

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DO LARGO DE SÃO FRANCISCO

HELENA DE FREITAS MALUF

**FUNDOS PATRIMONIAIS DE APOIO ÀS UNIVERSIDADES FEDERAIS EM
TEMPO DE CRISE DO FINANCIAMENTO PÚBLICO**

Administrando conflitos de interesse

SÃO PAULO
2024

HELENA DE FREITAS MALUF

**FUNDOS PATRIMONIAIS DE APOIO ÀS UNIVERSIDADES FEDERAIS EM
TEMPO DE CRISE DO FINANCIAMENTO PÚBLICO**

Administrando conflitos de interesse

Tese de Láurea apresentada ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do grau de Bacharela em Direito

Orientador: Professor Dr. Diogo Rosenthal Coutinho

SÃO PAULO

2024

AGRADECIMENTOS

À minha família, por sempre sentir, acreditar, torcer e vibrar comigo,
Aos meus amigos, por serem tão vocês,
Aos vários educadores que me ensinam a indispensabilidade do pensamento crítico,
À universidade pública, por tantas oportunidades, encontros e reencontros,
Obrigada, obrigada, obrigada!

RESUMO

Este artigo traça dois objetivos principais. Primeiro, busca explorar a crise de financiamento público das universidades federais na última década, como fator explicativo para a ascensão de fontes alternativas de financiamento - em especial, os fundos patrimoniais educacionais. A crise se caracteriza pelo descompasso entre, de um lado, uma necessidade crescente por recursos a longo prazo para custear políticas públicas de ampliação das universidades e diversificação do corpo discente e, de outro lado, uma sucessão de cortes orçamentários para o sustento de tais instituições. O segundo objetivo do artigo é investigar em que medida a Lei nº 13.800/2019 (Lei dos Fundos Patrimoniais) suscita conflitos de interesse no âmbito das universidades federais, tendo em vista a importância da autonomia decisória tanto da Organização Gestora do Fundo na administração dos recursos quanto das universidades enquanto instituições apoiadas. O artigo analisa a discussão sob uma previsão específica da Lei dos Endowments (Lei nº 13.800/2019): a equiparação de Fundações de Apoio das universidades federais às Organizações Gestoras de Fundos Patrimoniais (OGFPs), disposta no artigo 2º, parágrafo único. A análise parte de uma perspectiva legal e procede à investigação empírica de três casos concretos brasileiros. Conclui-se que a Fundação Coppetec, apoiadora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é hoje a única Fundação de Apoio de universidade federal que de fato concentra as funções de executar projetos e gerir um fundo patrimonial constituído. Em seu caso, a análise do Estatuto Social tanto da fundação quanto do fundo permitiu identificar esforços de mitigação dos riscos de conflito de interesse sobretudo por meio de mecanismos de separação contábil e deveres de transparência, ainda que haja riscos inerentes à sobreposição das funções executiva e gestora e do acúmulo de competências das diretorias.

Palavras-chave: universidades federais; financiamento público; fundos patrimoniais; conflitos de interesse.

ABSTRACT

This article has two main objectives. Firstly, it seeks to explore the crisis in public funding of Brazilian federal universities over the last decade, as an explanatory factor for the rise of alternative sources of funding - in particular, educational endowments. The crisis is characterized by a mismatch between, on the one hand, a growing need for long-term resources to fund public policies to expand universities and diversify the student body and, on the other hand, a succession of budget cuts to support these institutions. The second objective of the article is to investigate the extent to which Law No. 13,800/2019 (the Endowments Bill) gives rise to conflicts of interest within federal universities, given the importance of the decision-making autonomy of both the Fund Management Organization in administering the resources and the universities as supported institutions. This article analyzes the discussion under a specific provision of the Endowments Law (Law No. 13,800/2019): the equivalence of federal universities' Support Foundations to Asset Fund Management Organizations (OGFPs), set forth in Article 2, paragraph one of the Endowments Bill. The analysis departs from a legal perspective from which it proceeds to the empirical investigation of three concrete Brazilian cases. It concludes that the Coppetec Foundation, the Support Organization of Rio de Janeiro Federal University (UFRJ), is today the only federal university Support Foundation that actually concentrates the functions of executing projects and managing an endowment fund. In its case, an analysis of the bylaws of both the foundation and the fund has made it possible to identify efforts to mitigate the risks of conflicts of interest, above all by means of accounting separation mechanisms and transparency duties, even though there are inherent risks in the overlapping of executive and management functions and the accumulation of competencies by the boards.

Key-words: public universities; public funding; endowment funds; conflicts of interest.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAEPAULI – Associação Amigos da Escola Paulista de Medicina

BI - Bacharelado Interdisciplinar

COPPETEC – Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos

COPPE - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

EAUFBA – Escola de Administração da UFBA

FUNDEP – Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa

ICT - Instituição Científica e Tecnológica

IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social

IES - Instituição de Ensino Superior (seja pública ou privada)

IFES – Instituto Federal de Educação Superior (categoria de instituições públicas em que se inserem as universidades federais)

ITA – Instituto Tecnológico de Aeronáutica

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996)

LFA - Lei das Fundações de Apoio às IFES e demais ICTs (Lei nº 8.666/1993)

MEC – Ministério da Educação

OGFP - Organização Gestora de Fundo Patrimonial

UFABC - Universidade Federal do ABC

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFC - Universidade Federal do Ceará

UFG – Universidade Federal de Goiás

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFR – Universidade Federal de Rondonópolis

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UFSJ – Universidade Federal de São João del-Rei

UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo

UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
O LADO DA DEMANDA: A IMPORTÂNCIA DOS RECURSOS PARA AS UNIVERSIDADES.....	11
O LADO DA OFERTA:	
FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS.....	22
OS FUNDOS PATRIMONIAIS COMO FONTE ALTERNATIVA DE FINANCIAMENTO.....	32
CONFLITOS DE INTERESSE: ANÁLISE DE CASOS REAIS.....	43
CONCLUSÃO.....	54
BIBLIOGRAFIA.....	56

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

Este artigo traça dois objetivos principais. Primeiro, busca explorar a crise recente de financiamento público das universidades federais como fator explicativo para a ascensão dos fundos patrimoniais educacionais. Segundo, almeja investigar em que medida a Lei dos Fundos Patrimoniais suscita conflitos de interesse no âmbito das universidades federais, tendo em vista a importância da autonomia decisória tanto da Organização Gestora do Fundo na administração dos recursos quanto das universidades.

Diante da sua complexidade, o segundo objetivo exige um recorte mais específico, de modo que este artigo se restringe a analisar a discussão sob uma previsão específica da Lei dos Endowments (Lei nº 13.800/2019): a equiparação de Fundações de Apoio das universidades federais às Organizações Gestoras de Fundos Patrimoniais (OGFPs), disposta no artigo 2º, parágrafo único.¹ Busca-se identificar riscos dessa equiparação para a necessária autonomia decisória, tanto da organização gestora de endowments na aplicação financeira dos recursos, quanto da universidade federal - enquanto instituição apoiada pelo fundo - na execução de seus projetos.

Os riscos serão analisados primeiramente a partir de uma perspectiva legal, examinando a estrutura prevista para fundos patrimoniais na Lei nº 13.800/2019 e para Fundações de Apoio na Lei nº 8.958/1994. Em seguida, serão analisados sob uma perspectiva empírica, a partir de três casos concretos brasileiros: (i) a Fundação Uniselva, apoiadora da UFMT e UFR, (ii) a FUNDEP, apoiadora da UFMG e (iii) a Fundação COPPETEC, apoiadora da UFRJ e, em especial, o seu Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE), embora tais fundações também apoiem, em menor escala, outras universidades.

