

FONAPRACE



Fórum Nacional de Pró-Reitores
de Assuntos Estudantis

Manifestação da Coordenação Nacional e das Coordenações Regionais do FONAPRACE sobre o Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras, FUTURE-SE.

Em que pese a necessidade de um posicionamento coletivo do FONAPRACE acerca do conteúdo da minuta de projeto de lei (PL) apresentada pelo MEC no dia 17/07/2019, que trata do *Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras, FUTURE-SE*, assim como de uma análise aprofundada das suas implicações sobre os programas governamentais de assistência estudantil, ressalte-se este tema somente será debatido em nossa próxima reunião do pleno prevista para ocorrer no dia 30/10/2019, no ponto de pauta: *Análise do projeto Future-se e seus impactos para a continuidade das políticas de assistência estudantil*, para o qual contaremos com a contribuição do Prof. Ricardo Marcelo Fonseca, Magnífico Reitor da UFPR e 2º Vice-Presidente da ANDIFES.

Diante do exposto, a Coordenação Nacional (CN) e as Coordenações Regionais (CR's) do FONAPRACE, vêm por meio deste documento, externar algumas das suas preocupações acerca das implicações para o futuro do ensino superior público e das políticas governamentais de assistência estudantil, caso o Congresso Nacional opte pela aprovação da minuta do PL do *programa Future-se*, no formato concebido e estruturado pela equipe do MEC, as quais serão detalhadas a seguir:

1. A CN e CR's do FONAPRACE vêm acompanhando as discussões travadas em torno do programa *Future-se*, por meio de sua participação nas reuniões do pleno da ANDIFES, razão pela qual entende a prudência do posicionamento aprovado pela entidade na Carta de Vitória, na 176ª Reunião do Conselho Pleno, ocorrida nos dias 25 e 26 de julho, reforçado na Nota do dia 22 de agosto de 2019, no qual apontou-se para a necessidade de uma ampla e aprofundada discussão da minuta do programa pelas respectivas comunidades universitárias das IFES e por suas instâncias de deliberação coletiva, de modo a instruir uma tomada de posição, quando o PL estiver em tramitação no Congresso Nacional. A partir dos posicionamentos da ANDIFES foi deflagrado um processo de discussão no conjunto das IFES, com a criação de grupos de trabalho, elaboração de documentos de análise, realização de assembleias, audiências públicas. Como resultado deste processo, muitas IFES já se manifestaram por meio de seus Conselhos Superiores acerca do método e do mérito da proposta de PL, apresentando posicionamentos convergentes com a vontade deliberada pelos representantes de suas respectivas comunidades universitárias.
2. A CN e CR's do FONAPRACE destacam a necessidade da defesa intransigente, por parte do pleno da ANDIFES, das conquistas consagradas na Constituição Federal de 1988, materializadas na inclusão no seu **Art. 6º** da *educação como um direito social*. Na previsão em seu **Art. 205**, de que: "(...) *A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*". Na definição em seu **Art. 206** de que: "(...) *O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições de acesso e permanência na escola*. Na garantia em seu **Art. 207** de 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”. Na previsão **no § 1º do Art. 211**, de que: (...) *A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.* Na previsão em seu **Art. 212**, de que: (...) *A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.* Na previsão em seu **Art. 214**, de que: (...) *A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.* Tais princípios constitucionais, são irrenunciáveis na construção de uma sociedade democrática, justa e com oportunidades para todos os seus cidadãos.

