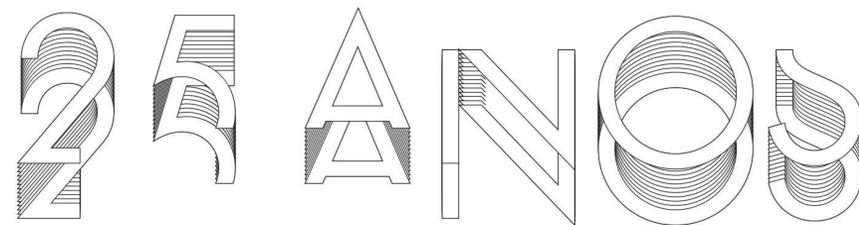


UNIFESP



Universidade Federal de São Paulo

Avaliação Preliminar do Programa FUTURE-SE

CONSU Extraordinário - 7 de agosto de 2019

Sobre o anúncio do programa e o modelo de Consulta Pública

- Foi anunciado no dia 17 de julho de 2019, quando também foi aberta Consulta Pública até dia 7/8 e depois prorrogada para 15/8.
- A ANDIFES, Reitores e Universidades não foram formalmente consultados, apesar de anunciarem que "inúmeros especialistas foram consultados" (texto no site, na abertura da Consulta).
- O procedimento da Consulta não considera o previsto no Decreto 9.191/2017, que estabelece as normas e as diretrizes para tanto, deveria:
 - utilizar **site oficial** do governo e não o de uma O.S. (CGEE)
 - apresentar os **documentos** de análise jurídica e de mérito
 - fornecer **prazo compatível** com a complexidade do tema (ao menos 16 leis serão alteradas).
 - apresentar **regulamento** de funcionamento no Diário Oficial

Contexto orçamentário "PRESENTE-SE"

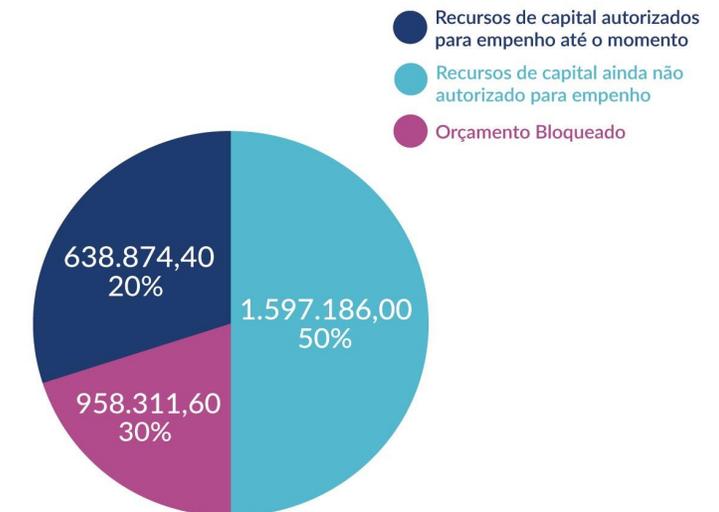
- O Programa e a Consulta são apresentados num momento que as IFES estão fortemente limitadas pelos bloqueios e contingenciamentos orçamentários, com risco iminente de suspensão de contratos e atividades
 - + Bloqueio de 34% de custeio e 30% de capital (corte de R\$ 25 milhões na Unifesp)
 - + contingenciamentos
 - + extinção de FGs e cargos correspondentes de chefia e direção
 - = Limite da inoperância e risco de interrupção de atividades

Dados orçamentários de funcionamento da Unifesp (jul/19)

ORÇAMENTO DE CUSTEIO SEGUNDO A LOA 2019
R\$ 68.825.660,00



ORÇAMENTO DE CAPITAL SEGUNDO A LOA 2019
R\$ 3.194.372,00



Contexto orçamentário "PRESENTE-SE"

- Histórico de cortes de orçamento das Universidades aumenta desde 2016 (ano da EC 95 do Teto dos Gastos).
- Não foi dada perspectiva de desbloqueio em 2019.
- Orçamento de 2020 já apresentado no PLOA em 70% da LOA de 2019 (consolida o bloqueio).