De pronto, cabe apontar que a crise de financiamento público das universidades federais se caracteriza pelo descompasso entre, de um lado, uma necessidade crescente por recursos para fomento de pesquisa, manutenção de instalações e permanência estudantil e, de outro, uma sucessão de cortes orçamentários para o sustento de tais instituições de ensino superior. De fato, para que as universidades federais mantenham níveis de excelência e condições para a efetiva inclusão e permanência dos seus alunos, é necessária a injeção

¹ As expressões "fundo patrimonial" e "endowment" são tratadas como sinônimos. Embora mais adiante esse conceito seja definido, cabe adiantar que se trata de estrutura semelhante à de fundos de investimento disponíveis no mercado, com a principal diferença de que os rendimentos dos endowments são destinados a uma finalidade de interesse social pré-definida. (BNDES, s.d.)

contínua de recursos, não apenas no momento da criação das instituições ou das políticas públicas educacionais. Na medida em que essa continuidade sofre interrupções, ganha especial relevância para as universidades a busca por fontes alternativas de financiamento, entre elas os fundos patrimoniais educacionais.

Passando então à Lei dos Fundos Patrimoniais e aos riscos de conflito de interesse que a equiparação de Fundações de Apoio a OGFPs pode ensejar, o artigo identifica um risco fundamental de confusão entre as funções de gestão de recursos e de sua execução. De fato, a pesquisa identifica, entre as Fundações de Apoio, a execução dos recursos por meio da gestão de projetos como uma atividade comum.

Ademais, na análise empírica dos três casos de fundos patrimoniais brasileiros que se declararam constituídos e que seriam de apoio a universidades federais e geridos por uma Fundação de Apoio, verificou-se que apenas um deles foi de fato constituído. Assim, nota-se que a equivalência de Fundações de Apoio a OGFPs ainda é de baixa aplicação, o que se justifica diante da aprovação recente do dispositivo legal - há cerca de cinco anos.

A pesquisa apurou que a Fundação Coppetec é, até hoje, a única Fundação de Apoio que efetivamente concentra as funções de executar projetos e gerir fundo patrimonial. Em seu caso, a análise do Estatuto Social tanto da fundação quanto do fundo permitiu identificar riscos como o acúmulo de funções do Diretor Executivo da Fundação também como membro do Comitê de Investimentos do fundo. Por outro lado, a análise estatutária também indicou esforços de mitigação dos riscos de conflito de interesse, sobretudo por meio de mecanismos de separação contábil e uma cota mínima de membros dos Conselhos Administrativo e Fiscal do Fundo que sejam independentes em relação à instituição apoiada e à organização executora.

A pesquisa dedica-se exclusivamente às universidades públicas do âmbito federal, tendo em vista que elas se sujeitam mais diretamente aos efeitos da crise do financiamento público da última década, bem como das políticas públicas educacionais a nível federal adotadas de forma sistemática ao longo da década de 2001-2010. Ademais, optou-se por excluir as universidades estaduais para não incorrer em variáveis que fogem do escopo deste estudo, como o regime jurídico educacional de cada unidade federativa.

O artigo está dividido em quatro seções principais. Primeiramente, discutem-se as políticas públicas educacionais adotadas sobretudo no decorrer de 2001-2010, responsáveis pela expansão e democratização das universidades federais e, consequentemente, pelo aumento da demanda por recursos. A seguir se examina o outro lado da moeda: enquanto as universidades passaram a depender de mais recursos a curto, médio e longo prazo para sua

manutenção e desenvolvimento, a partir de meados da década de 2011-2020 houve significativos cortes no financiamento público.

Diante da alta demanda com a queda na oferta, o capítulo seguinte se debruça sobre os fundos patrimoniais como fonte alternativa de financiamento, construindo uma visão geral da sua estrutura e arcabouço jurídico e introduzindo a discussão sobre as Fundações de Apoio equivalentes a OGFPs. Em seguida, mergulha-se nessa discussão por meio da análise empírica dos três casos brasileiros.

CAPÍTULO 2

O LADO DA DEMANDA: A IMPORTÂNCIA DOS RECURSOS PARA AS UNIVERSIDADES

Entre 2002 e 2014, houve um aumento de 40% na quantidade de Institutos Federais de Ensino Superior (IFES), neles incluídas as universidades federais², subindo de 45 instituições para 63. O número de *Campi* teve um aumento de 117%, indo de 148 a 321. Entre 2002 e 2013, a quantidade de vagas disponibilizadas a nível de graduação em IFES cresceu de 113.263 a 245.933 (117%), a quantidade de matrículas efetivas em tais vagas pulou de 500.459 a 932.263 (86%); no país, nesse mesmo período, houve uma oferta de 2.820 novos cursos de graduação, assim representando um aumento de 138%.³

Para compreender esse cenário de forte expansão da quantidade e capacidade das universidades federais, associado à democratização do seu acesso, um fator central são as políticas públicas federais adotadas ao longo do período. Esta seção se dedica a mapear essas políticas e seus efeitos sobre o financiamento universitário, para mais adiante relacioná-los ao crescimento dos fundos patrimoniais nas universidades.

As universidades federais necessitam de recursos financeiros para diversas finalidades, que se estendem desde custos regulares de manutenção de infraestrutura e remuneração dos seus funcionários até bolsas para pesquisa e investimento em inovação. Para além desses custos já consolidados, que são por si objeto de disputas políticas e não raramente enfrentam cortes, a década de 2001-2010 instituiu políticas públicas amplas de democratização das universidades, por meio da sua expansão - em quantidade e capacidade - e diversificação do corpo discente. Por sua vez, a implementação e manutenção dessas políticas aumentaram a demanda das universidades federais por recursos.⁴

Embora a princípio as novas políticas educacionais do século XXI tenham sido vinculadas a dotações orçamentárias que, ao menos em tese, cobririam os seus custos, deve-se ter em conta que essas políticas criaram uma necessidade de recursos a longo prazo para sua

² O escopo deste artigo são as universidades federais, que se incluem dentro da categoria mais ampla de IFES. Enquanto universidades oferecem cursos de graduação e pós-graduação, os institutos federais em sentido estrito prestam formação técnica e tecnológica - atuantes previamente sob as figuras dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET). Desde a criação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Lei nº 11.892/2008), muitas CEFETs se converteram em institutos federais, compondo a rede de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ministério da Educação, s.d.).

³ Dados organizados por Santos Junior (2022, pp. 10 e 11), com base em relatórios do MEC.

⁴ Utilizam-se aqui os termos de oferta e demanda em sentido amplo, como referência, respectivamente, à disponibilidade e à necessidade por recursos de financiamento à educação, sejam eles privados ou públicos, apesar de o sentido econômico clássico de oferta e demanda se referir a forças de mercado resultantes da interação entre agentes privados.

manutenção e sustentabilidade. Um exemplo são programas de ampliação do acesso às universidades que requerem financiamento não somente para o acesso em si, mas para medidas de permanência estudantil ao longo de todo o período em que os alunos ingressos estiverem cursando a universidade.