3. A CN e CR's do FONAPRACE, em linha com os posicionamentos emitidos por várias IFES, consideram que a discussão de uma proposta com a complexidade e abrangência do *programa Future-se* não pode ocorrer de forma apressada e sem um amplo diálogo com os(as) dirigentes das IFES, com as representações das categorias dos discentes, docentes e técnicos administrativos e com os atores sociais e institucionais diretamente implicados com o tema da educação superior pública e com a pesquisa e o desenvolvimento, uma vez que estão em jogo a definição da concepção, do modelo, das finalidades e da estrutura de gestão e de funcionamento das IFES no médio e longo prazos, com implicações diretas para o desenvolvimento econômico, social, educacional, científico, tecnológico e cultural do nosso país.
4. A CN e CR's do FONAPRACE consideram que a discussão do *projeto Future-se* foi proposta em um contexto de grande apreensão para as IFES, visto que desde o ano de 2015 estas vêm sendo desafiadas a manterem o funcionamento de suas atividades fins (ensino, pesquisa e extensão) diante de uma conjuntura de cortes e de contingenciamentos dos recursos orçamentários de capital e custeio. Tais restrições orçamentárias foram severamente agravadas após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 que estabeleceu um limite para as despesas primárias dos poderes executivo, legislativo e judiciário, para cada exercício, pelos próximos 20 anos. Como resultado, a maioria das IFES vem passando por um processo de estrangulamento financeiro, o que vem prejudicando diretamente a realização de suas atividades fins, impedindo a realização de novos investimentos e a conclusão das obras iniciadas no âmbito do programa REUNI. Como agravante, no primeiro semestre de 2019 o governo federal realizou um contingenciamento de cerca de 30% dos recursos de custeio e de 50% dos recursos de capital do orçamento das IFES, tornando a sua situação ainda mais dramática, colocando em risco a continuidade do seu funcionamento no segundo semestre de 2019, caso o contingenciamento não seja revertido pelo governo. Neste contexto, não é crível supor que seja possível discutir qualquer proposta de

modelo de financiamento do ensino superior público, em condições isonômicas de diálogo, sem que sejam asseguradas às IFES a utilização do orçamento aprovado pelo Congresso Nacional na LOA de 2019.

5. O programa *Future-se* propõe “o fortalecimento da autonomia administrativa e financeira das IFES, por meio de parceria com organizações sociais e do fomento à captação de recursos próprios”. Para tanto, prevê 3 eixos de atuação: I – Gestão, governança e empreendedorismo; II - pesquisa e inovação; III – internacionalização. A participação das IFES ao programa se dará por meio de um *Termo de Adesão*, no qual estas deverão se comprometer a utilizar a *Organização Social* para o suporte das atividades nos eixos previstos. A operacionalização do programa se dará por meio de *Contratos de Gestão* a serem firmados pela União e pelas IFES com a Organização Social, sendo que as obrigações entre as partes constarão em um *Plano de Ação* para o período de vigência do contrato. Pelo exposto constata-se que o programa *Future-se* prevê uma estrutura paralela de gestão, por meio das Organizações sociais que retira das IFES a *autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial* garantida no Art. 207 da Constituição Federal, corroborada na redação de diversos artigos e incisos contidos na minuta de PL proposta pelo MEC. Este paralelismo na estrutura de gestão, reduz e, em alguns casos suprime, a capacidade das IFES de tomarem decisões de gestão financeira e patrimonial, através dos seus órgãos de deliberação coletiva e, também, por meio dos dirigentes eleitos por suas respectivas comunidades universitárias.
6. Outro aspecto importante já destacado na análise realizada pelo Prof. Roberto Leher¹ diz respeito ao fato da minuta do PL do programa *Future-se* não conter qualquer análise acerca da situação do financiamento das Universidades e Institutos Federais, das políticas de ciência e tecnologia e, tampouco das políticas de pesquisa e desenvolvimento vigentes no país. O mesmo é válido em relação à falta de referência às políticas públicas de educação aprovadas pelo Congresso Nacional, dentre as quais se sobressai o Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado por meio da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, no qual constam como metas atingir 3,9 milhões de matrículas na graduação até o ano de 2024, prevendo-se, portanto, a expansão do ensino público superior, além de outras metas pactuadas junto à sociedade civil organizada.
7. O PL do programa *Future-se* estabelece como principais instrumentos para as IFES alcançarem a pretendida “autonomia financeira”, os fundos de direito privado para financiamento de investimentos e operacionalização das ações institucionais. Para tanto, a minuta de PL prevê a criação de três modalidades de fundos, a saber: a) *Fundo de investimentos* (batizado como “o *funding* de R\$ 100 bilhões”) – fundo sob a responsabilidade de uma instituição financeira, constituído por metade dos recursos provenientes do patrimônio da União, sendo que o restante tem como fontes Fundos Constitucionais, leis de incentivos fiscais e depósitos à vista e recursos da Cultura; b) *Fundo da Autonomia Financeira* – formado por receitas decorrentes da prestação de serviços (estudos, pesquisas, consultorias e projetos) que atualmente são recolhidos na conta única do Tesouro Nacional e terminam contingenciados; c) *Fundo Soberano do Conhecimento (FSC)* – fundo de investimento multimercado composto por fundos de investimentos imobiliários (FII),