CUSTEIO (EM MILHÕES DE REAIS)
Fonte: SIAFI - Tesouro Gerencial



INVESTIMENTOS (EM MILHÕES DE REAIS)
Fonte: SIAFI - Tesouro Gerencial



JUSTIFICATIVA: Oferta de alternativa aos limites orçamentários impostos pela EC 95 do Teto dos Gastos

- EC 95 impõe restrições ao aumento do gasto público em quadro recessivo, bloqueando investimento público anticíclico. Somam-se:
 - + a crise econômica e queda na arrecadação
 - + pressão por metas fiscais e superávit primário (ou redução do déficit)
 - + valores comprometidos com pagamento da Dívida Pública (R\$ 1,1 trilhão/ano)
 - + perda de arrecadação com inúmeras ações de desoneração, subsídios e isenção fiscal, anistia de dívidas privadas e de Estados (R\$ 376 bilhões/ano)
- = bloqueios e contingenciamentos orçamentários, Ministérios ficam com capacidade cada vez mais reduzida**

JUSTIFICATIVA: Oferta de alternativa aos limites orçamentários impostos pela EC 95 do Teto dos Gastos

- Aumento de gastos obrigatórios, sobretudo folha de pagamentos (expansão do sistema, aumento de inativos e progressões na carreira) comprimiu o orçamento discricionário (custeio e capital).
- Com limites orçamentários reduzidos, o esforço de arrecadação própria das IFES é restrito e desestimulado, uma vez que o captado acima do limite é transferido de volta à União para colaborar com a meta fiscal.
- Nova PEC para desvinculação do orçamento de percentuais mínimos obrigatórios deverá reduzir ainda mais investimento em saúde e educação.
- Assim, o governo acena com outras fontes para as universidades, pois não cogita derrubar/flexibilizar a EC 95 (e oposição não tem votos para tanto).

JUSTIFICATIVA: Oferta de alternativa aos limites orçamentários impostos pela EC 95 do Teto dos Gastos

Questões a discutir:

- A LDO vem desconsiderando o PNE e suas metas desde 2016. Há prevalência das metas fiscais em relação às sociais?
- A LDO poderia prever que a arrecadação própria das IFES não seja contabilizada para efeito de teto dos gastos (articulação com parlamentares), por que não propor?
- O colapso dos serviços público empurra os cidadãos a procurarem serviços privados, que são negócios que se beneficiam dessa crise. A quem interessa?
- Não há uma ilusão de que recursos privados irão substituir os fundos públicos na saúde e educação? Só entram onde é rentável e não onde é obrigação do Estado. **FNS-SUS** e **Fundeb** são 100% recursos públicos.

Antes de discutir o Programa, vejamos os aspectos, políticas e leis que ele desconsidera:

- 1) Desconsidera a existência e metas do Plano Nacional de Educação (PNE) vigente e as metas de ensino superior inscritas no Plano Plurianual (PPA) da União;
- 2) Apesar de tratar de incentivo à Pesquisa, não menciona e não promove sinergia com o sistema público existente de fomento e financiamento à pesquisa e pós-graduação: MCTI, CNPq, CAPES, FINEP, agências estaduais etc.;
- 3) Apesar de tratar de inovação, não menciona e não promove sinergia com o sistema de CTIs, NITs, Polos e Agências de Inovação, tal como previsto no Marco Legal da CTI (Lei nº 13.243/2016, Lei nº 10.973/2004 e da Emenda Constitucional no. 85/2015);

Antes de discutir o Programa, vejamos os aspectos, políticas e leis que ele desconsidera:

- 4) Apesar de fomentar Fundos públicos e privados de apoio às universidades, não menciona e não promove sinergia com a Lei dos Fundos Patrimoniais (13800/2019) e seu sistema de gestão e execução;
- 5) Apesar de tratar de órgãos de apoio à gestão da Universidade na forma de Organizações Sociais (O.S.s), desconsidera a existência do importante sistema de Fundações de Apoio às Universidades e sua legislação (Lei 8.958/94 e Decreto 7.423/2010);
- 6) Por fim, apresenta uma série de alterações legais que preveem benefícios fiscais e desonerações, que terão impacto na arrecadação pública, sem demonstrar qual a previsão de compensação tributária, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101).

Qual a motivação de fundo do FUTURE-SE?

Mudança progressiva de:

- Modelo de financiamento (de Recursos Tesouro para Fundos Públicos, Semi-Públicos e Privados);
- Modelo de gestão (de Autarquia e Regime Único para O.S. e CLT);
- "Mentalidade" (de cultura da coisa pública para *ethos* empreendedor de matriz empresarial);
- Finalidade (de formação e pesquisa para enfrentar os problemas e mazelas do país, para formação fortemente direcionada a demandas de mercado).

Resumo do Programa em 5 pontos centrais:

- 1) Mecanismos de tutela do MEC sobre as IFES por meio de Comitê-Gestor, Ato Ministerial e demais condicionalidades**
- 2) Sistemas de fundos públicos e privados propostos para financiamento progressivo das universidades**
- 3) Recursos advindos dos novos fundos só podem ser internalizados nas IFES mediante Organizações Sociais (O.S.s)**
- 4) O papel das O.S.s na mudança de modelo de gestão, governança e prestação de serviços das IFES**
- 5) Estímulo ao modelo de “Universidade empreendedora” e “docente empreendedor”, baseado em parcerias com o setor privado**

1) Mecanismos de tutela do MEC sobre as IFES por meio de Comitê-Gestor, Ato Ministerial e demais condicionalidades

- O Programa é apresentado como de livre adesão (Art. 1).
- Cria Comitê-Gestor do Programa sem definir composição (Art.24).
- Contudo, define atribuições do Comitê que implicam em estabelecer diretrizes, avaliação, assessoramento, obrigatoriedade de limites de gastos com pessoal e destinação dos recursos (Art. 25) além de autorizar uso de cotas e do principal dos fundos (Art.9).
- Ato do Ministro de Estado da Educação irá estabelecer metas e indicadores de governança para as IFES e organizações sociais e definirá se a IFES pode participar do programa (Arts. 2 e 11).
- O PL exige a alteração de Estatuto, Regimento e Normas das IFES em 180 dias após a adesão (Art. 43).

1) Mecanismos de tutela do MEC sobre as IFES por meio de Comitê-Gestor, Ato Ministerial e demais condicionalidades

Questões a discutir:

- A opção de adesão ao Programa numa circunstância de forte restrição orçamentária será mesmo de "livre adesão"? Quais as garantias de orçamento público aos que não aderirem?
- Ato de Ministro definindo metas e indicadores a serem obedecidos pelas IFES e O.S.s pode violar a autonomia universitária.
- Definição de teto para limite com pessoal será avaliado incluindo CLTistas das O.S.s ou só estatutários do regime único? Gasto de pessoal aumentou % porque houve corte de custeio e capital...
- Obrigar a mudança de Estatuto, Regimento e Normas internas para completar a transição do modelo de financiamento e gestão das IFES pode ser entendido como mais uma violação de autonomia universitária.

2) Sistemas de fundos públicos e privados propostos para financiamento progressivo das universidades

- O Governo propõe que o MEC e as IFES se tornem cotistas/acionistas de Fundos de Investimento privados:
 - Fundos em que o MEC é cotista (Art. 9) e realiza aportes nos Fundos de cada IFES, permitindo equilíbrio entre regiões e IFES ("Fundo soberano do conhecimento")
 - F. de Autonomia das IFES em que as IFES são cotistas (Arts. 22 e 23).
- Não incidem impostos em tais Fundos e eles se beneficiam de diversas Leis de incentivo, desoneração e benefícios fiscais (Arts. 36 a 41).
- Rentabilidade e mesmo o principal dos fundos será doada para as O.S.s realizarem as ações junto às IFES. (Arts. 9 e 22).
- O Governo prevê um Funding da União inicial de R\$ 100 bi composto de imóveis da SPU, fundos constitucionais e desonerações diversas.

2) Sistemas de fundos públicos e privados propostos para financiamento progressivo das universidades

- Cada IFES entra com o seguinte patrimônio e receitas para o Fundo de Autonomia de cada IFES (Art. 22 e Art. 23):
 - Imóveis de sua propriedade, alienação, concessões ou alugueis
 - Receitas de prestação de serviços
 - Receitas de comercialização de bens e produtos com sua marca
 - Exploração de direitos de propriedade intelectual
 - Matrículas de pós-graduação lato sensu
 - Doações e recursos recebidos por incentivo fiscal
 - Doações de rentabilidade das cotas do MEC como recurso supletivo

2) Sistemas de fundos públicos e privados propostos para financiamento progressivo das universidades

Questões a discutir (A):

- Por que não é adotada/fortalecida a Lei de Fundos Patrimoniais?
- Benefícios fiscais e desonerações terão impacto na arrecadação pública, qual a previsão de compensação tributária?
- Alguns dos incentivos fiscais competirão com outras demandas que adotam os mesmos benefícios, como as da cultura.
- a União está entrando com o grosso de recursos dos fundos em que MEC é cotista: 50 bi em imóveis, 33 bi de fundos constitucionais, 19 bi de incentivos/renúncia fiscal. Qual a expectativa de captação privada?
- Se grande parte ou sua quase totalidade são públicas, porque não são fundos estritamente públicos?

2) Sistemas de fundos públicos e privados propostos para financiamento progressivo das universidades

Questões a discutir (B):

- Como as Universidades participarão da gestão dos Fundos?
- Qual a política de investimento desses Fundos e seus riscos? Quais parâmetros legais e técnicos? Que papéis serão incluídos nos fundos? Quais as garantias de rentabilidade?
- Esse Fundos são "incontingenciáveis"? Só o ensino superior terá esse benefício da União?
- Fundos de investimento não oferecem garantias de rentabilidade. Caso não atendam o desempenho esperado, como ficam as IFES?
- A CVM e o M.Economia foram consultados para a elaboração desse PL? Seria importante um parecer da área econômica para evitar ilusões.

2) Sistemas de fundos públicos e privados propostos para financiamento progressivo das universidades

Questões a discutir (C):

- Imóveis da União têm problemas crônicos de matrícula regular, falta avaliação em dia, ônus de ocupações irregulares, têm pouca liquidez.
- Os imóveis das IFES irão para servir de lastro para o fundo soberano ou para o fundo de autonomia de cada IFES? Esses imóveis têm liquidez para um fundo de investimento ou imobiliário? No caso de serem hipotecados, há risco das atividades da própria IFES serem despejadas em caso de retomada do imóvel?
- Não está clara a forma de gestão desse patrimônio imobiliário, para venda, doação, aluguel, cessão onerosa, hipoteca - todos os instrumentos que gerariam liquidez.

2) Sistemas de fundos públicos e privados propostos para financiamento progressivo das universidades

Questões a discutir (D):

- 100% da arrecadação própria das Universidades, doações, prestação de serviços e ganhos imobiliários serão centralizadas no Fundo de Autonomia - qual impacto para o custeio e investimento diretos, para as Fundações, para Fundos Patrimoniais complementares?
- Se elas não forem suficientes para dar a liquidez necessária para os fundos suportarem os custos das universidade, qual o compromisso do governo em manter a gratuidade e não apresentar uma PEC de cobrança de mensalidades na graduação e pós-graduação stricto sensu?

2) Sistemas de fundos públicos e privados propostos para financiamento progressivo das universidades

Questões a discutir (E):

- Se os Fundos forem recursos complementares à garantia de orçamento público para manutenção das IFES, é uma alternativa válida.
- Se os Fundos forem substitutivos ao orçamento público, há clara violação da:
 - CF em seu artigo 211: § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais (...)*
 - LDB em seu artigo 55: Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições por ela mantidas.*
- A autonomia prevista na CF (Art. 207) é de "gestão financeira" e não autonomia financeira stricto sensu – o que implicaria uma desresponsabilização da União e responsabilização indevida das IFES.

3) Recursos advindos dos novos fundos só podem ser internalizados nas IFES mediante Organizações Sociais (O.S.s)

- O Programa condiciona a internalização dos recursos advindos dos fundos e sua operacionalização exclusivamente por meio de Organizações Sociais. (Art. 2)
- As O.S.s são as já qualificadas pelo MEC e outros Ministérios, sem necessidade de chamamento público. (Art. 3)
- Para receber os recursos, as O.S.s assinarão um Contrato de Gestão não apenas com a IFES, mas também com o MEC (provedor de recursos via fundos em que é acionista), que também definirá metas e prioridades. (Art. 3).
- Além de receber recurso dos fundos, as O.S.s poderão receber recursos orçamentários, bens públicos e se instalar nas dependências da Universidade. (Arts. 3, 7 e 9)

3) Recursos advindos dos novos fundos só podem ser internalizados nas IFES mediante Organizações Sociais (O.S.s)

Questões a discutir:

- São desconsideradas outras alternativas de internalização e gestão dos recursos, como pelas próprias Fundações de Apoio e/ou Organizações Gestoras e Executoras de Fundos Patrimoniais e/ou órgãos associados ao Marco da CTI (Polo, Agência, NITs etc) e/ou permissão na LDO para arrecadação própria fora da EC 95. Por quê?
- A obrigatoriedade de O.S.s com contrato assinado com o MEC pode violar a autonomia administrativa e de gestão das IFES.
- O PL autoriza doação de imóveis para as O.S. A Lei 9637/1998 prevê apenas a por permissão de uso e não doação.
- Autoriza repasse de orçamento público para as O.S.s, o que, pressupõem-se, em detrimento das próprias IFES. Por quê?

4) O papel das O.S.s na mudança de modelo de gestão, governança e prestação de serviços das IFES

- Área de atuação das O.S. é ampla e abarca quase todas as ações das IFES (Arts. 1 e 4): **gestão, governança** e empreendedorismo; pesquisa e inovação; internacionalização; apoiar a execução de planos de **ensino, extensão e pesquisa**; realizar a processo de gestão dos recursos relativos a **investimentos**; auxiliar na **gestão patrimonial** dos imóveis; e outras atividades inerentes às suas finalidades.
- Técnicos e Docentes das IFES podem ser contratados pelas O.S., migrando o serviço público para a terceirizada para atuarem em atividades relacionadas ao contrato de gestão e por ela remunerada (Art. 10).
- As O.S.s pode realizar prestação de contas simplificada, com foco em resultados (Art. 3).

4) O papel das O.S.s na mudança de modelo de gestão, governança e prestação de serviços das IFES

Questões a discutir (A):

- Há claro conflito entre a previsão no PL de que as O.S.s executarão "gestão e governança", "investimentos" e o autorizado na Lei de O.S.s.
- As O.S.s estão proibidas (Decreto 9190/2017 que regulamenta a Lei 9637/1998) de realizar apoio técnico e administração em lugar do Estado e também de realizar obras e aquisição de bens e equipamentos.

Art. 3º É vedada a qualificação de organizações sociais para desenvolvimento de atividades:

I - exclusivas de Estado;

II - de apoio técnico e administrativo à administração pública federal; e

III - de fornecimento de instalação, bens, equipamentos ou execução de obra pública em favor da administração pública federal.

4) O papel das O.S.s na mudança de modelo de gestão, governança e prestação de serviços das IFES

Questões a discutir (B):

- Há clara indução e intenção de terceirização progressiva da administração e mesmo das atividades fim das IFES.
- Pressupõe a ineficiência da gestão pública, o que nem sempre é verdade. Unifesp, por exemplo, foi eleita a mais eficiente no ranking federal (1a. entre 184) dos órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Por que não seguir disseminando boas práticas do setor público ao invés da obrigatoriedade das O.S.s?
- Há provável conflito de Governança entre O.S.s e a Universidade, por exemplo, como proceder quando o Conselho Universitário tiver posição diferente do Conselho Administrativo da O.S.?

4) O papel das O.S.s na mudança de modelo de gestão, governança e prestação de serviços das IFES

Questões a discutir (C):

- O decreto 9190/2017 exige que a O.S.s sejam contratadas por Chamamento Público, fase dispensada no Programa. Só estão permitidas de atuar no Future-se as O.S.s já credenciadas pela União. Quais são?
- O que ocorreria se a O.S. não cumprir o contratado, rescindir ou falir, como ficam as IFES que terceirizaram gestão e atividades fim?
- As O.S.s têm regulação e controle muito mais simplificada do que as Fundações de Apoio o que pode representar uma redução do controle público e social sobre as Universidades.
- Diferentemente da EBSERH, empresa estatal que assumiu os HUs, a O.S. e a IFES gerenciariam o mesmo objeto, foco de provável conflito.

5) Estímulo ao modelo de “Universidade empreendedora” e “docente/técnico empreendedor”, baseado em parcerias com o setor privado

- O PL estimula um modelo de "Universidade Empreendedora e Inovadora" (Art. 1) em contraponto, supostamente, à situação atual.
- A pesquisa e inovação deverão ser pautadas pela relação com o setor privado, nacional e estrangeiro, que aportará recursos para utilizar o parque instalado das universidades como área de P&D empresarial (Arts. 14, 16 e 17).
- Permite que as empresas dêem nomes a espaços públicos da universidade (Art. 15)
- Permite que os Departamentos acadêmicos abram empresas (Sociedade de Propósito Específico) (Art. 16) e recebam incentivos fiscais de empreendimentos de interesse social.

5) Estímulo ao modelo de “Universidade empreendedora” e “docente/técnico empreendedor”, baseado em parcerias com o setor privado

- Permite ao docente-empreendedor "enriquecer" (expressão utilizada na apresentação do programa) com ganhos de "natureza privada", por sociedade com empresas, patentes, royalties e prêmios, para além do teto do servidor público (Arts. 18 e 19).
- A proposta do "Dia nacional do estudante empreendedor" (Art. 44) definido para o primeiro sábado depois do 1o de Maio, um contraponto ao dia do trabalho, reforça o caráter ideológico.

5) Estímulo ao modelo de “Universidade empreendedora” e “docente/técnico empreendedor”, baseado em parcerias com o setor privado

Questões a discutir (A):

- O Programa tem pouca interação com o Marco Legal da CTI e apresenta uma versão simplista e mesmo subalterna na relação universidade-empresa.
- As Universidades já desenvolvem programas de CTI e estão progressivamente ingressando nas possibilidades colocadas pelo Marco Legal, de forma regulada e debatida, como fez a Unifesp.
- Qual a chance de docentes que manterão relações com empresas, na perspectiva de enriquecimento pessoal, de manterem o compromisso ético, a idoneidade, a independência e a perspectiva crítica no ensino, pesquisa e extensão?

5) Estímulo ao modelo de “Universidade empreendedora” e “docente/técnico empreendedor”, baseado em parcerias com o setor privado

Questões a discutir (B):

- O CNPq já não premia os docentes por produtividade? Qual o objetivo de novo sistema de prêmios ao mesmo tempo em que o orçamento reduzido do CNPq já tem limitado muitíssimo o sistema de bolsa produtividade?
- Prêmio por artigo é uma boa métrica? Demais dimensões avaliadas pelo CNPq serão desconsideradas?
- Por que não prevê estímulos para graduação e extensão?
- Por que o modelo de inovação a ser fomentado é o de caráter privado e empresarial e não o de inovação social e em políticas públicas?

5) Estímulo ao modelo de “Universidade empreendedora” e “docente/técnico empreendedor”, baseado em parcerias com o setor privado

Questões a discutir (C):

- O "docente empreendedor" ou o "técnico empreendedor" que passar a trabalhar para a O.S. estará defendendo o interesse público da IFES ou privado da contratante?
- Como ficam as áreas da universidade não vinculadas a empresas? Receberão recursos compensatórios? Ou apenas as áreas de interesse dos negócios terão recursos para se manter?
- A autorização indiscriminada de *naming rights* (para espaços físicos e inclusive para novos campi como proposto) não fere o interesse público e a autonomia das universidades?

Outros aspectos a destacar

- A proposta de internacionalização que desconhece a política das IFES, da CAPES e outros programas federais a respeito. A política é centrada em bolsas, contratação de professores estrangeiros, ensino de línguas, intercâmbio de esportistas e EAD. Também prevê que Universidades privadas possam validar diplomas estrangeiros (Arts. 20 e 21).
- O PL prevê que os Hospitais Universitários não serão mais 100% SUS e poderão atender convênios, com claro desvio de finalidade do melhor serviço público de saúde do país, concentrado nos HUs (Art. 42).
- O sistema das IFES ficará dividido em Universidades aderentes e não aderentes. Quais as garantias de que as não aderentes continuarão recebendo recursos do Tesouro suficientes para seu funcionamento?

Calendário de debates e audiências na Unifesp sobre situação orçamentária e o Programa Future-se

- 31/7 - Reitoria e Diretores (14h)
- **7/8 - Consu Extraordinário (8h)**
- 7/8 - Reitoria e Entidades (16h)
- 9/8 - CEUS (14h)
- 14/8 - Consu Ordinário (8h)
- 19/8 - Reunião com GT da Câmara dos Deputados e Reitores de São Paulo na Reitoria da Unifesp
- 20/8 - A.P. Osasco (18h)
- 23/8 - A.P. São Paulo (10h)
- 23/8 - A.P. Diadema (18h)
- 29/8 - A.P. São José dos C. (12h)
- 29/8 - A.P. Guarulhos (18:30h)
- 2/9 - A.P. Baixada Santista (17h)