Assim, essas políticas públicas de expansão e diversificação das universidades federais são um fator relevante para o aumento da demanda das universidades federais por recursos, tanto a curto quanto a longo prazo.⁵ Esse aumento da demanda, associado a cortes posteriores na oferta - conforme a seção subsequente -, explica o cenário atual de vulnerabilidade das universidades federais. Em suma, a insuficiência de recursos públicos educacionais pressiona as universidades a diversificar suas fontes de financiamento, assim contribuindo à maior dependência por recursos privados. A presente seção do artigo busca justamente mapear, de forma sucinta, quais foram políticas públicas educacionais da década de 2001-2010 que contribuíram para tal aumento da demanda universitária por recursos.

As políticas descritas a seguir não se desenvolveram no vácuo. A bandeira política da democratização do ensino superior já era bastante defendida pela Administração Lula (2003 - 2010). Mesmo antes de políticas institucionais de expansão universitária como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o governo ocupou-se de criar universidades federais, como a Fundação Universidade Federal do ABC - UFABC,⁶ a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB/BA)⁷ e a Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM).⁸

Nesse contexto, em 2007, o governo instituiu o REUNI.⁹ O programa vigorou entre 2007 e 2012, objetivando sobretudo a ampliação do acesso e da permanência no ensino superior (estritamente na modalidade presencial), por meio do financiamento público da expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal.¹⁰ O programa definia seus objetivos da seguinte forma:

⁵ A grosso modo, para fins de ilustração do argumento, poderíamos pensar nessas políticas como um choque positivo de demanda por recursos educacionais (públicos ou privados), em que pese a obrigatoriedade vinculação de novas leis à fonte de custeio. Da mesma forma, os cortes no orçamento público destinado às universidades federais, explorado na seção subsequente, poderá ser entendido como um choque negativo de oferta dos recursos educacionais para fins ilustrativos, já que, juntos, os choques expõem a insuficiência de recursos públicos e a necessidade de diversificação das fontes de financiamento das universidades federais.

⁶ Lei nº 11.145/2005.

⁷ Lei nº 11.151/2005.

⁸ Lei nº 11.152/2005.

⁹ A iniciativa do governo federal foi instituída pelo Decreto nº 6.096/2007, integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) referente à década de 2001-2010.

¹⁰ Conforme site institucional do Reuni (MEC, s.d.).

Art. 1º (...) criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

§ 1º O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano.¹¹

A métrica do REUNI para mensurar o atingimento do objetivo de permanência consistia na taxa de graduandos que efetivamente concluíram seus cursos. Já a meta de ampliação de acesso seria medida por meio da relação de alunos em graduação em cursos presenciais por professor. Por ser relativo, esse segundo medidor estaria sujeito a crescer não apenas mediante o aumento de alunos ingressantes, mas também caso houvesse uma queda no número de professores.

Isso atentaria contra o propósito do REUNI: nos termos das diretrizes do programa, a ampliação das universidades não deveria se dar às custas da qualidade do ensino. O programa exigia, para além do aumento de vagas e diversificação de cursos, um compromisso das universidades com a reestruturação curricular pautada na interdisciplinaridade e mobilidade estudantil - representadas pela figura de itinerário formativo -, a atualização das metodologias de ensino e adoção de políticas integrativas e inclusivas.¹² Em contrapartida, o governo forneceria os recursos financeiros para que as universidades perseguissem as diretrizes e os objetivos maiores do Programa:

Art. 3º O Ministério da Educação destinará ao Programa recursos financeiros, que serão reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas, especialmente no que respeita a:

I - construção e readequação de infra-estrutura e equipamentos necessárias à realização dos objetivos do Programa;

II - compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e

¹¹ Brasil, 2007.

¹² Nos termos do art. 2º (Brasil, 2007).

III - despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação.

Logo, o programa não tinha aplicação automática a todas as universidades federais. Tendo em vista que a estrutura do programa consistia no aumento de investimentos públicos nas universidades federais sob a condição de que elas assumissem compromissos de reforma, caberia à universidade federal postular seu ingresso no Programa, mediante a apresentação de plano de reestruturação indicativo da estratégia e etapas para consecução dos objetivos do REUNI e estimativa dos recursos adicionais necessários.

Caso o pleito fosse aprovado, a Universidade firmaria então um acordo com o Ministério da Educação - sob a forma do contrato de gestão - formalizando assim o seu ingresso no Programa e vinculando os seus incrementos orçamentários às etapas previstas no acordo. O programa, portanto, não substituiria repasses regulares orçamentários para as universidades, tratando-se de uma complementação para a sua reforma e expansão.

Trevizan e Torres (2020) se propõem a avaliar os resultados da implementação do REUNI no Brasil com base em uma pesquisa bibliográfica e documental, focada em três universidades federais específicas participantes: primeiro, a UFABC, criada próxima à vigência do REUNI, cujas diretrizes adotou de forma fidedigna, com destaque para a flexibilização curricular e implementação de cursos de Bacharelado Interdisciplinar (“BI”).¹³ A segunda universidade analisada foi a UFBA, precursora do projeto Universidade Nova, antecessor relevante do REUNI. Por fim, a pesquisa estudou a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)¹⁴, por ter reorganizado os seus cursos de graduação sem implementar o BI. A tabela abaixo demonstra a evolução de indicadores relevantes nas unidades de estudo:

¹³ Ainda que a UFABC não tenha formalizado um acordo de metas com o MEC, o relatório do primeiro ano de vigência do REUNI já mencionava a instituição como parte das inovações pedagógicas pretendidas.

¹⁴ Antigo CEFET, transformado em Universidade em 2005.

Tabela 1 Expansão na UFABC, UFBA e UTFPR 2007-2018

	UFABC			UFBA			UTFPR		
	2007	2012	2018	2007	2012	2018	2007	2012	2018
Vagas	1.500	1.960	1.960	4.246	7.991	8.875	1.360	6.164	7.436
Matrícula (projetada)	1.500	7.862		20.540	37.807		7.003	29.515	
Matrícula (alcançada)	932	7.277	14.284	20.731	31.807	37.985	11.794	19.640	28.820
Pós-graduação	96	837	1.297	3.246	4.448	7.045	376	869	2.836
Docentes	113	503	734	1.746	2.279	2.505	1.211	1.959	2.520
*RAP	9	16	21,2	13	16	17,9	10	10,4	12,5
Servidores admin	92	571	726	3.289	3.258	2.968	639	976	1.159
Área construída m ²	30.000	72.175	150.756	262.631	354.266	397.435	142.013	238.698	361.799
Orçamento R\$	78.228.895	181.713.947	68.832.916	84.124.259	253.022.040	240.349.605	30.022.703	160.676.303	196.628.846
Investimentos R\$	59.984.746	80.900.083	4.827.191	12.590.703	58.454.821	13.885.841	4.248.017	47.449.787	40.200.218

*RAP: Relação Aluno por Professor

Fonte: Tabela elaborada por Trevizan e Torres (2020), a partir de dados do Censo MEC/INEP e Relatórios de Gestão das Universidades em questão.

A vigência do REUNI se associou a um aumento expressivo nas matrículas efetivas.¹⁵ No período do programa, para além da UFABC que teve aumento de 680% também por estar em período de inauguração e consolidação, a UFBA e a UTFPR tiveram ambas crescimento superior a 50%. Destaca-se que, embora o índice RAP tenha atingido patamar especialmente alto na UFABC em 2018, essa métrica é específica para o escopo de um mesmo curso de graduação, de modo que o modelo interdisciplinar da UFABC favoreceu esse aumento da RAP. Ao ofertar apenas dois cursos para ingresso, ambos na modalidade BI,¹⁶ a UFABC concentrou uma quantidade alta de graduandos em poucos cursos.

