



ALEX FRAGA

**A GESTÃO DO GASTO PÚBLICO COM PESSOAL COMO
INSTRUMENTO DE AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES
FEDERAIS BRASILEIRAS**

**LAVRAS – MG
2024**

ALEX FRAGA

**A GESTÃO DO GASTO PÚBLICO COM PESSOAL COMO INSTRUMENTO DE
AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Profa. Dra. Eloisa Helena de Souza Cabral
Orientadora

**LAVRAS – MG
2024**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Fraga, Alex.

A Gestão do Gasto Público com Pessoal como Instrumento de
Autonomia das Universidades Federais Brasileiras / Alex Fraga. -
2024.

119 p.

Orientador(a): Eloisa Helena de Souza Cabral.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Lavras, 2024.

Bibliografia.

1. gasto público com pessoal. 2. autonomia universitária. 3.
orçamento público. I. Cabral, Eloisa Helena de Souza. II. Título.

ALEX FRAGA

**A GESTÃO DO GASTO PÚBLICO COM PESSOAL COMO INSTRUMENTO DE
AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

**THE MANAGEMENT OF PUBLIC EXPENDITURE ON PERSONNEL AS AN
INSTRUMENT OF AUTONOMY IN BRAZILIAN FEDERAL UNIVERSITIES**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em 26 de fevereiro de 2024.
Dra. Eloisa Helena de Souza Cabral - UFLA
Dra. Jaqueline Severino da Costa - UFLA
Dr. Paulo de Tarso Artencio Muzy - USP

Profa. Dra. Eloisa Helena de Souza Cabral
Orientadora

**LAVRAS – MG
2024**

*À minha saudosa mãe, Aparecida, eterna fonte de inspiração.
À minha orientadora, Eloisa, pelo incentivo, apoio e paciência.
Dedico.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS por todas as oportunidades concedidas a mim, pela força e tranquilidade nos momentos de fraqueza e dificuldades.

À Professora Doutora Eloisa Helena de Souza Cabral, minha orientadora, pela manifestação de incondicional apoio e disponibilidade, pela compreensão por algumas dilacões, pelo aconselhamento assertivo e pelo estímulo permanente, que muito contribuíram para aumentar o desafio e melhorar a profundidade e a clareza da investigação, pela sua amizade.

À minha Mãe (in memoriam) e ao meu irmão, Flávio, pelo amor, carinho e atenção que sempre me deram.

Agradeço também aos membros da banca examinadora, Profa. Dra. Jaqueline Severino da Costa e Prof. Dr. Paulo De Tarso Artencio, pelas suas valiosas contribuições e sugestões que enriqueceram este trabalho.

Por fim, agradeço à UFLA e ao Ministério da Educação, pela oportunidade de participar do programa, aos professores e colegas de turma, em especial ao Wesley Washington, um amigo que o curso me proporcionou, pelo apoio e incentivo para a realização desta dissertação.

RESUMO

O exercício da autonomia das universidades consta como pauta inserida no *locus* cotidiano universitário, desde antes da Constituição de 1988. O objetivo geral do estudo é analisar a implementação da autonomia universitária nas universidades públicas federais em relação aos aspectos da administração financeira, especificamente na contratação de pessoal. O estudo apresenta-se de natureza aplicada, com abordagem mista, qualitativa e quantitativa, com caráter exploratório-descritivo. Buscou-se analisar as legislações que normatizam a autonomia das universidades brasileiras, bem como verificou-se as disponibilidades orçamentárias relacionadas ao orçamento de pessoal destas, face às despesas totais do orçamento da União, e analisou-se a evolução e a execução das despesas com pessoal das Universidades Federais no período de 2012 a 2022. Utilizou-se ainda de entrevistas individuais semiestruturadas, analisados por meio de codificação temática com auxílio do software MAXQDA Pro 24. A partir do estudo realizado, foi possível identificar as oportunidades existentes para o exercício da autonomia universitária no âmbito das despesas com pessoal, bem como o papel da universidade e os caminhos ou possibilidades a serem observados nos debates sobre os valores mínimos ou necessários para o funcionamento das atividades institucionais das IFES. Os resultados apresentados nesse estudo possibilitam novas reflexões e análises sobre as possibilidades para a implementação da gestão do gasto público com pessoal dos recursos de pessoal em conformidade com o exercício da autonomia universitária.

Palavras-chave: Ensino Superior Público. Instituições de Ensino Superior. Universidades Federais. Autonomia Universitária. Gasto Público com Pessoal. Orçamento Público.

ABSTRACT

The exercise of university autonomy has been part of the everyday university agenda since before the 1988 Constitution. The general objective of the study is to analyze the implementation of university autonomy in federal public universities in relation to aspects of financial administration, specifically in the hiring of personnel. The study is applied in nature, with a mixed, qualitative and quantitative approach, with an exploratory-descriptive character. We sought to analyze the legislation that regulates the autonomy of Brazilian universities, as well as verifying the budgetary availability related to their personnel budget, in relation to the total expenses of the Union budget and analyzing the evolution and execution of expenses with personnel from Federal Universities in the period from 2012 to 2022. Semi-structured individual interviews were also used, analyzed through thematic coding with the aid of the MAXQDA Pro 24 software. From the study carried out, it was possible to identify existing opportunities for the exercise of university autonomy in the scope of personnel expenses, as well as the role of the university and the paths or possibilities to be observed in the debates on the minimum or necessary amounts for the functioning of the institutional activities of IFES. Our results enable a reflection on new alternatives for public management of expenditure on personnel and personnel resources in accordance with the exercise of university autonomy.

Keywords: Public Higher Education. Higher Education Institutions. Federal Universities. University Autonomy. Public Expenditure on Personnel. Public Budget.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados - Brasil 1960-1980	26
Gráfico 2 - Número de matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa - Brasil - 1997 a 2006	29
Gráfico 3 - Número de instituições de ensino superior no Brasil - 2012 x 2022	30
Gráfico 4 - Número de matrículas na graduação presencial por região geográfica em 2022.....	30
Gráfico 5 – Dotações orçamentárias de despesas típicas de MDE constantes no RREO –	53
Gráfico 6 – Gasto por aluno na faixa de 6 a 15 anos de idade, por etapa educacional – 2015	55
Gráfico 7 – Expansão dos gastos públicos com as despesas categorizadas como GND 1, no âmbito da União – 2012 a 2022	75
Gráfico 8 – Principais ações orçamentárias com alocação de gastos com pessoal ativo e inativo do Poder Executivo – 2012 a 2022.....	78
Gráfico 9 – Despesas empenhadas e liquidadas em GND 1 no âmbito do Poder Executivo Federal – 2012 a 2022	81
Gráfico 10 – Despesas empenhadas e liquidadas em GND 1 no âmbito das Instituições de Ensino no âmbito do MEC – 2012 a 2022 (R\$ bilhões Preços Correntes)	82
Gráfico 11 – Total de servidores do MEC por situação do vínculo funcional – 2006 x 2022	83
Gráfico 12 – Matrículas totais graduação presencial e cursos de pós-graduação: UFGD, UFMS e UNB –Ano base 2022.....	88
Gráfico 13 – Matrículas totais na graduação presencial e pós-graduação x quantitativo de servidores: UFGD, UFMS e UNB – Ano base 2022.....	89
Gráfico 14 – Despesas empenhadas e liquidadas, servidores ativos e inativos/pensionistas, nos anos de 2012 e 2022: UFGD, UFMS e UNB	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento da União por GND em 30/11/2023	48
Tabela 2 – Estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB, por nível de ensino – Brasil 2000-2010.....	54
Tabela 3 – Critério de agrupamento das Universidades por gasto com pessoal e encargos (GND1)	63
Tabela 4 – Universidades federais por grupo de gasto com pessoal e encargos (GND1), no quinquênio 2018 a 2022 (em milhões de R\$):.....	64
Tabela 5 – Evolução das despesas com pessoal e encargos sociais da União, GND1 – 2021 a 2024 (LOA)	75
Tabela 6 – Dotações orçamentárias empenhadas e liquidadas em GND 1 na União por ED	77
Tabela 7 – Dotações orçamentárias para contratações temporárias da União por Poder e GND, acumulado de 2012 a 2022	79
Tabela 8 – Parâmetros de cálculos para o BPEq das IFES – Parâmetros de cálculos para o BPEq das IFES.....	85
Tabela 9.a. – Características das universidades federais selecionadas: UFGD, UFMS e UNB, em 2022/2: Aspectos acadêmicos.....	87
Tabela 9.b.- Características das universidades federais selecionadas: UFGD, UFMS e UNB, em 2022/2: Aspectos orçamentários.....	87
Tabela 9.c.- Características das universidades federais selecionadas: UFGD, UFMS e UNB, em 2022/2: Aspectos orçamentários – Despesas com servidores ativos x inativos e pensionistas.....	90
Tabela 10 - Tabelas IFES x Indicadores de Gestão do TCU – Ano Base: 2022/2.....	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características do bloco europeu por dimensões de autonomia universitária.....	43
Quadro 2 - Estrutura metodológica da pesquisa.....	71
Quadro 3 - Indicadores de Gestão do TCU	92

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Contextualização do tema	12
1.1	Objetivos: geral e específicos	18
1.2	Justificativas	19
2	O ensino superior no Brasil	23
2.1	A autonomia das universidades	34
2.1.1	A autonomia das universidades no contexto internacional	42
2.2	Fundamentos do orçamento público brasileiro	44
2.3	O financiamento público das universidades federais brasileiras	49
3	METODOLOGIA	62
3.1	Caracterização da natureza da pesquisa	62
3.2	Caracterização da amostra	63
3.3	Instrumentos de pesquisa e coleta de dados	66
3.3.1	Revisão bibliográfica	67
3.4	Procedimentos para a análise de resultados	69
3.5	Resumo metodológico	70
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	72
4.1	Os gastos com pessoal no serviço público federal	72
4.1.1	Os gastos com pessoal nas universidades federais	80
4.2	Características das universidades estudadas	86
4.2.	Análise dos indicadores de gestão do TCU	91
4.3.	Análise das entrevistas junto aos gestores	96
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
	REFERÊNCIAS	105
	APÊNDICES	120119
	APÊNDICE A – Roteiro para entrevista – Universidades federais	120119

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do tema

A educação superior é compreendida como um bem público, à luz das Conferências Mundiais sobre a Educação Superior de 1998 e 2009, promovidas pela UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2009). A Constituição Federal Brasileira de 1988 (Brasil, 1988) define a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família. Este preceito constitucional constitui-se como um pilar para a definição de políticas públicas da educação no Brasil.

O reconhecimento da universidade como competente condutor de transformação social, no cenário internacional, mobilizou diversos movimentos para expansão da educação superior pública e gratuita (BRASIL, 2012).

O desafio do mundo interconectado acresce o papel e função dessas instituições milenares onde o saber é acurado e o conhecimento produzido é disponibilizado para sociedade. Esse papel ficou ainda mais evidente com a realidade promovida pela crise sanitária que assolou os países, impôs novos reptos para dirigentes, professores, alunos e técnicos administrativos. Nas universidades, o distanciamento físico tornou necessário a substituição da sala de aula por explanações coloquiais contando com a infraestrutura tecnológica necessária para as videoconferências online (MATOS, 2021).

O relatório publicado, pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) em parceria com o Instituto Unibanco, em junho de 2021, que teve como objetivo analisar o impacto da pandemia no aprendizado dos alunos em 2020 do ensino médio e as possíveis perdas na trajetória educacional destes, sinalizou 03 (três) estratégias para mitigar e redirecionar a trajetória de queda no aprendizado educacional: a) proporcionar e estimular o engajamento dos discentes no ensino remoto; b) implementar estratégias de ensino híbrido e c) realizar ações direcionadas a melhoria e potencialização do aprendizado com a revisão do currículo escolar (BARROS, *et. al*, 2021). Neste ínterim, ainda em 2021, um estudo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), analisou a evolução do ensino superior, no período de 1991 a 2020 e apontou cinco tendências: a democratização do acesso à educação superior; a instituição de ações afirmativas, desequilíbrio público-privado, ampliação do ensino a distância e estratificação horizontal.

Segundo Senkevics (2021), a análise das cinco tendências demonstra que alguns padrões, como os relacionados à composição socioeconômica e racial dos discentes ingressantes nas Instituições Federais Públicas de Ensino Superior (IFES), constaram modificados e em alguns casos até revertidos. Contudo, reafirmou a necessidade de revisão das políticas relacionadas ao ensino à distância e a responsabilidade das instituições sobre as ferramentas remotas, a fim de assegurar meios contínuos para o ensino superior no país.

Não obstante, Arcanjo (2019), destaca que para garantir um ensino superior de qualidade, é necessário conciliar a existência da autonomia universitária com as demandas da sociedade, o que configura uma difícil, mas necessária, tarefa para as universidades.

A carta magna da República Federativa do Brasil, CF 1988, nos termos do seu art. 207, modificado pela emenda constitucional nº 11, de 1996, sofreu influência das reformas do Estado e pelo *New Public Management (NPM)* e assegurou prover às IFES, universidades e institutos de pesquisa científica e tecnológica, autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial para execução das finalidades de ensino, pesquisa e extensão.

Dessa maneira, após os anos 1990, importantes alterações normativas foram construídas no campo da educação superior no Brasil. Somam-se a essas, a aprovação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, Plano Nacional de Educação de 2001-2010 (PNE), cujos papéis, no teor da reforma do Estado, redirecionavam importantes atuações governamentais em sintonia com a atuação dos organismos multilaterais (DOURADO, 2002).

A educação superior constou pautada em capítulo específico na LDB. Em síntese, para Moreira, Moreira e Soares (2018), a LDB estabeleceu, dentre outros aspectos, as finalidades da educação superior (artigo 43), ratificou que a oferta desse nível de ensino poderia ser efetuada por instituições de ensino, públicas e privadas (art. 45), dispôs sobre o credenciamento, autorização e reconhecimento de seus cursos (art. 44 e 46), definiu a universidade como uma instituição pluridisciplinar e com quantitativo mínimo a ser observado quanto à titulação e regime de trabalho do corpo docente (art. 52), disciplinou sobre a autonomia universitária (art. 53 e 54), bem como, propôs diretrizes e assegurou que deveriam ser inclusos no orçamento geral da União, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições mantidas pelo Governo Federal (art. 55).

Sob o mesmo ponto de vista, Durham (2006) afirma que a Constituição Federal de 1988 (CF/88), ao dispor sobre a autonomia universitária, não a fez com o rigor de detalhes que possibilitassem a unicidade interpretativa sobre tal preceito e coube à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), detalhar o tema, apesar de não resolver integralmente as contradições no que tange às instituições de direito público.

Sobre o conceito de autonomia universitária, apropria-se neste trabalho, portanto, das 3 definições apresentadas por Chauí (2003): a) autonomia institucional, onde a universidade é responsável por definir as suas políticas acadêmicas; b) autonomia intelectual, de modo que possa atuar autonomamente junto aos credos religiosos, partidos políticos, ideologias estatais, imposições empresariais e financeiras e c) autonomia financeira, a qual lhe permite alocar os recursos necessários para o exercício da docência e da pesquisa.

A autonomia financeira, discutida por Souza Cabral, Terra e Muzy (2020), no modelo de autonomia conferido à Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Universidade Estadual Paulista (UNESP), figura como estrutura fundamental para possibilitar o exercício da autonomia plena das universidades.

O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Celso de Mello em voto destacado em 1993, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 51 de 1989, que abordava a controvérsia sobre uma resolução da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), quanto às eleições para reitoria, apresentou uma noção de autonomia universitária, indicando que a mesma “não se confunde com a independência, posto que supõe o exercício **limitado (grifo nosso)** de competências e de poderes, consoante prescrições e regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico” (STF, 1993 p. 26).

As próprias universidades, em seus estatutos e regimentos internos dispõem sobre atos que detalham as suas atribuições, a partir das conceituações sobre autonomia didático-científica, administrativa, e de gestão financeira e patrimonial, estabelecidas na Constituição e na LDB.

A UFRJ (2021), por exemplo, em seu estatuto, dispõe sobre a contratação e dispensa de professores, sobre os planos de carreira, a fim de apontá-los como instrumentos que permitem garantir a autonomia didática e científica da universidade, em observância aos seus recursos orçamentários disponíveis. A admissão e a contratação de pessoal, respeitada a legislação específica, sobre o pessoal docente e técnico-administrativo e em conformidade com as dotações

orçamentárias ou outros recursos, figuram, ainda, como atos de autonomia administrativas daquela instituição.

É instigante observar que o estudo dos estatutos poderia indicar aspectos da autonomia universitária, e não meramente compreendidos como atos ordinários à constituição das instituições, mas esse seria certamente um outro estudo, que fica aqui registrado como sugestão.

Como se observa, portanto, a partir do teor redacional existente na CF de 1988, são permitidas a adoção de reiteradas e diversas interpretações sobre autonomia universitária, inclusive decorrente de postulações junto à corte de juízes do país.

Posto isso, a autonomia administrativa na gestão dos gastos com pessoal, em específico das contratações de pessoal pelas IFES, deve ser percebida como um instrumento de gestão, por não configurar rompimento dos preceitos orçamentários e das normas de direito financeiro, tributário e fiscal, visto que se sujeita a necessidade de disponibilidade orçamentária prévia para contratação de despesas públicas, nos termos das autorizações constantes no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição.

É neste sentido que, ao apresentar as definições sobre o tema, nos aproximamos das conceituações de Rittel e Webber (1973) que definem os *wicked problems* ou problemas complexos. A definição de autonomia universitária, enquanto um *wicked problem* carrega em si a complexidade de não indicar um conceito único, um conceito definido, que abarca soluções simples ou fáceis, erradas ou certas, mas sim àqueles que mitiguem problemas, com uso dos recursos disponíveis.

Para os autores, os *wicked problems* não possuem soluções padronizadas ou utilizadas larga e exitosamente. Estes problemas geralmente possuem similar interconectividade entre diversos assuntos, de modo que uma ação de solução pode impactar positivamente ou negativamente em outros problemas sociais.

O próprio Governo Federal, por meio do PNE 2001-2010 (2001), ao contextualizar o cenário à época de suas discussões, apresentava a autonomia universitária como uma diretriz básica para o desempenho do ensino superior. O plano inicial, vetado, destacava a necessidade de expansão das universidades públicas, de modo que, pelo menos, 40% (quarenta por cento) dessas vagas fossem ofertadas por estas (item 4.3, subitem 2 do PNE), com vistas ao desenvolvimento da pesquisa científica, e, destinava que, pelo menos, 75% (setenta e cinco por cento) dos recursos da União fossem direcionados à manutenção e desenvolvimento do ensino, a fim de assegurar a

manutenção e expansão da rede de instituições federais de ensino superior (item 4.4, subitem 24 do PNE).

A discussão sobre a expansão no ensino superior constou definida, portanto, como um dos objetivos do PNE 2001-2010, no intuito de diminuir as desigualdades nas ofertas existentes entre as diferentes regiões do País.

Em 2006, em observância as ações previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), relacionadas aos objetivos propostos no PNE 2001-2010, surgia o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)¹, como política pública que objetivava a ampliação do acesso e a permanência de alunos na educação superior (BRASIL, 2012).

O governo federal programou uma série de medidas que visavam retomar o crescimento do ensino superior público, possibilitando a criação de condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. As ações do programa contemplaram o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas, todas com o propósito de minimizar as desigualdades sociais no país (BRASIL, 2012).

Para encaminhar o REUNI, uma das ações do governo federal voltadas à promoção de reformas na educação superior, constaram viabilizados pactos contratuais entre as IFES e o MEC, que após acordados permitiriam às IFES acesso aos recursos orçamentários e à construção do novo modelo de universidade pública federal brasileira. A Associação Nacional dos Dirigentes das IFES (ANDIFES) passou a desempenhar importante papel de interlocução, em relação ao programa, sobretudo nos anos de 2003 a 2011, de modo a contribuir para a construção do texto do programa e divulgar documentos ressaltando os resultados (CAMPOS; CARVALHO, 2014).

De igual maneira, também por meio de Decreto, no intuito de reestruturar e revitalizar os hospitais universitários federais, integrados ao Sistema Único de Saúde (SUS), foi criado o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF)². Através

¹ O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, foi criado por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

² O Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais- REHUF, que dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais, foi criado por meio Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010.

do programa e com a conseqüente criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)³ foi possível ampliar as condições materiais e institucionais a fim de que os hospitais pudessem desempenhar com as suas funções em relação às dimensões de ensino, pesquisa e extensão e de assistência à saúde da população (EBSERH, 2020).

Ambos os programas – REUNI e REHUF – propiciaram forte expansão universitária, com a ampliação das vagas, interiorização do ensino superior e a realização de concursos para servidores, docentes e técnicos administrativos. O Painel do Orçamento do Governo Federal do Brasil⁴ aponta que o número de universidades federais saltou de 52 (cinquenta e dois) em 2006, para 69 (sessenta e nove) em dezembro de 2020 (BRASIL, 2020) e de acordo com os Censos da Educação Superior (CES) realizados em 2006 e 2019 (INEP, 2020), o total de matrículas nos cursos de graduação ofertados na modalidade de ensino presencial nas universidades federais quase dobrou no período, partindo de 556.231 (quinhentos e cinquenta e seis mil, duzentos e trinta e um) para 1.048.837 (um milhão, quarenta e oito mil, oitocentos e trinta e sete), respectivamente 2006 e 2019.

Dados extraídos do Painel Estatístico de Pessoal (PEP)⁵, do Governo Federal do Brasil demonstram que o total de servidores ativos do Ministério da Educação (MEC), contratados sob a égide do Regime Jurídico Único (RJU)⁶, aumentou 66,3% (sessenta e seis vírgula três por cento), no mesmo período comparativo, sendo que a representatividade do MEC sobre o total de servidores da União saltou de 32,7% (trinta e dois vírgula sete por cento) para 53% (cinquenta e três por cento)

3 A Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, autorizou o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH; acrescentou dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências.

⁴ Painel do Orçamento Federal é uma aplicação web gerida pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF/SEFAZ/ME) que disponibiliza dados orçamentários da Administração Pública Federal mantidos pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP desde o exercício referente ao ano 2000. A ferramenta dispõe de recursos avançados de consulta, filtros flexíveis e visualizações gráficas, além da possibilidade de extração dos dados em forma de planilha. Sua utilização é simples e intuitiva, sendo apta para o uso por qualquer cidadão.

⁵ O Painel Estatístico de Pessoal – PEP foi lançado pelo Governo Federal em junho de 2017, para ampliar a transparência ativa e simplificar o acesso às informações estatísticas da área de Gestão de Pessoas do Governo Federal. A ferramenta digital e de acesso público, desenvolvida pela Secretaria de Gestão de Pessoas do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - SGP/MP, atual SGP/ME, apoia gestores públicos, cidadãos e imprensa na realização de análise de dados de Despesas de Pessoal, Servidores, Remunerações, Ingressos por Concurso ou Processo Seletivo, Cargos e Funções e Aposentadorias.

⁶ O regime jurídico de contratação dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais é disciplinado pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

em 2020. Para compreender a relevância desse crescimento, deve-se destacar que o total de servidores ativos da União, representada nesta série, pelo somatório dos órgãos do poder executivo federal que compõem a administração direta, fundações e autarquias, cresceu 2,6% (dois vírgula seis por cento), quando comparados os anos de 2006 e 2020.

Continuamente, contextualiza-se que as despesas relacionadas ao grupo de despesa “1 – Pessoal e Encargos Sociais” das universidades públicas federais brasileiras, conforme dados do Painel do Orçamento Federal, datados de outubro de 2023, correspondem a 38,7% (trinta e oito vírgula sete por cento) da dotação inicial prevista na Lei Orçamentária Anual de 2023, LOA 2023, Lei nº 14.535, 17 de janeiro de 2023 e destinados ao MEC, quando comparados com as demais despesas da pasta, excluídas aqui, as transferências constitucionais obrigatórias..

Ante o exposto, sendo as universidades instituições prestadoras de serviços públicos, por meio de seus servidores, e assim representando, o principal ativo para consecução dos objetivos institucionais, a questão central do estudo é: “Como as Universidades Públicas Federais têm, até o momento, tratado as matérias correlatas ao gasto público com pessoal sob a égide da autonomia universitária, prevista na CF/88?”

1.1 Objetivos: geral e específicos

Para Sampieri, Collado e Lucio (2013 p. 62) os “objetivos de pesquisa indicam o que queremos na pesquisa e devem ser apresentados com clareza, pois são os guias de estudos”. Diante do problema de pesquisa apresentado, o objetivo geral é analisar a implementação da autonomia universitária nas universidades públicas federais em relação aos aspectos da administração financeira, especificamente na contratação de pessoal.

Os objetivos específicos estão assim indicados:

- a) Situar o exercício da autonomia da gestão do gasto público com pessoal, no contexto da autonomia universitária prevista na CF/88;
- b) Identificar como e onde a gestão do gasto público com pessoal é exercida como ferramenta para o exercício da autonomia universitária, na tomada de decisão, pelos gestores das universidades;

- c) Apontar, a partir dos gastos públicos com pessoal, como as Universidades Públicas federais, utilizaram o princípio da autonomia universitária na gestão da despesa com pessoal e;
- d) Propor debates e reflexões, apresentados como recomendações, no âmbito acadêmico e ministerial sobre a importância da gestão do gasto público com pessoal enquanto ferramenta para garantir o exercício da autonomia nas universidades públicas federais brasileiras.

1.2 Justificativas

As justificativas do estudo, conforme Sampieri, Collado e Lucio (2013 p. 64), devem explicitar as exposições de suas razões “o para quê e/ou porquê do estudo”. Conforme afirma Amaral (2008) diversas foram as iniciativas de se regulamentar a autonomia das IFES, mas “a regulamentação da autonomia financeira das IFES não se concretizou no período após a Constituição de 1988”.

Contextualiza-se de tal maneira que, atualmente, as universidades e os institutos federais, possuem duas relevantes políticas públicas, intituladas “Banco de Professor-Equivalente (BPEQ)” e “Quadro de Referência dos Cargos de Técnico-Administrativos em Educação (QRTAE)”, que impulsionam e diferenciam as IFES, das demais instituições públicas federais, no exercício da autonomia da gestão das despesas com pessoal.

Desde 2010, por meio de decretos presidenciais⁷, constaram constituídos limites prévios de provimentos com base nos cargos já autorizados através das respectivas leis de criação destes. Utilizando-se de duas variáveis, quais sejam: o quantitativo de vagas autorizadas e a carga horária atribuída aos profissionais contratados, professores ou técnico-administrativos, as universidades e institutos federais, promovem o exercício de autogestão sobre a realização de concursos públicos, processos seletivos para temporários, bem como eventuais alterações no regime de trabalho, substituições nos casos em licenças para capacitação e/ou médicas, dentre outras, em observância à equivalência de cada servidor pertencente ao quadro da instituição.

Neste sentido, diferentemente do que ocorre com a grande maioria das instituições, as quais devem observar o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que dispõe normas sobre concursos

⁷ Decreto nº 7.311, de 22 de setembro de 2010; Decreto nº 7.312, de 22 de setembro de 2010; Decreto nº 7.232, de 19 de julho de 2010; Decreto nº 7.485, de 18 de maio de 2011 e Decreto nº 8.260, de 29 de maio de 2014.

públicas, condicionadas à autorização expressa do Ministério da Economia (ME), quanto à realização de concursos públicos, provimento de cargos e outros atos operacionais necessários para tal finalidade, as IFES valem-se dos limites autorizados no BPEQ e QRTAE, como forma de assegurar a efetivação da autonomia dessas instituições no gerenciamento do seu quadro de pessoal.

Entretanto, conforme razoado por Mello (1993), a autonomia não desobriga às instituições de observar preceitos constitucionais, e no caso, condiciona às contratações à existência de disponibilidades de recursos constantes nas respectivas leis orçamentárias anuais, por meio de anexo específico que trata das autorizações constantes no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, cabendo ao Ministério da Educação distribuir entre as IFES, os limites físicos e financeiros constantes do referido anexo, para os atos de contratações.

Coadunam-se ao debate, as afirmações de Santos, Castaneda e Barbosa (2011), os quais destacam que as IFES, como estruturas integrantes da esfera federal, estão legalmente obrigadas a publicarem os seus atos gestão e a destinação dos recursos públicos, através de relatórios de gestão, junto aos órgãos competentes, a comunidade universitária e a sociedade.

Desta feita, por constituir o foco do exercício profissional deste pesquisador, assegurar adequadas dotações orçamentárias destinadas ao custeio das despesas com a contratação de pessoal de toda a União, no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), e especificamente enquanto servidor público, vinculado à carreira de Técnico-Administrativo em Educação (TAE), se intenciona neste estudo, analisar a implementação da autonomia universitária nas universidades públicas federais em relação aos aspectos da administração financeira, especificamente na contratação de pessoal.

Para além das motivações apresentadas, temas do cotidiano, como a criação de uma nova universidade pública no Distrito Federal ⁸, com discussões sobre aplicação de modelo de financiamento de suas atividades vinculado à receita corrente líquida daquela unidade federativa; a terceirização de atividades finalísticas; a existência de regras fiscais como a do teto de gastos, alterada pela Lei Complementar nº 200, de 2023; os projetos de leis que tratam de reformas públicas na área de previdência, tributos; e em destaque a reforma administrativa, em tramitação no Congresso Nacional por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32, de 2020; a Emenda Constituição nº 108 de 2020, que vedou o uso de recursos do salário-educação para o

⁸ A Universidade do Distrito Federal (UnDF) constou criada por meio da Lei Complementar nº 987, de 26 de julho de 2021.

pagamento de aposentadorias e de pensões e que tem sido pauta de acompanhamento constante dos órgãos de controle, especial do Tribunal de Contas da União (TCU), apresentam-se no *locus* universitário e reforçam a importância da ampliação das discussões sobre as possibilidades de exercício da autonomia universitária na gestão dos gastos públicos com pessoal.

Apesar disso, ao que se verifica junto às bases de pesquisas científicas, tais temáticas não instigam o mesmo interesse dos pesquisadores. Por exemplo, em consulta realizada junto à mesma base “*Scholar Google*”, somente 23 (vinte e três) publicações foram observadas a partir da combinação das expressões “*staff expenses*” and “*university autonomy*”, sendo nenhuma direcionada ao estudo da realidade brasileira.

Neste sentido, destaca-se que discussões sobre o exercício da autonomia universitária, as políticas de financiamento do ensino superior e as correlatas ao gasto público com pessoal, também podem avançar sobre as premissas estabelecidas no Marco Legal para a Ciência, Tecnologia e Inovação, Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, visto que ao proporcionar um ambiente mais favorável à pesquisa, desenvolvimento e inovação nas universidades, nos institutos públicos e nas empresas, promoveu alterações em leis sobre a Inovação, as fundações de apoio, as licitações, o regime diferenciado de contratações públicas, o magistério federal, as contratações temporárias, dentre outras.

Desta feita, este estudo tem a finalidade de discutir a autonomia universitária e a gestão do gasto público com pessoal das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), e se possível, ampliar as discussões na academia e no âmbito ministerial sobre os instrumentos que proporcionam a efetividade da autonomia, preconizada no art. 207 da Constituição Federal, em observância ao cumprimento de regras fiscais existentes e das alternativas de financiamento público para tal preceito constitucional, correlatadas aos gastos públicos com pessoal,

Em síntese, o presente estudo está organizado em 5 (cinco) blocos: introdução, revisão teórica, metodologia, resultados e considerações finais. Em um primeiro momento, na introdução, busca-se contextualizar a problemática a ser estudada, os objetivos que possibilitarão o desenvolvimento e a elucidação do problema apresentado, bem como as justificativas pessoais, profissionais e acadêmicas que permeiam o tema em estudo.

Em sequência, na revisão do referencial teórico, objetiva-se ampliar o debate em torno das conceituações sobre a autonomia universitária, utilizando-se do resgate histórico do ensino superior público no país, dos modelos de financiamentos para o ensino público e da redação do texto

constitucional, para discutir os mecanismos que asseguram o exercício de autonomia universitária pelas IFES, quando da gestão das despesas com pessoal.

Seguidamente, no capítulo que apresenta a metodologia adotada no desenvolvimento da pesquisa, busca-se evidenciar a caracterização da pesquisa, quanto à sua natureza; contextualizar o ambiente de estudo e da amostra recortada; demonstrar os instrumentos de pesquisa e coleta de dados a serem utilizados e detalhar os procedimentos adotados para a análise dos resultados coletados.

Por fim, na apresentação dos resultados e na conclusão do estudo, buscou-se a partir do detalhamento dos gastos públicos com pessoal, dos indicadores de gestão do TCU e da análise estratificada de um conjunto de universidades, identificar como as tais instituições, utilizaram ou não a autonomia universitária, disposta na constituição, como ferramenta de gestão no gasto público de pessoal.

2 O ensino superior no Brasil

A educação, nos termos da Lei Magna é definida como um direito social e dever do Estado e da família, com promoção colaborativa da sociedade, a fim de proporcionar o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

A educação escolar no Brasil é composta por dois níveis escolares: a educação básica, constituída pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e a educação superior composta pelos cursos sequenciais de graduação, de pós-graduação e de extensão e deverá ser ministrada em Instituições de Ensino Superior (IES), públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização. As IES são autorizadas a oferecer o nível superior de ensino sob 03 (três) tipos de credenciamentos: faculdades, centros universitários e universidades (BRASIL, 1996).

Etimologicamente, a palavra universidade é um vocábulo de origem latina, *universitate*, que significa universalidade, totalidade, conjunto, corpo, companhia, corporação, comunidade (FERREIRA, 1986).

No Brasil, entretanto, esse corpo uníssono, somente foi introduzido com a chegada da corte portuguesa, em 1808, quando se constitui o início do núcleo de ensino superior, cujo modelo teve como características principais, a vocação profissional e o controle do Estado sobre o sistema.

O ensino superior, até a reforma Leôncio de Carvalho, em 1878, se manteve como exclusivamente público e sob o centralismo político do regime imperial, sendo que qualquer ampliação ou diversificação se vinculava a capacidade de investimentos no setor e sujeita à vontade política do governo central. Foi somente a partir de 1888, com a abolição da escravidão, a queda do Império e a Proclamação da República, que no ano seguinte, 1889, o Brasil iniciou um período de mudanças sociais, no qual a educação era um dos focos (SAMPAIO, 1991).

Nessas bases, a 1ª Constituição da Nova República, a República dos Estados Unidos do Brasil, publicada em 24 de fevereiro de 1891, permitiu aos governos subnacionais a oferta do ensino superior e a criação de instituições privadas de ensino superior e secundário (BRASIL, 1891). Em 1909 era criada a Universidade de Manaus; em 1911, a de São Paulo e, em 1912, a do Paraná, como instituições livres do poder central (FÁVERO, 2006).

Foi somente em 1920, por meio do Decreto nº 14.343, de 07 de setembro de 1920, que surgia oficialmente a primeira universidade federal do Brasil, a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), criada a partir da junção das escolas profissionais de direito, engenharia e medicina, posteriormente denominada de Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)⁹. Segundo Fávero (2006), constou assegurada à URJ, autonomia didática e administrativa, apesar do assunto não ter sido detalhado na lei de criação, tampouco sem que existisse integração entre as escolas anexadas, sendo mantida em cada uma delas as suas características iniciais.

As ações, conforme sugerem Vonbun e Mendonça (2012), demonstravam o desenvolvimento, ainda que tardio, do ensino superior, se comparado à Europa e à América espanhola, as quais já haviam adquirido o cunho universitário desde 1088 e meados do século XVI, respectivamente (PAULA; ALMEIDA, 2020).

Em decorrência da criação da primeira universidade federal no Brasil, reafirmou-se o debate sobre o *locus* universitário, de modo a acentuar a importância da atuação da Associação Brasileira de Educação (ABE) e da Academia Brasileira de Ciências (ABC) nos debates quanto à apreciação, papel e sistemas de universidades bem como a autonomia e modelos de instituições (FÁVERO, 1999; 2006). No decorrer dos debates, a autonomia da universidade era defendida como uma condição fundamental para o êxito das reformas e já se considerava que a ingerência do governo nos assuntos da universidade poderia interferir na capacidade de atendimento das solicitações e requisições que lhes são próprias e específicas.

Apesar disso, os ideais de liberdade política e efervescência social foram implementados por regimes centralizadores, sendo que, antes mesmo de serem criadas outras universidades, a partir desse novo modelo, constou publicado o Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, que dentre outros aspectos, regulava o funcionamento das novas universidades. Essa reforma ficou conhecida como Reforma Francisco Campos, nome do primeiro-ministro da Educação (SAMPAIO, 1991).

⁹ A Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, foi criada pelo Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920, com o nome de Universidade do Rio de Janeiro, reorganizada pela Lei nº 452, de 5 de julho de 1937, sob o nome de Universidade do Brasil, à qual foi outorgada autonomia pelo Decreto-lei nº 8.393, de 17 de dezembro de 1945, passando a denominar-se Universidade Federal do Rio de Janeiro pela Lei nº 4.831, de 5 de novembro de 1965, atualmente constituída de acordo com o Plano de Reestruturação aprovado pelo Decreto nº 60.455-A, de 13 de março de 1967, é pessoa jurídica de direito público, estruturada na forma de autarquia de natureza especial, dotada de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial (UFRJ, 2021).

Neste cenário, outros atos que concorreram na consolidação da educação superior e que reforçaram o projeto universitário que vinha sendo empreendido, foram: a criação do 1º Ministério da Educação do Brasil, em 14 de novembro de 1930, com o nome de Ministério da Educação e Saúde Pública, um dos primeiros atos do Governo Provisório de Getúlio Vargas; os Decretos nº 19.850 e 18.952, ambos, de 11 de abril de 1931, que dispuseram sobre a reorganização da Universidade do Rio de Janeiro e a criação do Conselho Nacional de Educação, respectivamente (FÁVERO, 2006; BRASIL, 1931).

Segundo Zoccoli (2009), demais eventos também contribuíram para o fortalecimento e institucionalização da educação superior, como: a criação da Universidade Estadual de São Paulo (USP), em 1934; da Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935; e, em 1938, da União Nacional dos Estudantes (UNE), cujo movimento estudantil propunha uma reforma universitária, por meio de debates, que combatesse o caráter arcaico e elitista das instituições universitárias.

Nos anos 1950 e 1960, novas universidades federais foram criadas e era publicada a 1ª LDB, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que estabelecia (art. 80) a autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, às Universidades, a ser exercida na forma de seus estatutos (DOURADO, 2008).

Para Fávero (1999, p. 03) a lei restringia esta autonomia, uma vez que, previa ser de competência do Conselho Federal de Educação “aprovar estatutos das universidades e promover sindicâncias por meio de comissões especiais em quaisquer estabelecimentos de ensino superior”. A autora afirma ainda que “tal dispositivo não teve implicações mais significativas até o golpe militar de 1964, a partir desse momento foi aplicado, em alguns casos, de maneira discricionária”.

Neste contexto, uma versão conservadora ao projeto debatido na Universidade de Brasília, por Darcy Ribeiro, que incorporava muitas das novas ideias do movimento docente e estudantil, que viam a educação como motor das mudanças sociais, constou viabilizada por meio da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968¹⁰.

A reforma de 1968 afastava o sistema de cátedra, criava a estrutura de departamentos e colegiados, implantava a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e atribuía que o

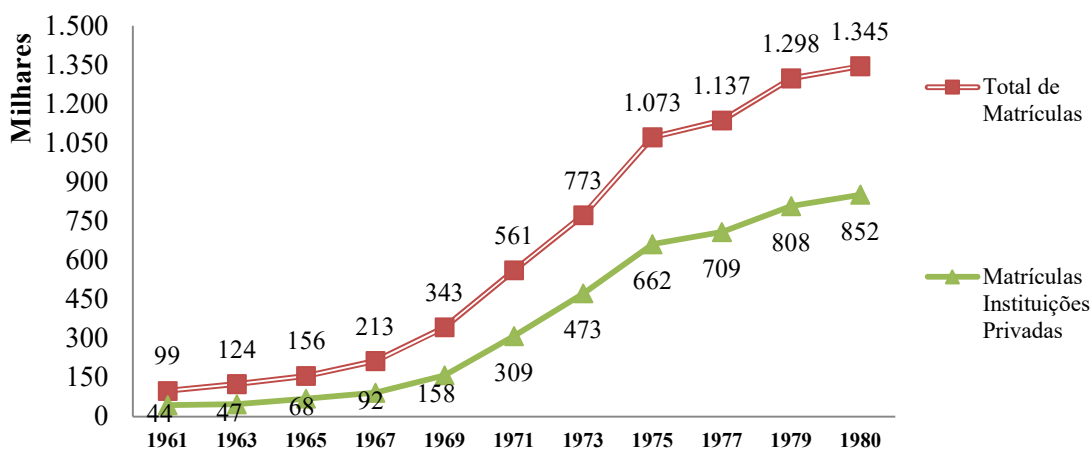
10 A mencionada reforma de 1968, apesar de elaborada no período de ditadura militar (1964-1985), dispõe, até os dias atuais, de instrumentos que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Tal estruturação, em níveis de ensino, constou disciplinada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, em substituição à anterior, que prescrevia três graus de ensino, com diferentes denominações – primário secundário e superior; ou 1º grau, 2º grau e 3º grau (CAVALCANTI, 2000).

ensino superior somente seria ministrado em universidades organizadas como instituições de direito público ou privado (SAMPAIO, 1991).

O novo modelo implantado sob um regime político autoritário, mantinha as universidades sob intensa vigilância. Para Zoccoli (2009, p. 76), as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela preocupação do Estado com a educação, sobretudo com a finalidade de preparar tecnicamente trabalhadores para indústrias e nesse sentido mudanças foram implementadas “com o objetivo da racionalização dos serviços e da modernização do aparato estatal, para apoiar o crescimento das universidades”. A ditadura militar por sua vez limitava a autonomia universitária, além de perseguir professores, estudantes e funcionários (FÁVERO, 1999).

Outrossim, o período de ditadura militar foi marcado por significativa expansão no número de matrículas no ensino superior. Dados extraídos de Sampaio (1991) apud Levy (1990) revelam, Gráfico 1, que entre os anos de 1960 e 1980, o número de matrículas cresceu mais de 1360 % (um mil trezentos e sessenta por cento), impulsionado, sobremaneira, pela expansão do ensino privado.

Gráfico 1 - Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados - Brasil 1960-1980



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Sampaio (1991) apud Levy (1990).

O fim da ditadura militar, a retomada da democracia, somadas às reformas efetuadas nas políticas educacionais, e destacadamente, as escolhas governamentais em descentralizar responsabilidades, iniciadas na Constituição Federal de 1967 e na reforma administrativa do estado,

Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, incorporavam práticas de mercado e promoviam, portanto, descentralização de atividades anteriormente privativas.

Em 1988, com a promulgação da nova Constituição, algumas reivindicações relativas ao ensino superior foram atendidas como: a oferta do ensino superior; regularidade na avaliação; inclusão de financiamento público para atividades de pesquisa, extensão e fomento à inovação e; estabelecimento de autonomia didático-científica, administrativa e gestão financeira e patrimonial das universidades, focos que constaram contemplados no texto constitucional (NEVES, 2002; BRASIL, 1988).

Para Dourado (2002), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) figuraram como importantes interlocutores da agenda econômica no país, com destaque para a atuação do Banco Mundial, nas políticas para o campo educacional, especialmente a partir da década de 1980.

De modo que, importantes alterações normativas foram construídas no campo da educação superior no Brasil, após os anos 1990. Somam-se a essas, a aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação e do PNE, cujos papéis, no teor da reforma do Estado, redirecionavam importantes atuações governamentais em sintonia com a atuação dos organismos multilaterais (DOURADO, 2002).

Com o início do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, pode-se observar, a existência de um projeto de mudança do ensino superior brasileiro, diante às políticas educacionais implementadas. A esse projeto permeavam, conforme destaca Fonseca (2018), duas premissas básicas para ampliar o ensino superior público: de um lado a descrença nas universidades públicas federais, ditas como ineficientes e corporativistas e o elevado dispêndio que estas representavam aos cofres públicos e de outro a aposta na expansão do ensino superior através das universidades privadas, tidas como passíveis de competição entre si, demonstrando um cenário viável, do ponto de vista fiscal.

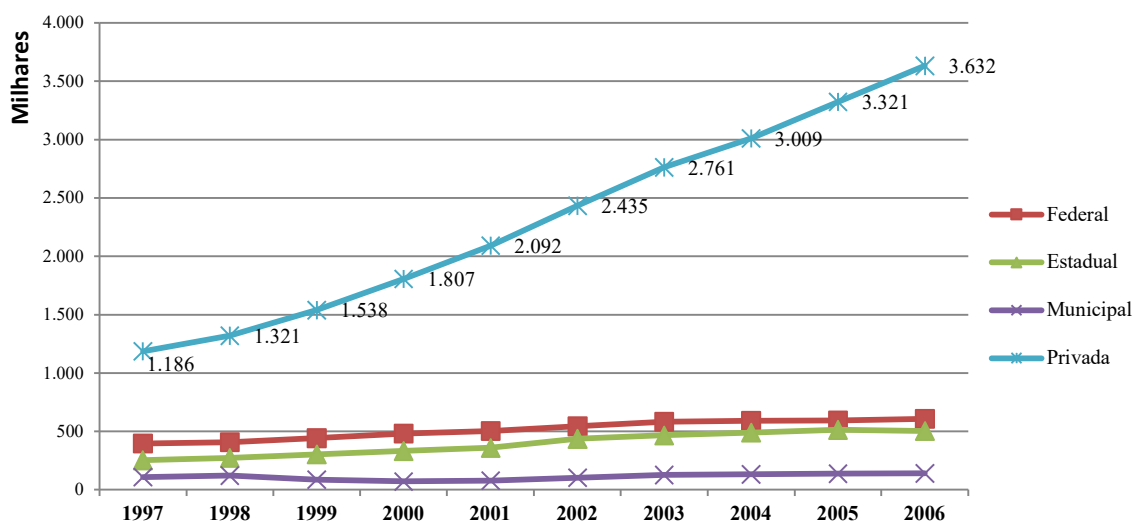
Dentre essas mudanças, destaca Zoccoli (2009, p. 110) a LDB instaurou “[...] novos parâmetros para a educação [sic], devendo os profissionais da educação, em suas ações, vincularem-se ao mundo do trabalho e à prática social”. Segue a autora indicando que ocorreu o detalhamento das atribuições dos entes subnacionais, nos níveis da educação escolar, educação básica - que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio – e no nível da educação superior.

Além disso, constou introduzido na LDB a necessidade de se assegurar no orçamento da União, recursos para manutenção e desenvolvimento das instituições federais de educação superior - em consonância com o art. 212 da CF 1988 - que dispôs em seus arts. 56 e 57: “as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional”. Esse ponto reafirmava o papel autônomo das universidades federais no exercício das suas atividades administrativas, didáticas e financeiras. (BRASIL, 1996; 1988).

A expansão percebida, durante a gestão do governo do presidente Fernando Henrique Cardo (FHC), se apoiou na privatização e terceirização de diversas atividades estatais e, sobremaneira, no incentivo às universidades privadas, com ampla reformulação, em 1999, do Programa de Crédito Educativo (CREDUC), o qual passou a se chamar Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)¹¹ em 2001. Essa modalidade de financiamento decorria da oferta de vagas nas instituições privadas, mediante a assinatura de contratos de créditos, pelos estudantes, juntamente à Caixa Econômica Federal (CEF), via instituições de ensino, com taxas de juros reduzidas, e subsidiadas, em parte, pelo Governo Federal. O caminho adotado promoveu congelamento de salários de servidores e grande redução em repasses de recursos para ensino superior público, os quais comprometeram a manutenção básica das universidades federais, dentre outros aspectos (FONSECA, 2018). Dados extraídos do Censo de 2019, publicados pelo INEP, demonstram, de acordo com o Gráfico 2, que o número de matrículas nos cursos de graduação na rede privada de educação superior no Brasil aumentou exponencialmente entre os anos de 1997 e 2006.

¹¹ O FIES constou institucionalizado através da Medida Provisória nº 2.094-28, de 13 de junho de 2001 e convertido em Lei, por meio da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 e alterações.

Gráfico 2 - Número de matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa - Brasil - 1997 a 2006



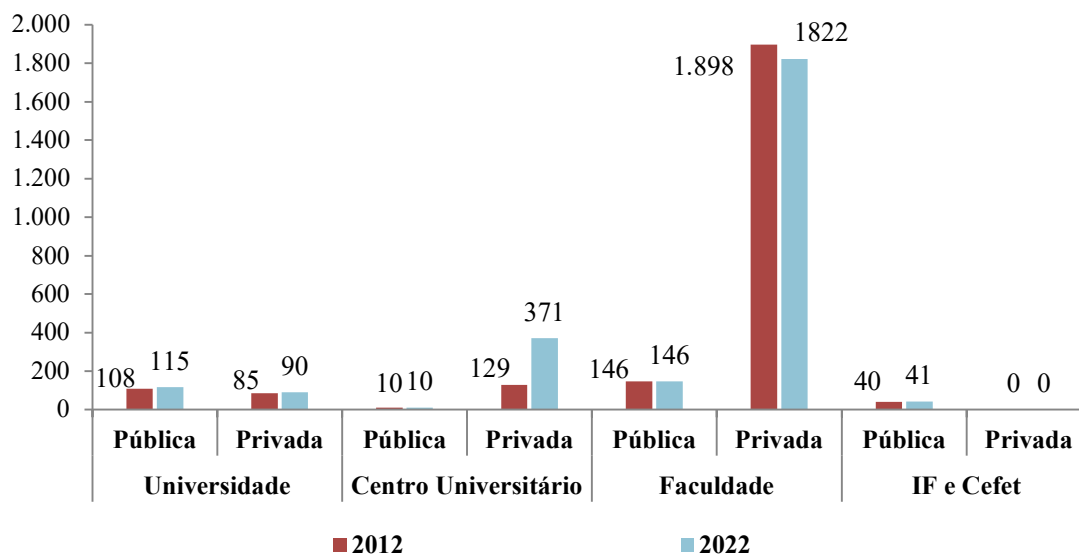
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do MEC/Inep, Inep/DEED.

Esse processo de ampliação do ensino superior destacava o papel do setor privado, na assunção de oferta de serviços públicos, não exclusivos do governo federal. De modo contrário à Constituição aprovada, que ampliava importantes direitos sociais e trabalhistas, conforme destacado por Sousa (2013), a terceirização de atividades não exclusivas, encontrou solo fértil no Brasil, frente à frágil legislação trabalhista e avançou em diversos seguimentos, nas décadas de 1980 e 1990.

Conforme pode ser observado no Gráfico 3, elaborado a partir de dados extraídos do Censo da Educação Superior de 2022, o Brasil possuía em 2012, o total de 2416 (duas mil quatrocentos e dezesseis) Instituições de Ensino Superior¹², sendo que a sua maioria, 78,56% (setenta e oito vírgula cinquenta e seis por cento) eram Faculdades particulares.

¹² Compreende-se por instituições de ensino superior, a partir dos dados do Censo da educação superior de 2019: universidades, centros universitários, faculdades, institutos federais e centro federais de ensino tecnológicas.

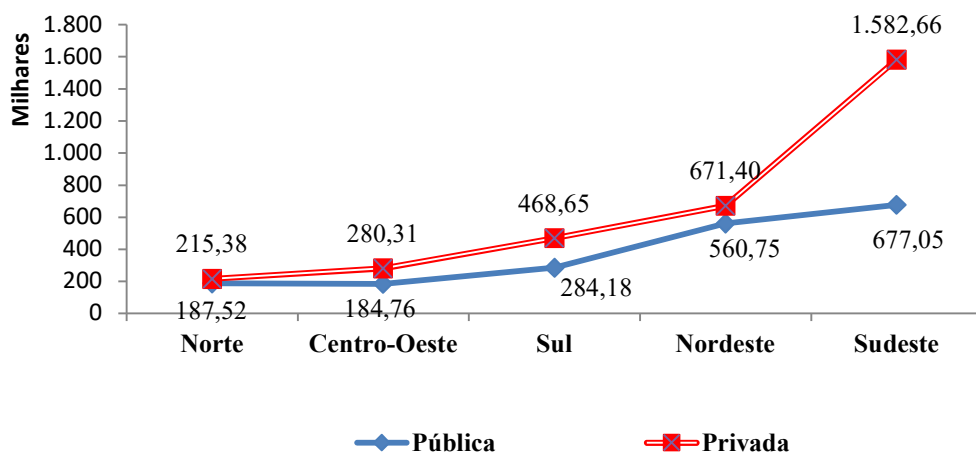
Gráfico 3 - Número de instituições de ensino superior no Brasil - 2012 x 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do CES/INEP de 2022.

Ao ampliar os dados do CES/INEP, Gráfico 4, agora especificamente quanto ao número de matrículas nos cursos de graduação na modalidade presencial segmentando-os por instituições públicas ou privadas, conforme a região geográfica, pode-se perceber a predominância da região Sudeste no computo total de matrículas com a maior oscilação, quando comparadas as ofertas na rede pública e privada.

Gráfico 4 - Número de matrículas na graduação presencial por região geográfica em 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do CES/INEP de 2022.

A globalização e o neoliberalismo representaram conjuntamente, impactos na economia nacional, dentre elas “a mercantilização de serviços e da própria educação com a oferta de centenas de cursos superiores de baixo custo e de baixa qualidade nas condições de oferta” (MOREIRA; MOREIRA; SOARES, 2018 p. 140).

Para Amaral (2008), a capilaridade das IFES, demonstrava a relevante contribuição destas para a construção do país, sobretudo, por integrar profissionais qualificados em escala nacional, bem como por contribuírem com o desenvolvimento de tecnologias nas mais diversas regiões do país, por meio dos seus programas de pós-graduação, das atividades de pesquisa e extensão. Afirmo ainda o autor, que o fato da quase totalidade da produção científica do Brasil, ser produzida por essas instituições, ratifica a sua relevância como agente fundamental no desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Continuamente, ao passo que se visualizava o ingresso do problema da educação na agenda pública, o próprio Plano Nacional de Educação e as discussões existentes até a sua sanção, já se identificava a relevância da educação como questão social e pública, carentes de ações governamentais para solucioná-la.

No início dos anos 2000, havia uma grande expectativa por mudanças nas políticas educacionais para a educação superior, as quais foram materializadas no Plano de Governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002 e que, dentre outras, demonstravam alterações no campo das universidades públicas (MOREIRA; MOREIRA; SOARES, 2018).

A universidade despontava, portanto, como um importante condutor na transformação social, ao mobilizar diversos movimentos para expansão da educação superior pública e gratuita (BRASIL, 2012).

Em 2007, em consonância ao proposto nas ações previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação, relacionadas aos objetivos contidos no PNE 2001-2010, para a educação superior no país, apresentam-se propostas de políticas públicas dedicadas à reestruturação e expansão das universidades federais (BRASIL, 2012).

Campos e Carvalho (2014) reafirmam que a necessidade de expansão da educação superior, constou percebida na agenda pública visando atender meta existente no PNE 2001-2010, a qual estabelecia provimento de oferta de educação superior para, pelo menos, 30% (trinta por cento) dos jovens na faixa etária de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, até o final da década.

Instituído através do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, surgia o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, REUNI, que estabelecia uma série de medidas a fim de retomar o crescimento do ensino superior público, possibilitando a criação de condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da Rede Federal de Educação Superior (BRASIL, 2007).

As ações do programa contemplavam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas com o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país. (BRASIL, 2007).

A expansão da educação superior federal pode ser detalhada em 03 macros fases. A fase I, compreendida entre os anos de 2003 e 2007, iniciou-se com a interiorização do ensino, por meio da criação de novas universidades e a expansão de campi para regiões não metropolitanas. A fase II, entre 2008 e 2012, teve como marco a implementação do REUNI, a fim de reestruturar e expandir as IFES, mediante repasses de recursos, contratações de servidores, realização de obras de engenharias e aquisições de mobiliários, a fim de atender a demanda oriunda da ampliação das novas vagas e consequente número de alunos ingressos. A fase III, de 2012 a 2014, voltou-se para a conclusão das novas unidades e a implementação de políticas específicas de integração, de fixação e de desenvolvimento regional (FONSECA, 2018).

Para encaminhar o REUNI, uma das ações do governo federal voltadas à promoção de reformas na educação superior, constaram viabilizados pactos contratuais entre as IFES e o MEC, que permitiriam a estas acessar recursos orçamentários destinados à construção de um novo modelo de universidade pública federal brasileira, com a contratação, sem precedentes, de novos servidores, expansão e criação de cursos e consequente aumento de discentes matriculados, dentre outros (CAMPOS; CARVALHO, 2014).

O programa, ao contar com diretrizes pactuadas e atreladas à obtenção de resultados, com metas quantitativas e qualitativas estabelecidas, representava sintonia com as propostas de inovações gerenciais de reforma do Estado, relativas ao período de sua implementação (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010). Assim, os autores apontam a predominância da busca pela eficiência, flexibilidade, novos arranjos organizacionais pautados em maior mobilidade, além do enfoque na efetividade. Pode-se indicar que as dimensões e objetivos do REUNI pautam-se em orientações gerencialistas, vinculadas à análise de resultados (CASTRO *et al.*, 2019).

De similar feito, mas proposto aos hospitais universitários, foi instituído por meio do Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010, o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais, REHUF, destinado à reestruturação e revitalização dos hospitais universitários federais, integrados ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2010).

Ambos os programas impulsionaram um vertiginoso crescimento da expansão universitária e das contratações de servidores públicos. Conforme se extrai do PEP, nos últimos 20 anos, os cargos e funções no âmbito das Universidades e Institutos Federais de Ensino, cresceram 183,19% (cento e oitenta e três vírgula dezenove por cento), partindo de 3.087 (três mil e oitenta e sete) em 2002 para 8.742 (oito mil setecentos e quarenta e dois) em dezembro de 2022 (BRASIL, 2022).

O REUNI contribuiu para a progressão de vagas nas universidades. Entre o período de 2007 e 2013, o crescimento médio foi de 89,3% (oitenta e nove vírgula três por cento) e, 2.804 (duas mil oitocentos e quatro) obras foram iniciadas nas 53 (cinquenta e três) IFES, existentes à época, sendo que 78% (setenta e oito por cento) dessas obras foram concluídas até o ano de 2014, apesar de algumas instituições terem pleiteado aportes complementares de recursos para cobrir as despesas com as contratações (BITTENCOURT; FERREIRA, 2014).

Somam-se a estas iniciativas, de expansão do ensino superior público, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído através da Portaria Normativa MEC nº 39, de 12 de dezembro de 2007, posteriormente regulamentado no Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, com ações nas áreas de permanência, desempenho acadêmico, cultura, lazer, esportes, dentre outros (BRASIL, 2007).

Kowalski (2012) afirma que o PNAES, enquanto política pública de ação afirmativa se apresentava como resposta à ausência de condições para a permanência de estudantes sócio vulneráveis, no ensino superior, especificamente os de baixa renda¹³, visando possibilitar a expansão das instituições públicas federais e democratização no acesso ao ensino superior público.

É neste contexto que se compreende a afirmação de Costin (2017), de que a educação deve ser percebida para além de somente uma política pública, as políticas em educação precisam criar instituições de ensino, de pesquisa e de extensão, regulamentar as condições de acesso e qualidade

¹³ Nos termos do art. 5o do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, o público alvo do PNAES são os estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio.

da educação, apoiar as atividades dos professores e promover a infraestrutura adequada, em esforços que envolvem inúmeras negociações de processos técnicos e políticos.

De tal modo, portanto, para se garantir um ensino superior de qualidade, é necessário conciliar a existência da autonomia universitária com as demandas da sociedade, o que configura uma difícil, mas necessária, tarefa para as universidades (ARCANJO, 2019).

2.1 A autonomia das universidades

De acordo com o *Oxford Learners Dictionaries* (2021), a expressão “*autonomy*”, do português “autonomia”, é a “capacidade de agir e tomar decisões sem ser controlado por ninguém”, como também a “a liberdade de um país, região ou organização governar a si mesma de forma independente”.

Ao discutir os ideais que permearam o surgimento da 1ª universidade federal do Brasil, a URJ, Sampaio (1991, p. 10) afirma que a autonomia universitária, já era na visão do prefeito do então Distrito Federal (1916-1917) e um dos formuladores do projeto, Azevedo Sodré, percebida como um relevante instrumento e que deveria ser incluído do *locus*, visando dotar às universidades de autonomia didática e disciplinar tão completa quanto possível, bem como de relativa autonomia administrativa, pois "autonomia universitária absoluta em relação aos poderes públicos é uma aspiração incompatível com o conceito de Estado”.

Durante a inauguração dos cursos da UDF, Anísio Teixeira, que atuou como Secretário de Educação do Distrito Federal (1931-1935), destacou que o exercício da liberdade e a efetivação da autonomia universitária figuravam como de extrema importância para a investigação e produção do conhecimento, sendo uma das exigências para a efetivação da então nova universidade (SAMPAIO, 1991).

Tal preceituação é reforçada pela UNESCO na Conferência Mundial sobre Ensino Superior em 2009, ao discutir a importância da autonomia das universidades, para possibilitá-las a inserção no mercado inovador e reafirmar que elas somente se tornarão inovadoras e receptivas às mudanças desde que executem a autonomia e responsabilidade reais. A orientação final do documento da conferência, continha clara menção para que os Estados-Membros disciplinassem o setor universitário como um todo, com regras gerais, objetivos políticos, mecanismos de financiamento e incentivos para atividades de ensino, investigação e inovação.

O pronunciamento do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Celso de Mello em 1993, ao abordar a controvérsia sobre uma resolução da UFRJ acerca das eleições para reitoria, corrobora com o entendimento da União Europeia, ao afirmar que a noção de autonomia universitária “não se confunde com independência, posto que supõe o exercício **limitado (grifo nosso)** de competências e de poderes, consoante com as prescrições e regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico” (STF, 1993 p. 26).

Kohtamäki e Balbachevsky (2018), ao analisar a autonomia universitária, em discussão sob as perspectivas das universidades da Finlândia e do estado de São Paulo, os fazem a partir do viés do modelo tradicional, incorporado aos ideais de universidade moderna e integrante de um processo orientado pelo mercado, e entendem o exercício da autonomia como uma ferramenta de gestão. Conceito também discutido por Muzy e Drugowich (2018), ao analisarem o crescimento das despesas das universidades paulistas e a conseqüente criação de uma agenda de reformas para garantir a autonomia.

Para Cabral, Terra e Muzy (2020), o termo autonomia retorna observância a dois aspectos: o primeiro ligado à liberdade do pesquisador e o segundo sobre a forma como se organiza a própria instituição, no caso a universidade. E nesse mesmo caminho, Durham (2006, p. 1) menciona que para a academia e para os próprios governantes, a autonomia “é assim um valor e, por isto mesmo, é, o mais das vezes, tratada como um pressuposto inerente à própria natureza da instituição”, conceituação está alinhada ao texto previsto no art. 207 da constituição do país.

Como pode ser percebido, definir autonomia não é tarefa fácil devido a profusões de ideias. De base filosófica tem-se que autonomia elucida a liberdade do indivíduo em conduzir livremente a sua vida, realizando de forma consciente e racional as suas próprias preferências. A ideia de autonomia em Kant foi analisada por Borges (2007) indicando que a autonomia é um conceito central na teoria de Kant quando é considerada como fundamento da dignidade humana e do respeito. Essas ideias foram fundamentais para o desenvolvimento dos sistemas legais, dos sistemas educacionais e da sociedade moderna.

A autonomia universitária não é um conceito com uma formulação definida, é uma ideia fluída podendo ser explicado por mais de uma perspectiva. Assim ele se aproxima da definição de *wicked problem* formulada por Rittel e Webber (1973), indicando alocação das questões da autonomia na esfera social não estando associado, portanto, a área da *Hard Science*.

Para os autores esta é uma conceituação que carrega a complexidade de não indicar um conceito único, um conceito definido, que abarcam soluções simples ou fáceis, erradas ou certas, mas sim àquelas que mitiguem problemas, com o uso dos recursos disponíveis. Para os *wicked problem* as soluções não são padronizadas ou utilizadas larga e exitosamente (eles são problemas únicos), com similar interconectividade entre os assuntos, de modo que uma ação de solução pode impactar positivamente ou negativamente em outros problemas sociais.

Analisar, portanto, a conceituação e as nuances que a expressão autonomia universitária aborda, convida o pesquisador, ao reexame que a própria conceituação carrega, seja pela multiplicidade de interpretações, ou pelo contexto interdisciplinar aplicado, a depender dos particulares componentes analisados, sejam eles, políticos, educacionais, literais, filosóficos, jurídicos etc.

Para além da multiplicidade de conceituações, a carta magna da República Federativa do Brasil, influenciada fortemente pelas reformas do Estado e pelo *New Public Management*, abordou a autonomia universitária sobre três relevantes aspectos: i. autonomia didático-científica; ii. a autonomia administrativa e iii. a autonomia financeira, ambas voltadas à execução das finalidades de ensino, pesquisa e extensão, *in verbis*:

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

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

Nesta linha, não coube ao texto constitucional reverberar rigorosamente, sobre os detalhes que possibilitariam a unicidade interpretativa sobre tal preceituação. Esta responsabilidade imputou-se à LDB, que não conseguiu resolver integralmente as contradições no que tange às instituições de direito público (DURHAM, 2006).

Assim, à luz do que tratam os autores, sem o intuito de relativizar a importância sobre o debate existente acerca da autonomia didático-científica, a qual nas palavras de Mello (1993, p. 23) a entende como “liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério (...)”, objetiva-se neste, especificamente, o diálogo com os outros dois tipos de autonomia: a

administrativa e a financeira, mais especificamente, como esta última se relaciona com os gastos com pessoal no âmbito das universidades federais públicas brasileiras.

O próprio Ministro Celso de Mello (1993), ao discutir a autonomia financeira e a administrativa, aponta que esta última figura como um instrumento que permite à assunção de atos destinados à capacidade decisória das instituições, para administrar os seus serviços, agir e resolver os assuntos de sua própria competência, além de disciplinar as relações com docente, discente e corpo administrativo, que a integram. Para o magistrado a autonomia financeira confere às universidades, o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados, sem afastá-los, todavia, da avaliação dos sistemas de controle interno e externo.

Sobre o tema, ao defender os preceitos da autonomia universitária, no contexto da eleição para Reitor da UFRJ, nota-se que o STF (1989), não afastou as responsabilidades inerentes ao gestor público, no trato com a coisa pública. Ao contrário, ao observar e exercer autonomamente os regramentos legais e normativos infere – se que o exercício da autonomia se demonstra como instrumento de gestão necessário ao cotidiano universitário.

Para Muzy e Drugowich (2018), em estudos que abordaram a temática da autonomia financeira, a partir da experiência, única no Brasil, vivenciadas pelas universidades do estado de São Paulo, a autonomia administrativa, ou patrimonial, como prediz a lei, já se demonstra como uma delegação, que imputa a adequação das práticas de gestão pública, no *locus* universitário, que dado as suas especificidades, precisam ser consideradas no seu funcionamento.

Autonomia, segundo Chauí (2003, p. 12) figura como uma “autodeterminação das políticas acadêmicas, dos projetos e metas das instituições universitárias e da autônoma condução administrativa, financeira e patrimonial”, devendo ser categorizada sob três aspectos: a) institucional, onde a universidade é responsável por definir as suas políticas acadêmicas; b) intelectual, de modo que possa atuar autonomamente junto aos credos religiosos, partidos políticos, ideologias estatais, imposições empresariais e financeiras e c) financeira, a qual lhe permite alocar os recursos necessários para o exercício da docência e da pesquisa.

Dessa maneira, ao compreender que autonomia financeira figura como estrutura fundamental para a autonomia plena, discute-se, a seguir, o modelo de autonomia conferido à Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Universidade Estadual Paulista (UNESP), além do detalhamento na Constituição Estadual, assim

como no teor federal – e aqui se guarda a única semelhança – constou assegurado através da emissão de Decreto (CABRAL; TERRA e MUZY, 2020).

A experiência da autonomia das universidades paulistas preceitua-se como a verificada após a obrigatoriedade do financiamento público pelo estado de São Paulo, em face do disposto no artigo 207 da CF.

Por meio do Decreto nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989, o então Governador Orestes Quércia, assenta que o orçamento geral do estado, deveria conferir, à época, às universidades paulistas, anualmente, um percentual específico, na ordem de 8,4% (oito vírgula quatro por cento), a partir do montante global arrecadado no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), assegurando, inclusive, que o Conselho de Reitores daquelas universidades, proporia normas adicionais, a fim de fixar os critérios de execução orçamentária entre elas, bem como para regular os aspectos relativos à política salarial de seu pessoal docente, técnico e administrativo (SÃO PAULO, SP., 1989).

Tal medida, sem precedentes, conferiu às universidades estaduais paulistas, uma realidade díspar à vivenciada pelas universidades federais no país. Este modelo de autonomia financeira, com expressa vinculação orçamentária, vigente desde então e com percentual ampliado para 9,57% (nove vírgula cinquenta e sete por cento), a partir de 1995, possibilitou que essas universidades pudessem se organizar e planejar seu desenvolvimento, diante da liberdade de gestão aferida e da previsibilidade dos recursos (FAPESP, 2019).

A própria Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) em 2019, explicitou que, quando comparados os indicadores de produtividade de 1989 aos de 2017, por exemplo, o número de publicações científicas, somados, USP, UNICAMP e UNESP, cresceram 16 (dezesesseis) vezes e os de pesquisadores corresponderam por 35% (trinta e cinco por cento) de toda a produção científica nacional indexada na base internacional de dados *Web of Science*. Em contraponto, neste mesmo período, o total de servidores foi reduzido em 16,7% (dezesesseis vírgula sete por cento), saindo de 46.232 (quarenta e seis mil duzentos e trinta e dois) para 38.507 (trinta e oito mil quinhentos e sete).

A diminuição no quantitativo de servidores, sejam técnicos ou docentes, deve ser percebida com cautela. Conforme destacado anteriormente, ao estudarmos a evolução do ensino superior a década de 1990 e seguidamente os anos 2000, foram marcados por mudanças nas modalidades de contratação de pessoal com a adoção da terceirização de atividades não finalísticas. Assim, ao

expandir os dados da FAPESP, é possível verificar que o número de funcionários ou técnicos foi o que apresentou maior retração, aproximados 22% (vinte e dois por cento) ou 7574 (sete mil quinhentos e setenta e quatro) vagas. Assim, mais de 98% (noventa e oito por cento) do total de vagas reduzidas podem estar vinculadas a profissionais cujas atividades finalísticas sugerem não estar diretamente ligadas à docência, sendo, portanto, passíveis à terceirização, nos termos da legislação vigente.

Apresentado ainda que de forma geral, o modelo de autonomia das universidades paulistas foi pautado no financiamento estatal obrigatório, a partir da destinação estadual de imposto e visou assegurar aos gestores o exercício pleno da autonomia constitucional preconizada no art. 207.

Neste cenário, conforme afirma Amaral (2008) diversas foram as iniciativas de se regulamentar a autonomia das IFES: a) a Proposta de Emenda Constitucional nº 56, de 1991; b) o Projeto de Lei Complementar nº 119, de 1992; c) o documento apresentado pelo Governo FHC em 1995 sob o título “A política para as Instituições Federais de Ensino Superior; d) o documento “Propostas de Reforma Constitucional”, apresentado pelo MEC em outubro daquele mesmo ano; e) a proposta de um anteprojeto de Lei apresentado pela ANDIFES sob o título “Lei Orgânica das Universidades”, em outubro de 1996 e f) o Projeto de Emenda Constitucional nº 370, de 1996.

Neste sentido, em continuidade às análises das 69 (sessenta e nove)¹⁴ universidades públicas federais imperam-se destacar:

Em primeiro lugar, contextualizar a própria estrutura interna das universidades. Atualmente, as universidades possuem razoável autonomia na criação e extinção de departamentos, faculdades e institutos, mesmo nos casos em que necessitam de aprovação. Com a reforma de 1968, a ampliação dos conselhos e a mudança na forma de escolha do reitor por lista tríplice, multiplicaram-se o número de colegiados, ampliando verticalmente a estrutura das universidades, reforçando assim a necessidade de um quantitativo maior de pessoas, docentes e técnicos, para atender aos novos objetivos institucionais (DURHAM, 2006).

¹⁴ Atualmente, das 69 (sessenta e nove) universidades existentes, 6 (seis) delas, criadas entre 2018 e 2019, ainda não concluíram o processo de implementação das despesas com pessoal, inviabilizando a extração de dados detalhados sobre a execução orçamentária das despesas com pessoal. São elas: 1) UF Catalão/GO, criada pela Lei nº 13.634, de 20 de março de 2018; 2) UF Delta do Parnaíba/PI, criada pela Lei nº 13.651, de 11 de abril de 2018; 3) UF Rondonópolis/MT, criada pela Lei nº 13.637, de 20 de março de 2018; 4) UF Jataí/GO, criada pela Lei nº 13.635, de 20 de março de 2018; 5) UF Agreste de Pernambuco/PE, criada pela Lei nº 13.651, de 11 de abril de 2018 e a UF Norte do Tocantins/TO, criada pela Lei nº 13.856, de 8 de julho de 2019.

Em capítulo específico, Capítulo IV, a LDB, assegurou às universidades, sem prejuízo de outras atribuições o exercício de sua autonomia. Para o objeto deste estudo merecem destaque: i. a criação, expansão, modificação e extinção de cursos, e a correspondente ampliação ou diminuição de vagas; ii. a fixação de percentual mínimo para a titulação acadêmica e para o regime de dedicação exclusiva, do quadro docente; iii. a possibilidade de firmar contratos, acordos e convênios, bem como aprovar a execução de planos de investimentos, obras, serviços e aquisições em geral; iv. a administração e gestão de recursos de doações, convênios, resultantes de entidades públicas e privadas e v. a proposição de quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, bem como de plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis (BRASIL, 1996).

É mister afirmar, portanto, que, um dos principais pilares deste estudo, é entre outros, compreender limites e possibilidade que possam auxiliar na ampliação do debate, sobre o papel da autonomia universitária como um instrumento ou ferramenta capaz de garantir a observância dos normativos e leis que tratam a gestão das despesas ou gastos com pessoal.

Seguidamente, nota-se que a própria estrutura de financiamento das instituições federais de educação superior ocorre sob a égide da autonomia, de modo que, pode-se afirmar que a autonomia das IFES está pautada, principalmente, na gestão do gasto público com pessoal.

Neste mesmo sentido, em 1993, por meio da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constou asseverado, ainda que por prazo determinado, que as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica, fizessem a contratação de 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 (BRASIL, 1993).

Advém, portanto, um dos instrumentos que ampliaram as possibilidades para o exercício da autonomia universitária, conhecido como Lei das Fundações de Apoio, regulada pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Às IFES, por prazo determinado, constou permitido a contratação de fundações específicas, para, inclusive atuar na gestão administrativa e financeira necessária à execução de projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação projetos.

Essa nova possibilidade de contratação pública, pelas universidades públicas federais, de fundações estabelecidas como entidades de direito privado, capazes de gerenciar recursos sem a

rigidez e o formalismo típicos do serviço público, abriria um novo universo para a autonomia na prática dos atos de gestão universitário (SCHWARTZMAN, 2006).

Para Pietro (2018), as formas tradicionais de gestão dos serviços públicos, devem ser incorporadas a outras, criadas no direito positivo brasileiro, como as parcerias público-privadas, os contratos de gestão com as organizações sociais e as franquias.

Ainda neste sentido, apesar das críticas aos vetos impostos em sua sanção, que conforme expõe Sicsu e Silveira (2016), desvirtuaram grande parte das discussões efetuadas no Congresso Nacional, onde seria possível avançar em algumas temáticas como a obrigatoriedade de licitação para os insumos utilizados nos laboratórios e os regramentos na contratação de pessoal, que reduz a convidabilidade de especialistas para colaborar em projetos as inovações apresentadas na Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e possibilitaram atenuar algumas das principais restrições dos gestores acerca das pactuações junto às fundações de apoio.

Todo esse ambiente, reforçado pelas políticas educacionais praticadas durante o governo FHC, em especial na educação superior privada, reforçavam a importância das universidades públicas, mas principalmente, em decorrência do limitado financiamento do governo federal, ganharam impulso durante o governo Lula (2003-2011) (MOREIRA; MOREIRA; SOARES, 2018).

A partir de 2003, diversas ações foram elaboradas visando ampliar o acesso ao ensino superior, como: a interiorização do ensino, a criação de novas universidades, a expansão de campi para regiões não metropolitanas, e que propiciaram, com a formalização do programa REUNI, a reestruturação e expansão das universidades (FONSECA, 2018).

Para fazer frente a essa ampliação, desde 2010, os institutos e as universidades federais, foram providos de relevantes instrumentos de autonomia. As políticas públicas intituladas Banco de Professor-Equivalente e Quadro de Referência dos Cargos de Técnico-Administrativos em Educação, impulsionavam e diferenciavam as IFES, das demais instituições públicas federais, no exercício da autonomia administrativa na gestão das despesas com pessoal.

Através de decretos presidenciais, as IFES, puderam exercer autogestão sobre a realização de concursos públicos e os correspondentes provimentos dos cargos existentes, bem como eventuais alterações no regime de trabalho, substituições nos casos em licenças para capacitação e/ou médicas, dentre outras, em observância à equivalência de cada servidor pertencente ao quadro da instituição.

Essas importantes ferramentas de gestão diferenciam as IFES das demais instituições públicas, para as quais são necessárias autorizações expressas do Ministério da Economia, a fim de realizar concursos públicos, por exemplo.

Versa-se ainda relevante ao debate, mencionar a existência de outros instrumentos utilizados por essas instituições, no trato da autonomia de gestão administrativa e financeira. Destaca-se: a) a existência de matrizes de distribuição de recursos, de despesas discricionárias; b) o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, que dispôs sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à elaboração das propostas orçamentárias anuais pelas universidades federais, imbuídas da preceituação constitucional expressa no art. 207; c) a Portaria Interministerial nº 109, de 27 de abril de 2017, assinada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e pelo Ministério da Educação, que estabelece os procedimentos a serem adotados pelas instituições federais de ensino e pelo MEC para o encaminhamento das estimativas de acréscimo ao orçamento de pessoal, relativas ao exercício subsequente, visando sua inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), no que concerne ao BPEQ, ao QRTAE e quadro de pessoal de instituições de ensino subordinadas diretamente ao Ministério da Educação; d) a Portaria nº 1.162, de 09 de novembro de 2018, do MEC, que regulamenta o conceito de aluno-equivalente e de relação aluno por professor, no âmbito da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica; dentre outros dispositivos.

2.1.1 A autonomia das universidades no contexto internacional

Para Kohtamäki e Balbachevsky (2018), a Lei das Universidades Finlandesas de 2009 estabeleceu novos parâmetros para a autonomia universitária. Na década de 1990, o entendimento sobre a autonomia financeira das universidades foi expandido, a partir da mudança na proposta de financiamento governamental, a qual passou a contemplar o financiamento em blocos.

O movimento finlandês demonstrou-se de grande relevância para as universidades e correspondente controle governamental. O financiamento em bloco proporcionou um caminho para um sistema de orientação no desempenho. Em 1995, acordos de desempenho começaram a ser firmados, entre as universidades e o Ministério da Educação, com duração de três anos e são

aplicados desde então, mas, atualmente, são assinados por um período de quatro anos (Kohtamäki e Balbachevsky 2018).

Para os autores, Kohtamäki e Balbachevsky (2018), as reformas na autonomia universitária, que visam conferir às universidades uma maior autonomia revela-se como uma das políticas de ensino superior mais frequentes aplicadas na Europa, influenciando o futuro das universidades.

Seguidamente, é importante apresentar ao debate, o relatório produzido pela *European University Association* em 2017, que analisou a situação das quatro dimensões da autonomia universitária: i) organizacional; ii) financeira; iii) pessoal e iv) acadêmica, em 29 (vinte e nove) sistemas de ensino superior europeus: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, Noruega, Reino Unido (somente Inglaterra), República Checa, Sérvia, Suécia e Suíça.

A partir do estudo contido no relatório, apresenta-se no Quadro 1, em resumo, características verificadas no bloco de 29 (vinte e nove) países, segmentados nas dimensões de autonomia universitárias estudadas.

Quadro 1 - Características do bloco europeu por dimensões de autonomia universitária

Autonomia organizacional	Autonomia financeira	Autonomia de pessoal	Autonomia acadêmica
Muitas reformas de governança afetaram a autonomia organizacional das universidades. Em vários países, o seu estatuto jurídico mudou. Devido à diversidade dos quadros legislativos nacionais, as formas organizacionais individuais são difíceis de comparar. No entanto, o novo estatuto geralmente oferece maior liberdade em relação ao Estado e, na maioria dos casos, anda de mãos dadas com uma maior participação	A autonomia financeira é crucial para que as universidades atinjam os seus objetivos estratégicos, razão pela qual as restrições nesta área são vistas como particularmente limitantes. Em quase todos os países, as universidades recebem o seu financiamento público principal através de subvenções em bloco. Os orçamentos de itens de linha agora são extremamente raros. Contudo, em muitos dos sistemas que utilizam	A autonomia do pessoal permanece altamente estável em toda a Europa. Existe uma grande variedade de regras e restrições aplicáveis ao recrutamento e à fixação de salários, mas poucos desenvolvimentos, em parte, porque estas modalidades estão em grande parte relacionadas com o estatuto de funcionário público do pessoal universitário em muitos países. A este respeito, a eliminação progressiva deste estatuto continua	O processo contínuo de transição numa série de sistemas, afastando-se da acreditação de programas e rumo à garantia de qualidade externa institucional (acreditação institucional, auditorias ou revisões), está a contribuir para uma maior autonomia académica. A maioria dos países impõe alguns regulamentos sobre o número total de estudantes, e podem ser encontrados três modelos básicos.

de membros externos nos órgãos de governo das universidades.	subvenções em bloco, as possibilidades de alocação interna continuam a ser limitadas por lei.	na Áustria, nos estados alemães e no Luxemburgo, o último dos quais tem agora apenas cerca de 10% de funcionários públicos no sistema.	
--	---	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017 (PRUVOT; ESTERMANN, 2017). Dados de outubro/2023.

2.2 Fundamentos do orçamento público brasileiro

As principais diretrizes que tratam do Direito Financeiro e do Tributário encontram-se estabelecidas na Constituição Federal; na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional (CTN); na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e no Decreto nº 93.872, de 24 de dezembro de 1986 (MTO, 2021).

A Constituição de 1988, em seu art. 37, dispõe que a administração pública a ser exercida de forma direta e indireta pelos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade, publicidade e eficiência. Nas palavras de Linczuk (2012, p.17) “é em decorrência destes princípios que todo arcabouço legislativo que rege a aplicação e execução dos recursos públicos se ancora para legitimar seus atos”.

O orçamento público é regido por um conjunto de normas conhecido como princípios orçamentários, que estabelecem as regras gerais para a elaboração, controle e execução do orçamento de toda a administração pública. Segundo a 8ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), os princípios orçamentários são: unidade ou totalidade orçamentária; universalidade; anualidade ou periodicidade; exclusividade; orçamento bruto; legalidade; publicidade; transparência e não-afetação ou não vinculação das receitas (BRASIL, 2019).

Outros princípios, para além dos citados, devem ser obedecidos pela administração pública. A Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, os dispõe como os princípios da legalidade, finalidade, motivação,

razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

A Constituição, em seção específica, disciplina que leis de iniciativa do Poder Executivo, estabelecerão o sistema orçamentário no Brasil, sendo: a) o plano plurianual; b) as diretrizes orçamentárias e c) os orçamentos anuais. No regramento orçamentário, cada uma dessas leis possui titulações e periodicidades próprias. A Lei Orçamentaria Anual, conhecida como LOA e a Lei de Diretrizes Orçamentária, LDO, estabelecem-se com vigência correspondente ao exercício financeiro e a do Plano Plurianual ou PPA, possui vigência de quatro anos.

De tal forma, temos no art. 165 da CF disposto que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

A partir das conceituações dispostas na Constituição Federal, Giacomoni (2021 p. 201) destaca que “a lei do orçamento com seus anexos é a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário. (...) o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária.”

Para a Escola Nacional de Administrativa Pública (ENAP), o orçamento público deve ser percebido não somente como uma lei, mas como um instrumento de planejamento, no qual são evidenciados os recursos a serem arrecadados pelo governo e a forma em que estes serão retornados à sociedade, através da entrega de bens e serviços (ENAP, 2017).

Este ciclo orçamentário, segundo Piscitelli e Timbó (2019), requer do Estado, uma ação planejada, para a manutenção das suas atividades e execução de seus projetos, visando delimitar

período, metas, atuação, origem e o montante dos recursos arrecadados, bem como a natureza e a forma de que serão executados. Para os autores, a reforma gerencial implantada em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 200, não deixava dúvidas de que “em **cada ano** será elaborado um **orçamento-programa**, que **pormenorizará a etapa do programa plurianual** a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”, com vinculação expressa (art. 18) à “**programação governamental e ao orçamento-programa**”.

As etapas de elaboração, apreciação, votação, sanção, publicação, execução, acompanhamento e avaliação, detalhadas por Feijó, Júnior e Ribeiro (2015) como inerentes ao ciclo orçamentário, explicitam a atuação das leis de iniciativa do Executivo, LDO, LOA e PPA. A etapa do planejamento consta explicitada por meio do programa plurianual ou PPA, e o orçamento-programa, em diretrizes estabelecidas na LDO, a serem executadas conforme etapas previstas na LOA.

Neste sentido, é relevante registrar que as despesas públicas são classificadas em obrigatórias e discricionárias. Giacomoni (2019 p. 24) intitula as despesas de execução obrigatória como um “orçamento protegido” por destinarem-se a políticas públicas pré-estabelecidas em legislação ordinária permanente, contrapondo-se, portanto, com as despesas discricionárias ou não obrigatórias, cuja execução depende do comportamento das receitas e da discricionariedade atribuída ao gestor público, para sua execução.

Neste sentido, diante da exigência de lei complementar para estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dentre elas as vinculadas aos gastos com pessoal, nos termos dos art. 163 e 169 da CF, constou criada a Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal ou LRF.

Para Santos, Castaneda e Barbosa (2011), a LRF objetiva uma gestão fiscal equilibrada e eficiente, de modo a estabelecer limitações iniciais no trato do dinheiro público, sobremaneira, nos recursos destinados ao gasto público com pessoal, o qual já se observara desde a Constituição de 1967, a preocupação ao estipular a limitação deste gasto em 50% (cinquenta por cento) da receita corrente.

A LRF disciplinou, por exemplo, que as despesas com pessoal correspondem aos gastos com servidores ativos, inativos e pensionistas, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias. A classificação estabelecida na LRF possui relevância para as despesas públicas, visto que, a partir dela são verificados os limites de

gastos públicos disciplinas na Constituição, a ser observado por cada ente da federação, nos correspondentes exercícios financeiros.

Neste viés, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹⁵, publicaram em 2001, a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, para dispor sobre as normas de direito financeiro disciplinadas na Lei nº 4320, de 1964, e apresentou classificação para a despesa orçamentária, segundo a sua natureza: a) categoria econômica b) grupo de natureza da despesa c) elemento de despesa.

Naquele ato foram criadas codificações para as categorias econômicas e definidos grupos de naturezas de despesas ou GND's, modalidades de aplicação e elementos de despesas (ED), para ampliar a visualização das classificações orçamentárias e agregar em códigos os gastos públicos, conforme o seu objeto. A classificação apresentada objetivava expandir o escopo das despesas públicas e propor estruturação das contas públicas.

As despesas correntes, aquelas compreendidas por representarem os gastos com manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que “não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital” (MTO, 2023), por exemplo, são classificadas quanto à categoria econômica na codificação “3 – Despesas Correntes” e as despesas com pessoal e encargos sociais, no GND “1 – Pessoal e Encargos Sociais”. No âmbito da União, as despesas com pessoal classificadas como GND 1 e detalhadas na Tabela 1, demonstram que segundo o agrupamento de despesas, estas figuram em 7,38% (sete vírgula trinta e oito por cento) do total de despesas da União, sendo o terceiro maior gasto público no ano de 2023.

¹⁵ A partir de 1º de janeiro de 2023, através da Medida Provisória nº 1154, de 2023, convertida na Lei nº 14.600, de 2023, as estruturas do Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foram redefinidas em Ministério da Fazenda, Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e Ministério do Planejamento e Orçamento.

Tabela 1 – Orçamento da União por GND em 30/11/2023

Grupo de Natureza de Despesa	Dotação Atual em 30/11/2023 (R\$)	% sobre o total
6 – Amortização da Dívida	2.233.623.104.870	42,63%
3 – Outras Despesas Correntes	2.078.660.728.716	39,67%
1 – Pessoal e Encargos Sociais	386.478.626.595	7,38%
2 – Juros e Encargos da Dívida	325.846.563.997	6,22%
5 – Inversões Financeiras	104.588.176.679	2,00%
4 – Investimentos	72.669.387.048	1,39%
9 – Reserva de Contingência	37.429.221.042	0,71%
Total Geral	5.239.295.808.947	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do SIOP.

Importante ainda contextualizar ao debate, a existência de diversas regras fiscais. O Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2017, por meio da publicação “*Fiscal rule: at a Glance*” apresenta as regras fiscais como aquelas cujas restrições duradouras são exercidas sobre a política fiscal, mediante limitações numéricas em agregados orçamentários, destinadas, na maior parte para corrigir incentivos distorcidos e conter pressões sobre o gasto público, além de assegurar responsabilidade fiscal e sustentabilidade da dívida pública.

Em 2023, por exemplo, o Congresso Nacional, aprovou a edição de uma nova regra fiscal, intitulada como “Regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico”, disposta nos termos da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Neste novo marco fiscal, será observado um intervalo de tolerância a partir de 2024, para a aferição do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO. Conforme consta da Nota Informativa elaborada pela Consultoria-Geral de Orçamentos do Senado Federal “a flexibilidade para a geração de resultado primário está exclusivamente na margem de tolerância, que admite que se situe abaixo da meta prevista, até o montante correspondente a 0,25% (zero vírgula vinte cinco por cento) do PIB.”

Seguidamente, urge ainda, a partir dos dados da Tabela 1, a reflexão sobre a dificuldade brasileira em conciliar, o crescimento das suas despesas públicas, vinculadas ao novo regime fiscal, no caso em análise, as classificadas como GND 1 “Pessoal e Encargos Sociais”, daquelas que não estão sujeitas ao mesmo controle estatal, como é o caso das despesas como o pagamento dos juros e encargos da dívida, GND2, e da própria amortização da dívida pública, GND 6, que

somadas, representam mais de 82,31% (oitenta e dois vírgula trinta e um por cento) do orçamento da União, conforme dados extraídos em 30 de novembro de 2023, do SIOP.

Estudo conduzido pelo Senado em 2018 demonstra a existência de, pelo menos, 10 (dez) regras fiscais. Algumas são categorizadas como: i. regras de resultado, a exemplo da regra de ouro e da meta de resultado primário; ii. Regras da despesa, como a do teto de gastos primários, limites para despesas com pessoal, compensação de despesas obrigatórias de caráter continuado, geração de despesas da seguridade social; iii. Regras da receita, como a de compensação de renúncias de receitas; e iv. Regras relacionadas à dívida pública, como a de limites para dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e suas garantias.

2.3 O financiamento público das universidades federais brasileiras

Nos termos do MTO 2023, uma mesma atividade estatal pode ser financiada por diferentes fontes de recursos, tornando necessário agrupar e catalogar, sob o mesmo código comum, diversas origens de receita que porventura devam ser aplicadas da mesma forma, no financiamento de uma determinada atividade estatal.

A questão do financiamento do ensino superior se constitui em uma pauta de extensa pesquisa no ambiente acadêmico. Uma busca realizada em agosto de 2021, na base de pesquisas “*Scholar Google*”, com as expressões “*financing*” e “*higher education*”, retornou aproximados 2400 (dois e quatrocentos) resultados e junto à base de pesquisas “*Web of Science*”, no mesmo período, a fim de verificar se as mesmas expressões constavam nos resumos de publicações do tipo artigo, obteve-se 1884 (mil oitocentos e oitenta e quatro) resultados e com as expressões “*funds*” and “*higher education*” estimados 5356 (cinco mil trezentos e cinquenta e seis) resultados.

Tal debate sobre as fontes de recursos, entretanto, inicia-se no Brasil, desde o final do século XIX, com o processo de descentralização do ensino superior pelo governo central, que, conforme Brasil (1891); Sampaio (1991) e Fávero (2006) aduz como marco a Constituição de 1891, com a implantação da laicidade a todas as escolas públicas da União, Estados e Municípios, por meio do qual permitiu aos governos subnacionais, a oferta do ensino superior e criação de instituições privadas de ensino superior e secundário.

A origem da estrutura das universidades federais como conhecemos atualmente, versa a primeira universidade criada oficialmente pelo governo federal, a URJ em 1920, estabelecida como

modelo a ser observado às demais universidades. À época, o modelo proposto apesar de atribuir obrigatoriedade de apoio governamental, não estabeleceu como decorreria o financiamento dessas instituições, tampouco a vinculação patrimonial e a constituição de fundos financeiros que assegurassem o seu funcionamento e manutenção (TCU, 2008).

A organização da educação brasileira, sobremaneira a obrigatória ou básica¹⁶, constou, portanto, reestruturada na Constituição de 1988 que delimitou responsabilidades aos três entes federados. Essa nova organização, posteriormente alterada por meio de emendas e legislações complementares, com inclusive a indicação de fontes de recursos para cada uma das esferas, não alterou a forma descentralizada com que a educação é historicamente organizada no Brasil, desde o ensino desenvolvido pela Ordem Jesuíta no Brasil, 1549 a 1759, mas encaminhou algumas inovações, sobremaneira quanto aos gastos que, obrigatoriamente, deveriam ser custeados pelo poder público (PINTO, 2018).

Neste sentido, torna-se imperativo, observar o modelo de custeio da educação básica no Brasil, visto que, diferentemente do ensino superior, constou de política de fundos públicos destinados ao seu financiamento.

Destarte, em 1996 surgia o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), visando instruir meios que permitissem a efetividade do art. 211 da CF, o qual propunha a atuação colaborativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização dos sistemas de ensino, por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, o fundo, tinha a perspectiva de privilegiar e focar no ensino fundamental e na descentralização (PINTO, 2002).

O FUNDEF tinha cunho estritamente transitório e repassava automaticamente as transferências constitucionais aos Estados e Municípios, por meio da instituição de um valor mínimo *per capita* aluno, conforme fator de ponderação e etapa do aprendizado, oficializando o papel suplementar da União. O principal resultado desse mecanismo foi um processo de municipalização do ensino fundamental (PINTO, 2014).

¹⁶ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, inclui no art. 208 da CF 1988, dever do Estado em ofertar gratuita e obrigatoriamente a educação básica.

Através da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, nasceu o FUNDEB, também um fundo transitório, com data de extinção em 31 de dezembro de 2020¹⁷, que alargou a abrangência, ampliando o escopo para o ensino médio e infantil, de jovens e adultos, mas a sua estruturação não era diferente do Fundef, tendo uma metodologia distributiva e arrecadatória, com foco na receita de impostos pela União e não em toda receita tributária.

Esses dois fundos tiveram como objetivo a distribuição de recursos, buscando combater as diferenças federativas, mas exclusivamente para a educação básica. De acordo com a avaliação feita por Abrucio (2010) sobre os mecanismos de coordenação federalista, no caso brasileiro, há um paradoxo federativo e um federalismo compartimentado. Por um lado, o problema da incapacidade financeira dos entes federados, suportados pela União através de auxílios e, conseqüentemente, a perda de autonomia dos outros entes; por outro, os poucos incentivos para a ação colaborativa entre as diferentes esferas.

Na perspectiva de Arretche (2004), a Constituição, de fato, descentralizou receitas, mas não responsabilidades, resultando em superposição de ações, desigualdades territoriais na provisão de serviços públicos e um mínimo denominador comum nas políticas nacionais. Contudo, especialmente no caso da educação, a estratégia de constitucionalizar as transferências interestaduais resultou em uma concentração de autoridade no governo federal, o que permitiu a esse, instrumentos para coordenar as políticas educacionais.

Foi nesse contexto que, em 1996, coube à LDB, por seu turno, dispor sobre os recursos necessários à educação superior. A redação do art. 55 da mencionada legislação prediz que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. Tal definição, entretanto, retornou mesma tônica observada quando da criação da URJ, atual UFRJ, o legislador não dispôs sobre as fontes de recursos ou criação de fundos destinados a amparar o financiamento público dessas instituições.

Nessa mesma conjuntura, por meio do art. 70, constaram preceituados quais seriam as despesas educacionais que deveriam, nos termos da constituição federal, ser consideradas como

¹⁷ A partir de 1º de janeiro de 2021, o FUNDEB foi transformado em fundo permanente de apoio ao desenvolvimento da educação brasileira pela Emenda Constitucional nº 108/2020, o novo Fundeb foi regulamentado com a sanção da Lei nº 14.113/2020.

destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a fim de atender os objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

Nota-se, portanto, que o MDE, detalhado a seguir, compreende gastos públicos pertinentes a todos os níveis de ensino, ou seja, tanto na educação básica como no ensino superior.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

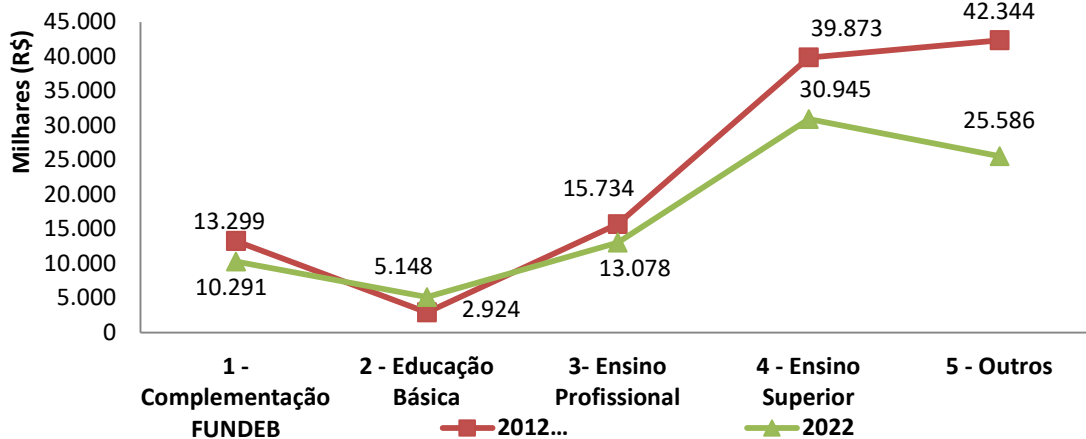
VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Os gastos com obrigatoriedade governamental, são analisados pelo Tesouro Nacional, por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) ¹⁸. Os relatórios analisados, no período de 10 (dez) anos, compreendidos entre 2012 e 2022, demonstram que as despesas com o MDE tiveram uma retração de 25,5% (vinte e cinco vírgula cinco por cento), sendo que, atualmente, mais de 34,9% (trinta e quatro vírgula nove por cento) são destinados ao ensino superior (BRASIL, 2012; 2022).

¹⁸ O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é um documento mensal disponibilizado pelo Tesouro Nacional que permite o acompanhamento e análise do desempenho das ações governamentais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Ele é exigido pela Constituição Federal, em seu artigo 165, §3º: "o Poder Executivo publicará, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)". Sua regulamentação foi feita pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece as normas para sua elaboração e publicação.

Gráfico 5 – Dotações orçamentárias de despesas típicas de MDE constantes no RREO – 2012 a 2022

(em bilhões de R\$)



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados extraídos dos relatórios RREO de 2012 e 2022
 *2012 atualizado monetariamente conforme IPCA acumulado de 2012 a 2022 = 79,713380%

O Gráfico 5, ao detalhar os gastos com MDE, por nível de ensino, permite evidenciar que a inclusão da possibilidade de financiamento de todos os diversos níveis de ensino, constou refletida na escolha do gestor público na alocação de orçamento para tal finalidade. Críticas sobre o tema são constantes, pois revelam que significativa parcela de recursos é alocada sob a categorização de “Outros”, sem que sejam explicitamente demonstrados.

Para Castro e Corbucci (2004), a incapacidade do poder público federal em ampliar os gastos em educação, no início da década de 1990, influenciados pelo processo de ajuste fiscal, reforçou a impossibilidade de atendimento pleno à crescente demanda por educação superior. O cenário de não investimento estatal no financiamento do ensino superior federal se tornou pilar para a forte expansão na oferta de vagas e o aumento das matrículas no setor privado, favorecidos por relativa desregulamentação sobre os requisitos para a criação de cursos e instituições.

Segundo Abrahão (2005), a política destinada à expansão do ensino superior brasileiro delegava maior responsabilidade à esfera privada, reforçada pela ampliação considerável da participação desse setor na oferta de vagas. O PPA elaborado pelo Governo FHC, em 1995, apresentava dois principais pressupostos, de orientação neoliberal, para a educação superior: a necessidade de ampliar a contribuição do setor na melhoria da qualidade do ensino; e oferecer recursos humanos qualificados que permitissem a modernização do país.

Em outras palavras, o REUNI exigiu uma política de continuidade por parte da próxima gestão presidencial. Em termos concretos, o repasse desse adicional de verbas não é algo efetivamente garantido. O problema fica mais evidente, quando o Decreto vincula a efetivação de tal repasse somente à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação, não deixando ao orçamento da União a responsabilidade de prover a concretude desse programa. (LUGÃO, 2015).

Dados do INEP/MEC (2020) indicam que o percentual do investimento público total em educação, no nível superior, em relação ao produto interno bruto (PIB), entre os anos 2000 e 2010, se manteve estável em 0,9% (zero vírgula nove por cento) do PIB. De fato, até aquele período, a série apresentada não expõe significativas variações, em todos os níveis de ensino, conforme Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB, por nível de ensino – Brasil 2000-2010

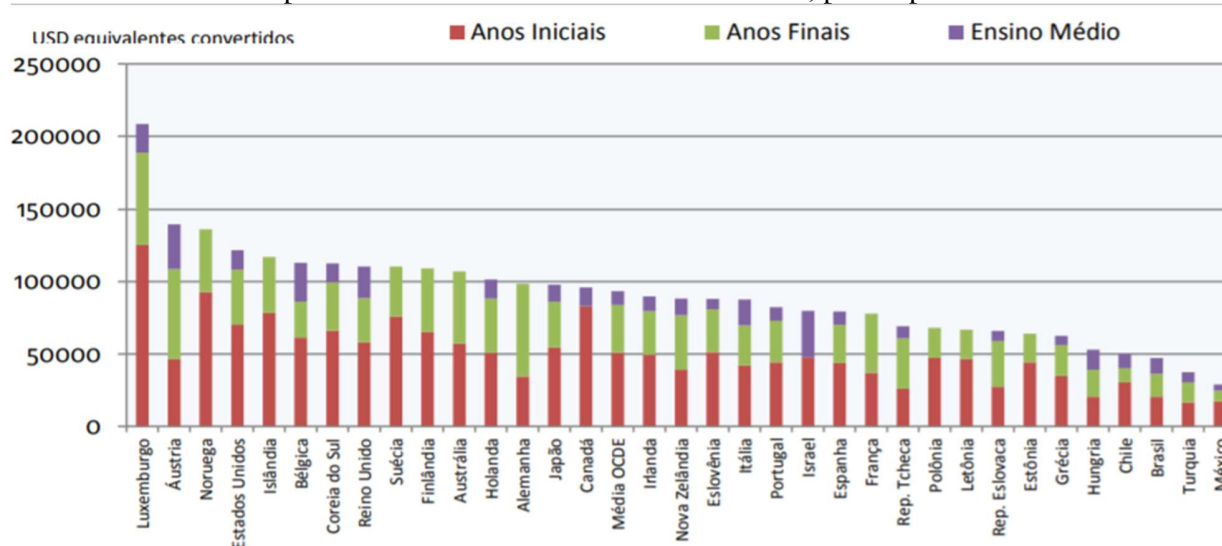
Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)							
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					Ensino Médio	Educação Superior
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental				
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais			
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9	
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9	
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	0,9	
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9	
2004	4,5	3,7	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8	
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9	
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8	
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9	
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,9	
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9	
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9	

Fonte: Inep/MEC ¹⁹

¹⁹ A metodologia adotada pelo INEP para os dados apresentados consta de <http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>.

Na maioria dos países, o gasto *per capita* na educação superior é maior ao alocado na educação básica. Segundo relatório publicado em 2018 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esta diferença no Brasil é a maior entre todos os países membros e parceiros da Organização. Ao analisarmos os dados de 2015, contidos no Gráfico 6, o gasto por estudante dos ensinos fundamental e médio figurou em aproximados \$ 3.800 (três mil e oitocentos dólares). No ensino superior, afirma a OCDE, que este constava em \$ 14.300 (quatorze mil e trezentos dólares).

Gráfico 6 – Gasto por aluno na faixa de 6 a 15 anos de idade, por etapa educacional – 2015



Fonte: Relatório OCDE (2018) – *Education at a Glance 2018*: OECD Indicators.

Castro e Corbucci (2004) destacam que dispor sobre tal diferença no país, reforça a acentuada percepção social de que o gasto público com a educação básica não é suficiente para garantir um ensino de qualidade, preceituado constitucionalmente, bem como que, ao se comparar os gastos entre o ensino superior e o básico, os hiatos somente reforçam as contradições sociais existentes.

Os desafios do financiamento do ensino superior, nas palavras de Canziani (2018), nos expõem duas relevantes vertentes. De um lado, a necessidade de possibilitar aos estudantes oriundos de extratos sociais mais carentes, apoio financeiro para o acesso e a consequente permanência no ensino superior, seja na rede pública como na privada. E por outro, a própria manutenção das atividades já existentes, sejam com recursos públicos, pela arrecadação de tributos,

via alocação orçamentária, como pela pactuação com particulares, através de doações, convênios e ou prestações de serviços e produtos desenvolvidos por estas.

Neste ponto, constam da pauta acadêmica e legislativa, proeminentes discussões que expandem as alternativas de financiamentos para a oferta de ensino público pelas instituições federais de ensino superior. Sem o intuito de estabelecer qualquer linha de corte ou rechaçar outras existentes, serão apresentadas três delas. A primeira, diz respeito à cobrança, sob condições, de mensalidade de alunos matriculados nos cursos ofertados pelas universidades. A segunda trata da criação de fundos capazes de gerar recursos arrecadados pelas IFES, a fim de ampliar as possibilidades de autonomia financeira. E a terceira, versa sobre a alteração de normativos orçamentários acerca dos recursos arrecadados diretamente pelas próprias IFES.

Recentemente, o STF (2017), efetuou julgamento sobre a amplitude da gratuidade do ensino público em estabelecimentos públicos, estabelecida no inciso IV, art. 206 da CF, o qual em abreviada síntese discutiu o recurso extraordinário 597.854, sobre interposição da Universidade Federal de Goiás contra decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), o qual havia proibido a instituição de cobrar mensalidade por um curso de especialização em Direito Constitucional.

Naquela decisão, a egrégia corte assentou que “A garantia constitucional da gratuidade de ensino não obsta a cobrança por universidades públicas de mensalidade em cursos de especialização”. Abrindo de tal feita, o pressuposto de que o ensino regular de graduação e pós-graduação, em nível de mestrado e doutorado, não se constitui objeto passível de cobrança, devendo estes ser ofertados gratuitamente, nos termos do texto constitucional.

Em contraponto, tramita na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, a PEC nº 206, de 2019, a qual visa determinar a cobrança pelas universidades públicas, de mensalidades dos seus alunos, sob algumas condições. O texto proposto altera os arts. 206 e 207 e introduz redação que ressalva as condições de gratuidade do ensino público ofertado em estabelecimentos oficiais, condicionando esta àqueles que, avaliados por comissão instituída em parâmetros a serem definidos, não disporem de recursos suficientes para custeá-lo.

Por seguinte, o governo federal, em junho de 2020, encaminhou ao Congresso Nacional, sendo autuado naquela casa sob o Projeto de Lei (PL) nº 3076, de 2020, o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se.

A redação encaminhada ao legislativo propôs a pactuação entre as instituições e a União, de contratos de resultados e se estabelece em três eixos: i. pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação; ii. Empreendedorismo e iii. Internacionalização. Dentre as ações previstas constam, dentre outras, a celebração de acordos internacionais e a de contratos de concessão de direito de nomear. O programa constou apresentado sob cinco macros objetivos:

- I – incentivar as fontes privadas adicionais de financiamento para projetos e programas de interesse de universidades e institutos federais;
- II – promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e inovação;
- III- fomentar a cultura empreendedora em projetos e programas destinados ao ensino superior;
- IV – estimular a internacionalização das universidades e dos institutos federais; e
- V – aumentar as taxas de conclusão e os índices de empregabilidade dos egressos de universidades e institutos federais.

Outro tema que urge das discussões apresentadas sobre as alternativas de financiamentos para a oferta de ensino público pelas instituições federais, trata sobre a modificação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e institui o novo regime fiscal, intitulado como “Teto de gastos”.

A proposta em tramitação no Congresso Nacional, através da PEC nº 24, de 2019, propõe alterar o § 6º do art. 107 do ADCT e estabelecer que as despesas financiadas por meio de receitas próprias, de convênios ou de doações obtidas pelas instituições federais de ensino, não restarão inclusas na base de cálculo e nos limites sujeitos ao novo regime fiscal. Em outras palavras, se objetiva com a alteração constitucional, que os recursos diretamente arrecadados pelas instituições federais de ensino sejam usufruídos por elas próprias, sendo excluídos do teto de gastos instituído pela emenda constitucional.

Em sua justificação, destacada da exposição de motivos apresentada, a deputada autora, Luisa Canziani (2019), argumenta que o teto de gastos se demonstra um “empecilho para a ampliação de fontes de recursos das universidades com o uso de recursos diretamente arrecadados”.

Somente em 2023, por meio da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, conhecido como novo arcabouço fiscal, importante medida foi autorizada, ao estabelecer, nos termos da alínea IV, § 2º, art. 3º, que:

os valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou

entidades privadas, das despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, não estariam sujeitos aos limites de empenho estabelecidos na nova normal fiscal, o que pode impulsionar as arrecadações nessas instituições.

Amaral (2008), em estudo que objetivou, dentre outros, discutir o processo de autonomia e financiamento das IFES e as fontes de recursos financeiros utilizados pelas próprias Instituições, detalhou as contribuições de CONCEIÇÃO *et al* (1998), VELLOSO (2000), JONGBLOES; MAASSEN (1999) e apontou a existência de quatro mecanismos utilizados pelos Estados para financiar do ensino superior. O financiamento incremental ou inercia, o financiamento por fórmulas, o financiamento contratual e o financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes.

No financiamento incremental ou inercial, os recursos financeiros destinados num determinado ano se baseiam nos recursos do ano anterior. O financiamento por fórmulas se apresenta com a identificação de variáveis ou indicadores institucionais que representam um resultado a ser atribuído a cada instituição. No financiamento contratual, como o próprio nome indica, se pressupõe que as partes, instituição e o Estado, pactuarão termos, as quais se comprometem realizá-las, sob premissas e contrapartidas, estabelecidas. Por fim, ao mencionar o financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes, cita-se a utilização de cheques educacionais, verificados sob a forma de parcelas destinadas a serem repassadas em acompanhamento à frequência dos estudantes (AMARAL, 2008).

De tal feita, é possível inferir que as propostas apresentadas sobre as oportunidades de financiamento para a educação superior, respaldam-se em extensa discussão acadêmica e, excetuando convergências necessárias à legislação publicada em atos posteriores, não produzem modificações aos modelos já apresentados.

Importa contextualizar junto ao tema, por possuírem características indutoras ao debate do financiamento da educação superior, duas significantes particulares das IFES. A primeira relaciona-se a existência de matrizes de distribuição dos recursos orçamentários discricionários (ou não obrigatórios) alocados em LOA, a partir da disciplina contida no Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. A segunda, correlata-se a redação contida no documento Decisão 408/2002 –

Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU), que atribuiu obrigatoriedade de fazer constar pelas universidades e institutos da rede federal de ensino, a apuração de indicadores de desempenho em seus relatórios de gestão, apresentados anualmente.

Assim, ainda que existam outras matrizes ou metodologias que possam disciplinar a distribuição de despesas discricionárias junto ao conjunto de universidades e institutos, duas delas serão apresentadas neste estudo: i. Matriz Orçamento de Outros Custeios e Capital, conhecida também como Matriz OCC ou Matriz Andifes e ii. Matriz do Programa Nacional de Assistência Estudantil ou Matriz PNAES.

A Matriz OCC ou ANDIFES, dado a importante atuação da Associação na construção do modelo, consiste em um esquema matemático, baseado no “modelo holandês”, destinados a distribuir recursos que financiam as despesas de custeio e investimento das instituições. Conforme aponta relatório de 2006, publicado pela Secretaria de Educação Superior (ANDIFES, 1994), a primeira versão da matriz, constou editada em 1994, por meio da Portaria MEC nº 1285, de 30 de agosto de 1994. O modelo à época, estabelecia que o financiamento se daria em duas etapas: uma destinada ao orçamento de manutenção e outra ao orçamento de Investimento.

A partir de 2003, surgia um novo modelo, adotado com atualizações até os dias atuais, que levava em consideração os 10 (dez) itens de despesas com maior impacto orçamentário. Os itens priorizados foram: energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações, correios, vigilância, limpeza, diárias, passagens, combustíveis e manutenção de frota de veículos, que se caracterizam como valores mínimos destinados ao custeio básico de funcionamento das instituições.

A partir da implantação do REUNI e das políticas públicas que se sucederam para a expansão da educação superior no país, constou editado o Decreto nº 7.233, de 2010 e posteriormente, a Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013 e alterações, que institucionalizavam parâmetros, quantitativos e qualitativos, a serem observados na distribuição de recursos às IFES.

Para a distribuição desses recursos, restaram estabelecidos conceitos e metodologias de cálculos a serem observados para os cursos presenciais de graduação e pós-graduação, sendo que 90% (noventa por cento) da distribuição constam de variáveis quantitativas, estabelecidas no cálculo do aluno equivalente²⁰ e na relação de eficiência extraída do quantitativo de docentes por

²⁰ O cálculo do índice aluno equivalente considera o número de diplomados; a duração média do curso; o coeficiente de retenção; o número de ingressantes; o bônus por turno noturno; e o bônus por curso fora de

curso/aluno equivalente. Enquanto outros 10% (dez por cento) de critérios qualitativos, como: i. as notas de avaliação dos cursos, efetuadas por órgãos como CAPES e INEP e ii; peso a ser atribuído aos cursos, conforme agrupamento de áreas de conhecimento.

De igual maneira, a partir de 2007, com a instituição do PNAES²¹, outra matriz de distribuição de recursos seria concebida, a Matriz PNAES, visando disciplinar o contido no Decreto nº 7.234, de 2010, o qual estabelecia que as despesas do programa correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC ou às IFES, compatíveis com a quantidade de beneficiários e as dotações orçamentárias existentes (BRASIL, 2010).

A distribuição de recursos do PNAES proveu-se das bases estabelecidas na Matriz OCC e foi definida na 46ª Reunião do Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), realizada em 10/2009 em Belo Horizonte. Conforme expõe Machado (2017), a Matriz PNAES é conhecida como uma matriz setorial específica e considera os índices de aluno equivalente e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), para distribuição de recursos.

É neste contexto, que se apresentam os indicadores de desempenho fixados no Acórdão nº 408, de 2002 – TCU Plenário, para os cálculos de custos no âmbito das instituições federais de ensino superior. Embora segundo o próprio MEC e o TCU (2010 p. 3), os “indicadores devem ser considerados apenas como ferramenta auxiliar no acompanhamento do desempenho das entidades”, estes revelam importantes dados sobre o funcionamento das instituições.

Extrai-se, portanto, a partir do Acórdão, os seguintes indicadores de desempenho: a) custo corrente/aluno; b) aluno/professor; c) aluno/funcionário; d) funcionário/professor; e) Grau de Participação Estudantil (GPE); f) Grau de Envolvimento; g) Conceito CAPES; h) Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD) e i) Taxa de Sucesso na Graduação (TSG).

Conforme expõe Pereira (2019, p.333), comparar “IES que desenvolvem atividades voltadas ao ensino, pesquisa e extensão com forte atuação comunitária por meio de hospitais, teatros, museus etc. com outras envolvidas basicamente com a oferta de cursos superiores e com baixos níveis de atuação na comunidade”, pode representar profundas ambiguidades e distorções.

sede. Para detalhamento desse cálculo acessar <
http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/calculo_aluno_equivalente_orcamento_2005.pdf>.

²¹ Portaria Normativa MEC nº 39, de 12 de dezembro de 2007, posteriormente regulamentada no Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.

Para Richartz, Borgert e Cavichioli (2020) apud Amaral (2004), modelos extremamente simplificados, podem não representar a efetividade do “custo do aluno”, pois possivelmente não levarão em consideração as diversas realidades existentes entre as instituições. Tampouco, representarão o efetivo gasto público com o ensino, sejam os representados pelas atividades de pesquisa ou de extensão.

Conforme preceitua Magalhães *et al.* (2006), é salutar o desenvolvimento de metodologia que compreendam as diversas particulares de todas as IFES, mas em sua ausência, torna-se imperioso, como base para que as instituições possam criar as suas próprias metodologias, a série de indicadores de gestão propostos pelo TCU.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização da natureza da pesquisa

Esta pesquisa é de natureza mista, qualitativa e quantitativa, com caráter exploratório-descritivo, pois pretende ampliar os conhecimentos sobre um tema e ao mesmo tempo detalhar suas particularidades, por meio da especificação de características, tendências e relevância, mas, sem caráter generalizador (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

Para Severino (2013), quanto aos objetivos, a pesquisa exploratória visa levantar informações bibliográficas sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação do objeto em estudo. A pesquisa bibliográfica deve ser realizada a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses e normativas governamentais.

A pesquisa descritiva exige do pesquisador, reunir um conjunto de informações sobre o tema pesquisado, com a descrição de fatos fenômenos de realidade observada (TRIVIÑOS, 1987).

Ao somar o levantamento bibliográfico característico da pesquisa exploratória às informações coletadas e analisadas na pesquisa descritiva, mediante a análise documental a ser realizada, objetiva-se conjugar o maior número de elementos para avançar sobre os objetivos de pesquisa expostos anteriormente.

Quanto à natureza ou abordagem qualitativa, se assumem as preceituações de Godoy (1995), que indicam os estudos qualitativos como aqueles que têm a análise de dados empíricos como foco central, ressaltando o contato direto do pesquisador com o ambiente a ser estudado.

A descrição, sobretudo na comunicação dos resultados bem como na explanação do ambiente da pesquisa, ocupa papel fundamental na abordagem qualitativa, uma vez que possibilita a compreensão ampla do contexto estudado.

A abordagem quantitativa por sua vez, direciona o pesquisador a um roteiro estabelecido, com etapas pré-determinadas, pautadas em explicações matemáticas e modelos estatísticos (GODOY, 1995; MUSSI, *et al.*, 2018).

Neste sentido, evidencia-se que a abordagem quantitativa ora aplicada nesse estudo, permite viabilizar e analisar as universidades federais agrupadas, a fim de conferir certo grau de comparação entre essas instituições, bem como avaliar as possíveis divergências entre essas

instituições e, por fim, estabelecer a qual significativo o orçamento de pessoal ativo e inativo, representa no âmbito das universidades selecionadas para essa pesquisa.

3.2 Caracterização da amostra

Com a perspectiva de avançar sobre os objetivos específicos dois a quatro, descritos no item 1.2. deste estudo, foram realizadas análises qualitativas e quantitativas, a partir da amostra de um conjunto de universidades.

Neste ambiente, conforme apresentado na Tabela 3, propõe-se o agrupamento das 63 (sessenta e três) universidades federais, excluídas as 06 (seis) criadas entre 2018 e 2019, por ainda estarem em processo de consolidação do quadro de pessoal, em 03 grandes segmentações de organização, considerando o somatório das dotações empenhadas e liquidadas no quinquênio de 2018 a 2022, das despesas classificadas em GND “1 – Pessoal e Encargos Sociais”, nos termos do MTO 2023. Nesta fase, foram escolhidas as 3 (três) universidades a partir da alocação de despesas com pessoal de cada grupo, para análise quantitativa e 1 (uma) para análise qualitativa, mediante a realização de entrevistas semiestruturadas.

Tabela 3 – Critério de agrupamento das Universidades por gasto com pessoal e encargos (GND1)

Grupo	Critério	R\$ Mil (Preços Correntes)
Grupo1	Soma das dotações empenhadas e liquidadas no quinquênio de 2018 a 2022	R\$ 2.000.000.000,00
Grupo2		de R\$ 2.000.000.001,00 a R\$ 5.000.000.000,00
Grupo3		R\$ 5.000.000.001,00

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos pelo SIOP. Base Outubro/2023.

Conforme apresentado na Tabela 4 abaixo, as 63 (sessenta e três) universidades foram reunidas em razão do somatório das dotações de GND 1, empenhadas e liquidadas, no quinquênio de 2018 a 2022, sendo assim apresentados: a) o grupo 1 composto por 29 (vinte e nove), representando 14,45% (quatorze vírgula quarenta e cinco por cento) do total orçamentário das universidades federais; b) o grupo de 2 composto por 19 (dezenove) universidades, representando 31,43% (trinta e um vírgula quarenta e três por cento) do total orçamentário e c) grupo 3 composto

por 15 universidades, representando 54,12% (cinquenta e quatro vírgula doze por cento) do total orçamentário.

Tabela 4 – Universidades federais por grupo de gasto com pessoal e encargos (GND1), no quinquênio 2018 a 2022 (em milhões de R\$):

Grupo	Universidade	Região	Somatório Empenhado Liquidado Quinquênio (R\$)	% sobre o grupo Universidades
Grupo1	Universidade Federal do Sul da Bahia	NE	411,4	0,19%
Grupo1	Universidade Federal do Oeste da Bahia	NE	412,6	0,19%
Grupo1	Universidade Federal do Cariri	NE	434,8	0,20%
Grupo1	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	NE	516,5	0,24%
Grupo1	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	NO	522,9	0,24%
Grupo1	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	SL	571,1	0,27%
Grupo1	Universidade Federal da Integração Latino Americana	SL	626,6	0,29%
Grupo1	Universidade Federal do Oeste do Pará	NO	756,1	0,35%
Grupo1	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	NE	758,3	0,35%
Grupo1	Fundação Universidade Federal do Amapá	NO	823,9	0,38%
Grupo1	Fundação Universidade Federal de Roraima	NO	970,2	0,45%
Grupo1	Universidade Federal de Itajubá	SD	1.006,3	0,47%
Grupo1	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	CO	1.011,3	0,47%
Grupo1	Universidade Federal de Alfenas	SD	1.016,5	0,47%
Grupo1	Universidade Federal Rural da Amazônia	NO	1.026,5	0,48%
Grupo1	Universidade Federal da Fronteira Sul	SL	1.053,8	0,49%
Grupo1	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	SD	1.175,4	0,55%
Grupo1	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	NE	1.205,0	0,56%
Grupo1	Fundação Universidade Federal de Rondônia	NO	1.263,9	0,59%
Grupo1	Fundação Universidade Federal do ABC	SD	1.265,8	0,59%
Grupo1	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	NE	1.268,3	0,59%
Grupo1	Fundação Universidade Federal do Pampa	SL	1.386,5	0,65%
Grupo1	Fundação Universidade Federal de São João del-Rei	SD	1.390,1	0,65%
Grupo1	Fundação Universidade Federal do Tocantins	NO	1.481,1	0,69%
Grupo1	Fundação Universidade Federal do Acre	NO	1.494,2	0,70%
Grupo1	Universidade Federal de Lavras	SD	1.635,9	0,76%
Grupo1	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	SD	1.713,5	0,80%
Grupo1	Fundação Universidade do Rio de Janeiro	SD	1.858,2	0,87%
Grupo1	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto	SD	1.911,1	0,89%
Grupo1 Total	29 Universidades		30.967,8	14,45%

Grupo2	Fundação Universidade Federal do Rio Grande	SL	2.175,4	1,02%
Grupo2	Universidade Federal Rural de Pernambuco	NE	2.779,5	1,30%
Grupo2	Fundação Universidade Federal de São Carlos	SD	2.919,7	1,36%
Grupo2	Fundação Universidade do Amazonas	NO	3.022,2	1,41%
Grupo2	Fundação Universidade Federal de Sergipe	NE	3.041,9	1,42%
Grupo2	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	SD	3.061,6	1,43%
Grupo2	Universidade Federal de Campina Grande	NE	3.068,2	1,43%
Grupo2	Fundação Universidade Federal do Piauí	NE	3.367,4	1,57%
Grupo2	Fundação Universidade Federal de Pelotas	SL	3.433,3	1,60%
Grupo2	Fundação Universidade Federal do Maranhão	NE	3.448,7	1,61%
Grupo2	Universidade Federal de Juiz de Fora	SD	3.690,0	1,72%
Grupo2	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	CO	3.738,9	1,74%
Grupo2	Universidade Federal de Alagoas	NE	3.791,5	1,77%
Grupo2	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	CO	3.795,9	1,77%
Grupo2	Fundação Universidade Federal de Viçosa	SD	4.050,0	1,89%
Grupo2	Universidade Federal do Espírito Santo	SD	4.152,5	1,94%
Grupo2	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	SL	4.369,2	2,04%
Grupo2	Universidade Federal de São Paulo	SD	4.658,4	2,17%
Grupo2	Universidade Federal de Uberlândia	SD	4.788,9	2,23%
Grupo2 Total	19 Universidades		67.353,0	31,43%
Grupo3	Universidade Federal de Goiás	CO	5.429,9	2,53%
Grupo3	Universidade Federal de Santa Maria	SL	5.490,6	2,56%
Grupo3	Universidade Federal do Pará	NO	6.022,5	2,81%
Grupo3	Universidade Federal do Ceará	NE	6.181,6	2,88%
Grupo3	Universidade Federal de Santa Catarina	SL	6.981,1	3,26%
Grupo3	Universidade Federal de Pernambuco	NE	7.068,4	3,30%
Grupo3	Universidade Federal do Paraná	SL	7.102,2	3,31%
Grupo3	Universidade Federal da Bahia	NE	7.154,7	3,34%
Grupo3	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	NE	7.212,2	3,37%
Grupo3	Fundação Universidade de Brasília	CO	7.812,8	3,65%
Grupo3	Universidade Federal da Paraíba	NE	8.111,1	3,78%
Grupo3	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	SL	8.752,3	4,08%
Grupo3	Universidade Federal de Minas Gerais	SD	9.193,1	4,29%
Grupo3	Universidade Federal Fluminense	SD	9.227,3	4,31%
Grupo3	Universidade Federal do Rio de Janeiro	SD	14.251,7	6,65%
Grupo3 Total	15 Universidades		115.991,6	54,12%
Total Geral	63 Universidades		214.312,3	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos pelo SIOP. Base Outubro/2023.

A partir desse agrupamento, foram selecionadas 3 (três) universidades e optou-se por escolher todas da mesma região geográfica. A escolha deu-se pela inserção deste pesquisador nas correspondentes Unidades Federativas, Mato Grosso do Sul (MS) e Distrito Federal (DF), seja pelos vínculos acadêmico, profissional e ou de residência.

Assim, para as universidades selecionadas: Grupo 1: Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); Grupo 2: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), ambas do MS e Grupo 3: Fundação Universidade de Brasília (UNB) do DF, foram aplicadas análises quantitativas e comparativas das despesas com pessoal versus os indicadores de gestão verificados pelo TCU, no trato do gasto público com pessoal.

Diante das 3 (três) universidades selecionadas, 1 (uma) delas foi selecionada, visando a realização de entrevistas junto aos gestores das áreas de pessoal, orçamento e finanças. A escolha da UFGD deu-se pela facilidade e disponibilidade dos entrevistados. Observa-se que a UFGD, não estava em processo de eleição no momento da realização das entrevistas. No total foram realizadas 3 (três) entrevistas no ano de 2023, conforme descrito em detalhe no item 3.3, a seguir.

Os gestores entrevistados, já ocuparam cargos de Pró-reitor, Diretor ou Decano da área de pessoal, orçamento ou finanças. De modo que, suas atribuições correlatam-se a gestão das dinâmicas com contratação de pessoal, autonomia universitária e gasto público de pessoal.

3.3 Instrumentos de pesquisa e coleta de dados

Conforme apresentado no item 3.2, utilizou-se dados primários obtidos das entrevistas semiestruturadas. A realização das 3 (três) entrevistas com os gestores da UFGD, seguiu roteiro próprio, nos termos do documento Apêndice A e visou identificar como e onde a gestão do gasto público com pessoal é exercida como ferramenta para o exercício da autonomia universitária na tomada de decisão pelos gestores das universidades, objetivo específico 3 (três) deste estudo.

Seguidamente, ainda enquanto coleta de dados, foram utilizados dados secundários como: portarias, regimentos, notas técnicas, estatutos e bancos de dados com informações estatísticas das despesas de pessoal, servidores, remunerações, ingressos por concurso ou processo seletivo, cargos e funções, dentre outros, enquanto fontes para análise documental.

Sobre os dados orçamentários, se oportuna mencionar que as informações analisadas nesse estudo, constam de acesso público disponível no Painel do Orçamento Federal e podem ser obtidos

também no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) e Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Os dados obtidos, visando a extração dos relatórios orçamentários, priorizaram dois filtros: ano exercício (ano de 2010 a 2022) e grupo de natureza de despesa (1 a 9), detalhados nos campos: a) ano exercício (código); b) poder órgão (código e descrição); c) órgão (código e descrição); d) unidade orçamentária (código e descrição); e) resultado primário – Lei (código e descrição); f) categoria econômica (descrição); g) GND (descrição); h) elemento de despesa (código e descrição); i) subelemento de despesa (código); j) Iduso (código e descrição); k) ação orçamentária (código e descrição); sob os agrupamentos quantitativos de valores de despesas em momentos orçamentários: i) PLOA; ii) LOA (SIAFI); iii) autógrafo; iv) dotação atual; v) despesa empenhada liquidada e vi) despesa paga.

Os dados quantitativos de pessoal, utilizados para analisar a expansão e as contratações de servidores públicos e empregados na União, no período de 2010 a 2022 e extraídos do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), a partir da aba “Faça Você mesmo” do Painel Estatístico de Pessoal (PEP), foram imputados os seguintes agrupamentos quantitativos: a) número de servidores (quantidade); b) carreiras (descrição); c) ingressos (quantidade); d) cargos e funções (descrição), em seção e ainda: e) mês da despesa (descrição); f) poder (descrição); g) natureza jurídica (descrição); h) órgão superior (descrição); i) órgão (código e descrição) e j) grupo situação do vínculo (descrição), em dimensão, com as métricas: i. despesas em % e ii. quantitativo, conforme o caso. Relevante citar que, em ambas as extrações, constaram criadas categorias adicionais, que possibilitassem, dentre o conjunto de 334 (trezentos e trinta e quatro) unidades orçamentárias, identificar quais correspondessem ao grupo de universidades federais, institutos federais e hospitais universitários e a partir desses acessos, foram realizadas as interpretações de relatórios sobre as despesas públicas das universidades federais, detalhadas ao longo deste trabalho.

3.3.1 Revisão bibliográfica

Visando a realização de revisão bibliográfica, como dados secundários, foram considerados os originados a partir da busca avançada nas seguintes bases de dados: SCOPUS, *Web of Science*, *Google Scholar*, SciELO, Banco de Teses e Dissertações da USP, BVS e Portal de Periódicos da Capes. As principais palavras-chave da investigação foram: “*public higher education*”; “*federal*

universities”; “*university autonomy*” e “*staff expenses*”, do português “ensino superior público”; “universidades federais”; “autonomia universitária” e “despesas com pessoal”. Não obstante, tal busca também resultou em ampliação da literatura por meio dos artigos analisados.

A consolidação das consultas realizadas junto à base “*Web of Science*” retornou o total de 116 (cento e dezesseis) publicações, sendo: 54 (cinquenta e quatro) oriundas das combinações “*public higher education*” e “*university autonomy*”; 62 (sessenta e duas) da combinação “*federal universities*” and “*university autonomy*”; e 0 (zero) resultados da associação de “*staff expenses*” e “*university autonomy*”. As referências obtidas foram armazenadas e organizadas com a utilização do software *EndNote Web*.

De modo contínuo, registra-se que a fim de sistematizar a revisão teórica sobre os atuais mecanismos que possibilitam a atuação sobre a gestão administrativa e financeira, quanto à contratação e gestão do gasto público com pessoal como principal ferramenta para a consolidação do referencial teórico, constaram selecionados dados secundários, extraídos da base de pesquisa “*Web of Science*”, por figurar como uma das principais plataformas referenciais de citações científicas adotadas no ambiente acadêmico, com facilidade de exportação de dados, aplicação de filtros e capilaridade de citações necessárias ao recorte do tema a ser pesquisado.

Detalhadamente, informa-se que constou realizado ingresso na plataforma de pesquisa escolhida por meio de acesso remoto ao Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), mediante *login* credenciado pela UFLA junto à Comunidade Acadêmica Federada (CAFe). Após acesso, constou efetuado clique na aba “Buscar base” disponibilizada na parte superior esquerda do portal CAPES e selecionada a base “*Web of Science - Coleção Principal (Clarivate Analytics)*”.

Após acesso à base, novo *login* de usuário constou inserido, visando registro das consultas efetuadas e posterior sistematização das referências obtidas. A seguir, foram inclusas as palavras-chave da investigação na aba “Documentos” com a seleção de “todos os campos”, sob o idioma parametrizado como padrão da ferramenta, o inglês. Os principais *strings* ou expressões, utilizados foram: “*public higher education*”; “*federal university*”; “*university autonomy*” e “*staff expenses*”, do português “ensino superior público”; “universidades federais”; “autonomia universitária e “despesas com pessoal”.

Em conformidade com o escopo do trabalho, cujo objeto consiste em investigar a autonomia universitária e sua relação com as despesas com pessoal, optou-se pela premissa de que a expressão

"*university autonomy*" deveria constar fixada em todas as buscas a serem realizadas. De tal modo, foram efetuadas 3 (três) combinações de resultados: i. "*public higher education and university autonomy*"; ii. "*federal universities and university autonomy*" e iii. "*staff expenses and university autonomy*".

Adicionalmente às palavras-chave digitadas, foram aplicados filtros adicionais, no intuito de refinar e delimitar as consultas: a) ano da publicação: 2016 a 2022; b) tipo de documento: artigos; c) idiomas: inglês, espanhol e português; d) país: Brasil e e) área de pesquisa: *Business; Business Finance; Economics; Education Educational Research; Education Scientific Disciplines; Government Law; Humanities Multidisciplinary; Management; Political Science; Public Administration; Social Issues e Social Sciences Interdisciplinary*.

Registra-se que, a fim de minimizar eventuais lacunas na formação da base referencial a ser construída, foram realizadas buscas adicionais nas seguintes bases de dados: SCOPUS, Google Acadêmico "*Scholar Google*" e SciELO.

3.4 Procedimentos para a análise de resultados

De imediato, é imperioso mencionar que a autonomia universitária compreendida neste estudo, avançará sobre a abordagem teórica correlata àquelas inerentes a autonomia da gestão financeira, patrimonial e administrativa. De igual maneira, sobre o orçamento público, a abordagem a ser efetuada restringir-se-á àquelas que tratam dos gastos públicos com pessoal.

Dito isto, no intuito de avançar sobre o primeiro objetivo específico, adotou-se a revisão bibliográfica como procedimento de pesquisa, a fim de ampliar o conhecimento sobre o tema e possibilitar identificar o situacional teórico da matéria. Em relação aos objetivos específicos dois e três, foram realizadas análises qualitativas e quantitativas, a partir do conjunto de universidades federais.

A técnica utilizada para o tratamento dos dados coletados foi a de Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977), que visa identificar o que está sendo tratado por determinado tema (VERGARA, 2012).

Para BARDIN (1977, p. 42) a técnica é definida como "um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de

conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”

A seguir, a análise dos dados e consequente apresentação de resultados, ocorreu a partir da segmentação disposta nas Tabelas 7 a 9. Sendo que, especificamente, para alcançar os dois últimos objetivos específicos, quais sejam, apontar, a partir dos gastos públicos com pessoal, como as Universidades Públicas federais, utilizaram o princípio da autonomia universitária na gestão da despesa com pessoal e propor debates e reflexões, apresentados como recomendações, no âmbito acadêmico e ministerial sobre a importância da gestão do gasto público com pessoal enquanto ferramenta para garantir o exercício da autonomia nas universidades públicas federais brasileiras, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, analisadas, por meio de codificação temática com auxílio do software MAXQDA (2024)²².

Frases e parágrafos foram definidos como unidades de análise, tendo sido agrupadas nas seguintes categorias: i) percepções sobre o exercício da autonomia universitária; ii) contratações de pessoal e iii) qualidade do gasto público de pessoal. Destaca-se que, tais categorias foram definidas *à posteriori* à realização das entrevistas, utilizando-se, portanto, de uma grade de análise aberta.

Diante do emprego da técnica, revisitou-se as conceituações dispostas no referencial teórico, capítulo 2 deste estudo, inerentes à autonomia administrativa e financeira, as despesas com pessoal no serviço público brasileiro, os principais fundamentos do orçamento público brasileiro, as características das despesas com pessoal nas universidades federais e o financiamento do ensino superior e a partir dos resultados verificados no trato das despesas e contratações com pessoal no âmbito dessas Universidades.

3.5 Resumo metodológico

Em resumo, visando alcançar o objetivo geral desta pesquisa, o trabalho apresenta-se com a seguinte exposição metodológica:

²² O MAXQDA é um software acadêmico para análise de dados qualitativos e métodos mistos de pesquisa e está disponível para sistemas operacionais Windows e Mac. O MAXQDA auxilia na análise de todos os tipos de dados não estruturados, tais como análise de conteúdo, entrevistas, discursos, grupos focais, arquivos de áudio/vídeo/imagem, dados do Twitter entre muitas outras possibilidades. MAXQDA (2024).

Quadro 2 - Estrutura metodológica da pesquisa

Objetivo geral da pesquisa: é analisar a implementação da autonomia universitária nas universidades públicas federais em relação aos aspectos da administração financeira, especificamente na contratação de pessoal.		
Objetivos específicos	Fontes de dados	Procedimentos de coleta de dados
I - Situar o exercício da autonomia de contratação e administração de pessoal, no contexto da autonomia universitária prevista na CF/88	Dados Secundários	Pesquisa documental por meio de artigos científicos nas seguintes bases de dados: SCOPUS, <i>Web of Science</i> , <i>Google Scholar</i> , SciELO, Banco de Teses e Dissertações da USP, BVS e Portal de Periódicos da Capes. As principais palavras-chave da investigação foram: “ <i>public higher education</i> ”; “ <i>federal universities</i> ”; “ <i>university autonomy</i> ” e “ <i>staff expenses</i> ”.
II - Identificar como e onde a gestão do gasto público com pessoal é exercida como ferramenta para o exercício da autonomia universitária na tomada de decisão pelos gestores das universidades	Dados primários e secundários	Análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas, como dados primários, a partir da categorização criada e com a utilização do software de análise de conteúdo MAXQDA e; Portarias, regimentos, notas técnicas, estatutos e bancos de dados com informações estatísticas das despesas de pessoal, servidores, remunerações, ingressos por concurso ou processo seletivo, cargos e funções, dentre outros, enquanto fontes para análise documental como secundários.
III - Apontar, a partir dos gastos públicos com pessoal, como as Universidades Públicas federais, utilizaram o princípio da autonomia universitária na gestão da despesa com pessoal.	Dados primários e secundários	Análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas, como dados primários, a partir da categorização criada e com a utilização do software de análise de conteúdo MAXQDA e; Painel do Orçamento Federal e podem ser obtidos também no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) e SIAFI como secundários.
IV - Propor debates e reflexões, apresentados como recomendações, no âmbito acadêmico e ministerial sobre a importância da gestão do gasto público com pessoal enquanto ferramenta para garantir o exercício da autonomia nas universidades públicas federais brasileiras.	Dados primários e secundários	Consolidação dos procedimentos I a III, citados no presente Quadro.

Fonte: Elaborado pelo autor. Fevereiro, de 2024.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Os gastos com pessoal no serviço público federal

A Lei nº 4320, de 1964, ao disciplinar as normas sobre o direito financeiro no âmbito da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, estabelece que as despesas com pessoal civil e militar, encargos diversos, inativos e pensionistas, devam ser classificadas na categoria econômica “Despesas Correntes”, ou seja, aquelas despesas que não contribuem, diretamente, na constituição de um bem de capital.

Nesta sequência, o gasto com pessoal e encargos sociais, em virtude da sua relevância e magnitude para a gestão fiscal, recebeu tratamento destacado no ordenamento jurídico. O art. 169 da CF, reproduzido a seguir, disciplinou que os gestores públicos, no computo dos gastos totais com pessoal ativo, inativos e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deveriam respeitar limites a serem estabelecidos em lei complementar, a fim de assegurar condições para tais dispêndio:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Assim, coube à LRF, em seu art. 19, disciplinar quais seriam os limites a serem observados pelos entes federativos. De tal modo, os entes, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, deveriam respeitar limites percentuais às suas próprias receitas correntes líquidas (RCL), a serem apurados anualmente, a fim de assegurar condições para honrar os gastos totais com pessoal.

Logo, adicionalmente aos limites a serem observados na LRF, o gestor público deveria ainda, para a admissão ou contratação de pessoal por órgãos e entidades da administração pública federal, valer-se de expressa autorização específica na LDO, além da existência de dotação orçamentária adequada e suficiente na respectiva LOA, e quando esta for caracterizada como aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, cunha-se observar as definições contidas nos arts. 16, 17 e 21 daquele diploma.

Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer como requisito para a expansão de gastos obrigatórios, a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e de detalhada metodologia de cálculo sobre o impacto a ser observado, ressaltava a necessidade de se explicitar o constante equilíbrio das contas públicas, de modo a não comprometer a compatibilidade de contratações com as metas de resultados das políticas públicas a serem oferecidas à sociedade.

Daquela forma, para que pudessem ser verificados os limites disciplinados na lei fiscal, as despesas com pessoal foram caracterizadas na LRF, como aquelas que correspondem aos gastos com servidores ativos, inativos e pensionistas, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, devendo ser ainda considerada, as despesas decorrentes de sentenças judiciais e com pensões especiais, desde que vinculadas ao exercício de cargo público federal.

Continuamente, a Portaria interministerial nº 163, de 2001, ao ampliar o escopo das despesas públicas e propor estruturação das contas públicas, classificou as despesas com pessoal e encargos sociais, quanto à categoria econômica na codificação “3 – Despesas Correntes” e no GND “1 – Pessoal e Encargos Sociais”.

Entretanto, algumas despesas destinadas ao pagamento de servidores, empregados públicos, e, seus dependentes, não são caracterizados como gastos com pessoal e encargos sociais (MTO, 2023). A disciplina atual, ratificada no art. 14 da Lei nº. 14.791, de 29 de dezembro de 2023, LDO 2024, prediz que:

§ 1º Não constituem despesas com pessoal e encargos sociais, ainda que processadas em folha de pagamento, entre outras, as relacionadas ao pagamento de assistência pré-escolar de dependentes de servidores civis, militares e empregados públicos, saúde suplementar de servidores civis, militares, empregados públicos e seus dependentes, diárias, fardamento, auxílios alimentação ou refeição, moradia, transporte de qualquer natureza, ajuda de custo concernente a despesas de locomoção e instalação decorrentes de

mudança de sede e de movimentação de pessoal, de caráter indenizatório no exterior e quaisquer outras indenizações, **exceto as de caráter trabalhista previstas em lei. (grifos nossos)**

É imperativo compreender a adequada classificação orçamentária, para a análise das despesas públicas como conhecemos atualmente. A classificação estabelecida na LRF e detalhada na Portaria Interministerial de 2001 são instrumentos que, a partir deles, possibilitam a verificação pelas Cortes de contas, os limites de gastos públicos a ser verificado em cada ente da federação.

Sobre esse tema, De Oliveira e Cavalcante (2020) afirmam que as definições acerca dos conceitos das despesas com pessoal, disciplinadas no art. 18 da LRF são satisfatórias e suficientes, para o controle constitucional a ser verificado junto aos entes federativos. Todavia, apesar de satisfatório, em razão das constantes reinterpretações adotadas pelos tribunais de contas estaduais e municipais, a harmonização de tais parâmetros de gestão fiscal pública tornou-se objeto de acordo de cooperação técnica, celebrado em 2018 entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a STN.

No âmbito do gasto público da União, as despesas com pessoal, classificadas como GND 1, constam estimadas em R\$ 407,1 (quatrocentos e sete bilhões, vírgula um milhões de reais) e representam para o ano de 2024, aproximados 7,34% (sete vírgula trinta e quatro por cento) do total do orçamento da União, estimado em R\$ 5.543,2 (cinco trilhões, quinhentos e quarenta e três bilhões, vírgula dois milhões de reais). Ao detalharmos este gasto por Poder, Tabela 5, a partir de dados extraídos da LOA 2024, Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024, nota-se que, no período compreendido entre 2021 e a previsão estimada para 2024, o gasto com GND 1, teve um crescimento de 15,6% (quinze vírgula seis por cento).

Tabela 5 – Evolução das despesas com pessoal e encargos sociais da União, GND1 – 2021 a 2024 (LOA)

R\$ Mil (Preços Correntes)

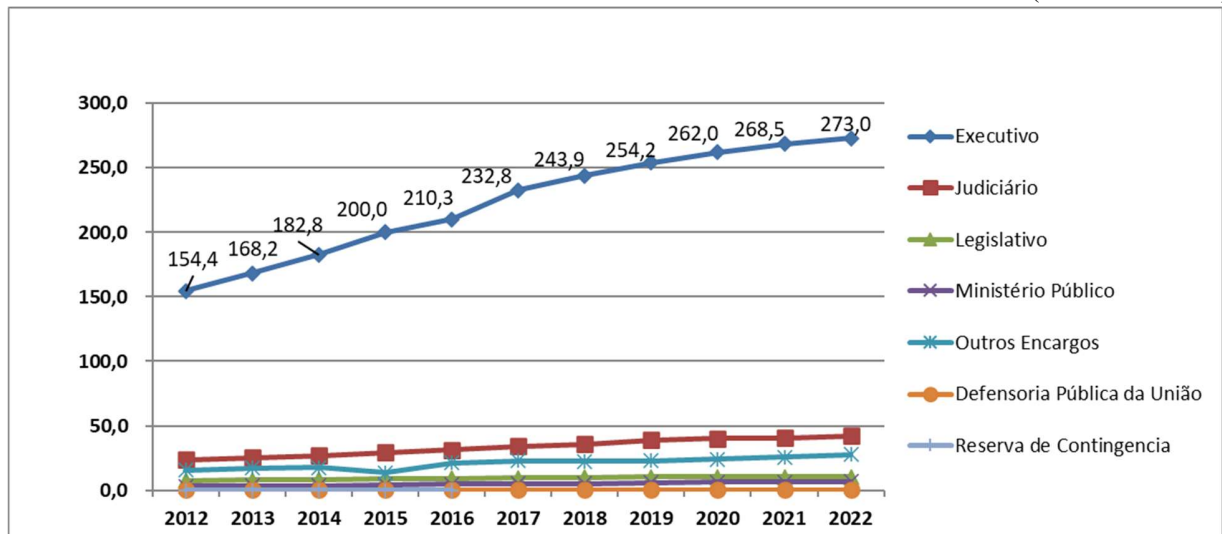
Poder / Órgão	2021	2022	2023	2024
	Executado	Executado	Executado	LOA
Executivo	278.048.582	272.991.456	284.894.980	297.558.327
Legislativo	10.495.534	10.440.040	10.906.219	12.940.617
Judiciário	38.112.567	42.226.865	43.962.533	47.765.488
DPU	333.166	363.614	426.503	430.908
MPU e CNMP	5.467.650	6.618.043	7.235.910	7.514.046
Demais	19.727.678	27.687.877	44.367.144	39.903.775
Total de despesas de pessoal da União	352.185.177	360.327.895	391.793.290	406.113.160

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos da LOA, Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024. Despesas com GND1, todos os poderes. em 23/01/2024.

De modo mais detalhado, percebe-se no Gráfico 7 a expansão dos gastos públicos da União, com as despesas categorizadas como GND 1, nos últimos 10 anos (2012 a 2022). O crescimento vertiginoso nas despesas com pessoal, no poder executivo, pode ser explicado por várias causas, mas sobremaneira à expansão verificada nas universidades, institutos e hospitais federais. O tema será objeto de detalhamento em capítulo específico neste trabalho.

Gráfico 7 – Expansão dos gastos públicos com as despesas categorizadas como GND 1, no âmbito da União – 2012 a 2022

(em bilhões de R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do SIOP/2023

Neste contexto, é pertinente também expandir ainda mais a análise das despesas com pessoal no âmbito da União, a fim de observar quais elementos de despesas compõe o gasto público, visto que este estudo permitirá avançar sobre as principais variações ocorridas nos últimos 10 anos e em discussões atuais, como a terceirização de atividades públicas, reforma de previdência, reforma administrativa, redução de proventos, dentre outros.

Estudo realizado pelo Senado (2019), a fim de subsidiar as discussões sobre a reforma administrativa, por exemplo, detalham as despesas de pessoal ativos, aposentados e pensionistas, por elemento de despesa, entre 2008 e 2018 e explicitam que os elementos aposentadorias, pensões, contribuições patronais para regimes de previdência, e os vencimentos e vantagens fixas, serão os mais impactados.

Adicionalmente, foram efetuadas, consultas junto à base de dados do Governo Federal, SIOP 2023, incluindo somente os gastos alocados no GND 1, cujas despesas foram empenhadas e liquidadas, ano a ano, no período compreendido entre 2010 e 2020, ou seja, aquelas as quais efetivamente se possui materialidade de gasto público. Os dados em valores correntes constam da Tabela 6:

Tabela 6 – Dotações orçamentárias empenhadas e liquidadas em GND 1 na União por ED
– 2012 a 2022

Em R\$ milhões

Elemento de despesa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
01 - Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas	52.929,2	58.884,7	63.343,9	65.976,8	69.626,6	80.917,7	86.289,0	93.848,3	98.254,5	99.175,1	101.406,4
03 - Pensões	29.577,5	31.487,6	34.516,4	37.114,9	39.040,8	43.062,1	44.838,1	47.183,6	48.072,7	49.467,6	51.278,9
04 - Contratação por Tempo Determinado	692,5	825,0	855,4	810,5	975,7	1.131,8	1.220,6	1.283,5	1.633,2	1.725,0	1.464,9
05 - Outros Benefícios Previdenciários do servidor ou do militar	-	0,9	1,9	2,9	3,5	4,1	5,7	3,5	0,8	0,3	-
07 - Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência	330,7	262,4	272,1	328,4	383,6	469,0	647,6	996,0	1.065,1	1.116,4	1.178,2
08 - Outros Benefícios Assistenciais do servidor e do militar	160,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
09 - Salário-Família	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	76.451,9	84.485,8	92.388,2	99.340,4	103.309,7	117.191,7	120.994,6	124.150,2	122.852,5	124.276,9	125.265,2
12 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	16.460,9	17.893,8	19.978,8	22.378,3	22.993,5	24.622,1	26.359,0	28.041,6	31.275,4	31.914,5	32.553,8
13 - Contribuições Patronais	15.289,9	16.815,4	18.373,2	20.117,4	21.056,8	23.111,4	23.636,2	23.163,3	26.251,3	27.042,8	26.803,4
16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	1.053,3	967,8	1.228,8	1.158,0	1.706,0	1.275,3	1.592,5	1.403,3	1.586,6	1.462,3	1.976,6
17 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	1.562,2	1.184,4	173,3	225,3	242,6	279,7	333,4	207,3	788,0	768,5	707,8
41 - Contribuições	40,5	40,8	32,4	33,8	5.309,3	40,8	40,8	38,1	38,5	38,5	38,7
67 - Depósitos Compulsórios	131,4	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
70 - Rateio pela Participação em Consórcio Público	73,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
91 - Sentenças Judiciais	6.096,5	5.799,8	5.369,7	6.555,0	8.828,9	8.181,0	7.975,3	7.902,1	7.714,2	11.128,1	12.317,0
92 - Despesas de Exercícios Anteriores	3.001,5	2.252,2	1.675,3	997,3	2.286,3	2.827,9	1.891,4	2.331,4	1.665,4	1.748,7	2.739,9
94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas	84,7	397,1	423,0	526,6	538,1	877,3	1.008,3	1.464,2	1.226,1	1.269,4	1.430,1
96 - Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	564,3	683,4	787,7	891,1	952,8	832,7	946,5	937,4	1.042,6	1.051,1	1.167,1
Total Geral	204.501,6	221.981,3	239.420,1	256.456,6	277.254,2	304.824,6	317.779,0	332.953,7	343.466,9	352.185,2	360.327,9

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do SIOP/2023.

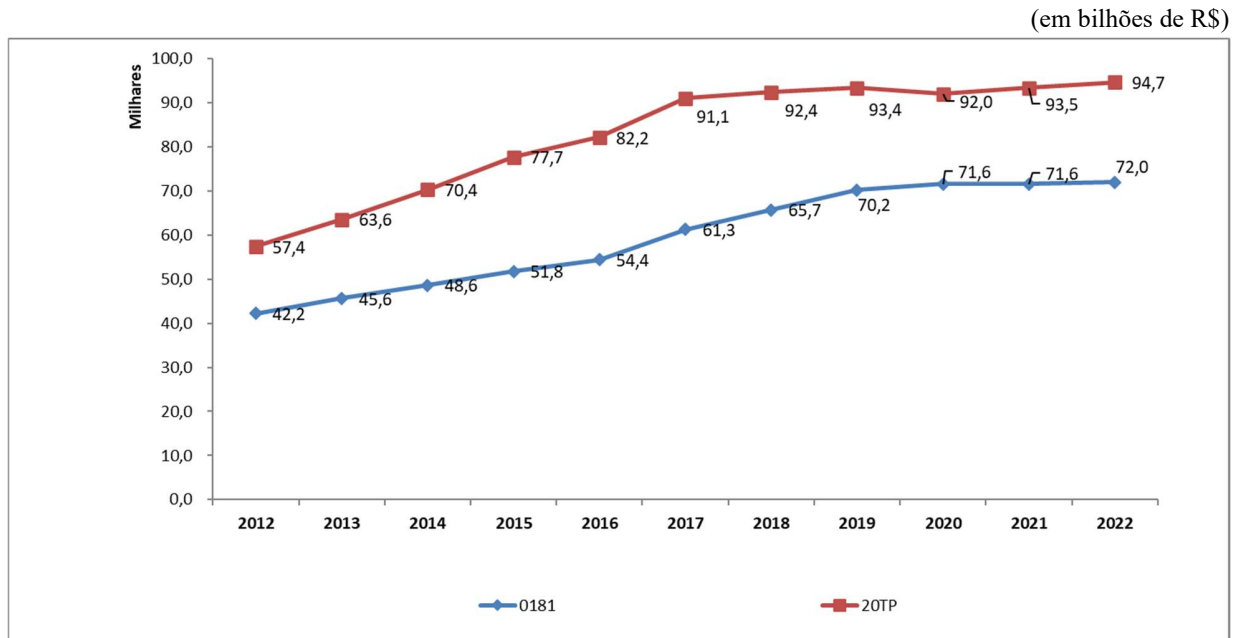
A partir da Tabela 6, dois apontamentos serão efetuados a fim de contribuir para os debates que seguem. O primeiro diz respeito ao quantitativo orçamentário dispendido com o pagamento de despesas alocadas nos elementos “01 – Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares” e “03 – Pensões do RPPS e do militar”, os quais são destinados aos registros orçamentários das despesas com pessoal inativo civil, militar e pensões a estes e seus beneficiários. E o segundo, em seu paralelo, aos montantes alocados nos elementos “11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil”, “12 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar e “13 – Contribuições Patronais”²³.

Assim, quando comparados os últimos 10 anos, quais sejam os anos de 2012 e 2022, os percentuais representativos demonstram que as despesas com o pagamento de servidores e empregados públicos inativos ou pensionistas, e seus dependentes, saíram de 40,35% (quarenta

²³ O processo de contabilização das despesas com ativos, inativos e pensionistas, consta de detalhamento disponível no item 9.3.1 do MTO 2023. Neste trabalho, o autor contempla destaque somente aos elementos de despesas mais representativos, sem a classificação por subelemento, que complementa o processo de apropriação da despesa pública.

vírgula trinta e cinco por cento) para 42,37% (quarenta e dois vírgula trinta e sete por cento) da despesa total de pessoal. Já as despesas com servidores e empregados públicos na ativa, figuravam em 52,91 (cinquenta e dois vírgula noventa e um por cento) e em 2022 representaram 58,85% (cinquenta e oito vírgula oitenta e cinco por cento) do total. Neste sentido, ao ampliarmos os dados sobre as despesas do Poder Executivo, conforme apontado no Gráfico 8, podemos observar uma tendência de envelhecimento dos servidores e empregados públicos, os quais são objeto de pautas constantes nos debates sobre as reformas, administrativa, previdenciária e trabalhista.

Gráfico 8 – Principais ações orçamentárias com alocação de gastos com pessoal ativo e inativo do Poder Executivo – 2012 a 2022



Legenda: Ação orçamentária “0181 – Pessoal Inativos e Pensionistas” e “20TP – Pessoal Ativo Civil”

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do SIOP/2023. Base: Novembro/2023

Outro destaque, versa sobre os recursos alocados no elemento de despesa “04 – Contratação por Tempo Determinado”, que cresceram mais de 111,5% (cento e onze vírgula cinco por cento) nos últimos 10 (dez) anos, 2012 a 2022. Destaca-se que, da redação expressada na LDO 2023, somente as despesas necessárias à substituição de servidores e empregados públicos, devem classificadas como GND 1, em observância das disposições estabelecidas no art. 37 da Constituição, que visa a atender necessidades temporárias de excepcional interesse público.

Esse notório crescimento deve ser analisado com cautela. Em análise mais apurada, verificada a partir do que se extrai da Tabela 7, em 2012, grande parte deste montante, aproximados R\$ 545,1 (quinhentos e quarenta e cinco milhões e um mil reais), era classificada como despesa discricionária das instituições (representados como GND 3), ou seja, não eram gastos obrigatórios com pessoal (GND 1). Desse modo, a variação, em valores correntes no período de 2010 a 2022, demonstra que o crescimento foi de mais de 173,15% (cento e setenta e três vírgula quinze por cento).

Tabela 7 – Dotações orçamentárias para contratações temporárias da União por Poder e GND, acumulado de 2012 a 2022

Poder/Grupo de Natureza de Despesa	Despesas liquidadas em 2012	Despesas liquidadas em 2022
1 – Pessoal e Encargos Sociais	692,5	1.464,9
Executivo	584,2	1.464,9
Outros Encargos	108,3	0,0
3 – Outras Despesas Correntes	545,1	1.976,6
Executivo	545,1	1.976,6
Judiciário	0,0	0,0
4 – Investimentos	22,5	0,4
Executivo	22,1	0,4
Judiciário	0,4	0,0
Total Geral	1.260,1	3.441,9

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do SIOP. Elemento de Despesa: 04 – Contratação por tempo Determinado

Outra relevante discussão que permeia as despesas com pessoal no serviço público é o papel da terceirização das atividades, na entrega de serviços públicos à sociedade. Em especial no âmbito das despesas com pessoal, o tema consta pautado desde a reforma administrativa efetuada por meio do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que incorporou práticas de mercado e promoveu a descentralização de atividades anteriormente privativas. Desde então, vários são os instrumentos capazes de permitir ao gestor público a instrumentalização da contratação dos serviços não essenciais, por meio do regime de execução indireta, como se observa a partir do crescimento vertiginoso das contratações por tempo determinado, detalhadas na Tabela 7.

Di Pietro (2018, p.820), observa que:

Logo que foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, as autoridades administrativas apressaram-se em socorrer-se de contratos de fornecimento de

mão de obra ou de locação de serviços, para atender a suas necessidades de pessoal. Para impedir esse tipo de contratação, que apenas substitui o item orçamentário em que se enquadra a despesa, o artigo 18, § 1º, da lei veio estabelecer que “os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como Outras Despesas de Pessoal”. Não é qualquer despesa com terceirização que se inclui no limite de despesa com pessoal, mas apenas a que é feita com o evidente intuito de colocar pessoal de empresas terceirizadas para exercer atribuições próprias de servidores, especialmente quando estes estão organizados em carreiras ou existem cargos, empregos ou funções específicos criados em lei. Na realidade, esse tipo de terceirização, além de infringir as normas constitucionais sobre ingresso no serviço público, ainda constitui forma de burlar o limite de despesa previsto no artigo 169 da Constituição.

Neste cenário de desafios para a manutenção do exercício fiscal, frente ao crescimento das despesas públicas, os respectivos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO's), que dispõem sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da LOA's, constaram de dispositivos que nortearam as contratações das despesas com pessoal. Os atos de criação de cargos, funções e gratificações e o provimento de civis ou militares, por exemplo, somente podem ser autorizados pelos gestores públicos, quando compatibilizados aos montantes das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária Anual.

Em especial contexto, destaca o caso das IFES que dispõem de mecanismos de gestão próprios para assegurar, a contratação de pessoal, conforme se destaca a seguir.

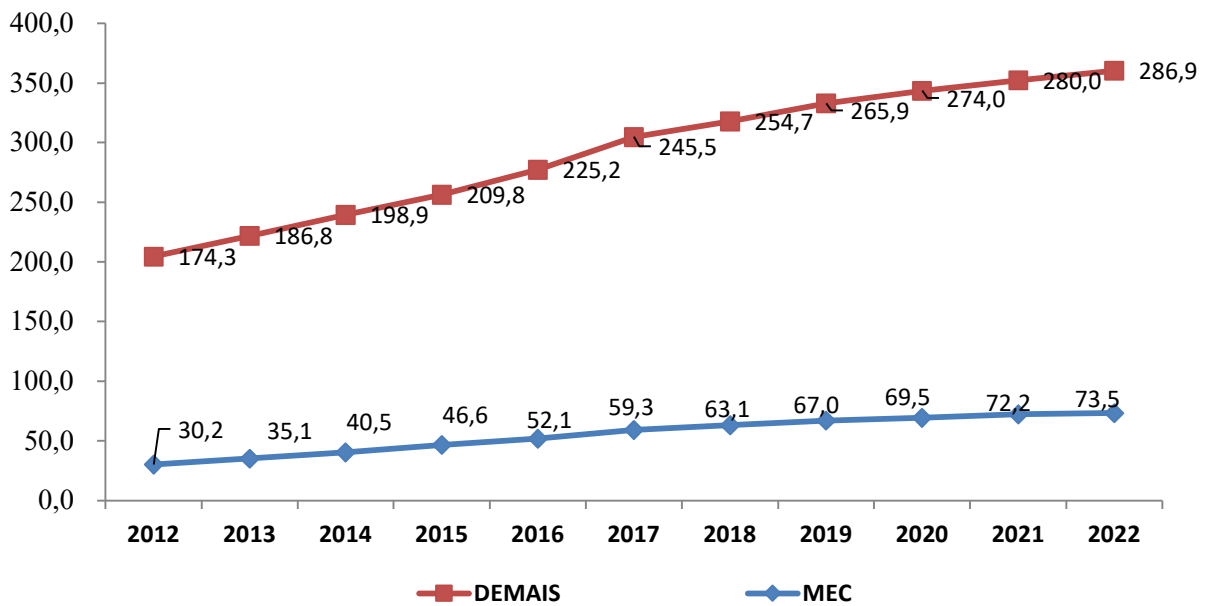
4.1.1 Os gastos com pessoal nas universidades federais

As universidades públicas federais brasileiras, conforme dados do Painel do Orçamento Federal, datados de outubro de 2023, representam 69 (sessenta e nove) instituições de ensino e, conforme já citado, correspondem a 38,75% (trinta e oito vírgula setenta e cinco por cento) do total orçamentário alocados ao Ministério da Educação, excluídas aqui as transferências fundo a fundo que estão alocados diretamente no Ministério da Fazenda, como é o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), previstos para a execução no exercício de 2023.

Em valores correntes, conforme se observa no Gráfico 9, a despesa com GND 1, no MEC, cresceu mais de 143,5% (cento e quarenta e três vírgula cinco por cento), ao passo que nas demais instituições, estas apresentaram crescimento de 64,6% (sessenta e quatro vírgula seis por cento).

Gráfico 9 – Despesas empenhadas e liquidadas em GND 1 no âmbito do Poder Executivo Federal – 2012 a 2022

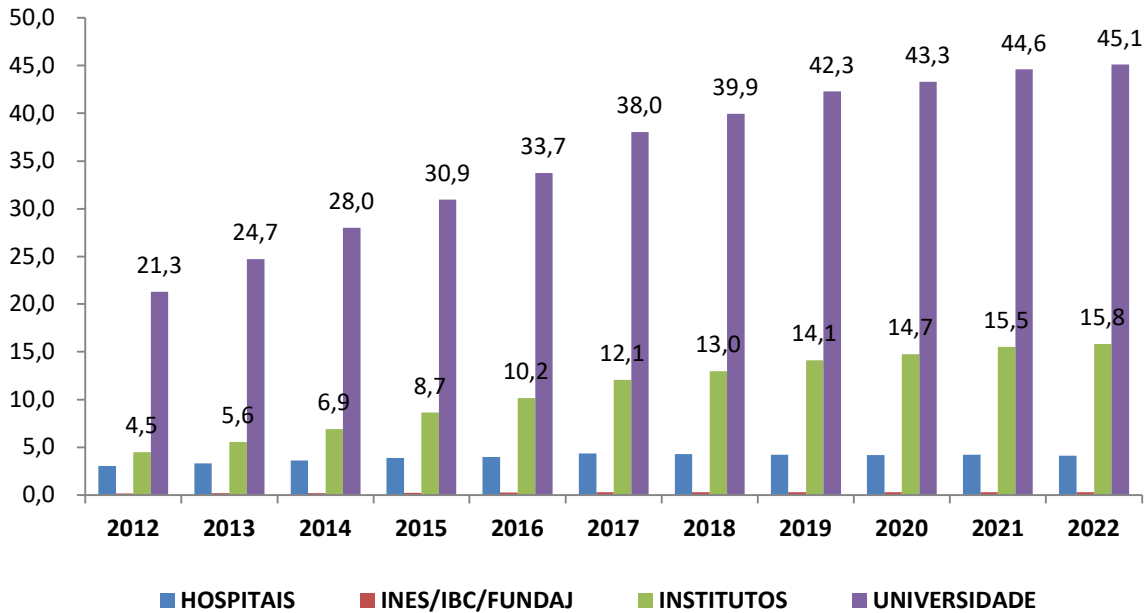
(R\$ bilhões Preços Correntes)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do SIOP/2023.

Ao detalhar, conforme Gráfico 10, as despesas com pessoal, classificadas no GND 1, em totais liquidados, no período dos últimos 10 anos, compreendidos entre 2012 e 2022, as Universidades e os Institutos Federais, cresceram, respectivamente, 237,1% (duzentos e trinta e sete vírgula um por cento) e 454,81% (quatrocentos e cinquenta e quatro vírgula oitenta e um por cento).

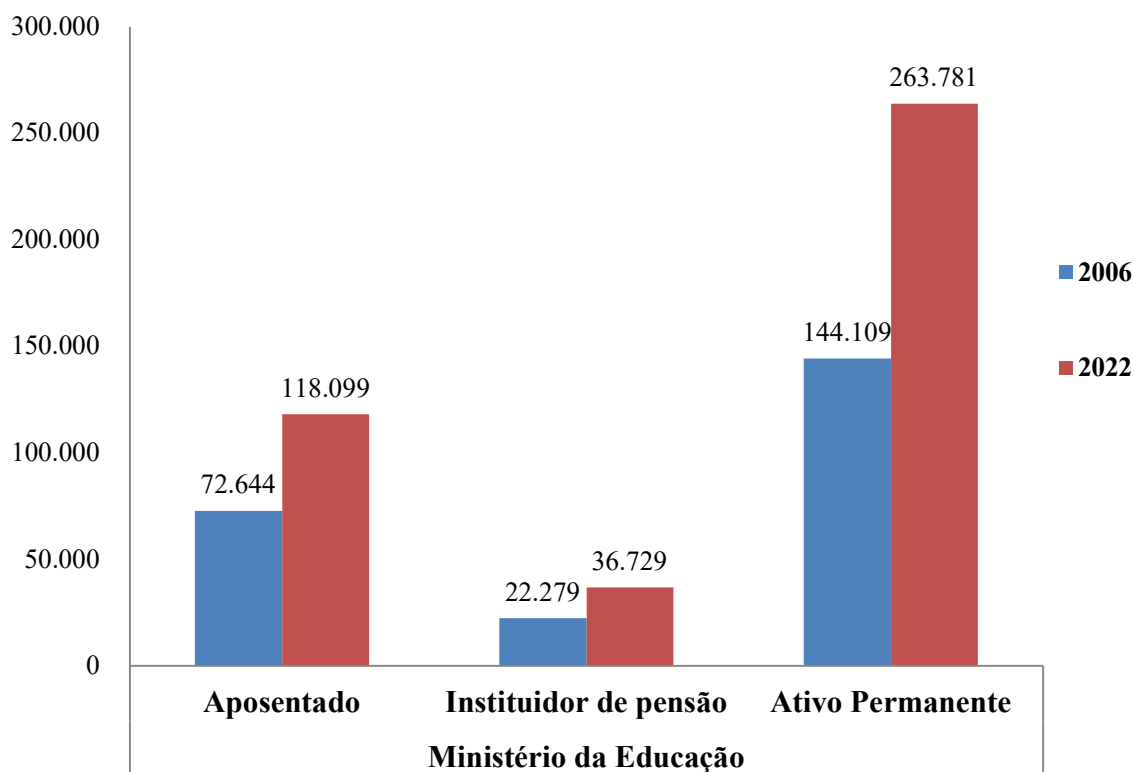
Gráfico 10 – Despesas empenhadas e liquidadas em GND 1 no âmbito das Instituições de Ensino no âmbito do MEC – 2012 a 2022 (R\$ bilhões Preços Correntes)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do SIOP/2023.

De igual maneira, ao se observar o Painel Estatístico de Pessoal do Governo Federal do Brasil, nota-se que a União possui o total de 1.262.723 (um milhão duzentos e sessenta e dois mil setecentos e vinte e três) servidores, e deste total, 35,39% (trinta e cinco vírgula trinta e nove por cento) pertencem ao MEC. O quantitativo de servidores ativos, nos últimos 15 (quinze) anos, somente quando observado o quadro do MEC, Gráfico 11, cresceu mais 60,12% (sessenta vírgula doze por cento), impulsionado fortemente pelos programas de fortalecimento e reestruturação das universidades, institutos e hospitais universitários, REUNI e REHUF.

Gráfico 11 – Total de servidores do MEC por situação do vínculo funcional – 2006 x 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do PEP/2023.

As políticas públicas de expansão da educação superior no país, implantadas por meio do REUNI e REHUF, respectivamente, destinadas à reestruturação das universidades e dos hospitais universitários são os principais pilares dessa vertiginosa expansão (BRASIL, 2012).

A expansão da educação superior federal, iniciada com a interiorização do ensino, por meio da criação de novas universidades e a expansão de campi para regiões não metropolitanas, no período de 2003 a 2007, continuou, entre 2008 e 2012, com a implementação do REUNI, a fim de reestruturar e expandir as IFES e encerrou-se, de 2012 a 2014, com a conclusão das novas unidades e a implementação de políticas específicas de integração, de fixação e de desenvolvimento regional (FONSECA, 2018).

A efetivação de um programa dessa envergadura, que modificou significativamente a estrutura das universidades, requereria um amplo e consistente processo de debates por parte dos atores sociais diretamente relacionados ao tema, bem como por outros agentes que, de alguma forma, constavam mergulhados nas dinâmicas universitárias, como é o caso dos sindicatos de

docentes e de funcionários, das representações estudantis, das agências de fomento, entre outros (LUGÃO, 2015).

Assim, no intuito de conferir maior agilidade às demandas de expansão das contratações das despesas com pessoal nas universidades e nos institutos federais, dessa nova rede de ensino superior público, foram criados dois grandes instrumentos de apoio às IFES, intitulados Banco de Professor-Equivalente (BPEQ) e Quadro de Referência dos Cargos de Técnico-Administrativos em Educação (QRTAE).

O BPEQ da carreira do magistério superior e professor titular-livre do magistério do ensino superior, instituído pelo Decreto nº 7.485, de 18 de maio de 2011, possibilitou às universidades federais gerirem os cargos de docentes do magistério superior, ao permitir a reposição da força de trabalho das instituições mediante concursos públicos, respeitados os limites autorizados para a utilização do banco.

O banco de professores é constituído pela soma dos professores do magistério superior e dos professores titulares-livres do magistério superior, efetivos, substitutos e visitantes, expressa na unidade professor-equivalente (fator de equivalência). Os fatores do banco de professor equivalente da carreira de magistério superior das universidades federais, atualmente vigentes, estão previstos em Portaria Interministerial assinada pelo Ministério da Economia e o da Educação.

A unidade de professor-equivalente está referenciada no valor do vencimento básico do professor posicionado na classe Adjunto A1, com jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, sem dedicação exclusiva e com título de doutor. A partir dessa referência, são calculados os fatores de equivalência para as outras classes e regimes de trabalho. Os valores dos fatores partem das remunerações iniciais nas respectivas classes e regimes de trabalho. As remunerações usadas no cálculo, por sua vez, são compostas pelo vencimento básico (VB) somado à retribuição por titulação (RT).

Dessa forma, o fator de equivalência para a nomeação de um professor com doutorado, em regime de dedicação exclusiva será dado pela razão entre o valor de sua remuneração e o valor da remuneração da classe de referência, qual seja, do professor com doutorado em regime de 40 (quarenta) horas.

Nesse exemplo, Tabela 8, o cálculo é dado por R\$ 12.862,13 (doze mil oitocentos e sessenta e dois reais e treze centavos) dividido por R\$ 7.799,54 (sete mil, setecentos e noventa e nove reais e cinquenta e quatro centavos), resultando em fator igual a 1,65 (um vírgula sessenta e cinco). O

mesmo cálculo é adotado para se obter os outros fatores de equivalência, e sempre que a tabela de remuneração sofrer modificações, que implicam alterações nos fatores de equivalência, faz-se necessária a publicação dos valores atualizados.

Tabela 8 – Parâmetros de cálculos para o BPEq das IFES – Parâmetros de cálculos para o BPEq das IFES

R\$ Mil (Preços Correntes)

Classe	Jornada	Titulação	Remuneração (R\$)	Fator de equivalência
A-Adjunto 1	20h	Doutor	4.711,12	0,60
A-Adjunto 1	40h	Doutor	7.799,54	1,00
A-Adjunto 1	DE	Doutor	12.862,13	1,65
Titular-Livre	20h	Doutor	8.196,49	1,29
Titular-Livre	40h	Doutor	13.569,74	2,13
Titular-Livre	DE	Doutor	22.377,72	3,52

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das tabelas de remunerações do Governo Federal. Lei nº 14.673, de 14/09/2023.

O Decreto nº 7.485, de 2011 (art. 2º) estabelece que o banco de professor-equivalente é constituído pela soma de unidades de professor-equivalente, a partir do quantitativo de cargos ocupados e vagos que uma IFES possui, acrescido de uma margem de 20% (vinte por cento) para a contratação de professores substitutos e/ou visitantes.

Por sua vez, a somatório dos pontos de cada instituição, no caso, as universidades federais, nos possibilita o total de unidades de professor-equivalente autorizado pelo Ministério da Economia para toda a rede de IFES.

Desta feita, os decretos presidenciais de 2010²⁴ proporcionaram a essas instituições, o exercício de autogestão em diversos atos na efetivação da gestão das despesas com pessoal, proporcionou condições especialíssimas às estas, devendo ser percebido como instrumento de materialização da autonomia administrativa, prevista constitucionalmente. A realização de concursos públicos, provimentos de cargos existentes, alterações no regime de trabalho dos

²⁴ Decreto nº 7.311, de 22 de setembro de 2010; Decreto nº 7.312, de 22 de setembro de 2010; Decreto nº 7.232, de 19 de julho de 2010; Decreto nº 7.485, de 18 de maio de 2011 e Decreto nº 8.260, de 29 de maio de 2014.

servidores, provimentos de substituições nos casos em licenças para capacitação e/ou médicas, dentre outras medidas, representam notórios avanços conferido às IFES.

É conveniente recordar que, como afirma Santos, Castaneda e Barbosa (2011, p. 2) as instituições federais de ensino, por serem órgãos integrantes da estrutura federal, são legalmente obrigadas a publicarem as suas “realizações e a aplicação dos recursos por meio de relatório de gestão, divulgando-os entre os órgãos competentes, entre a comunidade universitária e entre a sociedade na qual está inserida”.

É nesse sentido que, conforme já mencionado, compreende-se que a autonomia administrativa na gestão dos gastos com pessoal, não configura inobservância aos princípios orçamentários e as normas de direito financeiro, tributário e fiscal, tampouco desobriga as IFES a observar a necessidade de disponibilidade orçamentária prévia para contratação de despesas públicas, nos termos das autorizações constantes no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição.

Logo, ao conferir às universidades e aos institutos federais, condições próprias e específicas, na gestão das despesas com pessoal, o debate sobre o financiamento do ensino superior federal figura como eixo conforme contextualizado no item 2.3 deste estudo.

4.2 Características das universidades estudadas

Conforme disposto anteriormente, foram selecionadas 3 (três) universidades, ambas da região centro-oeste, dos estados do MS e do DF. Essas instituições foram objeto de análise quanto aos seus aspectos orçamentários e acadêmicos, a partir da leitura dos Relatórios de Gestão enviados ao TCU e dos dados extraídos do SIOP e SIAPE, via Painel Estatístico de Pessoal (PEP), sobre o ano de 2022, conforme consta, em resumo, nas Tabelas 9.a, 9.b. e 9.c., a seguir.

Tabela 9.a. – Características das universidades federais selecionadas: UFGD, UFMS e UNB, em 2022/2: Aspectos acadêmicos

Instituição (Sigla e código)	Número de alunos matriculados e cursos ofertados				Número de servidores efetivos			
	Matrículas na graduação presencial	Cursos de graduação presencial	Matrículas na pós-graduação stricto sensu	Cursos de pós-graduação stricto sensu	Técnicos-Administrativos Ativos	Técnicos-Administrativos Inativos/pensionistas	Docentes Ativos	Docentes Inativos/pensionistas
UFGD - 26350	6.171	36	1.141	36	991	74	590	71
UFMS - 26283	20.216	138	2.542	68	2.004	1.431	1.489	704
UNB - 26271	40.026	109	9.136	268	3.352	1.877	2.612	1.185

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos dos sites das universidades selecionadas e do Painel estatístico de pessoal (PEP). Base: 2022/2, em dezembro de 2023.

Tabela 109.b.- Características das universidades federais selecionadas: UFGD, UFMS e UNB, em 2022/2: Aspectos orçamentários

Instituição (Sigla e código)	Despesas empenhadas e liquidadas (em R\$ milhões)					
	2012	2022	% crescimento	2012	2022	% crescimento
	Despesas com Pessoal (GND1)			Despesas Totais		
UFGD - 26350	71,4	215,2	301,5%	107,3	272,5	254,0%
UFMS - 26283	300,7	785,8	261,3%	388,8	940,7	242,0%
UNB - 26271	814,1	1.618,1	198,8%	1.319,0	1.920,3	145,6%

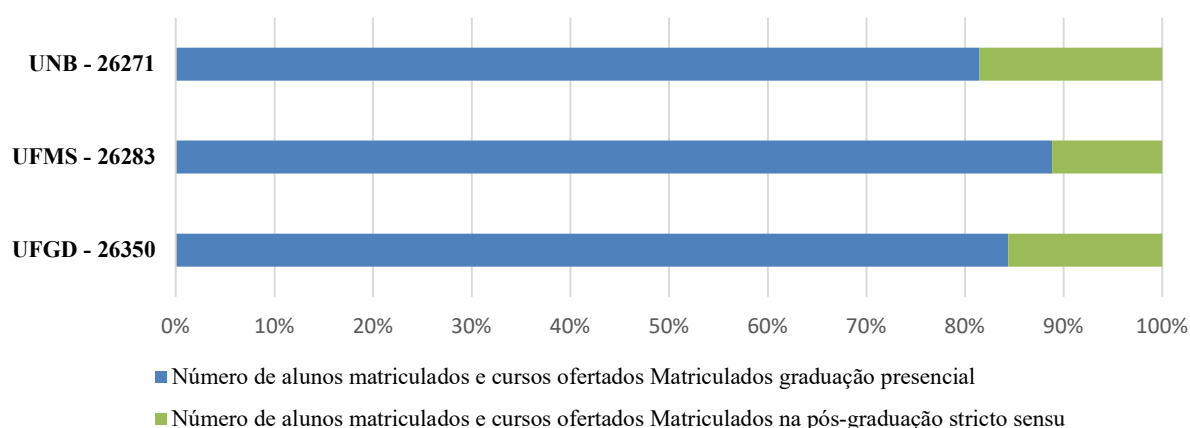
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do SIOP. Base: 2022/2, em dezembro de 2023.

Extraí-se dos dados detalhados nas Tabelas 9.a e 9.b, a inexistência de dimensionamento proporcional entre o relacionamento, número de matrículas de alunos na graduação ou pós-graduação x quantidade de cursos x quantidade de servidores. A saber, por exemplo, a UNB possuía, no ano de 2022, o total de 40.026 (quarenta mil e vinte seis) alunos matriculados na graduação presencial distribuídos em 109 (cento e nove) cursos de graduação presencial, o que representa uma proporção de 367 (trezentos e sessenta e sete) alunos por curso.

Na UFGD e na UFMS, em 2022, essa proporção figura em 171 (cento e sessenta e sete) e 146 (cento e quarenta e seis) alunos matriculados em cursos de graduação presencial por curso de graduação presencial, respectivamente. Nos cursos de pós-graduação, a relação entre alunos

matriculados x cursos ofertados, demonstra-se mais homogênea, em 2022, a UFGD contou com 31 (trinta e um), a UFMS com 37 (trinta e sete) e a UNB com 34 (trinta e quatro). O Gráfico 12, a seguir, aponta que essa proporção, apesar de existente na graduação, não ocorre quando comparados os totais de cursos e matrículas.

Gráfico 12 – Matrículas totais graduação presencial e cursos de pós-graduação: UFGD, UFMS e UNB –Ano base 2022

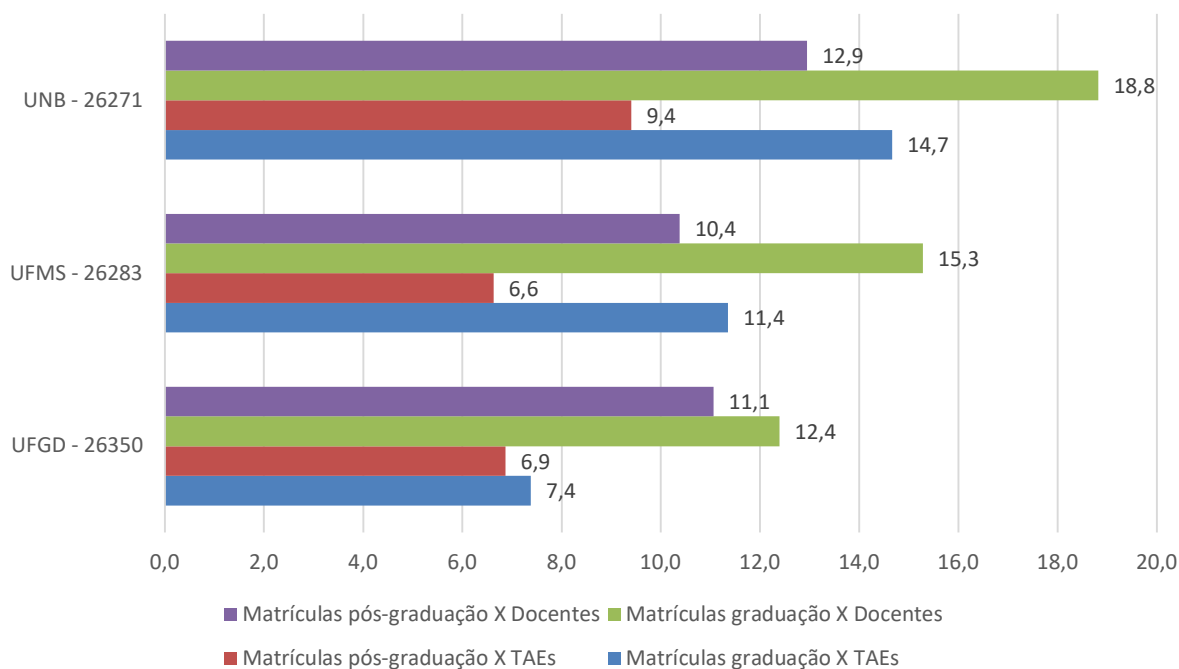


Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos dos sites das universidades selecionadas.
Base: 2022/2, em dezembro de 2023.

Seguidamente, quando observados, os quantitativos de pessoal x o total de alunos matriculados na graduação presencial, podemos perceber, de modo mais estratificado, como tem sido realizada a escolha de cada instituição, na consolidação e na autonomia de contratação das despesas com pessoal, por exemplo, consoante ao objetivo 3 (três) deste estudo

A relação de técnicos-administrativos na ativa x alunos matriculados e professores ativos x alunos matriculados, revela-se em 7,3 x 1 (sete vírgula três por um) na UFGD; 11,3 x 1 (onze vírgula três por um) na UFMS e 14,6 x 1 (quatorze vírgula seis por um) na UNB e na carreira docente; o achado de pesquisa revela que a proporção figura em 12,3 x 1 (doze vírgula três por um) na UFGD; 15,2 x 1 (quinze vírgula dois por um) na UFMS e 18,8 x 1 (dezoito vírgula oito por um) na UNB. O gráfico 13, a seguir, detalha a análise relatada.

Gráfico 13 – Matrículas totais na graduação presencial e pós-graduação x quantitativo de servidores: UFGD, UFMS e UNB – Ano base 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos dos sites das universidades selecionadas e do Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Base: 2022/2, em dezembro de 2023.

Importa lembrar que, as universidades selecionadas possuem tempo de criação e inserção social diversos, entre si, sendo a UNB, uma das mais antigas do país e por sua vez, a UFGD, dentre as mais recentes. Este ponto de atenção, demonstra-se ainda mais evidente, quanto efetuados os mesmos comparativos, incluindo, desta vez, os quantitativos de servidores inativos ou pensionistas. A Tabela 9.c., a seguir, detalha qual a relação entre as despesas primárias com pessoal ativo, exclusive sentenças judiciais (GND1), dos servidores ativos x inativos e pensionistas.

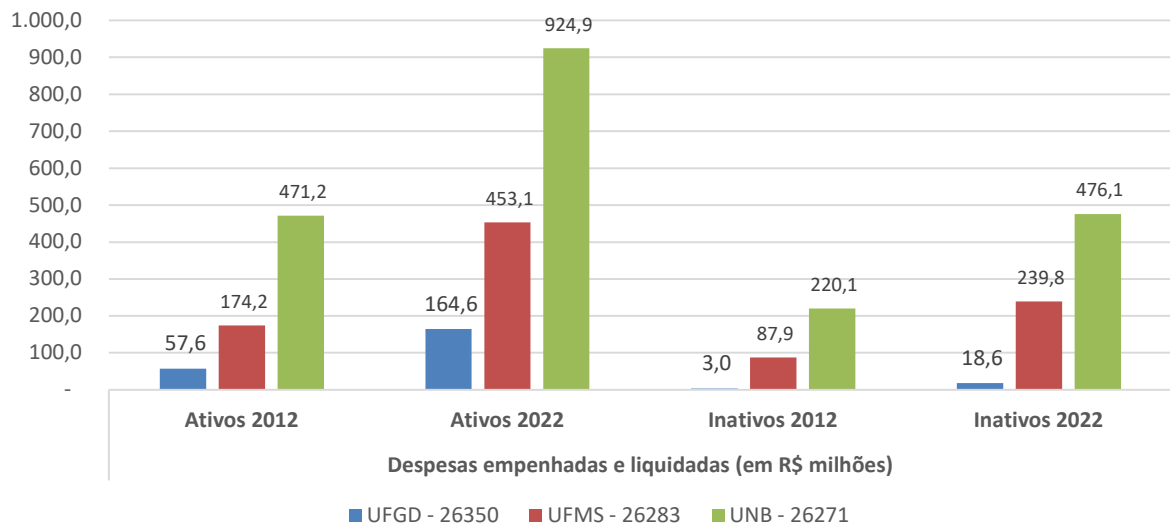
Tabela 119.c.- Características das universidades federais selecionadas: UFGD, UFMS e UNB, em 2022/2: Aspectos orçamentários – Despesas com servidores ativos x inativos e pensionistas

Instituição (Sigla e código)	Despesas empenhadas e liquidadas (em R\$ milhões)					
	2012	2022	% crescimento	2012	2022	% crescimento
	Despesas primárias com Pessoal Ativo, exclusive sentenças judiciais (GND1)			Despesas primárias (RP1) com Pessoal Inativo e Pensionistas, exclusive sentenças judiciais (GND1)		
UFGD - 26350	57,6	164,6	285,6%	3,0	18,6	616,8%
UFMS - 26283	174,2	453,1	260,1%	87,9	239,8	272,9%
UNB - 26271	471,2	924,9	196,3%	220,1	476,1	216,3%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do SIOP. Base: 2022/2, em dezembro de 2023.

De tal feita, Gráfico 14, nota-se um crescimento muito mais acentuado nas despesas com inativos e pensionistas na universidade mais nova dentre as 3 (três) analisadas, no caso, a UFGD. Mas, de modo similar é possível apurar que as despesas primárias com pessoal ativo, exclusive sentenças judiciais (GND1), também aumentou consideravelmente em ambas as instituições.

Gráfico 14 – Despesas empenhadas e liquidadas, servidores ativos e inativos/pensionistas, nos anos de 2012 e 2022: UFGD, UFMS e UNB



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do SIOP. Base: 2022/2, em dezembro de 2023.

Na UFGD, esta relação figura em 11,3% (onze vírgula três por cento), na UFMS em 52,9% (cinquenta e dois vírgula nove por cento) e na UNB em 51,4% (cinquenta e um vírgula quatro por cento), ou seja, nas universidades mais antigas, dado a possível consolidação do quadro efetivo de

servidores, a relação entre tais grandezas está superior a metade do gasto público, sendo a relação de: para cada R\$ 3 (três reais) gastos na despesa com servidores, pelo menos R\$ 1 (um real) é relacionado ao custeio com o pagamento de servidores aposentados ou seus pensionistas.

Esse dado nos remete a questionar se esse gasto deveria ser considerado como da função social da educação ou seria um gasto de previdência, mesmo porque o indivíduo e a instituição contribuíram para a previdência no período laboral. Essa indagação preserva todo o mérito dos aposentados e pensionistas, mas nos permite avaliar a qualidade do gasto em educação, e entende-se que, não se pode rotular como gasto em educação, um valor que foi recolhido para a previdência.

Tal discussão, revela-se ainda mais importante, visto que os gastos com aposentados e pensionistas não são considerados nos mínimos constitucionais a serem aplicados com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme preconiza o art. 70 da Constituição Federal de 1988.

Assim, quando excluídos os servidores inativos ou pensionistas, a relação de técnicos-administrativos inativos ou pensionistas x alunos matriculados na graduação presencial e professores inativos ou pensionistas x alunos matriculados na graduação presencial, revela-se muito mais homogênea, sendo de: 6,8 x 1 (seis vírgula oito por um) na UFGD; 6,6 x 1 (seis vírgula seis por um) na UFMS e 9,4 x 1 (nove vírgula quatro por um) na UNB e na carreira docente, o achado de pesquisa revela que a proporção figura em x 11,0 x 1 (onze vírgula zero por um) na UFGD; 10,3 x 1 (dez vírgula três por um) na UFMS e 12,9 x 1 (doze vírgula nove por um) na UNB, conforme já apresentado no Gráfico 13.

Posto isso, conforme detalhado no capítulo que trata das despesas com pessoal, item 2.3 deste estudo, o debate sobre a forma de ingresso de servidores ou empregados públicos e o correspondente regime de contratação desta força de trabalho no serviço público, revela-se, novamente, um debate de extrema relevância para aprimorar e avançar acerca do futuro contínuo das universidades federais, sob a ótica do custeio destas instituições com recursos oriundos do financiamento público.

4.2. Análise dos indicadores de gestão do TCU

Segundo o ministro-relator do TCU, Walton Alencar Rodrigues, em voto emitido no bojo do Acórdão 461/2022 – Plenário, “considerando a ausência de indicadores relativos às áreas de

atuação finalística das universidades federais, há necessidade de indução à construção e divulgação de indicadores de gestão e desempenho que envolvam as principais áreas de atuação da Ifes” (TCU, 2022).

É neste contexto, que se apresentam os indicadores de desempenho fixados no Acórdão nº 408, de 2002 - TCU Plenário, com posteriores feitas pelo Acórdão 1.043/2006, no âmbito das instituições federais de ensino superior. Embora segundo o próprio MEC e o TCU (2010 p. 3), os “indicadores devem ser considerados apenas como ferramenta auxiliar no acompanhamento do desempenho das entidades”, revelando importantes dados sobre o funcionamento das instituições.

A partir do Acórdão, conforme consta detalhado no Quadro 3, os indicadores de desempenho aferidos pelo TCU estão distribuídos em: i) Indicadores de eficiência, eficiência e efetividade: a) custo corrente/aluno; b) aluno/professor; c) aluno/funcionário; d) funcionário/professor; e) Grau de Participação Estudantil (GPE); f) Grau de Envolvimento; g) Conceito CAPES; h) Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD) e i) Taxa de Sucesso na Graduação (TSG).

Quadro 3 - Indicadores de Gestão do TCU

	Tipo	Indicadores TCU	Descrição	Objetivo
1	Eficiência	custo corrente/aluno (CCAIE)	Representa a despesa corrente por aluno e seu valor sobre os gastos na instituição. Critério minimizado por se considerar que o menor custo equivale a melhor eficiência.	Visa mensurar as despesas correntes por aluno, buscando retratar a forma como os recursos alocados na produção do ensino e pesquisa estão sendo utilizados.
2	Eficiência	aluno/professor (ATIPE)	Razão que indica quantos alunos em tempo integral existem para cada professor equivalente na Instituição	Estabelece uma medida de produtividade dos recursos docentes da instituição.
3	Eficiência	aluno/funcionário (ATIFE)	Razão que indica quantos alunos em tempo integral existe para cada funcionário equivalente na Instituição.	Estabelece uma medida de produtividade dos recursos técnico administrativo da instituição.
4	Eficiência	funcionário/professor (FEPE)	Representa o tamanho do corpo de apoio indireto ao aluno e ao professor, e o tamanho do corpo de	Trata-se de um indicador de produtividade complementar aos indicadores II e III e tende a

			apoio e atendimento direto ao aluno, tendo relação direta com a formação deste.	quantificar a composição dos recursos humanos, relacionados às atividades meio e fim da instituição.
5	Efetividade	Grau de Participação Estudantil (GPE);	Tem por objetivo revelar em que grau os alunos se utilizam da capacidade instalada na IES e a velocidade de integralização curricular, sugerindo que quanto mais	Quantifica a intensidade de utilização da capacidade instalada da Universidade pelos alunos e a velocidade de integralização curricular.
6	Efetividade	Grau de envolvimento com a pós-graduação (GEPG)	Tem por objetivo retratar o grau de envolvimento em atividades de pesquisa e pós-graduação, onde o maior envolvimento discente favorece o seu desempenho, e mais investimentos em novos laboratórios, bibliotecas, grupos e projetos de pesquisa, bolsas, entre outros	Visa apontar a relação entre o número de estudantes vinculados a programas de mestrado e doutorado e o número total de estudantes matriculados na graduação e pós-graduação.
7	Eficácia	Conceito CAPES (CCAPES)	É um indicador de avaliação da qualidade dos cursos de pós-graduação. Um melhor conceito para a pós-graduação pode ter relação positiva com o desempenho dos graduandos, considerando que uma pós-graduação melhor deve indicar também um ensino de graduação de qualidade superior.	Constitui um indicador da qualidade da pós-graduação das IFES. Ele busca quantificar o conceito médio dos cursos de pós-graduação da instituição.
8	Eficácia	Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	Representa a qualificação do corpo docente em relação à sua titulação, ou seja, quanto melhor a qualificação, melhor preparados e mais envolvidos com as atividades de pesquisa, extensão e ensino.	Tem por objetivo mensurar a qualificação do corpo docente da instituição fundamentada pela titulação dos professores.
9	Eficácia	Taxa de Sucesso na Graduação (TSG).	Representa o número de alunos que concluem o curso no tempo de	Identifica o índice de alunos que concluem a graduação no

			duração prevista, refletindo diretamente na qualidade e nos investimentos em assistência, bolsas, moradia, restaurantes, por parte da instituição.	tempo de duração padrão previsto por cada curso, apresentando a relação entre o número de diplomados e o número total de alunos ingressantes.
--	--	--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos estudos de Nora (2014), Santos et al. (2017), Lima (2019).

É imperioso mencionar que o próprio TCU realiza auditorias operacionais, anualmente, visando avaliar os indicadores gerais de desempenho e gestão das Universidades Públicas Federais.

Ainda no teor do Acórdão 461/2022 – Plenário, observou-se que “a SESU/MEC não possui sistema ou mecanismo informatizado capaz de extrair informações suficientes e necessárias para a gestão, supervisão e transparência das áreas finalísticas e críticas das IFES”, sendo recomendado a esta última, responsável pela gestão da rede de ensino superior, a reorganização dos sistemas que permitam a convergência do fluxo de informações, como instrumento de gestão e monitoramento do desempenho das instituições de ensino.

Ademais, relata-se ainda a ausência de sistematização e acompanhamento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) para a educação superior. Revela-se aqui, portanto que, o acompanhamento e a consequente transparência quanto ao atingimento das metas definidas no PNE, podem ser um dos instrumentos capazes de auxiliar o gestor público no trato dos indicadores sociais e de gestão das universidades federais.

A SESU/MEC, por sua vez, no bojo do referido Acórdão 461/2022 – Plenário, afirmou que a implementação da ferramenta Plataforma Universidade 360²⁵ revelar-se-á- como um canal que possibilitará fornecer à sociedade, acesso aos dados das Universidades, sejam aquelas relacionados à transparência de suas ações, bem como os vinculados à governança destas.

Neste ambiente, os indicadores de gestão do TCU, enquanto instrumento de *accountability*²⁶, podem permitir, adicionalmente à prestação de contas preconizadas nos artigos

²⁵ Trata-se de uma plataforma de conhecimento da Educação Superior que disponibiliza dados integrados e indicadores acadêmicos, orçamentários e de gestão de pessoas das Universidades Federais. Com navegação intuitiva apoiada em mapas interativos, diagramas responsivos, tabelas e demais artefatos visuais que privilegiam a qualidade da experiência do usuário. A Plataforma possibilita, ainda, que cidadãos, imprensa e gestores possam buscar informações sobre a oferta dos dados gerais da Educação Superior no Brasil.

²⁶ Oxford Advanced Learner’s Dictionary (2005:10): "Accountable: responsible for your decisions or actions and expected to explain them when you are asked: Politicians are ultimately accountable to the voters".

70, 71 e 74 da Constituição Federal, constante avaliação por toda a comunidade acadêmica e pela sociedade em geral, quanto aos aspectos atinentes ao funcionamento das instituições de ensino, dos seus planos e objetivos propostos e os realizados.

Visando apurar quais são os indicadores de gestão do TCU aferidos para as 3 (três) universidades selecionadas, detalha-se, a seguir, na Tabela 10, a tabulação dos indicadores de gestão do ano base de 2022, a fim de contextualizá-los com os relatos dos gestores públicos nas entrevistas semiestruturadas realizadas, visando proporcionar discussões acerca dos objetivos específicos 3 e 4 desta dissertação.

Tabela 1210 - Tabelas IFES x Indicadores de Gestão do TCU – Ano Base: 2022/2

	Tipo	Indicadores TCU	UFGD	UFMS	UNB
1	Eficiência	custo corrente sem HU/aluno equivalente, em R\$ (CCAЕ)	26.080,30	20.622,88	27.426,90
2	Eficiência	aluno tempo integral/professor equivalente (ATIPE)	10,98	14,18	12,02
3	Eficiência	aluno tempo integral/funcionário equivalente sem HU(ATIFE)	7,92	11,63	13,06
4	Eficiência	funcionário equivalente sem HU/professor equivalente (FEPE)	1,39	1,22	0,92
5	Efetividade	Grau de Participação Estudantil (GPE);	0,74	0,747	0,4518
6	Efetividade	Grau de envolvimento com a pós-graduação (GEPG)	0,15	0,102	0,1934
7	Eficácia	Conceito CAPES (CCAPES)	3,97	3,77	4,5
8	Eficácia	Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	4,57	4,74	4,78
9	Eficácia	Taxa de Sucesso na Graduação, em % (TSG).	35%	49%	40%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos relatórios de gestão do TCU enviados pelas universidades selecionadas (2022).

Conforme explicitado anteriormente, Santos, Castaneda e Barbosa (2011, p. 2) afirmam que, as instituições federais de ensino, por serem órgãos integrantes da estrutura federal, são legalmente obrigadas a publicarem as suas “realizações e a aplicação dos recursos por meio de relatório de gestão, divulgando-os entre os órgãos competentes, entre a comunidade universitária e entre a sociedade na qual está inserida”.

Desta feita, expõe Pereira (2019, p.333) que, comparar “IES que desenvolvem atividades voltadas ao ensino, pesquisa e extensão com forte atuação comunitária por meio de hospitais, teatros, museus etc. com outras envolvidas basicamente com a oferta de cursos superiores e com baixos níveis de atuação na comunidade”, pode representar profundas ambiguidades e distorções.

A análise dos dados compilados na Tabela 10, para Richartz, Borgert e Cavichioli (2020) apud Amaral (2004), podem não representar a efetividade do “custo do aluno”, pois possivelmente não levarão em consideração as diversas realidades existentes entre as instituições. Tampouco, representarão o efetivo gasto público com o ensino, sejam os representados pelas atividades de pesquisa ou de extensão.

E, neste sentido, compreende-se que, os resultados dos indicadores de gestão das universidades selecionadas, dispostos na Tabela 10, revelam caminhos ou possibilidades a serem observados nos debates sobre os valores mínimos ou necessários para o funcionamento das atividades institucionais das IFES, bem como a apresentação de matrizes que permitam contemplar o elevado grau de atividades desenvolvidas pelas instituições, em cada localidade inserida. Essa dificuldade em sistematizar e analisar os indicadores de gestão, bem como de acompanhar as metas do PNE, pode ser observada também, nos resultados das entrevistas semiestruturadas realizadas junto aos gestores públicos das áreas de orçamento, finanças e gestão de pessoas, conforme a seguir detalhado.

4.3. Análise das entrevistas junto aos gestores

A análise dos dados qualitativos obtidos nas entrevistas semiestruturadas, realizadas junto aos gestores da UFGD, foi realizada com o auxílio do software MAXQDA, a partir das codificações temáticas, descritas sob três categorias: i. percepções sobre o exercício da autonomia universitária; ii. contratações de pessoal e iii. qualidade do gasto público de pessoal.

Por sua vez, sobre o exercício da autonomia, os gestores arguíram que o papel do gestor da área de planejamento, vincula-se a diversos normativos e estudos, os quais buscam identificar proposições a serem apresentadas aos conselheiros da universidade, visando atos doravante que auxiliem nos objetivos institucionais. Assim se expressam os entrevistados:

“Enquanto responsáveis, por exemplo, pelo PDI, que é o plano de diretrizes das instituições e pelas avaliações junto à comunidade acadêmica, seu papel limita-se a extrair esse retrato da instituição.

as decisões colegiadas nem sempre se refletem compatíveis com anseios sociais, seja pela demanda local, seja pela estrutura institucional da forma como está exposta.

Como um mediador do debate e facilitador das ações, na grande maioria das vezes sem a efetiva decisão.

Por vezes com um poder decisório limitado, tendo em vista a própria dinâmica do processo. Muita coisa é posta já, por normativos, cartilhas, manuais, matrizes, leis. Ritos já estabelecidos.

A partir dessa projeção, pedimos para a SOF, o orçamento que falta.”

Seguidamente, ao serem questionados sobre os aspectos da autonomia universitária, foi enfatizado que “tratava-se de uma gestão limitada”, visto que “o próprio serviço público é um ambiente de limitações, regras fiscais, discussões em grandes conselhos, para o qual governo central, já define prioridades e cabe as universidades a tentativa de execução, ao longo do tempo”, E, entendida a “a autonomia universitária como um conceito amplo”, sendo que esta não era percebida enquanto “meio de efetiva contribuição da minha área de orçamento”:

“Mudar um professor de área é quase impossível. O professor é formado e doutor naquela área. Então acho que essa é o principal desafio de governança. O desafio está na sala há muito tempo, mas ninguém quer falar sobre ele.

por exemplo, um professor se aposentou, mas os colegas insistem em chamar um outro professor para aquela vaga, ainda que o curso não preencha a quantidade de vagas oferecidas. Qualquer mudança tem que passar por esse papel de governança.

Tem universidade que coloca que um professor tem que trabalhar 12 horas/aulas semanais, no mínimo, mas outras isso não ocorre. Se comparar com os institutos, por exemplo, eles têm um dispositivo chamado RSC que dá titulação para quem não tem a titulação, aí um professor que é mestre ganha como doutor no instituto, e na universidade continua ganhando como mestre. Já tivemos casos de mudança de carreira por isso, o que é justo.

E a outra, é a grande dificuldade de como dar meios, com recursos discricionários, para que esse profissional não saia da universidade, com recursos para projetos, para capacitações, para bolsistas. Ou seja, esse funcionamento de conseguir manter ativo esse quadro da despesa obrigatória.”

Quando questionados sobre outras experiências de autonomia universitária no âmbito de demais instituições, a resposta se mostrou vaga, sem assunção de frases categoricamente afirmativas, sendo: “Já participei de seminários na USP” e “tenho amigos da UNICAMP” ou “o que sei é que eles têm um teto de despesas a partir da arrecadação”:

“Participei de um seminário da ANDIFES que apresentou o caso das paulistas.

Não acredito que tenhamos, no momento, maturidade institucional, para replicá-la nas federais. Lá são 3 universidades e o processo tem problemas. Imagine fazer isso em mais de 60.

Não conheço. Sei que elas têm recursos vindos do ICMS e nada mais.

Que já foi um valor bem expressivo e que hoje, tem uma discussão que o governo de São Paulo quer tirar isso deles.”

O mesmo ocorreu quando do questionamento direto sobre a princípio da autonomia universitária e as contratações de pessoal, com afirmação da existência do banco de professores, mas com pouco acesso às discussões correlacionadas.

Ao exemplificar situações exitosas ou dificuldades no exercício da autonomia universitária, os gestores afirmaram que a forma como são recebidos os recursos, por meio de matrizes e sua correspondente distribuição às unidades acadêmicas, poderia indicar um *case*, visto a implementação de critérios, nessa parte dos gastos públicos:

“(...) distribuição técnica de algo que não era técnico.

A universidade recebia os recursos, parte deles, com base em critérios, e a distribuição ocorria de acordo com outros critérios. Mas isso é só de uma parte dos gastos.

A própria forma de distribuição de recursos é mais limitada mesmo.”

Sobre o papel do REUNI na autonomia das universidades, restou afirmado que:

“(...) mostrar que as universidades não eram fracassadas, que podia ser feito algo.

Mudou muita coisa, pelo que os colegas nos falam. A gente teve uma infelicidade de não conseguir executar vários prédios, porque as empresas quebravam. Mas foi uma salvação das universidades, se assim posso dizer.

Quando entrei na universidade, estávamos no começo do Reuni e por ser morador da cidade, eram constantes greves e um descaso como querer estudar na universidade, muita gente fazia essa conta de não valer a pena. É incerto. Hoje,

passado todo esse tempo, vejo que mudou muito. A universidade tem um papel na sociedade aqui da cidade, o quantitativo de pessoas que vieram para cá, mudou o perfil da cidade, dos serviços prestados. E tudo isso foi por conta do Reuni.”

Na sequência, todos os entrevistados, trouxeram relatos sobre um processo ocorrido na Universidade, que tratou da intervenção do MEC no processo de escolha do futuro dirigente máximo, no caso o Reitor:

“A nossa universidade passou por um processo muito severo e amargo, enquanto autonomia, e aí não falo de gasto público, foi algo muito além. O presidente da época, que nem vou falar o nome dele, não quis nomear o Reitor que foi eleito pela comunidade acadêmica. Então acho que isso se reflete em tudo, sabe. Se aconteceu isso, pode acontecer e serem questionados outros processos. Acho que é um mecanismo de gestão frágil que temos aqui.

Acabamos de passar por um processo muito traumático, que foi a intervenção da Universidade pelo MEC. O reitor eleito não foi empossado, pois não era do agrado do Presidente e do Ministro da educação da época. Sobre o gasto com pessoal, a gente em pessoal não tem esse olhar para o gasto, mas somente pelas contratações e isso tem severo risco de mudar. Durante o último governo, o banco de professor não era atualizado. Então ficamos na situação de ter o cargo criado e não ter espaço no banco para fazer os provimentos.

Impossível não falar da intervenção que passamos.

É isso, a gente acreditava estar seguro, por ser um processo habitual, mas o governo anterior não concordava com o nome escolhido pela comunidade acadêmica. E quando você escolhe os gestores, existe um direcionamento sim. E foi percebido isso na universidade. Não digo quanto ao gasto público de pessoal somente, mas sobre as contratações, cursos que seriam ou não atendidos, quantidade de bolsas.”

Sobre os aspectos, portanto, da autonomia universitária, na percepção dos gestores, pode-se concluir que “a utilização das matrizes de distribuição de recursos me parece uma proposta que deu certo na universidade. A partir dela, foram definidos critérios mais objetivos para a transparência da distribuição da parte do orçamento que pode ser distribuída”, o que pode indicar uma alternativa para implementação conjunta com outras políticas, visando ampliar a percepção de autonomia no âmbito dessas instituições.

A análise dos dados agrupados na categoria “ii. contratações de pessoal” revelou, a partir das entrevistas realizadas, que “a contratação de pessoal, que nasce lá no banco de professor equivalente, carece de técnicas internas para distribuição”, com dificuldades prementes para abordar questões como “quando o total de matrículas previstos no PPC não se concretiza e que não contempla as diferenças entre os cursos e as suas regionalidades”:

“Existe um sentimento de que a metodologia não atende alguns cursos, que seriam funções da própria universidade em oferecer. Uma discussão longa, que infelizmente não consegui concluir e nem sei se existe uma conclusão para isso

mas tem a discussão que acontece lá no PPC dos cursos e depois essa discussão do gasto de pessoal não é mais tratada. A gente discute a distribuição de vagas, que área vai contratar, mas o gasto em si não.

A relação entre os projetos pedagógicos de cursos e os bancos de professor equivalente e de técnicos-administrativos. Desafios de por exemplo, o que fazer quando o número de alunos é inferior ao estimado lá na construção dos cursos, mas já temos todos os professores contratados.

Mudar um professor de área é quase impossível. O professor é formado e doutor naquela área. Então acho que essa é o principal desafio de governança. Ele está na sala há muito tempo, mas ninguém quer falar sobre ele.”

Conforme relatado pelos entrevistados “a universidade tem a gestão de fazer os seus próprios concursos, mas dentro de um quantitativo de vagas definidas nesse banco de professores e técnicos” e “uma vez contratado um servidor para tal área, é muito difícil reverter isso futuramente”. O exemplo ainda detalha que “um professor se aposentou, mas os colegas insistem em chamar um outro professor para aquela vaga, ainda que o curso não preencha a quantidade de vagas oferecidas. Qualquer mudança tem que passar por esse papel de governança.”

Um dos relatos, afirma ainda que, por vezes o departamento de pessoal é comparado com os de escritórios de departamentos, os quais calculam os aspectos tributários, impostos e requisitos de admissão e demissão, mas tenta abordar ainda as características mais formativas do quadro, como capacitação, desenvolvimento de carreira etc.

Afirmarções como “minha área não faz a gestão do gasto de pessoal, fazemos a gestão das contratações de pessoal. O que é diferente” e “a área tem um planejamento, a partir das possíveis aposentadorias e da expectativa de novos cursos”; “o que informamos é qual o orçamento existente e a área de pessoal faz uma projeção da despesa”. Essas afirmações podem demonstrar-se antagônicas, mas evidenciam as diversidades de estruturas em atribuições correlatas no âmbito do mesmo objetivo institucional.

Por fim, no tocante a categoria “iii. qualidade do gasto público das despesas com pessoal”, os depoimentos dos gestores ouvidos, foram ainda mais diversos, revelando que a preocupação com o tema ainda é um horizonte a ser introduzido, visto tratar-se de uma despesa obrigatória, como afirmam:

“No meu caso, eu não faço gestão de gastos com pessoal. Então acho que não se aplica, né.

Fizemos um trabalho reverso de distribuição de recursos a partir da mesma metodologia adotada. Acho que caminha por aí, pela revisão dessas matrizes, a melhor forma de gerir a universidade, digo sobre a questão dos recursos que chegam.

A universidade recebia os recursos, parte deles, acho, com base em critérios, e a distribuição ocorria de acordo com outros critérios. Mas isso é só de uma parte dos gastos, sabe.

Existe um sentimento de que a metodologia não atende alguns cursos, que seriam funções da própria universidade em oferecer. Uma discussão longa, que infelizmente não consegui concluir e nem sei se existe uma conclusão para isso.

Quem pode garantir que a arrecadação cresce como a necessidade social.

A minha área não faz a gestão do gasto de pessoal, fazemos a gestão das contratações de pessoal. O que é diferente.”

Afirmações, como “na universidade tudo é muito descentralizado, então nossa área não faz a gestão do gasto especificamente, ele é realizado por todos, pelos diretores, pelos próprios servidores”, ou que a “despesa de pessoal em si é tratada como uma despesa obrigatória e não temos os mesmos problemas se comparado com as despesas discricionárias”, reforçam o *locus* da importância de avançar em discussões sobre “a questão do banco de professores e TAE’s”, revelando que o debate ainda precisa ser melhor contextualização pelas instituições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobre o conceito de autonomia universitária, apropriou-se neste estudo das 3 definições apresentadas por Chauí (2003): a) autonomia institucional, onde a universidade é responsável por definir as suas políticas acadêmicas; b) autonomia intelectual, de modo que possa atuar autonomamente junto aos credos religiosos, partidos políticos, ideologias estatais, imposições empresariais e financeiras e c) autonomia financeira, a qual lhe permite alocar os recursos necessários para o exercício da docência e da pesquisa.

Tendo como pergunta de pesquisa, analisar a implementação da autonomia universitária nas universidades públicas federais em relação aos aspectos da administração financeira, especificamente na contratação de pessoal, os resultados demonstraram que as despesas com o pagamento de servidores e empregados públicos inativos ou pensionistas, e seus dependentes, saíram de 40,35% (quarenta vírgula trinta e cinco por cento) para 42,37% (quarenta e dois vírgula trinta e sete por cento) da despesa total de pessoal. Já as despesas com servidores e empregados públicos na ativa, figuravam em 52,91% (cinquenta e dois vírgula noventa e um por cento) e em 2022 representaram 58,85% (cinquenta e oito vírgula oitenta e cinco por cento) do total.

Este cenário demonstra uma tendência de envelhecimento dos servidores e empregados públicos e por isso são objeto de pautas constantes nos debates sobre as reformas, administrativa, previdenciária e trabalhista. Outra relevante discussão que permeia as despesas com pessoal no serviço público é o papel da terceirização das atividades, na entrega de serviços públicos à sociedade. Em especial no âmbito das despesas com pessoal, o tema consta pautado desde a reforma administrativa efetuada por meio do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que incorporou práticas de mercado e promoveu a descentralização de atividades anteriormente privativas. Desde então, vários são os instrumentos capazes de permitir ao gestor público a instrumentalização da contratação dos serviços não essenciais, por meio do regime de execução indireta.

É conveniente recordar que, as instituições federais de ensino, por serem órgãos integrantes da estrutura federal, são legalmente obrigadas a publicarem as suas atividades, desempenho e operação dos recursos em seus relatórios de gestão. Esse ponto atende ao princípio de transparência dando a conhecer, sobretudo a sociedade, que é a fonte dos recursos que sustenta as universidades.

Nesse sentido que, compreende-se que a autonomia administrativa na gestão das despesas com pessoal, não configura inobservância aos princípios orçamentários e as normas de direito

financeiro, tributário e fiscal, tampouco as desobriga a observar a necessidade de disponibilidade orçamentária prévia para contratação de despesas públicas, nos termos das autorizações constantes no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição.

Os desafios do financiamento do ensino superior, nos expõem duas vertentes. De um lado, a necessidade de possibilitar aos estudantes oriundos de extratos sociais mais carentes, apoio financeiro para o acesso e a consequente permanência no ensino superior, seja na rede pública como na privada. E por outro, a própria manutenção das atividades já existentes, sejam com recursos públicos, pela arrecadação de tributos, via alocação orçamentária, como pela pactuação com particulares, através de doações, convênios e ou prestações de serviços e produtos desenvolvidos por estas.

É importante ressaltar a devida cautela quanto a comparações das atividades desenvolvidas pelas universidades, que têm em sua finalidade principal o ensino, pesquisa e extensão, exercendo também fundamental papel e função na vida das cidades e regiões onde estão inseridas. As atividades de pesquisa e extensão extrapolam os muros das universidades quando hospitais, museus, teatros se dirigem à sociedade, ampliando, portanto, o tripé da finalidade principal para outras áreas, que, a princípio, poderiam ser desenvolvidas por instituições outras. O ponto de cuidado nas comparações advém dessas especificidades.

A existência de indicadores de desempenho, conjuntamente, de matrizes de distribuição de recursos, apesar destes últimos somente avançarem no detalhamento das despesas discricionárias, ou seja, não se destinam ao custeio das despesas de pessoal, que são despesas obrigatórias, revelam caminhos ou possibilidades a serem observados nos debates sobre os valores mínimos ou necessários para o funcionamento das atividades institucionais das IFES, bem como no direcionamento do gestor público no trato das despesas com pessoal e políticas do tipo, *spending review*, possam contribuir para a priorização das políticas públicas de pessoal.

A saber, por exemplo, o banco de professores é constituído pela soma dos professores do magistério superior e dos professores titulares-livres do magistério superior, efetivos, substitutos e visitantes, expressa na unidade professor-equivalente (fator de equivalência). Os fatores do banco de professor equivalente da carreira de magistério superior das universidades federais, atualmente vigentes, estão previstos em Portaria Interministerial assinada pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e o da Educação, o que revela ser uma grande fragilidade para o processo de

governança das universidades, pois requer a atenção e interesse governamental para adequar as propostas e os interesses das universidades.

Por outro lado, as universidades não devem ser percebidas como instituições descoladas do cunho fiscal, dos normativos e preceitos orçamentários e da verificação de indicadores de qualidade, bem como da revisão sobre a necessidade de manter a alocação dos gastos previdenciários, com inativos e pensionistas no MEC, conforme demonstrado no item 4.2 deste estudo.

É sabido e estudado que qualquer modelo de universidade que seja adotado, não deve desconsiderar que a autonomia é uma cláusula pétrea, sob o risco de se deturpar o próprio sentido da instituição universitária, com ponderações e discussões sobre as implicações de sua adoção

Diante de todo o exposto, e em consonância aos objetivos propostos neste estudo, sobretudo a apresentação do produto técnico, recomenda-se que a academia e os gestores das instituições federais de ensino, promovam debates, no âmbito acadêmico e ministerial sobre a importância da gestão do gasto público com pessoal, enquanto ferramenta para garantir o exercício da autonomia nas universidades públicas federais brasileiras.

Seguidamente, recomenda-se ainda, que os resultados dos indicadores de gestão das universidades sejam considerados, como caminhos ou possibilidades a serem observados nos debates sobre os valores mínimos ou necessários para o funcionamento das atividades institucionais das IFES, bem como a apresentação de matrizes que permitam contemplar o elevado grau de atividades desenvolvidas pelas instituições, em cada localidade inserida.

Ademais, sugere-se que seja inserida nos debates, discussão sobre a inclusão da flexibilidade das formas de contratações de pessoal, tal como ocorre com as universidades europeias. Bem como, por seguinte, seja discutido, a partir do exposto, a própria revisão da carta de serviços das universidades federais, face aos desafios de financiamento estatal, doravante à essas instituições.

Por fim, espera-se que os dados apresentados nesse estudo possibilitem novas reflexões e análises sobre as possibilidades para a implementação da gestão do gasto público com pessoal em conformidade com o exercício da autonomia universitária.

REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Jorge. **Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina**. Educação & Sociedade [online]. v. 26, n. 92, pp. 841-858, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300007>>. Acesso em: 28 jun. 2021.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In: OLIVEIRA, R. P. DE; SANTANA, W. (EDS.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Representação no Brasil, UNESCO, 2010.
- ANDIFES. Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior. **Matriz de alocação de recursos para as instituições federais de ensino superior**. Brasília, 1994. Disponível em: <<https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Matriz-de-Alocacao-de-Recursos-para-as-Instituicoes-Federais-de-Ensino-Superior.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2021.
- AMARAL, Nelson Cardoso. **Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações**. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas) [online]. 2008, v. 13, n. 3, pp. 647-680. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000300003>>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- ARCANJO, C. B. **Quando a Justiça Encontra a Universidade: uma análise da judicialização de políticas públicas na educação superior**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade de Brasília. Brasília, p.111. 2019. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/35298>>. Acesso em: 08 jun. 2021.
- ARAÚJO, M. A. D.; PINHEIRO, Helano Diógenes. **Reforma Gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI**. Ensaio (Fundação Cesgranrio. Impresso), v. 18, p. 647-668, 2010. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ensaio/a/LHHMwWVRhBVWxrmcxgWM9Dv/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, vol. 18/2, 2004.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARROS, Ricardo Paes de *et al.* Perdas de Aprendizagem devido à pandemia. Instituto Unibanco (Autora) | Insper (Autora) 2020. Disponível em: <<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/89499b7c-6c99-4333-937d-1d94870d3181>>. Acesso em: 23 fev. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1891]. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 mar. 2021.

_____. **Decreto nº 14.343, de 07 de setembro de 1920**. Institue a Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1920]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14343-7-setembro-1920-570508-publicacaooriginal-93654-pe.html>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931**. Crêa o Conselho Nacional de Educação. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1931]. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931**. Dispõe que, o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1931]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19851.htm>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931**. Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1931]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19852.htm>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1986]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, DF:

Presidência da República, [2007]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm>. Acesso em: 23 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010.** Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais- REHUF, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm>. Acesso em: 23 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 7.232, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7232.htm>. Acesso em: 23 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm>. Acesso em: 23 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm>. Acesso em: 23 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 7.311, de 22 de setembro de 2010.** Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia vinculados ao Ministério da Educação, e altera o Decreto no 7.232, de 19 de julho de 2010. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7311.htm>. Acesso em: 23 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 7.312, de 22 de setembro de 2010.** Dispõe sobre o banco de professor-equivalente de educação básica, técnica e tecnológica, dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia vinculados ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7312.htm>. Acesso em: 23 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 7.485, de 18 de maio de 2011.** Dispõe sobre a constituição de banco de professor-equivalente das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação e regulamenta a admissão de professor substituto, de que trata o inciso IV do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7485.htm>. Acesso em: 23 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 8.260, de 29 de maio de 2014.** Dispõe sobre o banco de professor-equivalente do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o quadro de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E”, integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, das instituições federais de ensino que menciona. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8260.htm>. Acesso em: 23 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019.** Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9739.htm>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. **Decreto nº 10.620, de 05 de fevereiro de 2021.** Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10620.htm>. Acesso em: 23 jul. 2021.

_____. **Projeto de Lei nº 3076, 02 de junho de 2020.** Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254321>>. Acesso em: 08 jun. 2021.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1961]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm>. Acesso em: 08 jun. 2021.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e

Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1968]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15540.htm>. Acesso em: 08 jun. 2021.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, [1909]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 08 jun. 2021.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18958.htm>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 08 jun. 2021.

_____. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 08 jun. 2021.

_____. **Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011.** Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1961 - Código Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/12550.htm>. Acesso em: 08 jun. 2021.

_____. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro

de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm>. Acesso em: 07 jun. 2021.

_____. **Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. **Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. **Lei nº 14.436, de 09 de agosto de 2022.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.436-de-9-de-agosto-2022-421627764>>. Acesso em: 15 abr. 2023.

_____. **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14791.htm>. Acesso em: 15 jan. 2024.

_____. **Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14535.htm>. Acesso em: 15 abr. 2023.

_____. **Lei nº 14.822, de 22 janeiro de 2024.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14822.htm>. Acesso em: 23 jan. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.** Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do **caput** e no parágrafo único do art. 163 da Constituição

Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm>. Acesso em: 20 jan. 2024.

_____. Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao orçamento Público**: Módulo 1 - Entendendo o orçamento Público. Brasília: ENAP, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. Ministério da Educação; Tribunal de Contas da União. **Orientações para o cálculo dos indicadores de gestão**: Decisão nº 408/2002-Plenário e Acórdãos nº 1043/2006 e nº 2167/2006 – Plenário Tribunal de Contas da União. Brasília: Versão janeiro/2010. <http://www.proplad.ufu.br/sites/proplad.ufu.br/files/media/documento/orientacoes_tcu_versao_2010.pdf>. Acesso em: 18 set. 2021.

_____. Ministério da Educação. **Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012**: Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012. Brasília: MEC, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 10 fev. 2021.

_____. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007**. Institucionaliza, no âmbito do Ministério da Educação, a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital Matriz OCC, como instrumento de distribuição anual dos recursos destinados às universidades federais. Brasília: Gabinete do Ministro, 2013. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30801007/do1-2013-07-26-portaria-n-651-de-24-de-julho-de-2013-30800999>. Acesso em: 12 ago. 2021.

_____. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 651, de 24 de julho de 2013**. Brasília: Gabinete do Ministro, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021

_____. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 1.162, de 09 de novembro de 2018**. Regulamenta o conceito de Aluno-Equivalente e de Relação Aluno por Professor, no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Brasília: Gabinete do Ministro, 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/49743904>. Acesso em: 12 ago. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria do Tesouro Nacional. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. Secretaria de Orçamento Federal, 2001. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015->

[2/arquivos20portarias-sof/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_02set2015.pdf](#)>. Acesso em: 12 ago. 2021.

_____. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 109, de 27 de abril de 2017**. Estabelece os procedimentos a serem adotados pelas Instituições Federais de Ensino e pelo Ministério da Educação - MEC para encaminhamento das estimativas de acréscimo ao orçamento de pessoal relativas ao exercício subsequente. Brasília: Gabinete do Ministro, 2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20209746/do1-2017-05-12-portaria-interministerial-n-109-de-27-de-abril-de-2017-20209685>. Acesso em: 12 ago. 2021.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**, publicado pela MCASP, 201ª, 8ª Edição. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484>. Acesso em: 07 out. 2021.

_____. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Painel do Orçamento Federal**. [Brasília, DF: ME], 2020. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=IAS2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS40pqlk04&anonymous=true>. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão de Pessoas. **Evolução do Quantitativo de Cargos e Funções do MEC nos últimos 20 anos**. Painel Estatístico de Pessoal. Brasília, DF: Ministério da Economia [2020]. Disponível em: <<https://www.painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em: 10 jan. 2021

_____. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO**. Brasília, DF: ME/SOF, 2021. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021>>. Acesso em: 23 jul. 2021.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) – União**. Brasília, DF: ME/STN, 2021 <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo-uniao>>. Acesso em: 23 jul. 2021.

_____. Senado Federal. **Tópico Especial: Regras Fiscais no Brasil**. Relatório de Acompanhamento Fiscal. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536464/RAF12_JAN2018_pt06.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI: 5—9 - RJ**. Universidade Federal. Autonomia (art. 207, C.F.). Ação Direta de Inconstitucionalidade. Resolução no. 02/88 do Conselho Universitário da U.F.R.J. que dispõe sobre eleição do Reitor e Vice-Reitor. Recorrente:

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Recorrido: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Paulo Brossard, 25 de outubro de 1989. [1993]. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266174>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 597.854 Goiás**. Constitucional e Administrativo. Recurso extraordinário com repercussão geral. Cobrança de mensalidade em curso de pós-graduação lato sensu por instituição pública de ensino. Curso de especialização. Possibilidade. Ofensa ao princípio da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais. Inocorrência. Recorrente: Universidade Federal de Goiás. Recorrido: Procurador-Geral da Federal. Relator: Min. Edson Fachin, 26 de abril de 2017. [2017]. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13642927>>. Acesso em: 12 set. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão Decisão 408/2002 – Plenário**. Brasília, DF: TCU, [2002]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-6830/NUMACORDAOINT20asc/0>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior** / [realização do] Tribunal de Contas da União com o apoio da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação; Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Brasília: TCU, 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão Decisão 461/2002 – Plenário**. Brasília, DF: TCU, [2022]. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=783741>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BITTENCOURT, M. F. N.; FERREIRA, P. A. **As obras na implementação de políticas públicas: o caso do REUNI**. In: 38 Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2014, Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1575.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BORGES, J. F. M. **O princípio da autonomia da vontade como garantia da moralidade em Kant**. Ano de Obtenção: 2007. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Brasil. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/9141>>. Acesso em: 13 set. 2021.

CABRAL, E. H. de; TERRA, R. R.; MUZY, P. T. **Autonomia para quê? Reflexões sobre a gestão e o financiamento das universidades públicas paulistas**. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, v. 7, p. 231-267, 2020. Disponível em <<https://doi.org/10.21583/2447-4851.rbeo.2020.v7n1.280>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

CAMPOS, I. M. B. M.; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Análise do REUNI como Política Pública de Financiamento da Expansão da Educação Superior**. In: Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países de Língua Portuguesa, 2014, Luanda. A expansão do Ensino Superior nos Países de Língua Portuguesa: desafios, estratégias, qualidade e avaliação, 2014.

CASTRO, J. A.; CORBUCCI, P. R. **Subsídios para o debate sobre o financiamento da educação superior no Brasil**. Política Social Acompanhamento e Análise, Brasília, v. 8, p. 148-153, 2004. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4660/1/bps_n.8_ENSAIO3_Jorge8.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2021.

CASTRO, S. O. C. *et al.* **O Reuni a partir de uma revisão sistemática da literatura**. Nucleus: Revista Científica da Fundação Educacional de Ituverava, 16(1), 409-422, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.3738/1982.2278.3108>>. Acesso em: 08 jul. 2021.

CANZIANI A, Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas [recurso eletrônico] / relator Alex Canziani; consultores legislativos Ricardo Chaves de Rezende Martins (coordenador); Aldenise Ferreira dos Santos... [et al.]. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Série estudos estratégicos; n. 11 e-book). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/financiamento-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-perspectivas>>. Acesso em 08 jul. 2021.

CHAUÍ, Marilena. **A universidade pública sob nova perspectiva**. Revista Brasileira de Educação [online]. 2003, n. 24, pp. 5-15. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-24782003000300002>>. Acesso em: 08 jul. 2021.

COSTIN, C. **Educação como política pública**. In: MENDES, G.; PAIVA, P. Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

DALLA NORA, R. **Análise da relação entre os indicadores de desempenho das universidades federais da Região Sul do Brasil e os resultados obtidos no Índice Geral de Cursos (IGC)**. 2014. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/103898>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

DE OLIVEIRA, R. R.; CAVALCANTE, L. R. **Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos Estados e Distrito Federal**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 71, n. 4, p. 746-777, 2020. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4224>>. Acesso em: 08 jul. 2021.

DOS SANTOS, V. **Elemento 36 e a Despesa de Pessoal na Administração Pública Municipal**. Anais do Congresso Brasileiro de Cus- os - ABC, [S. l.], 2011 Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/498>>. Acesso em: 08 jul. 2021

DOURADO, Luiz Fernandes. **Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90**. Educação & Sociedade [online]. 2002, v. 23, n. 80, pp. 234-252. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000012>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. **Políticas e gestão da Educação Superior: múltiplas regulações e Reforma Universitária no Brasil**. In: VII Seminário da Redestrado - Nuevas Regulaciones En América Latina. Buenos Aires, 2008. Disponível em: <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2013/03/1096.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

DURHAM, Eunice R. **A autonomia universitária: extensão e limites**. In: STEINER, João E.; MALNIC, Gerhard (orgs.). Ensino Superior: conceito e dinâmica. São Paulo: EDUSP, 2006. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0503.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES. **Sobre o Programa REHUF**. Brasília: EBSEH, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-rehuf>> Acesso em: 25 de jul. de 2021.

FAVERO, M. L. A.. **A Universidade do Brasil: um itinerário marcado de lutas**. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, v. 1, n.10, p. 16-32, 1999. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/433748819/A-Universidade-Do-Brasil-Um-Itinerario-Marcado-de-Lutas>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968**. In: Educar, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-40602006000200003>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

FEIJÓ, Paulo Henrique; Júnior, Jorge Pinto de Carvalho; RIBEIRO, Carlos Eduardo. **Entendendo a Contabilidade Orçamentária Aplicada ao Setor Público**. 1. Ed. v. 1. 624p. Brasília: Gestão Pública, 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FONSECA, R.M. **Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017)**. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 71, pág. 299-307, set./out. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-4060.62654>>. Acesso em 30 ago 2021.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Fiscal rule at a Glance**. International Monetary Fund. March 2017. Disponível: <<https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/FiscalRules20at20a20Glance20-20Background20Paper.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2021.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo, SP: Atlas, 2019.

_____. **Orçamento Público**. 18ª ed. São Paulo, SP: Grupo GEN, 2021.

GODOY, A. S.. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. RAE. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, p. 57-63, 1995. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpwNkCgmnC/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 28 out 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Censo da Educação Superior (CES):** microdados. Brasília: INEP, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 28 set. 2021.

KOHTAMÄKI, Vuokko; BALBACHEVSKY, Elizabeth. **An explorative study of the consequences of university autonomy in Finland and Brazil.** HIGHER EDUCATION QUARTERLY (PRINT), v. 72, p. 49-86, 2018. Disponível em <<https://doi.org/10.1111/hequ.12186>>. Acesso em 15 mar. 2021.

_____. Autonomia universitária: Do passado ao presente. Em E. Pekkola, J. Kivistö, V. Kohtamäki, C. Yuzhuo e A. Lyytinen (Eds.), **Perspectivas teóricas e metodológicas sobre gestão e transformação do ensino superior: um leitor avançado para estudantes de doutorado** (pp. 179-194), [2018]. Imprensa da Universidade de Tampere. Disponível em: <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0843-8>>. Acesso em 10 out. 2023.

KOWALSKI, Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos.** 2012. 180 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/521>>. Acesso em 06 out. 2021.

LUGÃO, Ricardo G.; ABRANTES, L. A.; BRUNOZI JUNIOR, A. C. **Planejamento, Implementação e Avaliação do REUNI:** um estudo em Universidades mineiras. Estudo & Debate (Online), v. 22, p. 78-96, 2015.

LINCZUK, Luciane M. W. **Governança aplicada à administração pública:** a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais. Curitiba: UTFPR, 2012. Disponível em: < <http://repositorio.utfpr.edu.br:8080>>. Acesso em: 06 out. 2021.

MACHADO, F. M. **Financiamento da assistência estudantil nas universidades federais.** Brasília: Temporalis, 17(33), 231-253, 2017.

MAGALHÃES, E. A.; SILVEIRA, S. F. R.; MAGALHÃES, E. M.; WAKIM, V. R. Gestão de Custos nas Instituições Federais de Ensino Superior: Uma Análise das Metodologias de Apuração do Custo por Aluno. In: Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad. **Anais [...]**. São Paulo, 2006. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG262.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2021.

MATOS, Victor. **Aprendendo durante a pandemia (e notas sobre a função social da universidade).** Instituto de Direito, Economia Criativa e Artes. Disponível em:

<<http://institutedea.com/artigo/aprendendo-durante-pandemia-e-notas-sobre-funcao-social-da-universidade/>>. Acesso em: 20 set. 2021.

MAXQDA. MAXDDA Analytics Pro 24. Versão Pro 24. Berlin: VERBI GmbH Software; 2024. Disponível em: <http://www.maxqda.com>

MOREIRA, L. K. R.; MOREIRA, L. R.; SOARES, M. G. **Educação Superior no Brasil: discussões e reflexões**. Educação Por Escrito, 9(1), 134-150, 2018. Disponível em <<https://doi.org/10.15448/2179-8435.1.29594>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

MUZY; P. T.; DRUGOWICH, J. R. **Os desafios da autonomia universitária: história recente da USP**. 1a ed. Jundiaí: Paco, 2018. Acesso em: 15 out 2021.

MUSSI, Ricardo Franklin de Freitas et al. Pesquisa Quantitativa e/ou Qualitativa: distanciamentos, aproximações e possibilidades. Revista Sustinere, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 414 - 430, jan. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/sustinere.2019.41193>>. Acesso em: 05 nov. 2021.

NEVES, C. E. B. A estrutura do ensino superior no Brasil. In: SOARES, M. S. A. (Org.). A educação superior no Brasil. Brasília: Capes, 2002. Disponível em: <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2013/03/1109.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

OCDE. **Brazil - Country Note - Education at a Glance 2018: OECD Indicators**. OCDE, 2018. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

OXFORD, Learners Dictionaries. **Dicionário online**. Disponível em <<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com>> Acesso em: 31 ago. 2021.

PAULA, C. H.; ALMEIDA, F. M. **O programa Reuni e o desempenho das Ifes brasileiras**. Ensaio (Rio de Janeiro. Online), v. 28, p. 1-22, 2020. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0104-40362020002801869>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

PEREIRA, Josué Vidal. **A Evolução do Gasto-Médio/Aluno e Custo-Médio/Aluno da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 35, n. 2, p. 329, ago. 2019. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://doi.org/10.21573/vol35n22019.95408>>. Acesso em: 08 out. 2021.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração pública**. 14. ed., rev. ampl. e atual. - São Paulo: Atlas, 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)**. *Educação e Sociedade*, v. 23, p. 108-135, 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000008>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. **Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios**. *Cadernos de Pesquisa*, v. 44, p. 624-644, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/198053142946>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. **O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988: 30 Anos de Mobilização Social**. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018203235>>. Acesso em: 02 set. 2019.

RICHARTZ, L.; BORGERT, ALTAIR; CAVICHIOLI, D. **Análise de possíveis determinantes de custos em universidades pública e privada**. In: XXVII Congresso Brasileiro de Custos, 2020, Virtual. Anais. São Leopoldo - RS: ABC, 2020.

RITTEL, H.W.J.; WEBBER, M.M. **Dilemmas in a general theory of planning**. *Policy Sci* 4, 155–169, 1973. Disponível em <<https://doi.org/10.1007/BF01405730>>. Acesso em: set. 2019.

SAMPAIO, H. **Evolução do ensino superior no Brasil**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior/USP, 1991 (Documento de Trabalho). Disponível em <<https://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9108.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2021

SÃO PAULO, SP. **Decreto nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989**. Dispõe sobre providências visando a autonomia universitária. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-29598-02.02.1989.html>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. FAPESP. **Autonomia universitária em são paulo: 30 ANOS**. São Paulo: Revista Pesquisa Fapesp, 2019. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2019/10/AutonomiaUniv30anos_2019-NOVO.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2021.

PRUVOT, E. B.; ESTERMANN, T. **University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017**. European University Association. Disponível em: <<https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%202017.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2023.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, C. S.; CASTANEDA, M. V. N. G.; BARBOSA, J. D. **Indicadores de desempenho das Ifes da Região Nordeste: uma análise comparativa**. In: Colóquio Internacional Sobre Gestão Universitária na América do Sul, 11., Florianópolis, 2011. Anais[...]. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011. p. 1-17. Disponível em <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/25952>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

SAVIANI, D. **A questão da Autonomia Universitária e suas vicissitudes na universidade brasileira.** Revista Angelus Novus, 16(16), 47-60. [2020]. <<https://doi.org/10.11606/issn.2179-5487.v16i16p47-60>>. Acesso em: 26 jan. 2024.

SCHWARTZMAN, Simon. **A universidade primeira do Brasil:** entre intelligentsia, padrão internacional e inclusão social. Estudos Avançados [online]. 2006, v. 20, n. 56, pp. 161-189. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142006000100012>>. Acesso em: 08 jun. 2021.

SENKEVICS, A. S. **A expansão recente do ensino superior:** cinco tendências de 1991 a 2020. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais. 1ed. Brasília: Inep, 2021, v. 3, p. 199-246. Disponível em: <<https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4892>>. Acesso em: 12 set. 2021.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico** [livro eletrônico] / Antônio Joaquim Severino. 1. ed. - São Paulo: Cortez, 2013. 1,0 MB; e-PUB.

SICSU, Abraham Benzaquen; SILVEIRA, Mariana. **Avanços e retrocessos no marco legal da ciência, tecnologia e inovação: mudanças necessárias.** Cienc. Cult., São Paulo, v. 68, n. 2, p. 04, 05, jun. 2016. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602016000200002>>. Acesso em: 06 out. 2021.

SOUSA, F. **Terceirização e flexibilização das normas trabalhistas.** Revista Prolegómenos. Derechos y Valores, 16, 31, 189-201. 2013. Disponível em <<http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v16n31/v16n31a11.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Conferência mundial sobre ensino superior 2009:** As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social. Paris, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4512-conferencia-paris&Itemid=30192>. Acesso em: 15 jun. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Conselho Universitário. **Estatuto.** Rio de Janeiro: Conselho Universitário, 2021. Disponível em: <<https://ufrj.br/aceso-a-informacao/institucional/estatuto/>>. Acesso em: 28 set. 2021.

VERGARA, S.C. **Métodos de pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

VONBUN, C.; MENDONÇA, J. L. O. **Educação superior uma comparação internacional e suas lições para o brasil.** Rio de Janeiro-RJ: Ipea, 2012 (Texto para Discussão). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1720.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

ZOCCOLI, M. M. S. **Educação Superior Brasileira:** política e legislação. 22. ed. v. 3. 227p. Curitiba: Editora IBPEX, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro para entrevista – Universidades federais

- 1) Como você (entrevistado) observa o papel do Pró-Reitor/Gestor/Coordenador da área de pessoal (no caso de Pró-reitor de Pessoal) ou de planejamento (**Pró-Reitor de Finanças/Planejamento**), no exercício da autonomia universitária?
- 2) Quais os principais e atuais desafios que você (entrevistado) percebe na gestão das contratações de pessoal (Pró-reitor de pessoal) ou na gestão dos gastos com pessoal (**Pró-Reitor de Finanças/Planejamento**)?
- 3) Em sua opinião, o modelo de gestão atual, permite que as IFES exerçam autonomamente a gestão dos seus gastos públicos com pessoal? Possui sugestões sobre?
- 4) Você conhece a experiência paulista de financiamento público das universidades. Ex. USP, UNESP, UNICAMP?
- 5) Quais os principais mecanismos que utiliza para gerir os gastos públicos com pessoal da sua instituição?
- 6) Você (entrevistado) sabia que as IFES possuem instrumentos de gestão para a contratação de pessoal que os demais órgãos não possuem? Gostaria sugerir algum?
- 7) Há quanto tempo atua no serviço público e quanto tempo no cargo de gestão?
- 8) Cite, se possível, algum caso de sucesso de sua instituição na gestão dos gastos públicos com pessoal da sua instituição.
- 9) Cite, se possível, algum caso de insucesso de sua instituição na gestão dos gastos públicos com pessoal da sua instituição.

- 10) Como você (entrevistado) percebe o papel do Reuni na ampliação dos gastos públicos com pessoal da sua instituição?
- 11) Como ocorrem as discussões na sua instituição para a definição dos cargos a serem contratados? (pergunta exclusiva para gestores de pessoal)
- 12) Como ocorrem as discussões na sua instituição para a alocação dos gastos públicos com pessoal? (pergunta exclusiva para gestores **de Finanças/Planejamento**)
- 13) Você enquanto gestor acredita ou percebe a existência de riscos ou limitações no exercício da autonomia preconizada na constituição, para o trato dos gastos públicos com pessoal?
- 14) Gostaria de acrescentar algo sobre o conteúdo que tratamos?