¹ LEHER, R. *Análise preliminar do “Future-se” indica a refuncionalização das Universidades e Institutos Federais*. Rio de Janeiro, 24 de julho de 2019.

constituídos a partir da integralização de bens imobiliários da União e por fundos de investimentos em participações (FIP), “com política de investimento para potencializar o ambiente de inovação e atrair investidores estrangeiros para o país”².

8. A ausência de estudos estimativos acerca dos níveis de rentabilidade das modalidades de fundos propostas pelo MEC, acrescida do fato de que a minuta de PL do programa *Future-se* não faz menção ao Art. 212 da Constituição Federal, vem gerando apreensão junto aos dirigentes e integrantes das comunidades universitárias das IFES quanto à garantia do provimento de recursos orçamentários para o financiamento ensino superior público, considerado no texto constitucional, como um *dever do Estado*. Em que pese o fato dos representantes do MEC, afirmarem publicamente que o financiamento público das IFES será garantido e de que não se vislumbra hipótese de cobrança de mensalidades para os cursos de graduação, convém destacar que a proposição das modalidades de fundos de investimento poderá operar como um mecanismo de flexibilização do compromisso com a garantia dos percentuais mínimos de investimento na educação, previstos no Art. 212 da Constituição Federal, os quais vem sendo sistematicamente descumpridos por sucessivos governos federais, mediante o uso do expediente da Desvinculação das Receitas da União (DRU).
9. Em que pese os aspectos problemáticos relativos ao conteúdo do PL do programa *Future-se*, convém destacar que o mesmo chama a atenção pelas suas ausências e omissões, conforme apontado na análise realizada pela UFPR, entre as quais mencionam: a) ausência de uma reflexão mais aprofundada sobre os diferentes modelos de instituições universitárias existentes em nível internacional, assim como em nosso país, de sorte que o modelo proposto pelo programa *Future-se* é restritivo à busca de uma maior interação das IFES com os agentes do mercado, voltadas aos objetivos da inovação e do empreendedorismo; b) ausência de uma visão que leve em consideração às áreas do conhecimento que não atraem o interesse imediato e direto dos agentes do mercado, tais como as ciências humanas e básicas; c) a baixa valorização das ações de extensão universitária, em que pese o fato desta ser considerada como parte do tripé das atividades fins das IFES; d) a ausência de uma percepção da contribuição da estrutura *multicampi* das IFES como fator de desenvolvimento local e regional; e) a dimensão da inclusão social, desconsiderando-se completamente o papel das políticas afirmativas e de assistência estudantil mantidas pelas IFES³.
10. A CN e CR's do FONAPRACE consideram que omissão em relação à dimensão da inclusão social na minuta do PL do *Future-se* indica o seu alinhamento com uma concepção de universidade mais voltada aos interesses dos agentes do mercado do que com a transformação da sociedade brasileira, cuja característica predominante tem sido a perpetuação da desigualdade social ao longo de sua história, que se expressava na elitização do público que frequentava as universidades. Os resultados divulgados pelas pesquisas sobre o perfil socioeconômico e cultural realizadas pela ANDIFES/FONAPRACE nos anos de 2014 e 2018 demonstram de maneira inequívoca, que as políticas de expansão e

² FILHO, Naomar de Almeida. *BACK TO THE FUTURE-SE*. Texto postado na página do Facebook® do autor, em 01/09/2019 às 16:13.