Embora o período de vigência do programa tenha de fato promovido o fortalecimento da rede federal e estimulado um esforço das universidades para se adaptar ao programa e ampliar suas capacidades, o fim do REUNI logo deu lugar a contingenciamento de recursos às mesmas universidades de forma drástica, questionando a sustentabilidade das ampliações trazidas pelo REUNI (Trevizan e Torres, 2020).

A tabela 1 é elucidativa, ao apontar o orçamento anual disponível a cada instituição, somando recursos regulares e aqueles provenientes do REUNI. Embora tenha havido aumento expressivo em todas elas entre 2007 e 2012, com o total orçamentário mais do que

¹⁵ Não obstante a possibilidade de resultados do programa se manifestarem até o final da sua vigência (2012), Trevizan e Torres (2020) incluem também 2018 para captar resultados de mais longo prazo.

¹⁶ Conforme Trevizan e Torres (2020, p. 7), à época analisada, a UFABC ofertava apenas os cursos de Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia e Bacharelado Interdisciplinar em Ciências e Humanidades. Uma vez concluído um desses cursos, o aluno poderia então (i) diretamente se envolver no mercado de trabalho já com um diploma de bacharelado, ou participar de um processo seletivo interno concorrendo para (ii) ingresso nos demais cursos de graduação ou (iii) pós-graduação *stricto sensu*.

duplicando, a UFABC e a UFBA tiveram em 2018 orçamento inferior a 2012 - com a UFABC tendo o orçamento inferior até mesmo a 2007. Os cortes orçamentários às universidades públicas serão mais explorados na seção seguinte.

Se por um lado o REUNI disseminou e potencializou as universidades federais, por outro lado limitou reformas que se pretendiam estruturais a um prazo quinquenal de financiamento. Assim, universidades recém-criadas ou em processo de renovação enfrentaram escassez de recursos para concluir e manter projetos iniciados pela Administração Pública, incentivando-as a recorrer a formas alternativas de financiamento.

Vale levar em conta que o melhor “aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”, conforme objetivo do programa, pressupõe mais do que a mera conclusão de cursos, mas também o aprofundamento e qualidade da pesquisa acadêmica, a qual por sua vez requer investimentos de longo prazo e estabilidade financeira - prejudicados por ciclos curtos de políticas de governo, como foi o caso do REUNI.

Em período concomitante, o governo federal preocupou-se em consolidar o novo cenário educacional, em uma realidade de ampliação do acesso ao ensino superior, diversificação do corpo discente e inclusão de mais estudantes de baixa renda (Pinto, 2015).¹⁷ Diante da expansão universitária e do reconhecimento gradual de classe e raça como marcadores históricos do acesso à educação (Bordoloi Pazich e Teranishi, 2012), a democratização da universidade e permanência estudantil pautaram uma série de outras políticas públicas adotadas até meados da década de 2011-2020.

Com efeito, as primeiras duas gestões do governo Lula (2003 - 2010) são tidas como promotoras de uma Reforma Universitária na educação brasileira. Entre as suas novas políticas, para além do REUNI, vale destacar o Programa Universidade para todos (ProUni), o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), a expansão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e a política de cotas para alunos oriundos de escolas públicas e para pretos, pardos e indígenas. Cabe explorar alguns dos aspectos centrais desses programas, sem pretensão de esgotá-los, a fim de relacionar o seu funcionamento ao consequente aumento na necessidade universitária por recursos.

O PNAES foi instituído por meio do Decreto nº 7.234/2010, tendo por objetivo “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal”¹⁸

¹⁷ O PNE 2001-2010 já estabelecia como objetivo “estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (BRASIL, 2001).

¹⁸ Conforme o Decreto nº 7.234/2010.

com foco nos estudantes de baixa renda - com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio - ou oriundos da rede pública de educação básica (art. 5º). A natureza da assistência abrangeia desde moradia, alimentação e transporte a apoio pedagógico e aprendizagem de estudantes com deficiência (art. 3º, parágrafo 1º).

Os recursos para tal programa adviriam das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC ou especificamente às IFES (art. 8º), ficando a cargo das IFES o recebimento desses recursos e implementação das ações de assistência social (art. 7º). Embora o art. 8º de fato exija a compatibilização entre a quantidade de beneficiários - e portanto recursos demandados - com a realidade das dotações orçamentárias, o programa representa mais um canal de demanda por recursos públicos educacionais, para uma gama de sub-finalidades dentro do guarda-chuva de assistência.

Com base na Lei Orçamentária Anual, focando nos recursos aplicados em Institutos Federais para a implementação da Ação 2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional (em que se insere o PNAES) com base no número de matrículas e no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios, houve aumento expressivo entre 2010 e 2011, em que o orçamento mais do que triplicou, sem sofrer quedas nos três anos seguintes, chegando até mesmo a crescer mais de 30% em 2013 e 2014, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 - Orçamento para implementação do PNAES nos Institutos na Ação 2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional.
Valores em R\$ corrigidos pelo IGP-DI a preços de outubro de 2015

LOA	DOTAÇÃO INICIAL	% AUMENTO ANUAL
2010	R\$ 58.156.605,76	Base
2011	R\$ 210.343.280,61	262
2012	R\$ 218.811.748,10	4,03
2013	R\$ 296.102.244,66	35,32
2014	R\$ 416.245.461,85	40,57

Para além das políticas focadas na ampliação e democratização das universidades federais, cabe destacar dois programas dedicados às universidades privadas: o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni).

O Fies consiste em um programa do MEC instituído pela Lei nº 10.260/2001 dedicado à concessão de financiamento público para que estudantes cursem a graduação de instituições privadas participantes do programa e classificadas positivamente pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Cumpre, então, ao aluno restituir o financiamento a

longo prazo, conforme termos acordados. A elegibilidade dos candidatos está sujeita ao limite de renda familiar mensal bruta por pessoa de até três salários mínimos.¹⁹

Já o Prouni foi instituído por meio da Lei nº 11.096/2005, anunciado como “carro-chefe na democratização da educação superior brasileira” (Catani et al., 2006). Em sua origem, integrou o esforço do governo federal para atingir a meta do Plano Nacional de Educação para a década de 2001-2010²⁰ instituído pela Lei nº 10.172/2001, de aumentar a proporção de jovens de 18 a 24 anos matriculados em curso superior para 30% até 2010. Vale destacar que havia alta ociosidade no ensino superior privado, com 49,5% das vagas em 2004 (Catani et al., 2006).

Trata-se de um programa de reserva de vagas nas instituições de ensino superior privadas para alunos de baixa renda, oriundos do ensino médio público ou bolsistas integrais de escolas particulares, com prioridade para negros e indígenas, concedendo-lhes bolsas integrais ou parciais para cobrir as mensalidades do ensino superior. Tal programa se baseou em parcerias entre o governo federal e as instituições de ensino, as quais receberam abatimentos tributários relevantes (Saraiva e Nunes, 2011, p. 943). Conforme seu anúncio, o programa seria um mecanismo de mitigação da defasagem de vagas ofertadas nas universidades públicas frente à crescente demanda.

À primeira vista, o Fies e o Prouni fogem do escopo do presente trabalho por se referir às instituições privadas e, assim, não produzir impacto direto sobre a demanda por recursos das universidades públicas. Entretanto, inserem-se na relevante discussão mais ampla sobre a interface entre a destinação dos recursos públicos a universidades privadas, bem como sobre a crescente participação do capital privado no setor educacional.

