertura de precedentes para soluções isoladas e casuísticas, a ocorrência de desvirtuamentos e distorções emerge como desdobramento possível. Em outras palavras, na ausência de uma ação governamental que equacionasse de forma adequada a questão do financiamento das IES públicas, a sociedade civil encontrou soluções que contemplassem, ao menos parcialmente, demandas não atendidas.

No entanto, isso não implica a legitimação sumária do conjunto dessas iniciativas instituídas, uma vez que há casos, a exemplo do que ocorre com algumas das Fundações de Apoio, que suscitam maior acompanhamento, fiscalização e controle por parte das instituições às quais se vinculam, inclusive para efeito da sobrevivência dessa fonte de recursos como meio legítimo para o cumprimento da missão universitária.

ANEXOS

ANEXO I

ESPECIFICAÇÃO DAS RECEITAS PRÓPRIAS

01. ALUGUÉIS – receita de aluguéis residenciais pagos por inquilinos sem vínculo empregatício com a FUB e de imóveis comerciais.

02. TAXA DE OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS – receita oriunda de pagamentos realizados por servidores ocupantes de imóveis da FUB.

03. OUTRAS RECEITAS IMOBILIÁRIAS – receita oriunda de pagamentos de taxas de manutenção de "condomínios".

04. OUTRAS RECEITAS PATRIMONIAIS – receita oriunda de aplicação financeira.

05. SERVIÇOS DE COM. LIVROS E PUBLICIDADE – receita arrecadada pela Editora da UnB, com faturamento de venda de livros e prestação de serviços gráficos.

06. SERVIÇOS HOSPITALARES – receita proveniente da arrecadação pelo SUS/MS, realizada pelo HUB.

07. SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO DE DADOS – receita proveniente de contratos com órgãos, visando à prestação de serviços na área de processamento de dados, promovida pelo CPD e também pela Secretaria de Empreendimentos.

08. SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS – receita proveniente de contratos de prestação de serviços com outros órgãos.

09. SERVIÇOS EDUCACIONAIS – receita proveniente de serviços relacionados a Cursos de Extensão ministrados por diversas unidades da FUB.

10. SERVIÇOS AGROPECUÁRIOS – receita arrecadada mediante a comercialização de gêneros alimentícios produzidos pela FAL.

11. SERVIÇOS DE CONSULT. ANÁL. PROJETOS – receita captada por parcerias com diversos órgãos com a finalidade de prestação de serviços de consultorias e projetos, promovida pelo Cespe.

12. SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM E ALIMENTAÇÃO – receita oriunda da prestação de serviços de alimentação realizados pelo Restaurante Universitário.

13. SERVIÇOS DE ESTUDOS E PESQUISAS – receita proveniente de serviços prestados a diversos órgãos relacionados a estudos e pesquisas de projetos, contratos com órgãos visando ao desenvolvimento organizacional.

14. OUTRAS MULTAS – receita oriunda de pagamento de multas aplicadas aos usuários que devolvem livros fora do prazo, promovida pela Biblioteca Central.

15. MULTAS/FORNECEDOR – receita oriunda de cobranças de multas aos fornecedores que não observam o prazo de entrega das mercadorias.

16. OUTROS SERVIÇOS COMERCIAIS – receita proveniente da confecção e venda de móveis diversos, pela Prefeitura do *Campus* da UnB.

17. RECEITAS DIVERSAS – receitas geradas pelas diversas unidades da FUB.

ANEXO II

FONTES DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

Fonte 112 – Refere-se aos 18% da receita tributária líquida da União que devem ser destinados pelo governo federal à Educação. Os principais componentes desta receita são o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), em torno de 84%. Do total arrecadado, devem ser deduzidas as transferências federais para Estados (FPE) e municípios (FPM).