³ UFPR. *Análise, reflexões e questões acerca do projeto de lei do programa Future-se*. Curitiba, agosto de 2019.

interiorização do ensino superior público, associadas às mudanças implementadas nas políticas de ingresso, por meio do sistema ENEN/SISU e pela Lei de Cotas, tiveram um impacto decisivo na mudança do perfil dos estudantes matriculados nas IFES, de sorte que estas passaram a espelhar a heterogeneidade presente na sociedade brasileira.

11. Tal impacto pode ser observado no aumento numérico dos estudantes com renda per capita de até 1,5 salários mínimos, que em 2014, representavam 66,19% do total da amostra, passando para 70,2% do total, em 2018, demonstrando que mais que 2/3 dos estudantes matriculados nas IFES encontram-se dentro da faixa de elegibilidade das ações do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e do Programa Bolsa Permanência do MEC. Esta mudança também se verifica no aumento da presença das mulheres nos cursos de graduação que, em 2014, representavam 52,37% do total da amostra, passando para 54,6% do total, em 2018. Em relação aos estudantes autodeclarados pretos, observa-se que estes representavam 9,9% do total da amostra na pesquisa de 2014, passando para 12% do total, em 2018. Em relação aos estudantes autodeclarados pardos, estes representavam 37,7% do total da amostra, em 2014, passando para 39,2%, em 2018. Ao somarmos os percentuais de estudantes pretos e pardos, observa-se que na pesquisa de 2014 estes representavam 47,6% do total, passando para 51,2% do total, em 2018. Estes números atestam a importância e a necessidade da alocação de recursos orçamentários para a manutenção dos programas governamentais de assistência estudantil (PNAES e PBP), com vistas à permanência destes públicos nas universidades, do mesmo modo demonstram o êxito das políticas afirmativas, adotadas ao longo das últimas décadas, como instrumento de democratização do acesso ao ensino superior público.
12. A CN e CR's do FONAPRACE consideram preocupante o fato dos recursos do PNAES não terem sido programados na PLOA de 2020 na sua integralidade, subdividindo a sua dotação em duas partes, sendo que aproximadamente 50% destes recursos estariam disponíveis na LOA de 2020 e os 50% restantes condicionados à aprovação pelo Congresso Nacional de uma suplementação orçamentária, o que na prática indica que o governo federal realizou um contingenciamento prévio. Na hipótese dos recursos suplementares do PNAES não serem aprovados pelo Congresso Nacional, as IFES enfrentarão enormes dificuldades para manter as suas ações de assistência estudantil, o que comprometerá a permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica nas IFES, com reflexos diretos na evasão deste público, revertendo o processo de inclusão social ocorrido nas IFES nos últimos anos.
13. Diante de todos os argumentos e preocupações aqui apresentados, a CN e CR's do FONAPRACE considera válidas a discussão de propostas de financiamento às IFES, desde que estas tenham como referência o respeito aos princípios constitucionais e à legislação vigente, nos quais seja assegurado às IFES a garantia da sua autonomia, do seu caráter público e da sua gratuidade, assegurando-se o seu financiamento nos termos previstos no Art. 212 da Constituição Federal.
14. Por fim, a CN e CR's do FONAPRACE manifestam a sua posição na defesa intransigente da universidade pública, gratuita, laica, de qualidade, inclusiva e socialmente referenciada, do mesmo modo em que considera a defesa das políticas afirmativas e do financiamento público da assistência estudantil como

imprescindíveis para a construção de um projeto de desenvolvimento econômico e social, pautados na defesa da soberania nacional, da democracia, da inclusão social, com oportunidades de trabalho, renda e emprego, educação, saúde e cultura para todos os cidadãos brasileiros.

Brasília 18 de setembro de 2019.

Coordenação Nacional do FONAPRACE.
Coordenação Regional Norte do FONAPRACE.
Coordenação Regional Nordeste do FONAPRACE.
Coordenação Regional Centro-Oeste do FONAPRACE.
Coordenação Regional Sudeste do FONAPRACE.
Coordenação Regional Sul do FONAPRACE.