Se por um lado o ProUni contribuiu para a ampliação do acesso ao ensino superior, por outro lado, desde o seu projeto de lei original, suscitou controvérsia sobre uma possível terceirização do dever do Estado em prover educação. Analogamente, também o Fies é passível de críticas por viabilizar e ampliar o acesso às universidades privadas em detrimento de aplicar os mesmos recursos para o desenvolvimento e suprimento de necessidades das universidades públicas.

Essas críticas se fundam na percepção de que, ao estimular o ingresso em universidades privadas, o Estado estaria negligenciando o seu dever de aprimorar e ampliar as universidades públicas, criando uma aparente desobrigação em priorizar - em outras palavras,

¹⁹ Em que pese o potencial de inclusão estudantil, o Fies desencadeou uma crise de endividamento estudantil, ensejando a necessidade de um programa de renegociação de dívidas em todo o Brasil, lançado em 2023, intitulado Desenrola Fies (MEC, 2024).

²⁰ Instituído pela Lei nº 10.172/2001.

uma suposta legitimidade para despriorizar - a educação no orçamento público (Saraiva e Nunes, 2011, p. 946). O programa também é criticado por focar na inclusão de alunos de baixa renda no ensino superior sem contudo desenvolver mecanismos de permanência (Catani et al., 2006).

Diante do diagnóstico do Governo Federal quanto à alta demanda por vagas no ensino superior público e a necessidade de investimentos diante da precarização da rede pública federal - diagnóstico que inclusive motivou programas como o REUNI -, o ensino privado acaba por sustentar de forma mais veloz e robusta a expansão de matrículas no ensino superior. Ganha força, portanto, uma hegemonia na oferta de vagas privadas em detrimento do direcionamento de esforços e recursos ao setor público (Saraiva e Nunes, 2011, p. 946), o que se relaciona à crise de financiamento das universidades federais explorada mais adiante.

O crescimento da importância do capital privado também acarreta críticas contra os fundos patrimoniais, baseadas em uma percepção pública de que eles trariam riscos de ingerência privada sobre universidades públicas. O artigo aprofunda esse debate na seção dos endowments.

O papel relevante do capital privado no setor educacional não é de agora. Conforme Martins (2009, p. 23), entre 1965 e 1980, as matrículas do setor privado cresceram em cinco vezes, passando de 44% do total das matrículas para 64%. A tabela 3 discrimina entre as instituições de educação superior públicas e privadas no período recente, com a ressalva de que os índices não devem ser interpretados com importância exagerada, uma vez que não informam sobre a qualidade das instituições sendo criadas ou ampliadas.

Tabela 3: Evolução do número brasileiro de Instituições de Educação Superior e matrículas, discriminadas por categoria administrativa (pública e privada)

Ano	Instituições			Matrículas				
	Total	Público	Privado	Total	Público	%	Privado	%
1995	894	210	684	1.759.703	700.540	39,8	1.059.163	60,2
2002	1.637	195	1.442	3.520.627	1.085.977	30,8	2.434.650	69,2
2003	1.859	207	1.652	3.936.933	1.176.174	29,9	2.760.759	70,1
2010	2.378	278	2.100	6.379.299	1.643.298	25,8	4.736.001	74,2
2014	2.416	298	2.070	7.828.013	1.961.002	25,1	5.867.011	74,9
▲ %								
1995-2002 (Gov. FHC)	83,1	-7,1	110,8	100,0	55,0	... ⁽²⁾	129,8	... ⁽²⁾
2003-2010 (Gov. LULA)	27,9	34,3	27,1	62,0	39,7	... ⁽²⁾	71,5	... ⁽²⁾
20011-2014 (Gov. DILMA)	1,6	7,2	-1,4	22,7	19,3	... ⁽²⁾	23,9	... ⁽²⁾

Em todos os mandatos presidenciais analisados, quais sejam, na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) de 1995 a 2002, de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), nota-se que houve uma evolução tanto da quantidade de instituições de ensino superior quanto do número de matrículas no agregado entre os setores público e privado, o que evidentemente impõe a necessidade de fontes sustentáveis e de longo prazo de financiamento.²¹ Os aumentos mais expressivos de ambos os indicadores ocorreram de 1995 a 2002 e então de 2002 a 2010 -

²¹ Para a análise da tabela, deve-se levar em conta que as variações nos governos FHC e Lula tendem a ser mais expressivas por incluir oito anos (dois mandatos), enquanto só se analisa um único mandato do governo Dilma.

nesse segundo intervalo com um acréscimo vultoso de mais de 2,8 milhões de matrículas no ensino superior.

Em conclusão, em todos os períodos houve crescimento na quantidade total de matrículas, com o setor privado em aceleração mais expressiva do que o público nos governos FHC e Lula. Mesmo assim, o crescimento das IES e de matrículas públicas é considerável e expressa uma tendência de intensificação do volume de recursos necessário para a manutenção e sustentabilidade financeira das universidades públicas.

Outra política pública educacional voltada à democratização do acesso ao ensino superior é a promulgação da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas). Em que pese a Lei ter sido ampliada em 2023 pela Lei nº 14.723, importa aqui destacar os termos originais da lei a fim de compreender sua relação com o contexto de crise iniciada na década de 2011-2020.

Tratou-se da exigência de reserva de 50% das matrículas de cada curso e turno das universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos que tenham cursado integralmente o ensino médio público, inclusive por meio da educação de jovens e adultos. A lei previu, ainda, que metade das vagas reservadas às cotas fossem reservadas para estudantes com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita, respeitando-se percentual mínimo de pretos, pardos e indígenas (PPI) de modo a refletir a soma de PPIs no estado, com base no Censo demográfico mais recente.

Vale destacar que a implementação da lei foi gradual, instituindo para 2013 a obrigatoriedade de reserva de 12,5% das vagas de cada turno de cada curso, objetivando atingir o percentual de 50% em 2016. Em 2012, já mais de 40 mil alunos ingressaram nas IFES por meio de ações afirmativas, número que superou 100 mil em 2022, o que evidencia uma evolução acelerada e exige que esforços de permanência estudantil cresçam em ritmo equivalente.

Com a previsão legal em plena eficácia e assumindo o bom funcionamento do sistema, pelo menos um a cada quatro alunos de todos os cursos das universidades federais vive em média com menos de um salário mínimo e meio, o que exige medidas de permanência, a nível material e também frequentemente acadêmico, seja como reflexo de carências materiais durante os ensinos fundamental e médio, seja por conta das defasagens estruturais da rede pública em muitos casos, em discrepância com o ensino médio privado elitizado de uma parcela significativa dos ingressantes em ampla concorrência.

CAPÍTULO 3

O LADO DA OFERTA:

FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

A contrapartida aos esforços de expansão das universidades e avanço de pautas como a permanência estudantil é a necessidade de fontes sustentáveis de financiamento a longo prazo. É inegável que os recursos públicos exercearam papel central ao menos imediatamente em seguida à adoção das políticas. Os recursos públicos educacionais, porém, a partir de meados da década de 2011-2020, sofrem uma série de cortes. Isso se soma ao cenário já apontado de avanço do capital privado no setor educacional, que já desenhava desde a virada do século. Este capítulo busca entender, nas duas últimas décadas, de onde têm vindo os recursos necessários - ou simplesmente úteis - para a educação superior brasileira, a nível federal.

O capítulo segmenta essa análise entre o papel dos recursos públicos e do capital privado: a primeira parte analisando o financiamento público enquanto fonte tradicional de custeio, enquanto a segunda parte se dedica às fontes privadas, cuja relevância têm crescido, entre elas incluídos os fundos patrimoniais. Os endowments recebem especial atenção neste estudo, pelo seu caráter recente e de rápida proliferação em anos recentes, tanto na experiência brasileira quanto estrangeira.

A Constituição Federal consagra em seu artigo 6º a educação como direito social. No início do século XXI, cresceu um consenso global em torno da educação enquanto fator indispensável para o desenvolvimento econômico nacional. Especialmente a educação superior merece atenção nesse debate, reconhecida pela sua capacidade de atrair investimentos e talentos, consolidar a competitividade nacional, qualificar lideranças e instigar o pensamento crítico. Por tamanha relevância dessas instituições, somada ao contexto brasileiro já apontado de crescente demanda por recursos nas IFES, importa analisar o outro lado: o lado da “oferta” de recursos, isto é, como essa demanda das universidades é suprida e como o potencial das universidades se concretiza, ou não, por meio dos canais de financiamentos. Este capítulo é uma investigação desses canais.

Do ponto de vista do financiamento público, a CRFB/88 expressamente prevê o dever de o Estado aplicar recursos na educação, recursos estes advindos do Fundo Público Nacional:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.²²

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (LDB) reverbera, em seu artigo 2º, o dever de o Estado prover educação, em paralelo à família:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.²³

Diante de institutos legais fundamentais para orientar a formulação de políticas públicas voltadas à educação superior, Ferreira (2013) aponta para um aparente comportamento conflituoso do Estado: de um lado, o Estado desenvolve mecanismos legais que lhe impõem o dever de efetivar o direito à educação. Do outro lado, na qualidade de governo, historicamente percebem-se esforços de precarização das condições do ensino superior.

Em um breve histórico da educação superior brasileira, sobretudo no setor público, destaca-se que a rede federal de ensino superior brasileira tem raiz na Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920 e transformada na Universidade do Brasil em 1937, e na UFRJ em 1965 (Ferreira, 2013, p. 17). No início da década de 1930, deflagrou-se uma importante reforma do ensino superior encabeçada por Francisco Campos, então ministro do recente Ministério da Educação e Saúde, a qual foi emblemática por desenvolver o modelo de universidade, em contraste a faculdades isoladas.²⁴ Assim, ganhou força a noção da instituição de ensino superior como polo de geração de conhecimento e diálogo entre diversos setores do conhecimento e da sociedade, conforme aponta Amaral (2003)²⁵:

²² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional.htm

²³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm

²⁴ A publicação do Decreto nº 19.851/1931 foi emblemática nesse sentido.

²⁵ AMARAL, N. C. Financiamento da educação superior: estado x mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: UNIMEP, 2003.

“A universidade não seria mais o local onde só se ensinava, mas passaria a ser um espaço em que a pesquisa pura desinteressada e ampliação do saber teriam lugar assegurado, e a instituição universitária deveria interagir com a sociedade, desenvolvendo projetos de extensão, atuando sobre e com a sociedade, com objetivo de analisar, discutir e resolver os problemas que a afligem.”

Dessa forma, ganha corpo a tríade fundamental das universidades, consagrada na CRFB/88: ensino, pesquisa e extensão (Ferreira, 2013, p. 18). Conforme as universidades evoluem, o Direito passa a disciplinar seu financiamento e consagrar a sua autonomia, ao que o decreto-lei nº 8.393/1945 é um marco importante, instituindo a autonomia administrativo-financeira e didático-disciplinar da Universidade do Brasil.²⁶

Ademais, o artigo 19 do decreto-lei nº 8.393 prevê as fontes dos recursos para manutenção e desenvolvimento da Universidade do Brasil. Deve-se notar que há previsão para fontes públicas de financiamento, como dotações orçamentárias atribuídas por entes federativos, bem como a possibilidade de fontes privadas, como recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas. Ainda, outros canais previstos podem implicar tanto recursos públicos quanto privados, como a renda auferida da aplicação de bens patrimoniais e a remuneração por atividades labororiais.

A estrutura definida para o repasse de dotações orçamentárias da União encontra previsão no artigo 23:

Art. 23. A lei que fixar anualmente a despesa da União consignará a subvenção necessária ao pagamento de todo o pessoal permanente extranumerário, da Universidade e ainda a de material indispensável aos serviços dos estabelecimentos de ensino e dos institutos técnico-científicos que a constituam.

Há, nesse sentido, um paralelo forte com a realidade jurídica atual de financiamento das IFES. O art. 55 da LDB destaca:

²⁶ A lei nº 452/1937 já organizava a Universidade do Brasil sem fazer menção à autonomia, a qual era tida como relativa e limitada sob o argumento de que faltava experiência acumulada à instituição para justificar uma autonomia integral (FERREIRA 2013, p. 19). A menção expressa à autonomia vem no artigo 1º do Decreto-Lei nº 8.393/1945.

Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

Pode-se entender que, embora tanto o instrumento de 1945 organizador da Universidade do Brasil quanto o dispositivo hoje vigente requerem a destinação de recursos suficientes à manutenção das universidades, sem, contudo, delimitar um montante concreto para efetivar essa garantia ou discriminar a distribuição de recursos entre os tipos de despesas necessárias, ainda que exista alguns esforços de definição mais específica sobre quais são as atividades relevantes para a manutenção universitária, nos termos da LDB:

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar;

IX – realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura.

Qualquer análise sobre cortes nos recursos educacionais deve ser incluída em um panorama mais amplo sobre o estado das contas governamentais. No que tange às dotações orçamentárias da União, a receita destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino - integrante do Fundo Público federal (FPF), base de cálculo para os 18% de recursos aplicados - nos termos da CRFB/88, depende da arrecadação do Estado. Tal capacidade arrecadatória se atrela a uma série de impostos - por exemplo, incidentes sobre a renda, importação, exportação e operações financeiras. Uma vez subtraídos desse montante valores correspondentes a transferências constitucionais e legais e às Desvinculações da Receita da União (DRU), calculam-se os 18% previstos.

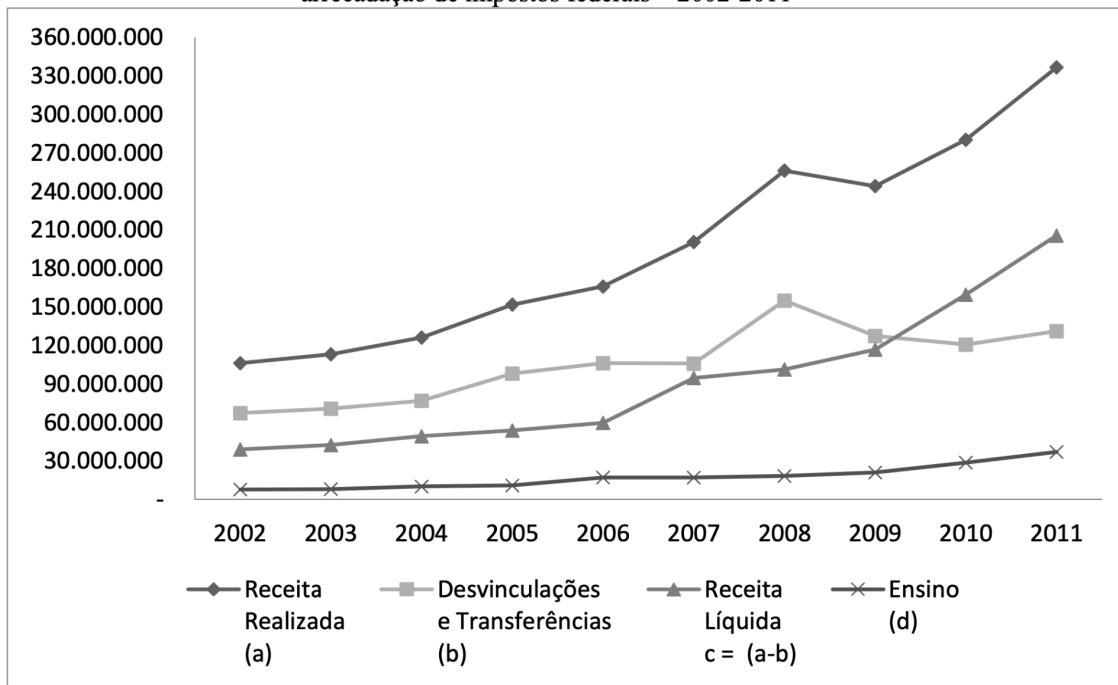
Cabe esclarecer que as universidades federais, na qualidade de entidades da administração pública federal indireta, integram o Orçamento Geral da União, de modo que se vinculam financeiramente ao MEC, enquanto Unidades Orçamentárias. Ademais, tal vinculação implica que os atos das universidades federais ligados ao seu planejamento e execução orçamentária se submetem aos trâmites do processo orçamentário. Compete à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu) orientar e coordenar tanto a formulação como a implementação da política nacional de educação superior. Na condição de parte integrante do Orçamento Geral da União, as instituições federais de ensino superior têm todos os seus atos orçamentários sujeitos aos trâmites do processo orçamentário aplicável ao Orçamento Público Federal - desde seu planejamento e proposta até a sua execução e avaliação.

Tabela 2.3 – Cálculo da receita destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino em reais a partir da receita realizada da União e em percentual da receita líquida da União – 2002-2011

Ano	Receita realizada (a)	Desvinculações e transferências (b)	Receita líquida c = (a-b)	Ensino (d)	f = (d/c)100 (%)
2002	106.158.657	67.173.566	38.985.091	7.775.674	19,9
2003	113.120.197	70.723.646	42.396.551	8.077.676	19,1
2004	126.108.382	76.885.226	49.223.156	10.072.975	20,5
2005	151.809.483	98.058.111	53.751.372	10.893.279	20,3
2006	165.843.970	106.123.174	59.720.796	17.098.253	28,6
2007	200.518.435	105.813.571	94.704.864	17.046.875	18,0
2008	256.147.469	154.837.478	101.309.991	18.235.798	18,0
2009	244.070.906	127.305.011	116.765.895	21.017.861	18,0
2010	280.141.415	120.598.845	159.542.570	28.717.663	18,0
2011	336.557.116	131.064.828	205.492.288	36.988.612	18,0

Fonte: Siafi – STN/Ccont/Geinc

Gráfico 2.2 – Receita (em reais) destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino em função da arrecadação de impostos federais – 2002-2011



Fonte: Siafi – STN/Ccont/Geinc

²⁷Nota-se que, de 2002 a 2011, todos os orçamentos anuais respeitaram o piso de 18% destinados ao ensino, com o auge ocorrendo em 2006, quando esse percentual foi superado em mais de 10%. Ainda que em quase todos os anos o montante de recursos destinados à educação tenha crescido em relação ao ano anterior, a partir de 2007 o percentual se limita ao piso - havendo de fato uma queda no montante absoluto em 2007 em relação a 2006. Um fator central para a crise do financiamento público que se verifica a partir de meados da década de 2011-2020 é justamente a suspensão do piso de 18%, conforme aprofundado adiante.

Fica claro que o FPF é parte importante do financiamento público das IFES e ajuda a compreender a conversão da tributação em reserva de recursos públicos à educação. O FPF, baseado no recolhimento dos impostos, se vale de recursos advindos de toda a sociedade, prestados ao governo federal a fim de que a população receba, em contrapartida, a implementação das políticas públicas que cumprem à União, entre elas se incluindo de forma inegável e fundamental a educação.²⁸

Ferreira (2013) aponta que o MEC justifica as escolhas de destinação de recursos às universidades federais, incluindo os critérios adotados para a alocação, por meio de proposta

²⁷ Ferreira, 2013 (ambas as ilustrações).

²⁸ O específico estabelecimento das dotações orçamentárias e as políticas públicas beneficiadas se dá por meio da Lei de Orçamento Anual (LOA), a ser definida com aval do Poder Executivo, conforme previsão do art. 165 da Constituição Federal, associada às diretrizes orçamentárias, em contrapartida às contribuições da sociedade na formação do FPF.

anual orçamentária. Nesse sentido, respeitam-se as políticas públicas vigentes, como os já mencionados programas PNAES e REUNI. Mesmo assim, reserva-se certa margem para discricionariedade e alocação pautada em demonstração de desempenho de cada universidade.²⁹

Buscou-se até aqui construir uma visão geral do arcabouço jurídico que fundamenta a alocação de recursos públicos para financiamento das universidades federais. Para além do mundo do dever ser, vale explorar se e como isso tem se concretizado na prática, com base na experiência recente.

Sobretudo a partir de 2016, sob o governo de Michel Temer (2016-2018), a administração federal diminuiu consideravelmente os aportes orçamentários à educação, analogamente a um choque negativo de oferta de recursos que se intensificou na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2023), assim incentivando as universidades federais a buscar fontes alternativas de financiamento para o seu desenvolvimento ou mesmo para sua manutenção cotidiana. Tal diversificação de fontes se faz especialmente relevante diante das políticas públicas educacionais de democratização do ensino e expansão universitária, análogas a um choque positivo de demanda por recursos a curto, médio e longo prazo.

A insuficiência dos recursos públicos se evidencia a partir da situação atual de precarização das condições de infraestrutura, pesquisa e permanência estudantil nas universidades federais. No campo da infraestrutura, o MEC informou haver, em maio de 2023, 364 obras estagnadas nas universidades e institutos federais (em comparação a 250, em 2018), cuja conclusão integral foi orçada em R\$2,5 bilhões.³⁰

Se por um lado isso pode representar aumento nos investimentos em obras e infraestrutura, a categoria de estagnação já significa um estágio de paralisação e portanto um uso ineficiente dos recursos. De acordo com os relatos obtidos de reitores das universidades

²⁹ Isso tem fundamento na Matriz Andifes, ligada à Associação Nacional de Diretores de IFES, criticável por utilizar parâmetros comuns a currículos e estruturas institucionais bastante distintas (FERREIRA 2013). Tratou-se de metodologia fortemente pautada na métrica de Aluno Equivalente, e lateralmente em índices de qualidade e produtividade. Partindo do apontamento de que a autonomia didática e administrativa das Universidades depende intimamente da sua autonomia financeira e previsibilidade de recursos, o modelo vigente de financiamento gera dois principais riscos à autonomia: (i) impele as IFES a uma competição por ranking baseado em desempenho e métricas pouco sensíveis às realidades específicas, assim incentivando a homogeneização e (ii) engessa a maior parte dos recursos destinados a partir de demandas do MEC, assim relegando a uma pequena parcela do orçamento à discricionariedade autônoma das IFES. Evidentemente, tanto fontes privadas quanto públicas de financiamento fazem surgir possíveis conflitos de interesse quanto à autonomia universitária. Este artigo se ocupa de uma modalidade específica de conflito de interesse ligada aos endowments como fonte privada de financiamento.