Fontes 113 e 213 – Referem-se aos recursos do salário-educação e ao produto de sua aplicação financeira. O salário-educação é uma contribuição social e não um imposto, estando, portanto, fora do cálculo para a composição da fonte 112. Ele incide sobre 2,5% do salário de contribuição de empresas do setor privado, com algumas exceções estabelecidas em lei. Do total recolhido pelo governo federal, dois terços são devolvidos para os estados que geraram o tributo. O um terço restante é aplicado pelo governo federal (FNDE), em programas para o Ensino Fundamental. Somente uma pequena parcela dos recursos do FNDE são aplicados nas Ifes. Isso ocorre quando a atividade financiada tem relação próxima com a Educação Básica, como a manutenção de escolas de aplicação ou o treinamento de professores para o ensino fundamental.

Fonte 153 – São recursos da Seguridade Social, alocados para o pagamento de inativos e pensionistas do MEC, além de outros gastos típicos de seguridade, tais como merenda. A origem desses recursos é uma contribuição de 2% sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas.

Fonte 250 – Constituem **os Recursos Próprios diretamente arrecadados** pelos órgãos da administração indireta do MEC, especialmente pelas Ifes. As duas principais fontes desses recursos são a receita dos Hospitais Universitários (a maior parte proveniente do SUS) e de prestações de serviços, taxas, aluguéis, doações, receitas de aplicações financeiras, geralmente significativas nos períodos de elevação da inflação.

Outras fontes – Além das fontes citadas, o governo pode alocar recursos ordinários para a educação (fonte 100) e outros provenientes de loterias federais e do Fundo de Investimento Social (Finsocial).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Nelson Cardoso. Crise no financiamento das instituições federais de ensino superior. In: TRINDADE, Héglio (Org.). **Universidades em ruínas na república dos professores** Petrópolis (RJ): Vozes, 1999.

_____. **Estado e financiamento universitário no Brasil**: o fundo público federal e as instituições federais de ensino superior (1989-2001). 2002. 230 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba.

BATISTA, Edlamar. **Ensino superior no Brasil 1980 – 1991**. Brasília: Ipea, 1993. (Texto para Discussão, n. 321).

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**: proposta de governo. Brasília: s. ed., 1994.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **O processo de gasto público na área de educação no Brasil**: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. 1997. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

COELHO, Edmundo. A sinecura acadêmica: a ética universitária em questão. **Revista dos Tribunais**. Rio de Janeiro, 1987.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **As universidades federais**: gastos, desempenho, eficiência e produtividade. Brasília: Ipea, ago. 2000. (Texto para Discussão, n. 752).

DAL ROSSO, Sadi. (Org.). Fórum em defesa da universidade pública e gratuita. **Atividades pagas em universidades gratuitas**: caminho para a privatização. Brasília: ADUnB, 2002.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Dois estudos sobre a distribuição de verbas públicas para as instituições federais de ensino superior**: Rio de Janeiro: Ipea, out. 1999. (Texto para Discussão, n. 679).

MEC. **A política para as instituições federais de ensino superior**: Brasília: MEC, 1995. (mimeo).

MELLO, Guiomar Namó de; SILVA, Rose N. **Política educacional no governo Collor**: antecedentes e contradições. Textos para Discussão. São Paulo: Iesp, jul. 1992.

PLANK, David N. **Política educacional no Brasil**: caminhos para a salvação pública. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

RODRIGUES, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, nov. 2001. p. 42-57.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

SCHWARTZMAN, Jacques. **O financiamento das universidades federais** Brasília: UnB/Nesub. Publicações do Nesub. 1998.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, Secretaria de Planejamento. **Relatório de prestação de contas de 2001**. FUB/DAF/DCF. Brasília, 2001.

_____. **Relatório de prestação de contas de 2000**. FUB/DAF/DCF. Brasília, 2000.

_____. **Relatório parcial de gestão, 1997-2000**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas/ Autores Associados, n. 110, jul. 2000.

EDITORIAL

Gerente

Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão

Sarah Ribeiro Pontes

Allisson Pereira Souza (estagiário)

Constança de Almeida Lazarin (estagiária)

Editoração

Iranilde Rego

Aeromilson Mesquita

Elidiane Bezerra Borges

Roberto Astorino

Reprodução Gráfica

Antônio Lucena de Oliveira

Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo

Tânia Oliveira de Freitas

Wagner da Silva Oliveira

Divulgação

Geraldo Nogueira Luiz

José Carlos Tofetti

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51,

14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares