

FUTURE-SE: Uma análise preliminar da administração da Universidade Federal de Pelotas.

O objetivo do presente documento é oferecer uma proposta de análise, preliminar, do *Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras, FUTURE-SE*, lançado pelo Ministério da Educação (MEC) no dia 17 de julho de 2019.

O documento está estruturado em quatro partes: (a) **análise do método**, incluindo o cronograma, divulgado pelo MEC; (b) **análise do mérito**, considerando os eventos de divulgação do plano para os/as reitores/as e a mídia, os slides utilizados nesses encontros e o texto completo, disponível para consulta pública; (c) **análise do instrumento legal**, considerando o instrumento legislativo decorrente do Programa Future-se, disponível na internet; (d) **propostas para a avaliação adequada pela comunidade da Universidade Federal de Pelotas (UFPel)**.

O resultante é um documento relativamente denso e extenso, que propõe à comunidade universitária e à sociedade brasileira, uma leitura e análise adequadas do Programa Future-se. Destacam-se a parte (b), que analisa o mérito, onde reproduz-se integralmente a proposta do Programa disponível para consulta pública (destacada entre molduras), que estão seguidas de questões e considerações, ponto-a-ponto, sobre o plano; bem como a parte (c), da análise legal, que apresenta uma leitura do conjunto de alterações em 16 legislações federais vigentes e recorre a princípios de constitucionalidade, as quais o Programa Future-se propõe alterar.

Uma boa leitura, com um convite à continuidade na participação neste processo, fundamental para a garantia das Universidades públicas, gratuitas, de qualidade e socialmente referenciadas para o futuro do Brasil.

A. Análise do método

O MEC lançou o Programa Future-se oficialmente para a mídia no dia 17 de julho de 2019. Segundo informações do Secretário de Educação Superior, o plano vem sendo desenvolvido no âmbito do MEC há meses. Estranhamente, as Universidades Federais, interessadas principais no plano, não participaram da elaboração da proposta, não foram convidadas a apresentar considerações ou sugestões e somente conheceram, parte do plano, exatas 17 horas antes da divulgação para a mídia. Esse vício de origem é gravíssimo e sem precedentes na história do MEC, pelo menos após a Constituição de 1988.

Não parece ter sido por acaso a decisão de alijar os reitores e reitoras do processo de construção da proposta. As manifestações públicas do MEC sugerem que as Universidades são locais de produção de balbúrdia, com má gestão e doutrinação ideológica. Obviamente tais preconceitos justificam que o MEC não tenha escolhido essas pessoas para discutir a proposta de futuro para a educação superior do país, desconsiderando o fato de que os reitores e reitoras são os representantes legítimos das Universidades, escolhidos por suas comunidades.

Outro ponto a ser considerado na análise do método é a pressa do cronograma apresentado pelo MEC. Um plano dessa complexidade precisa ser discutido de forma detalhada nas Universidades, mesmo que o MEC tenha optado por criá-lo sem diálogo com seus representantes legítimos, os reitores e reitoras. Ao contrário, o MEC propõe um período de consulta pública originalmente de apenas três semanas, depois aumentado para quatro semanas, que coincide com o período de férias letivas na maioria das Universidades Federais.

O mesmo aligeiramento fica evidente quando se analisa o documento produzido, que pouco acrescenta em densidade (e às vezes apresenta discordância) ao conteúdo dos slides utilizados nas apresentações públicas. Fica evidente que não houve tempo para aprofundamento das ideias, fazendo com que o documento suscite dúvidas primárias em seus leitores atentos. Aqui novamente é necessário analisar o contexto: o Ministro do Estado da Educação foi o mais mal avaliado de todo o Governo Federal em análise dos líderes políticos. Talvez a pressa na apresentação pública do Future-se justifique-se pela necessidade de reverter essa péssima avaliação.

Por fim, na análise do método, cabe destacar a completa inadequação do momento escolhido para o lançamento do plano. As Universidades Federais estão em situação de colapso orçamentário, causado por um bloqueio de seus orçamentos de custeio e capital da ordem de 30%. Praticamente todas as Universidades Federais não possuem orçamento suficiente para arcar com suas obrigações mais básicas, como despesas contínuas (água, luz, etc.) e serviços terceirizados (limpeza, vigilância, portaria, etc.) a partir do mês de setembro de 2019. Assim, o mínimo de sensibilidade que se esperava era que qualquer plano para o médio e longo prazo fosse apresentado após a solução do problema de curto prazo, que coloca em risco o próprio funcionamento das Universidades Federais até o final do ano corrente.

De qualquer forma, é importante destacar que o vício de origem na construção inicial do plano não deve ser impeditivo para o diálogo daqui pra frente. Nesse sentido, a Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) fez questão de convidar o Ministro da Educação e o Secretário de Educação Superior para participarem da reunião do pleno a ser realizada entre os dias 25 e 26 de agosto na cidade de Vitória-ES. Caso o MEC queira, finalmente, discutir o plano com os reitores e reitoras das Universidades Federais, estaremos abertos ao diálogo, como sempre estivemos.

Em resumo, o método utilizado pelo MEC para o lançamento do Future-se, incluindo seu cronograma, não condiz com o respeito institucional que o MEC deveria ter em relação às Universidades Federais, consideradas pelo próprio Secretário de Educação Superior, “Patrimônios da Sociedade Brasileira”. Apesar disso, os reitores e reitoras estão dispostos a dialogar continuamente com o MEC para reparar esse equívoco grave.

B. Análise do mérito

A análise do mérito da proposta é iniciada com considerações genéricas, positivas e negativas, sobre o plano apresentado. Posteriormente, o texto disponível para consulta pública é destrinchado ponto-a-ponto. Pelo menos três constatações positivas quanto ao mérito do plano parecem evidentes: (a) as Universidades Federais, que já foram tratadas pelo MEC como local de balbúrdia, finalmente tiveram seu trabalho reconhecido. O próprio conceito do plano reconhece exemplos positivos e o papel das Universidades Federais no futuro da nação brasileira; (b) muitas atividades já desenvolvidas nas Universidades Federais são agrupadas em um documento único, compilando boas práticas com propostas, positivas ou não, para o futuro do financiamento das Universidades Federais no Brasil; (c) o plano tenta solucionar um problema concreto das Universidades Federais brasileiras: o desestímulo para a captação de recursos próprios, decorrente de uma legislação que ‘desconta’ os recursos captados do orçamento das Universidades.

Ainda no campo da macro análise, a proposta também apresenta limitações: (a) as informações apresentadas são superficiais e absolutamente insuficientes para a completa compreensão de temas tão densos como os abordados na proposta; (b) o Future-se adota um viés eminentemente econômico para tratar do futuro das Universidades Federais, deixando de considerar as questões centrais dos pilares da Universidade: ensino, pesquisa e extensão; (c) um documento que deveria ser norteador das políticas do MEC, que é o Plano Nacional de Educação, aprovado por unanimidade no Congresso Nacional, é solenemente ignorado no texto apresentado; (d) o plano sugere a diminuição gradativa da participação do Estado brasileiro no financiamento do ensino superior no país; (e) há divergências relevantes entre a apresentação feita aos reitores e mídia e o conteúdo do texto submetido à consulta pública, especialmente quanto às atividades a serem desempenhadas pelas organizações sociais no plano Future-se. As apresentações sugerem uma participação focada na ‘libertação das Universidades’ de seus principais gastos contínuos e terceirizações e o texto sugere uma participação também nas atividades-fim da Universidades: ensino, pesquisa e extensão; (f) não há qualquer menção ao fazer técnico-administrativo nas Universidades Federais: seria plano do Future-se que a carreira técnico-administrativa fosse gradativamente substituída por trabalhadores terceirizados via organização social?

Após essa análise mais conceitual do mérito da proposta como um todo, passamos a discorrer, ponto-a-ponto sobre o texto disponibilizado para consulta pública pelo MEC. Cabe lembrar que entre molduras está o texto original da proposta, e abaixo as constatações e dúvidas da administração da UFPEL sobre os itens.

Apresentação

Nos últimos meses, a Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação vem trabalhando em uma proposta de programa para fortalecer a autonomia financeira das universidades e dos institutos federais, por meio de ações de governança, gestão, empreendedorismo, pesquisa, inovação e internacionalização do ensino superior.

É essencial reforçar o argumento anteriormente apresentado na análise do método: não é legítimo construir um plano para o futuro das Universidades Federais sem diálogo com as Universidades Federais. Também é importante solicitar ao MEC explicações sobre a decisão de focar o plano na autonomia financeira das Universidades Federais, e não em outros pontos centrais, como o papel social das Universidades, mecanismos de ampliação do acesso ao ensino superior no país mecanismos para reverter a predominância de matrículas de ensino superior no sistema privado e comunitário em detrimento do sistema público, para citar apenas alguns.

Ainda é essencial compreender, de forma transparente, qual o conceito de autonomia financeira que embasa o plano Future-se. Autonomia financeira está sendo tratada aqui como independência do Estado? A meta é que, daqui a alguns anos, as Universidades aderentes ao Future-se não mais dependam de financiamento por parte do MEC? Em outras palavras, caso o Future-se seja um sucesso e o incremento das receitas próprias seja possível, esse saldo seria utilizado para a expansão e qualificação das próprias Universidades ou para diminuir o orçamento disponibilizado pelo Estado às Universidades?

Também chama atenção que são citadas ações de governança, gestão, empreendedorismo, pesquisa, inovação e internacionalização do ensino superior, mas são omitidas ações nas áreas de ensino e extensão, incluindo a cultura, que depois aparece no documento de maneira superficial.

Ao longo desse período, inúmeros especialistas foram consultados e puderam contribuir para o aperfeiçoamento do programa. Como resultado, chegou-se ao programa FUTURE-SE que será, a partir de hoje, submetido à consulta pública. A consulta estará aberta até o dia 07/08/2019.

Após esse período, a equipe do Ministério da Educação trabalhará na consolidação das contribuições em propostas normativas. Veja abaixo a proposta do programa na íntegra.

É mencionado que foram feitas consultas a inúmeros especialistas. Qual a razão para que os reitores e reitoras, responsáveis principais pela gestão das Universidades, tenham sido excluídos do rol de especialistas consultados? Também é importante explicitar como será o tratamento dado pela equipe do MEC às sugestões oriundas da consulta pública. Serão quantificadas as contribuições e disponibilizadas publicamente? A comissão que analisará as sugestões oriundas

da consulta pública novamente excluirá os reitores e reitoras das Universidades Federais?

1. Objetivos gerais

O Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras (FUTURE-SE) tem por finalidade o fortalecimento da autonomia administrativa, financeira e de gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), por meio de parceria com organizações sociais e do fomento à captação de recursos próprios.

Diferentemente da apresentação do programa, e também das apresentações públicas da proposta, aqui surgem, além da autonomia financeira, as autonomias administrativas e de gestão. Nesses aspectos, parece contraditório que as autonomias administrativas e de gestão das Universidades sejam fortalecidas a partir de parcerias com organizações sociais. Ora, não nos parece que as Universidades estivessem carecendo de fortalecimento da autonomia administrativa e de gestão pelo menos até alguns meses atrás. A regulamentação das organizações sociais no Brasil ocorreu em 1998, no quadro da Reforma do Estado neoliberal, em que houve o avanço nas privatizações e das instituições da sociedade civil substituindo o papel do Estado.

Aqui vale destacar que as maiores ameaças as autonomias administrativa e de gestão foram originadas do próprio Governo Federal. Inicialmente, por meio de um Decreto, o Governo Federal extinguiu funções gratificadas das Universidades, sem qualquer diálogo prévio com as mesmas, para logo depois anunciar que outras seriam extintas a partir do meio do ano. Para isso, determinou prazo para que os reitores e reitoras tornassem vagas tais funções gratificadas. Tal iniciativa, aliás, é considerada ilegal pelo Ministério Público Federal que ajuizou ação para reversão do Decreto. Ora, isso sim é uma ameaça a autonomia das Universidades.

Na mesma linha, o Governo Federal determinou que o preenchimento dos cargos de direção deixe de ser prerrogativa direta dos reitores e reitoras, e instituiu um estágio de análise preliminar pela Casa Civil. Novamente, a ação é uma afronta direta à autonomia administrativa e de gestão das Universidades Federais. Por essas razões é, no mínimo contraditório, que o programa Future-se venha para fortalecer a autonomia, já garantida pela Constituição, das Universidades Federais.

Ainda no objetivo geral cabe destacar a falta de esclarecimento sobre o papel das organizações sociais no programa Future-se. Em primeiro lugar, o programa ignora solenemente as Fundações de Apoio, já existentes e alvo de qualificação permanente por meio de diálogo constante com os órgãos de controle do sistema federal. Em segundo lugar, parece que as organizações sociais exerceriam um papel de estrutura paralela as administrações. Apenas para citar uma dúvida: como procederia a Universidade em casos nos quais o Conselho Superior tiver uma posição diferente daquela do Conselho de Administração da organização social?

Em vários momentos das apresentações públicas da proposta, o Secretário de Educação Superior

compara o papel das organizações sociais no Future-se ao cumprido pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). Ora, a EBSEH é uma empresa pública, e não uma organização social.

O objetivo geral, e depois o detalhamento do programa, deixam de responder a algumas perguntas essenciais: (a) as atividades-fim da Universidade (ensino, pesquisa e extensão) também podem ser alvo de terceirização via organização social? (b) uma Universidade aderente ao Future-se poderá ter professores contratados pela organização social, e não do regime jurídico único? (c) o fazer técnico-administrativo será terceirizado completamente via organizações sociais?

O FUTURE-SE divide-se em três eixos:

Governança, Gestão e Empreendedorismo;

Pesquisa e Inovação; e

Internacionalização

O programa terá prazo de duração indeterminado e a participação no FUTURE-SE será por meio de adesão, na forma e no prazo estabelecidos em regulamento específico.

A política de adesão desequilibra a unidade das Universidades Federais, conquistada com muito debate e dificuldades. A administração da UFPel é contrária a qualquer tentativa de divisão das Universidades Federais, especialmente uma que separe as Universidades entre aderentes e não-aderentes. Por mais que o Ministro tenha manifestado publicamente que nenhuma retaliação será imposta às Universidades que não aderirem, o que seria aliás inaceitável num Estado democrático, é evidente que a energia de trabalho do MEC será destinada, pelo menos em parte, à manutenção e ampliação dos fundos propostos, para citar apenas um exemplo. Essa divisão pode gerar desigualdades na quantidade de dedicação do MEC às Universidades aderentes e não-aderentes. É admissível conjecturar que haverá instâncias de editais e financiamentos públicos abertos somente a organizações sociais onde universidades não aderentes não poderão participar. Vale destacar que o Ministro falou 'em separar o joio do trigo'. O que seria isso?

Ao aderir ao FUTURE-SE, a Ifes se compromete a:

Utilizar a organização social contratada para o suporte à execução de atividades relacionadas aos eixos de gestão, governança e empreendedorismo; pesquisa e inovação; e internacionalização;

Adotar as diretrizes de governança que serão futuramente definidas pelo Ministério da Educação;

Adotar programa de integridade, mapeamento e gestão de riscos corporativos, controle interno e auditoria externa.

Aqui temos um ponto central da proposta: a Universidade que aderir é obrigada a utilizar a organização social contratada para dar suporte as atividades nos três eixos do programa. Ora, cria-se um óbvio conflito de funções entre os/as reitores/as, vice-reitores/as, pró-reitores/as e gestores da organização social, pois diferentemente do caso da EBSEH, tanto a Universidade quanto a organização social estarão gerenciando a mesma coisa. Aqui fica evidente a proposta de privatização, se não das Universidades, pelo menos de suas administrações. Repete-se aqui a dúvida: nos casos em que houver discordância de posição entre o conselho superior da Universidade e o conselho de administração da organização social, qual a deliberação institucional?

Especificamente em relação ao item ii, é absolutamente essencial que as diretrizes de governança sejam (a) dialogadas com as Universidades; (b) explicitadas antes da eventual adesão à proposta. Por mais confiança que as Universidades pudessem ter no MEC, não é razoável aderir a um programa sem que pelo menos as diretrizes de governança sejam conhecidas.

No que se refere ao item iii, as Universidades Federais, em processo dialogado com a Controladoria Geral da União e as Auditorias Internas, já dispõem de regimentos sobre os temas citados. Haveria a necessidade de adotar novos regimentos para esses temas? No que difeririam tais regimentos dos existentes atualmente?

2. Operacionalização

O FUTURE-SE será operacionalizado por meio de contratos de gestão, firmados pela União e pela Ifes, com uma organização social, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à cultura e estejam relacionadas às finalidades do Programa.

Aqui há uma diferença considerável com o que foi apresentado aos reitores e à imprensa. Os contratos de gestão, que aparentemente seriam focados na ‘libertação da gestão’ com as despesas contínuas e

serviços terceirizados, agora incluem as atividades de ensino, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e cultura, atividades-fim das Universidades. É absolutamente essencial que o MEC explicitue qual das versões é a correta.

Caso a segunda opção seja a correta, inúmeros questionamentos surgem imediatamente: (a) a organização social passaria a ter quadro de professores próprios? (b) a organização social teria ingerência na oferta de vagas, criação e extinção de cursos nas Universidades; (c) o fazer técnico-administrativo seria gradativamente transferido para trabalhadores ligados à organização social?

Os contratos de gestão poderão ser celebrados com organizações sociais já qualificadas pelo Ministério da Educação ou por outros Ministérios, sem a necessidade de chamamento público, desde que o escopo do trabalho esteja no âmbito do contrato de gestão já existente. Admite-se a possibilidade de realização de um novo processo de qualificação das Organizações Sociais, para seleção daquelas que irão participar do programa.

Qual o motivo para prescindir de chamamento público? Já existem organizações sociais em vista para a celebração dos contratos? Surge aqui também a dúvida sobre o termo organização social no singular ou no plural. Em alguns trechos da proposta, parece que a proposta sugere uma única organização social para lidar com os três eixos do programa. Em outros, parece que poderiam ser múltiplas organizações sociais, com fins específicos.

O contrato de gestão entre a Ifes e a organização social deverá estabelecer o/a:

- Objeto do contrato;*
- Plano de ação para os próximos 04 anos do contrato;*
- Metas de desempenho, indicadores e prazos;*
- Sistemática de acompanhamento e avaliação de resultado, com indicadores de qualidade e produtividade;*
- Diretrizes na governança e na gestão da política de pessoal, incluindo a observância de:
 limite prudencial e critérios para a realização da despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza;
 vedação das práticas de nepotismo e de conflito de interesses; e
 critérios para ocupação de cargos de direção e assessoramento,
 *segundo o grau de qualificação exigido e os setores de especialização profissional.**
- Condições para suspensão do contrato; e*
- Penalidades para o caso de descumprimento das cláusulas contratuais.*

Aos contratos firmados será dada ampla divulgação, no sítio eletrônico do Ministério da Educação.

É impossível ignorar o fato que o programa Future-se prevê vedação das práticas de nepotismo, tendo sido lançado em pleno mês de julho de 2019, no Brasil, quando a pauta do nepotismo domina a mídia nacional e internacional. Aliás, sobre o tema, as Universidades já estão submetidas a regramentos contra nepotismo e conflito de interesse, para citar apenas esses.

Aqui é essencial discutir as metas de desempenho e indicadores. Em primeiro lugar, certamente o MEC está ciente de que as Universidades já possuem seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs), que estabelecem ações para horizontes temporais definidos. Mas o ponto central aqui é compreender se estamos lidando com indicadores e metas pedagógicas ou gerenciais? Além disso, é importante lembrar da expansão das vagas prevista como meta no PNE (2014-2024): será ignorado? O relatório de monitoramento do PNE publicado em 2018 revela que o crescimento total de matrículas entre 2012 e 2016 foi de 1,01 milhão. A rede federal foi a que mais contribuiu com a expansão dentro do segmento público.

3. Papel das Organizações Sociais

A organização Social contratada deverá:

- i. Apoiar a execução das atividades vinculadas aos 3 eixos do programa;*
- ii. Apoiar a execução de planos de ensino, pesquisa e extensão das Ifes;*
- iii. Realizar o processo de gestão dos recursos relativos a investimentos em empreendedorismo, pesquisa, desenvolvimento e inovação;*
- iv. Auxiliar na gestão patrimonial dos imóveis das Ifes participantes;*
- e v. Exercer outras atividades inerentes às suas finalidades.*

Aqui novamente repete-se a inconsistência do programa Future-se em sua versão preliminar. Até onde nos foi informado, e conforme a própria apresentação do presente documento, o Future-se objetiva fortalecer a autonomia financeira das Universidades Federais. Várias das funções das organizações sociais listadas aqui ampliam consideravelmente sua função no programa, tornando-se verdadeiras administrações paralelas das Universidades Federais, reforçando a preocupação com a privatização da gestão das Universidades.

Qual a necessidade de participação da organização social no apoio a execução de planos de ensino, pesquisa e extensão das Universidades Federais? Já existem pró-reitorias específicas para planejar e executar essas atividades. O que parecia ser uma contribuição da organização social com a gestão de despesas correntes das Universidades transforma-se na contratação de uma gestora paralela para as Universidades Federais. Não há como evitar de falar aqui em privatização da gestão das Universidades Federais.

Sobre item iii, não fica claro se o papel da organização social nessas áreas seria específico para o gerenciamento dos recursos próprios obtidos ou para o planejamento geral das ações nessas áreas,

que já são executadas pelas equipes administrativas das próprias Universidades. Sinceramente, não precisamos de uma organização social para gerenciar os recursos das Universidades Federais, e muito menos o nosso patrimônio imobiliário. Aliás, uma gestão patrimonial adequada, no caso de uma Universidade, não pressupõe especular no mercado imobiliário com o patrimônio. Reconhecemos sim a necessidade de estímulo à captação e utilização de recursos próprios, mas não cogitamos terceirizar a administração da Universidade para uma organização social. Aqui novamente é estranho que as Fundações de Apoio tenham sido ignoradas, até porque algumas dessas atividades são atualmente executadas por essas instituições.

A prestação de serviços de apoio poderá acontecer por meio de centros de serviços compartilhados, com a finalidade de melhorar os procedimentos de gestão e reduzir os custos. As competências apresentadas aqui devem ser observadas por todas as organizações sociais participantes.

A criação de centros de serviços compartilhados é benéfica para o serviço público. A centralização dos processos, especialmente compras, trará benefícios para as Universidades Federais. Já existem pregões de uma Universidade que são aproveitados por outras, mas uma maior organização desses procedimentos beneficiará o sistema.

A Organização Social deverá obedecer a requisitos de governança e transparência. As OS deverão manter, em ambiente de transparência ativa da Instituição de Ensino, dados referentes a: suas receitas e despesas; remuneração de seus colaboradores, inclusive dos servidores cedidos; contratos de gestão, com as metas, indicadores de desempenho; prestação de contas e relatórios de avaliação; contratos de aquisição de bens e serviços; e demais dados e informações relevantes à governança pública e ao controle social.

Aqui surge uma informação bastante preocupante: a previsão de cedências de servidores da Universidade para a organização social. Qual seria a razão para tal cedência? Diferentemente do modelo EBSERH, cujos trabalhadores gradativamente substituirão os servidores em regime jurídico único, não há previsão, e muito menos concordância por parte da UFPel, que os cargos de servidores em regime único das Universidades sejam extintos. Qual seria o objetivo dessas cedências? Mais uma vez a falta de aprofundamento do texto apresentado dificulta sua compreensão.

As Organizações Sociais contratadas deverão assegurar a manutenção de órgãos de Auditoria Interna, vinculados ao Conselho de Administração da entidade, sem prejuízo do uso de auditoria externa e da utilização de instrumentos de cooperação entre as Auditorias Internas das Ifes e Institutos com as Auditorias Internas das Organizações Sociais.

Não temos qualquer crítica sobre esse trecho.

4. Do fomento

Para dar cumprimento ao contrato de gestão, a União e as Ifes poderão fomentar a organização social por meio de repasse de recursos orçamentários e permissão de uso de bens públicos. A Secretaria de Patrimônio da União transferirá a administração de bens imobiliários para o Ministério da Educação, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o FUTURE-SE.

Aqui reside um dos pontos que gera maior dúvidas pela falta de aprofundamento do projeto apresentado. A Secretaria de Patrimônio da União (SPU) transferiria os imóveis diretamente para o MEC, e esse para a Universidade, ou o MEC seguirá com tais imóveis? Alguns meses atrás a SPU nos apresentou uma lista de imóveis disponíveis para doação à UFPel, e não tivemos interesse em nenhum deles. Tendo em vista a falta de necessidade de uso acadêmico ou administrativo desses imóveis, qual seria o papel das Universidade na gestão desses “novos” imóveis? Se tais imóveis tivessem potencial de valorização imediata, é bem provável que eles não estivessem ociosos na SPU. Por que o esforço não estaria em efetivamente vender ou leiloar os imóveis e transferir os recursos para investimentos nas Universidades Federais?

O Ministério da Educação poderá participar como cotista de fundos de investimento, a serem selecionados mediante procedimento simplificado. Esses fundos de investimento deverão ter natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio do cotista e do administrador, sujeitando-se a direitos e obrigações próprias.

Qual a razão de prever procedimento simplificado de seleção dos fundos de investimento?

A integralização das cotas nos fundos de investimento será autorizada em ato do Poder Executivo, ouvido o Comitê Gestor do Programa. Os fundos de investimento responderão por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, ficando o cotista obrigado somente pela integralização das cotas que subscrever.

Como não há previsão da composição do comitê gestor do programa, é impossível avaliar esse

trecho. A principal preocupação refere-se à participação que as Universidades Federais brasileiras terão nesse comitê gestor. Não parece adequado que a integralização de tais cotas possa ser realizada sem poder deliberativo das próprias Universidades Federais, as principais interessadas nos fundos.

A dissolução dos fundos de investimento de acordo com seu estatuto e seus recursos retornarão ao Ministério da Educação. Não incidirão impostos ou contribuição social de competência da União sobre a integralização de cotas pelo Ministério da Educação ou sobre os rendimentos do fundo de investimento destinados ao FUTURE-SE. Os fundos de investimento deverão elaborar os demonstrativos contábeis de acordo com a legislação em vigor e conforme o estabelecido nos seus estatutos. Os estatutos dos fundos definirão, inclusive, as políticas de aplicação, critérios e níveis de rentabilidade e de risco, questões operacionais da gestão administrativa e financeira e regras de supervisão prudencial de investimentos.

Nesse trecho, há dificuldade de compreensão das ideias pela falta de aprofundamento. Tratam-se de fundos de investimentos diversos ou fundos de investimento imobiliários? Quais as avaliações de risco a serem realizadas? O MEC poderá aplicar seus recursos orçamentários em fundos privados, com risco, ao invés de descentralizar às Universidades Federais e cumprir sua obrigação constante na Constituição Federal?

O Ministério da Educação poderá doar, condicionalmente, bens imobiliários para as Organizações Sociais participantes do FUTURE-SE, desde que a rentabilidade da gestão patrimonial seja vertida para ações inseridas no âmbito das Ifes. As organizações sociais que recepcionarem bens imobiliários deverão integralizá-los em fundos de investimentos, para constituir recursos de longo prazo, a ser investido com objetivos de preservar seu valor, gerar receita e fomentar as atividades de que trata o programa.

A transferência de patrimônio imobiliário do Estado para organizações sociais, selecionadas por processos simplificados, jamais deveria ser realizada por doação. Por que essas organizações sociais teriam privilégio, comparativamente a outras entidades privadas? A eventual aplicação dos bens imobiliários em fundos de investimento pelas organizações sociais traria algum risco? Em tese, uma organização social poderia receber gratuitamente um bem imobiliário da União e aplicar em fundos que se mostrem malsucedidos – nesse caso o dinheiro público teria sido perdido.

A disposição do MEC, em especular para valorização os imóveis cedidos pela SPU, pressupõe a necessidade de investimentos iniciais para elaboração de projetos, estudos de viabilidade urbana e ambiental, divulgação e comercialização da proposta. Quem fará e pagará isto? Atualmente o corpo técnico de obras das Universidades está dedicado a elaboração de projetos para estruturação

das próprias Universidades.

A previsão de reversão dos recursos para investimentos nos eixos centrais do Programa Future-se é adequada, mas a simples previsão, sem detalhamento, impede uma análise mais aprofundada da proposta. Como seriam revertidos tais recursos? Como seria a distribuição dos recursos entre as Universidades aderentes? Existe a previsão de uma matriz para divisão dos recursos?

Constituídos os Fundos de Investimentos e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Comitê Gestor, por meio de ato do Poder Executivo, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas ações dos 3 eixos do programa, na etapa inicial de formação de poupança do fundo.

Nesse trecho novamente a proposta carece de aprofundamento. Sem conhecer a composição e atribuições do comitê gestor, há dificuldades em avaliar essa proposta.

O Ministério da Educação poderá doar a rentabilidade das cotas dos fundos, diretamente, para as Organizações Sociais participantes do Programa, desde que estas utilizem tais recursos nas ações dos eixos do programa.

Aqui novamente o problema central é a falta de aprofundamento. Como será definida a divisão dos recursos entre os eixos do programa? A quem cabe deliberar sobre as prioridades: ao conselho de administração da organização social ou ao conselho superior das Universidades? Como lidar com eventuais posições divergentes?

O Ministério da Educação poderá destinar recursos para unidades que tenham reduzido potencial de captação de recursos, como forma de ação supletiva.

A princípio, a previsão de reduzir desigualdades por meio da previsão de ações supletivas é bem-vinda. No entanto, a falta de maiores detalhes sobre os procedimentos impede uma avaliação mais aprofundada. Seria por meio de editais? Quais seriam os critérios?

É facultada a cessão de servidores titulares de cargo efetivo em exercício na instituição federal de ensino superior, que exerçam atividades relacionadas ao contrato de gestão, à Organização social. Caberá à Organização Social o ônus pela remuneração ou pelo salário vinculado ao cargo do agente cedido, acrescidos dos encargos sociais e trabalhistas.

Talvez esse seja o ponto mais delicado da presente proposta: nas apresentações iniciais do programa, não foi dada qualquer ênfase a potencial cedência de servidores públicos para as

organizações sociais. Qual seria o motivo de tais cedências? Parece haver uma tentativa de analogia com o modelo EBSEH, ignorando que: (a) a EBSEH é uma empresa pública, diferentemente das organizações sociais; (b) a cedência de servidores para a EBSEH prevê uma substituição gradativa de servidores públicos por trabalhadores celetistas – a ideia é fazer isso também com os servidores das Universidades? Nesse caso, fica difícil não falar em privatização e terceirização via organização social.

A falta de detalhamento dessas cedências inviabiliza qualquer análise aprofundada do impacto da eventual adesão ao Future-se. Se a ideia de cedência dos servidores efetivamente for confirmada, faltou mencionar no item sobre fomento do programa que a transferência de servidores públicos para a organização social é a principal fonte de financiamento do programa. A falta de detalhamento impede analisar também o que será feito em caso de aposentadoria de servidores cedidos: o código de vaga volta para a Universidade ou para a organização social? Quem pagará a aposentadoria dos servidores?

Não será incorporada à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária adicional que vier a ser paga pela Organização Social. Os servidores das Ifes poderão participar das atividades realizadas pelas organizações sociais, nas finalidades vinculadas ao FUTURE-SE, sem prejuízo de suas atribuições funcionais, desde que cumprindo a carga horária de aulas.

Esse trecho se refere aos servidores cedidos à organização social ou a todos os servidores docentes das Universidades Federais? Há previsão do quantitativo de servidores a serem cedidos às organizações sociais? A previsão de cumprimento da carga horária de aulas é para os docentes cedidos ou também para aqueles que seguirão nas Universidades?

A Organização Social deverá adotar Código de Ética e Conduta para os servidores cedidos e deverá atuar de modo a aferir a responsabilidade dos agentes, pelos atos praticados durante o contrato de gestão, comunicando o órgão ou entidade cedente acerca das apurações de responsabilidade em andamento. Em caso de descumprimento das obrigações dispostas no Código de Ética e Conduta, o servidor cedido deverá retornar à instituição de origem, sem prejuízo da aplicação de demais penalidades cabíveis. Quando a responsabilização depender de competências ou prerrogativas de natureza disciplinar ou ética, a Organização Social dará ciência ao órgão ou entidade cedente, para que tome as providências administrativas cabíveis.

Qual será o papel das Universidades na elaboração e aplicação do código de ética da organização social?

5. Eixo 1: Governança, Gestão e Empreendedorismo

Governança.

A governança abrange os processos de administração dos recursos e a capacidade de planejar, formular e implementar políticas, visando à melhoria da gestão, à sustentabilidade do desenvolvimento e ao melhor manejo dos recursos. As Ifes participantes deverão implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança, em consonância com as seguintes diretrizes:

i. Direcionamento das ações para a busca de resultados para a unidade acadêmica e para a sociedade, encontrando soluções inovadoras para lidar com a limitação de recursos;
ii. Promoção da simplificação administrativa, da modernização da gestão pública e da integração dos serviços públicos, especialmente por meio da utilização de instrumentos digitais e eletrônicos;

Incorporação de padrões elevados de conduta para orientar o comportamento dos agentes públicos;

Implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco; v. Adesão a códigos de autorregulação; e

vi. Promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Essas exigências seriam específicas para as Universidades aderentes? Literalmente todos os seis itens mencionados já fazem parte das regras da governança de toda Universidade Federal brasileira. Em outras palavras, as Universidades já trabalham a partir destes princípios. Parece mais um trecho do documento que tenta separar as Universidades em dois grupos (‘separar o joio do trigo’, nas palavras do Ministro).

As organizações sociais também deverão obedecer a regras de governança.

As Ifes e organizações sociais que aderirem ao programa deverão instalar ouvidoria, para recebimento de reclamações, denúncias e atendimento ao usuário e deverão observar requisitos de transparência, tais como:

Elaboração de carta anual, com a explicitação dos compromissos para execução dos objetivos de políticas, bem como dos impactos econômico-financeiros resultantes desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos;

Divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, especialmente aquelas relativas a atividades desenvolvidas, cursos ofertados, índices de evasão, e descrição da composição da remuneração dos servidores; e

Elaboração de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas.

Os documentos resultantes das ações de transparência acima deverão ser publicamente divulgados na internet.

Em síntese, este trecho indica que as organizações sociais devem ter, no mínimo, os mesmos princípios de governança que as Universidades Federais já têm. Os Planos de Desenvolvimento Institucionais já apresentam o planejamento das Universidades para um prazo definido. Os relatórios anuais de gestão já dão transparência à administração das Universidades Federais.

Empreendedorismo e gestão

As IFES participantes, com o auxílio das organizações sociais contratadas, deverão atuar para: i. Apoiar a criação, atração, implantação e a consolidação de ambientes promotores de inovação, com foco no estabelecimento de parceria com o setor empresarial, incluídos parques e polos tecnológicos, incubadoras e startups;

Aprimorar os modelos de negócios e a capacidade de oferecer inovações que supram a demanda da sociedade;

Aperfeiçoar a gestão patrimonial de seus bens, mediante cessão de uso, concessão, comodato, fundo de investimentos imobiliários, realização de parcerias público-privadas, entre outros mecanismos;

Promover suas marcas e produtos;

Fomentar a arrecadação de receitas próprias;

vi. Promover ações de empregabilidade para os alunos das instituições.

A UFPel já atua fortemente em inovação e empreendedorismo. Estas ações são coordenadas pela Coordenação de Inovação Tecnológica que tem atuado na transformação de pesquisas em patentes de invenção, transferência de tecnologia para a sociedade e incubando startups de base tecnológica.

Neste momento está em fase de revisão de sua política de inovação, a qual prevê praticamente tudo que é mencionado sobre empreendedorismo e inovação.

As Ifes do programa FUTURE-SE estão autorizadas a conceder a pessoas físicas ou jurídicas o direito de nomear uma parte de um bem, móvel ou imóvel, de um local ou evento, em troca de compensação financeira (“naming rights”). A autorização para esta ação deverá ser precedida de estudo que demonstre que o preço de mercado da imagem da Ifes e a proposta apresentada pela pessoa física ou jurídica representa ganhos para a instituição. Será permitida, ainda, a criação de Sociedades de Propósito Específico (SPE), por departamento nas Ifes, garantindo que um percentual do lucro auferido retorne para a Ifes.

Acreditamos que a atribuição de nomes e marcas na Universidade deve ser guiada por critérios de mérito acadêmico e administrativo, e não financeiro. Recentemente, a UFPel nomeou um de seus auditórios em homenagem a uma liderança do movimento estudantil falecida tragicamente. Certamente que o critério utilizado para essa decisão foi acadêmico e administrativo, e não econômico.

O Ministério da Educação ficará responsável pela a construção de plataformas que permitam a aproximação entre as instituições de ensino e o setor produtivo, de modo a criar um ecossistema de inovação e empreendedorismo, bem como a fomentar e orientar as Sociedades de Propósito Específico.

Essa proposta é bem-vinda e nada impede que o MEC a implemente, não apenas para as Universidades aderentes, mas para todo o sistema.

6. Eixo 2: Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação

A Organização Social contratada deverá, em parceria com as Ifes:

i. Buscar a implementação do Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei 13.243/2016), aumentando a interação com o setor empresarial, no intuito de contribuir com a capacidade inovadora do setor e atender às demandas do setor empresarial por inovação;
ii. Aprimorar as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, de nível nacional e internacional, buscando disseminar a cultura da inovação, da propriedade intelectual e da transferência de tecnologia;

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

Atrair a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I) nas Ifes;

v. Fortalecer os Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT), nos institutos e universidades federais; vi. Facilitar a realização de projetos de pesquisa e desenvolvimento, conjuntamente com universidades estrangeiras, incluindo projetos que incluam empresas brasileiras e estrangeiras nos projetos de P,D&I;

vii. Promover a contínua interação entre empresas e IFES aptas a produzir pesquisa e desenvolvimento, com valor para a inovação.

Aqui novamente fica claro que o papel da organização social extrapola, e muito, o que foi apresentado publicamente pelo MEC. Por que seria função da organização social realizar essas atividades? Todas as atividades listadas são de responsabilidade das Universidades Federais, e devem ser implementadas independente da adesão ou não ao Future-se, da parceria ou não com organização social.

Transferir essas atividades para as organizações sociais é transferir a gestão das Universidades públicas para o setor privado. O programa, talvez por falta de aprofundamento, permite a interpretação de que se trata de uma proposta de privatização gradativa das Universidades Federais.

O professor em regime de dedicação exclusiva, inclusive aquele enquadrado em plano de carreiras e cargos de magistério superior, poderá exercer, em caráter eventual, atividade remunerada de pesquisa, desenvolvimento e inovação, na organização social contratada, e participar da execução de projeto aprovado ou custeado com recursos próprios, desde que cumpra sua carga horária ordinária.

Já existe legislação para isso, bastante consolidada. As próprias resoluções que regulamentam a relação entre as Fundações de Apoio e as Universidades abordam exatamente esse tema,

cumprindo com todas as recomendações de órgãos de controle. Talvez a principal preocupação com esse trecho seja a previsão de exercer as atividades ‘na organização social contratada’. Retorna aqui a ideia de cedência de servidores públicos para a organização social.

A remuneração recebida em razão da elaboração, execução e êxito de qualquer programa desenvolvido no âmbito do FUTURE-SE é de natureza privada, não integrando a remuneração do servidor público, para nenhum fim, nem gerando reflexos de qualquer natureza na remuneração do cargo público, inclusive previdenciários. Caso o docente seja premiado pelo projeto de pesquisa, desenvolvimento ou inovação ou por publicação com destaque nacional ou internacional, desenvolvida a partir da parceria firmada, o valor por ele recebido a esse título possui natureza privada e não se incorpora aos seus vencimentos, para nenhum fim, nem gerando reflexos de qualquer natureza na remuneração do cargo público, inclusive previdenciários.

Nesse trecho, mas especialmente nas apresentações do projeto, surge um viés de meritocracia, embora não detalhado. Destaque-se que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) já concede bolsas de produtividade em pesquisa e inovação tecnológica para servidores com mérito acadêmico, as quais não são reajustadas há anos. Por que criar um sistema de premiação paralelo? Repetidas vezes o Ministro da Educação e o Secretário de Educação Superior mencionaram que querem transformar o cargo de professor na melhor profissão do Brasil. Seria isso atingido por meio do pagamento por artigos científicos publicados ou patentes depositadas?

O servidor público federal que desenvolver invenção, aperfeiçoamento ou modelo de utilidade e desenho industrial, bem como a sua Instituição Federal de Ensino Superior, poderá ter participação nos ganhos econômicos resultantes da exploração de direito de propriedade intelectual.

A UFPel já possui regulamentação específica para isso, inclusive com exemplos concretos nos quais a regulamentação já foi aplicada. Avaliamos como uma forma de proteção ao caráter público das ações de inovação tecnológica desenvolvidas nas Universidades Federais.

A participação do servidor, em relação ao valor das vantagens auferidas pela entidade com a exploração da patente ou do registro, deverá ser determinada por meio de análise do caso concreto. Os valores que o professor vier a receber constituem verba de natureza privada e não se incorporam a remuneração do servidor e não geram reflexos de qualquer natureza na remuneração do cargo público, inclusive previdenciários. Esses valores tampouco servirão de base de cálculo para qualquer benefício adicional ou vantagem coletiva ou pessoal.

Aqui repete-se a falta de interlocução com as bolsas já concedidas pelo CNPq. Quais os critérios objetivos para essas premiações paralelas? Se elaborado apressadamente, essa política geraria um excesso de interesse na produção científica e tecnológica, com prejuízos ao ensino e extensão.

Eixo 3: Internacionalização

Compete às instituições participantes, conjuntamente com as Organizações sociais contratadas, promover:

cursos de idiomas para os docentes, por meio de parcerias com instituições privadas, para promover a publicação em periódicos no exterior;

intercâmbio entre universidades nacionais e internacionais, trazendo para as universidades brasileiras professores estrangeiros renomados;

oferta de bolsas em instituições estrangeiras, de modo a contemplar, preferencialmente, estudantes com alto desempenho acadêmico e/ou atlético;

ações de premiação de alunos que, além de possuírem elevadas notas, ocupem posição de destaque intelectual, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação, e não tenham indicativo de desabono de sua conduta.

Parece estranhíssimo que haja previsão específica de parceria com instituições privadas para a oferta de cursos de idioma para docentes. Por que não prever também a utilização do capital intelectual das próprias Universidades, por meio dos cursos de Letras? A ideia de premiação por desempenho atlético, com bolsas no exterior, parece completamente inadequada. Ao invés de propor uma política de valorização do esporte universitário no próprio país, em parceria com a Secretaria de Esportes, o MEC propõe exportar nossos estudantes com excelente desempenho atlético para outros países. Por fim, o que significa desabono de conduta no caso dos estudantes?

A política de internacionalização de conhecimento, disposta sobre a organização e gestão dos processos, deverá assegurar:

fluxo contínuo de intercâmbio de professores, fomentando a pesquisa e uma melhor colocação nos índices e rankings internacionais;

facilitação de reconhecimento de diplomas estrangeiros em instituições de ensino público ou privadas com alto desempenho, reconhecidas pelo MEC

facilitação do reconhecimento de créditos das disciplinas cursadas em plataformas tecnológicas ofertadas por instituições de excelência no exterior.

Estas propostas, a princípio são positivas, embora careçam de detalhamento. Especificamente em relação ao item iii, há necessidade concreta de regulamentação para evitar que tais cursos substituam integralmente a formação inicial presencial.

Fundo da autonomia financeira das Ifes

Para que o programa seja viável será constituído um Fundo, vinculado ao Ministério da Educação, com a finalidade de possibilitar o aumento da autonomia financeira das Ifes, bem como ampliar e dar previsibilidade ao financiamento das atividades de pesquisa, extensão, desenvolvimento, empreendedorismo e inovação, por meio do fomento a novas fontes de recursos, os recursos relacionados ao projeto deverão ser vertidos em Fundo de investimento, que será selecionado mediante procedimento simplificado.

Os imóveis de propriedade das Ifes participantes e os direitos reais a eles associados poderão ser destinados à integralização de cotas no fundo.

I Constituem recursos do fundo as receitas decorrentes de:

prestação de serviços compreendidos no objeto da IFES, tais como estudos, pesquisas, consultorias e projetos;

comercialização de bens e produtos com a marca das instituições apoiadas;

alienação de bens e direitos;

aplicações financeiras que realizar;

direitos patrimoniais, tais como aluguéis, foros, dividendos, bonificações, comodatos e concessões;

exploração de direitos de propriedade intelectual;

acordos e instrumentos congêneres que realizar com entidades nacionais e internacionais; e

matrículas e mensalidades de pós-graduação lato sensu nas universidades federais.

– as doações, legados e subvenções realizados por pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público, inclusive de Estados, Distrito Federal, Municípios, outros países, organismos internacionais e organismos multilaterais;

– os ganhos de capital e os rendimentos oriundos dos investimentos realizados com seus ativos;

– a quantia recebida em decorrência das leis de incentivo fiscal;

– as doações da rentabilidade das cotas do MEC nos fundos de investimento, como forma de ação supletiva, desde que autorizado pelo Comitê-gestor;

- rendas provenientes de outras fontes.

A ideia de o MEC criar um fundo soberano para investimento nas Universidades Federais pode ser positiva, desde que algumas precauções sejam tomadas. Aqui é essencial destacar o uso do termo ‘ampliar’ e jamais ‘substituir’ o financiamento do Estado; não concordamos com qualquer proposta que reduza a participação do Estado Brasileiro no financiamento do ensino superior.

Sobre o item Ia, as Fundações de Apoio já realizam parte dessa função. Qual seria o futuro das Fundações de Apoio caso a Universidade faça a adesão ao Programa Future-se? Em relação ao item Ic, a UFPel tem desenvolvido projeto para comercializar e divulgar sua marca, embora os entraves burocráticos sejam enormes. A previsão do item Id, de aplicação financeira dos recursos públicos das Universidades Federais carece de detalhamento e análise dos riscos associados. Em relação ao item Ih, embora a UFPel esteja ciente que várias instituições cobram mensalidade em seus cursos *lato-sensu*, é necessário explicitar que a UFPel não o faz. A administração da UFPel é contrária a essa prática e discorda de qualquer proposta que dependa da cobrança de mensalidade para auxiliar no sustento das Universidades Federais, pois tal prática quebra do princípio da gratuidade.

9. Comitê Gestor

O Future-se será acompanhado e supervisionado por Comitê-Gestor, que terá sua composição e seu funcionamento definidos em regulamento.

Competirá ao Comitê-Gestor:

- Estabelecer as diretrizes das ações no âmbito do Programa;*
- realizar avaliação anual de desempenho institucional, conforme disposto em regulamento, para análise do atingimento dos objetivos e metas pactuados no Plano de Ação;*
- assessorar as IFES participantes na condução da política de governança;*
- Definir o critério para aceitação das certificações, para fins de participação no processo eleitoral dos reitores;*
- Garantir a estrita observância dos limites de gasto com pessoal;*

VII – assegurar a correta e regular destinação dos recursos do programa, bem como a observância dos critérios de transparência, governança e gestão.

Aqui o MEC solicita que assinemos um cheque em branco. Impossível julgar um comitê gestor que tenha funcionamento e composição desconhecidos. Essencial que as Universidades, aderentes ou não, tenham representatividade nesse comitê gestor. Um assento específico para a ANDIFES é obrigatório. Necessário também estudar a participação das entidades representativas das categorias no conselho gestor. Especificamente o item IV demonstra uma tentativa de interferência do MEC nos processos de escolha dos reitores e reitoras das Universidades Federais. O item V é também bastante preocupante, ainda mais sem qualquer aprofundamento. Qual o limite

de gasto com pessoal? Como será diminuído esse percentual: seria por meio do fomento à terceirização, inclusive das atividades-fim?

C- Análise do instrumento legal

A administração da UFPel realizou também análise aprofundada de um instrumento legislativo decorrente do Programa Future-se, ainda que este tenha sido apresentado no âmbito informal às IFES. Este documento legal está estruturado na forma de um projeto de lei, que *Institui o Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras - FUTURE-SE, e dá outras providências*. A proposta legislativa conta com 45 artigos, estruturada em sete capítulos, dos quais os seis primeiros praticamente replicam na forma legal o documento de apresentação do Programa à Consulta Pública, tendo como novidade o Capítulo VII das Disposições Finais e Transitórias.

A presente análise preliminar inicialmente destaca duas suspeitas do Programa Future-se incorrer em atos de inconstitucionalidade que, se procedentes, tornam o Programa apresentado pelo MEC com um maior desafio de aprovação social e no congresso nacional. A análise destaca ainda dois pontos de questionamento: (i) **o instrumento legal não é fiel às apresentações e o documento disponibilizados pela consulta pública do MEC**, uma vez que insere novos elementos e inserções do Programa Future-se no âmbito das IFES; (ii) **o presente instrumento legal propõe um conjunto de alterações, em 16 legislações vigentes**, incorrendo inclusive em um erro da técnica legal, ao apresentá-las em capítulo de disposições finais e transitórias.

Passamos às análises:

Autonomia universitária

Sobre a autonomia das Universidades, refere-se a previsão do caput do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB:

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.

Importante registrar que, dentre os aspectos destacados pelo texto Constitucional, são caracterizadores da autonomia universitária: a autonomia didática, a autonomia administrativa, a autonomia de gestão financeira e patrimonial.

No caso específico das Universidades públicas, em especial das Universidades Federais, é pertinente a reflexão sobre a compatibilidade entre a autonomia constitucional e o modelo autárquico nos quais elas se encontram. Rafael Bielsa distingue os conceitos de autarquia e autonomia entendendo que o primeiro significa administrar e o segundo legislar, reger a administração.

Ou seja, o primeiro está no campo administrativo e o segundo no campo político. As Universidades Federais necessitam de um marco regulatório infraconstitucional que confira características especiais de gestão administrativa, financeira e patrimonial às Universidades, de modo a distingui-las dos demais entes autárquicos.¹

A autonomia universitária corresponde a um poder de decisão que envolve o poder de estabelecer seu regramento, o poder de decidir e de gerir suas finanças e seu patrimônio, o que em diversos artigos do proposto Projeto de Lei do Programa Future-se entende-se como reduzido, desconfigurado e até mesmo suprimido. Por exemplo, o compromisso de “adotar as diretrizes de governança dispostas nesta Lei, inclusive ao Sistema de Governança a ser indicado pelo Ministério da Educação.” (artigo 2º, inciso II, do Projeto de Lei).

Com base na redação do Projeto de Lei o poder de decidir da IFES com relação aos aspectos mais variados se vê consideravelmente reduzido. O Governo Federal e, mais especificamente o Ministério da Educação, passaria a concentrar, a partir desse Programa, uma parcela considerável das decisões hoje adotadas por cada uma das IFES a partir das suas características, necessidades e prioridades. Exemplos: Vide artigo 9º, caput e §§ , artigo 11, § 2º, ambos do Projeto de Lei.

Em síntese, a análise preliminar enseja que o Programa Future-se acabará por reduzir a autonomia universitária, configurando-se como um ato de inconstitucionalidade, uma vez que contraria matéria constitucional, ou seja, viola o conteúdo previsto no texto constitucional. Esse ponto certamente requer análise aprofundada pela Advocacia-Geral da União.

Da adesão ao programa e previsão de penalidades

Os Programas Federais, em regra, são de adesão facultativa. A Proposta do Programa Future-se, embora se apresente como uma proposta de adesão voluntária das IFES, pode ensejar algumas ponderações:

A adesão ao Programa é de fato facultativa? Ou é na prática compulsória?

Além das dúvidas administrativas quando a não adesão de uma IFES ao Programa, o instrumento legal prevê que, uma vez feita a adesão ao Programa, as IFES poderão, transcorridos 4 anos (prazo previsto no artigo 3º, § 3º, inciso II do Projeto de Lei) rever seu posicionamento. Ou seja, esta adesão, que a princípio é facultativa, tem prazo de revisão definido por um período pré-estabelecido, não breve, de 4 anos.

Além disso, o artigo 3º, § 1º do Projeto de Lei prevê que a exclusão da IFES do Programa Future-se pode ensejar a aplicação de penalidades.

¹ JJ. Gomes Canotilho [et.al.]; **Comentários à Constituição do Brasil**, 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 208.

Art. 3º

§ 1º A permanência da IFES no programa está condicionada à manutenção dos requisitos dispostos no caput, sem prejuízo da observância ao art. 16 da Lei nº 9.637, de 1998, e a exclusão do programa pode ensejar a aplicação de penalidades.

A redação do parágrafo colacionado trata inicialmente da permanência da IFES no Programa e, posteriormente, refere o artigo 16 da Lei nº 9.637/1998, sendo que esse artigo versa sobre a desqualificação da entidade como organização social e afirma que a exclusão do programa pode ensejar a aplicação de penalidades. Neste sentido, restam algumas dúvidas e questionamentos ao Programa Future-se:

A quem são passíveis de serem aplicadas as penalidades previstas? À União? À IFES? Ou à OS? Em que situações e quais penalidades previstas pelo Programa Future-se?

Neste tema, há garantia constitucional de que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (artigo 5º, inciso XXXIX, da CRFB). Portanto, previsão de aplicação de penalidade do Programa Future-se está condicionada à uma prerrogativa não prevista em lei. Sendo assim, a redação do § 1º do artigo 3º do Projeto de Lei não pode ensejar aplicação de penalidade, tanto à IFES, quanto à OS, por não atender à garantia constitucional.

Do conjunto de propostas de alterações legislativas

Sobre o conjunto de propostas de alterações legais, considera-se que o documento apresentado incorre em um grave problema da técnica legal, uma vez que apresenta um conjunto extenso de alterações legislativas apresentadas no capítulo de disposições finais e transitórias.

Este conjunto de propostas de alterações legislativas envolve 16 legislações federais vigentes, que tratam da aplicação dos princípios e propostas do Programa Future-se, inclusive, em alguns casos, considera-se que vai além do que está proposto nas apresentações e documento base apresentado. Este conjunto de alterações legislativa estão apresentados a seguir:

Lei 9.637/1998 - Lei das Organizações Sociais

No Art. 3º, que trata do Conselho de Administração das OS (Comitê-Gestor);

O inciso VII, que antes não possibilitava o recebimento de valores por parte dos conselheiros, agora passa vigorar com a possibilitar a remuneração pelos serviços dos conselheiros às OS.

Qual o objetivo de construir esta possibilidade de remuneração antes não prevista na lei das OS? O governo e o MEC tem alguma pretensão maior sobre a atuação do conselho gestor? Seria o papel do Comitê-Gestor a efetiva substituição dos cargos de alto escalão das Universidades, como os CD2?

Art. 14º da Lei 9.637/1998 faculta ao poder executivo a cessão especial de servidores à OS, com ônus a instituição de origem. A proposta inclui um parágrafo 4º, que no âmbito do Future-se, a cessão dar-se-á com ônus ao cessionário.

A princípio, isto pode-se considerar um contra senso? É possível fazer uma leitura da pretensão do MEC em objetivar desonerar, no curto prazo, o Estado da remuneração de servidores públicos ativos? Seria este um caminho da privatização do trabalho técnico-administrativo das IFES? Há possibilidade de cessão de servidores docentes, que passariam a ser remunerados pela OS?

Lei 10973/2004 - Marco Legal da C&T

O Art. 1º trata das Medidas e Princípios da C&T;

O Programa inclui o parágrafo 2º que estende as prerrogativas do Marco Legal da C&T às entidades do Programa Future-se.

O Marco Legal da C&T já não se estendia às IFES? Para adotar as medidas e princípios do Marco Legal da C&T as IFES precisam, necessariamente, estarem aderidas ao Programa?

A alteração do Art. 3º inclui as empresas estrangeiras como possibilidade de interação com as instituições participantes do Future-se.

O Art. 26º reforça que as instituições que exerçam produção e ofertas de bens e serviços poderão ter autonomia gerencial, orçamentária e financeira ampliada (como previsto no parágrafo 8º do Art 37 da constituição) mediante contratos de P,D&I.

Lei 13.243/2016 - Novo Marco Legal da C&T

O Art. 13º já dispõe que os bens gerados ou adquiridos no âmbito de projetos de C&T serão incorporados, desde sua aquisição, ao patrimônio da entidade recebedora dos recursos.

A proposta inclui o 3º parágrafo ao artigo, que prevê que os bens adquiridos no Programa Future-se poderão observar o disposto no contrato de gestão do Programa. Ou seja, abre prerrogativa de não transferir às IFES e ao Poder Público os bens gerados no Programa Future-se, permanecendo estes de posse das OS, portanto na iniciativa privada.

Lei 9394/1996 - LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

O Art. 48 da LDB trata do reconhecimento de diplomas de ensino superior no país. O Programa altera o 2º parágrafo, passando a possibilitar o reconhecimento de diplomas por Universidades Privadas, o que antes era exclusividade das Universidades Públicas. Além disso, inclui o 4º parágrafo que prevê a revalidação automática de diplomas expedidos por universidades estrangeiras de alto desempenho.

Qual seria a finalidade da proposta, que não estava incluído no documento da consulta pública? Por que incluir a possibilidade de revalidação por universidades privadas, uma vez que não há vinculação conceitual e prática desta proposta com o restante do Programa Future-se? Quais serão os critérios para habilitar universidades privadas na revalidação e quais os critérios para universidades estrangeiras, ditas de alto desempenho, terem revalidação de diplomas automática?

O Art. 66 da LDB, que dispõe que a preparação e qualificação de pessoal para o magistério superior se dará através da formação de Mestrado e Doutorado. O programa destaca o 1º parágrafo vigente e propõe um 2º parágrafos, que tratam da possibilidade do título de “notório saber”, como forma de substituir os títulos acadêmicos, para àqueles autores de trabalhos reconhecidos em escala nacional e/ou internacional com alta qualificação no campo do conhecimento.

Qual a finalidade desta proposta, que não estava incluído no documento da consulta pública? Esta seria uma proposta para possibilitar a participação de professores estrangeiros nas IFES? Há esta demanda no âmbito nacional? E o grande quadro excedente de Doutores formados no país que não atuam no âmbito da pesquisa e do ensino superior público?

Lei 8313/1991 - Programa Nacional de Apoio a Cultura

A proposta amplia o âmbito de atuação da lei de incentivo à cultura do Art. 18º, propondo a inclusão dos centros de estudo, pesquisa, bibliotecas, museus e espaços culturais. Além disso, propõe o 4º parágrafo, que passa a considerar as atividades de pesquisa e extensão das IFES como atividades culturais.

Esta proposta parece positiva, principalmente considerando que não se restringe às instituições que aderirem ao Programa Future-se.

Lei 10735/2003 - Direcionamento dos Depósitos à Vista captados por Instituições Financeiras.

O Art. 1º define que valores oriundos de depósitos à vista poderão ser utilizados para operações dedicadas à população de baixa renda e microempreendedores. A vigência da Lei 13.636/2018 já havia revogado as possibilidades destas operações de crédito serem voltados às populações de baixa renda. A proposta legal do Programa Future-se inclui na Lei 10.735/2003 a possibilidade da tomada de recursos oriundas de depósitos à vista às OS, Startups e Sociedades de Propósitos Específicos do Programa Future-se.

Lei 12772/12 - Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal

O Art. 21, prevê que no regime de Dedicção Exclusiva, admite-se aos professores perceber recursos adicionais em algumas práticas. A proposta do inciso XIII inclui a retribuição pecuniária pela participação em ganhos econômicos da exploração de patentes, invenções e modelos de desenho industrial.

Esta proposta, positivamente, não prevê restrição às IFES aderentes ao Future-se. Entretanto, a questão é se já não havia previsão legal para isto, a partir do Marco Legal da C&T?

Lei 7827/1989 - Regulamenta o art 159, Constituindo Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O Art. 159 da Constituição define que a União entregará 3% da arrecadação para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A Lei 7.827/1989, cria os Fundos Constitucionais das regiões N, NE e CO. Na proposta do Future-se, o Art 4º passa contar com o inciso III, que prevê que as IFES aderentes ao Future-se poderão acessar recursos do FNO, FNE e FCO.

Parece positivo as IFES serem reconhecidas como instituições voltadas desenvolvimento regional do país, o que na prática e no desenvolvimento teórico já são. Entretanto, poderão acessar estes recursos às IFES do Sul e Sudeste? E quais os planos para desenvolvimento de outras microrregiões nacionais que demandam de incentivo ao desenvolvimento, como o extremo-Sul?

Lei 8010/1990 - Isenta de tributos as importações de C&T.

O Art. 1º já possibilitava a isenção de impostos à importação de produtos industrializados, para práticas de C&T, às atividades do CNPq, aos Pesquisadores, Institutos de Ciência e Tecnologia e entidades sem fins lucrativos. A proposta inclui um 3º inciso, que amplia a isenção de impostos às OS do Programa Future-se.

Qual a novidade? As OS voltadas à C&T já não estavam contempladas na Lei 8010/1990?

Lei 8032/1990 - Isenção de Impostos à Importação em Geral.

A proposta do Future-se altera o Art. 2º, que define os casos de isenções que enquadram-se a lei, passando a incluir empresas e entidades do Future-se, o que antes possibilitava às empresas em geral no desenvolvimento de P,D&I.

Esta medida parece restringe a P,D&I às empresas em ações vinculadas às IFES do Future-se. Isto será bom?

Lei 9249/1995 - Imposto de Renda Pessoa Jurídica e Contribuição Social sobre Lucro Líquido.

O 2º parágrafo do Art. 13, prevê que poderão ser deduzidos do IR as doações de PJ às IFES e ICT. A proposta do Programa Future-se propõe que estas doações para ações de P,D&I estejam restritas aos projetos e fundo financeiro no âmbito do programa Future-se.

Lei 9250/2005 - Imposto de Renda Pessoa Física

O Art. 12º define as formas de deduções do IRPF. A proposta do Future-se inclui o inciso IX, que inclui as doações feitas ao fundo de investimento do Future-se.

Lei 9532/1997 - Legislação Tributária Federal

A proposta inclui a possibilidade de doações feitas ao fundo de investimento do Future-se ao Art. 22º vigente.

Lei 8248/1991 - Capacitação e competitividade do setor de informática

A proposta do Programa Future-se amplia a abrangência do Art 4º, que estabelece a isenção de IPI para empresas que investirem em P,D&I no setor de informática, passando a incluir as IFES do Programa Future-se.

Lei 9991/2000 - Dispões sobre Investimentos P,D&I e Eficiência Energética por empresas do setor.

A proposta do Future-se inclui como possibilidade de recebimento de receitas provenientes da operação do setor energético, as atividades e projetos desenvolvidas por IFES aderentes ao Future-se.

Lei 12550/2011 - Criação EBSEH

A proposta do Programa Future-se inclui um 4º parágrafo ao Art. 3º, que passa a permitir que os Hospitais Universitários possam aceitar convênios de planos privados de assistência à saúde.

Já há práticas e previsões legais para os Hospitais Universitários operarem fora do sistema público de saúde. O Hospital Escola da UFPel tem sua prática 100% voltada ao atendimento do sistema público de saúde e pretende manter assim.

D- Análise e tramitação da proposta na UFPel

O pressuposto básico que guiará as ações da administração da UFPel em relação ao Programa Future-se é que decisões macro, que influenciem o futuro da Universidade, não pertencem a gestão, mas sim à comunidade da UFPel. Exatamente por isso, a própria composição do Conselho Universitário foi alterada para contar com representantes eleitos por seus pares, de forma que a gestão é representada apenas por seu Reitor e Vice-Reitor, eleitos democraticamente pela comunidade. A proposta que a administração da UFPel traz para o trâmite da análise do Programa FUTURE- SE é baseada nos seguintes passos:

1. Estímulo à participação de estudantes, professores e técnicos-administrativos na consulta pública do MEC.

Entendemos que a comunidade da UFPel deve participar, massivamente, da consulta pública do Programa Future-se proposta pelo MEC. Propomos estabelecer a meta de participação de 10.000 estudantes, 1.000 servidores técnico-administrativos e 1.000 servidores docentes. O MEC precisa saber que não entendemos parte da proposta por falta de detalhamento, que não concordamos com o método utilizado e precisa, também, ter ciência das nossas posições individuais sobre o texto

apresentado. Sobre este encaminhamento, ponderamos se essa estratégia poderia ser utilizada pelo Governo como forma de validar o processo desencadeado, mas entendemos que o silêncio pode ser usado de forma ainda mais danosa, como concordância tácita.

2. Construção de um documento da administração com análise do mérito e método da proposta.

O presente documento serve para apresentar à comunidade e a sociedade brasileira uma análise, ainda que preliminar, bastante aprofundada dos textos do Programa Future-se. Este documento pode suscitar reflexões e dúvidas que poderão embasar a participação individual dos estudantes e servidores na consulta pública proposta pelo MEC.

3. Proposta de documento CONSUN, a ser enviado ao MEC, ainda na fase de entendimento da proposta

Julgamos essencial que o Conselho Universitário da UFPel produza um documento, ainda na fase de consulta pública, com dúvidas e reflexões iniciais sobre o texto apresentado. Entendemos essencial que o texto convide o MEC para um diálogo real, com tempo adequado, para que a proposta seja analisada com a devida seriedade. O texto deve também explicitar alguns princípios dos quais a Universidade não abre mão, como a gratuidade, o caráter público e a autonomia, administrativa e pedagógica.

4. Garantia à autonomia das manifestações e atuação das entidades

Nunca é demais ressaltar que, embora o diálogo seja profícuo e respeitoso, há independência entre a administração da UFPel e as entidades representativas das categorias que compõem à Universidade, no caso DCE, ASUFPel e ADUFPel. Portanto, é natural que as deliberações e manifestações das categorias ocorram de forma autônoma, sem interferência por parte da administração da UFPel.

5. Protagonismo da Gestão da UFPel na análise crítica da proposta.

A Gestão da UFPel assume o compromisso social e administrativo de ser protagonista na avaliação crítica das propostas apresentadas para o Programa Future-se. Entendemos que a posição ativa da Gestão no processo, ainda que alijada da proposição inicial, possibilita a adequada e necessária avaliação da proposta. Este protagonismo se dará ao longo de todo o processo, desde a presente consulta pública, realizando questionamentos ao MEC, em análises a serem oferecidas à sociedade e a apreciação do Congresso Nacional, bem como na eventual, necessidade de análise de uma resposta institucional de adesão ao Programa. Em todas as instâncias, a Gestão da UFPel não se furtará de atuar pela defesa da Universidade pública, autônoma, gratuita, de qualidade e socialmente comprometida.

6. Em caso de necessidade de resposta institucional, pela adesão ou não: plebiscito.

Em uma democracia de alta intensidade, como a vivida na UFPel, a melhor forma de obter uma posição democrática sobre uma pergunta dicotômica, como a adesão ou não a um programa governamental, é o plebiscito. Assim, proporemos um processo de consulta à comunidade, com apuração universal dos votos, sem distinção entre categorias. A proposta é que o plebiscito seja precedido de, pelo menos, três debates com convidados de posições divergentes, com espaços de 15 minutos para apresentação de cada posição e 90 minutos para perguntas e respostas, da plateia para os convidados. Será proposto ao CONSUN, desde o início, que referende unanimemente a decisão democrática obtida no plebiscito.