³⁰ Conforme informação obtida pelo G1 a partir da Lei de Acesso à Informação.

federais, a paralisação se deveu a uma interrupção de repasse de valores prometidos às instituições, após o estímulo de ampliação de cursos e fomento às obras.³¹

Um fator relevante para tal quadro de precarização foi o Teto de Gastos, instituído por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016. Efetivamente vigente a partir de 2017, a Emenda teve o efeito prático de permitir que o piso de gastos públicos educacionais fosse desvinculado dos 18% calculados com base nos impostos arrecadados pela União. Antes, por meio da fixação do percentual mínimo de 18%, garantia-se que os gastos mínimos na Educação correspondessem à capacidade arrecadatória do Estado.

Entretanto, o Teto de Gastos instituiu Novo Regime Fiscal, segundo o qual a regra de cálculo para o piso de gastos destinados ao ensino permaneceu sendo a regra de 18% da arrecadação de impostos da União, nos termos do caput do artigo 122 da Constituição Federal, mas apenas para o exercício de 2017. Já nos exercícios subsequentes, a União estaria obrigada apenas a respeitar o piso calculado para o exercício imediatamente anterior, corrigido de acordo com a inflação, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).³² Assim, o piso de 2018 independeria do montante arrecadado em impostos pela União naquele exercício: bastaria corrigir o piso de 2017.

Embora em tese o novo mecanismo poderia aumentar os gastos educacionais relativos em anos de diminuição arrecadatória, o que se observou foi uma perda considerável de recursos destinados à Educação, em comparação ao contrafactual em que o Teto de Gastos não existiria e o piso seguiria sendo calculado proporcionalmente à arrecadação do exercício em questão, conforme a regra dos 18%.

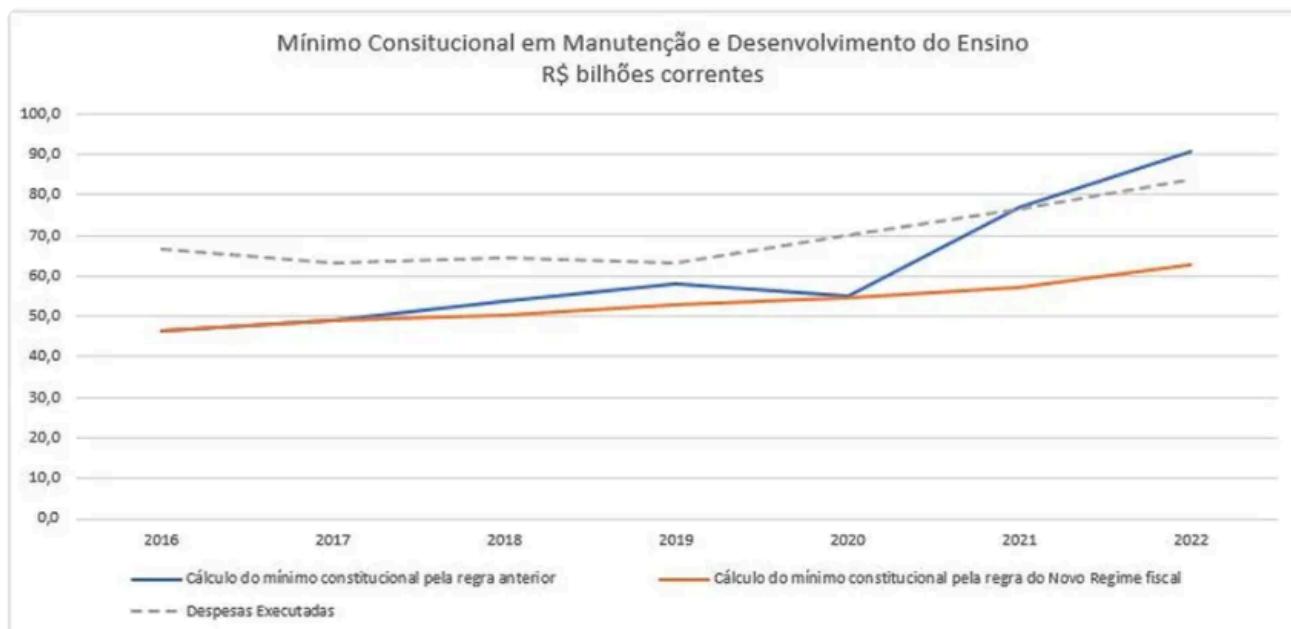
De 2016 a 2022 - último ano de análise -, o piso calculado pela regra dos 18% esteve sempre acima ou coincidente ao piso calculado pelo Novo Regime Fiscal. Enquanto de 2016 a 2020 as despesas educacionais efetivamente executadas estiveram acima de ambos os pisos calculados, em 2021 e 2022 as despesas executadas estiveram abaixo do piso da regra dos 18%, respectivamente, em R\$500 milhões e R\$6,7 bilhões. Assim, cabe concluir que a vigência do Teto de Gastos implicou a perda potencial de R\$7,2 bilhões, desconsiderada a inflação. Em outras palavras, não houvesse o Teto de Gastos, as despesas executadas somadas em 2021 e 2022 teriam sido superiores aos gastos reais em, pelo menos, R\$7,2 bilhões.

³¹ Vale destacar que a gestão Lula iniciada em 2023 tem demonstrado uma relação ambígua com as defasagens das universidades federais, por vezes suprindo-as, por outras vezes perpetuando financiamentos precários. No campo da infraestrutura, em abril de 2023, o MEC anunciou a liberação de R\$250 milhões para retomada das obras paralisadas - o anúncio foi de incremento total de R\$2,44 bilhões destinados a universidades e institutos federais.

<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/12/11/orcamento-das-universidades-federais-caiu-14percentnos-4-anos-de-bolsonaro-aponta-pesquisa.ghtml>

³² Conforme previsão do artigo 110, inciso II do Teto de Gastos.

Ademais, essa discrepância poderia ter sido de até cerca de R\$20 bilhões em 2021 e de R\$28 bilhões em 2022, caso as despesas efetivamente executadas tivessem se limitado ao piso instituído pelo Novo Regime Fiscal - o que seria possível, afinal, o Teto de Gastos instituiu previsão constitucional para tanto. É o que demonstra a figura abaixo.



Fonte: G1 (2023), com base em cálculo da Instituição Fiscal Independente (IFI), atrelada ao Senado Federal

A aprovação do Teto de Gastos e as perdas potenciais de 2021 e 2022 guardam relação íntima com a tendência de cortes orçamentários no campo da ciência e da educação verificada nas gestões de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Em seu governo, Temer conduziu o maior corte nas verbas do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) desde 1999³³: 29%.

Já Bolsonaro, sucessor de Temer, fez novos cortes em cima de tal corte, reduzindo o orçamento do MCT em 44%. Vale destacar que órgãos relevantes de pesquisa, um pilar das universidades, estão vinculados ao MCT, como é o caso do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), financiador de bolsas de pesquisadores. Na média entre 2019 e 2021, o CNPQ teve 68% das suas receitas canceladas. Além disso, enquanto de 2013 a 2022 o salário mínimo quase dobrou, não houve qualquer reajuste das bolsas de mestrado e doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e CNPq.

Segundo estudo realizado pela Associação Nacional de Pós-Graduandos, caso essas bolsas fossem reajustadas de acordo com a inflação desde 2013, em 2022 seu valor deveria

³³ Ano de início do registro no sistema federal.

ser aumentado em 67,97%.³⁴ Mesmo o valor sem reajuste foi alvo de bloqueios na gestão Bolsonaro. De fato, ainda que sujeitos a liberação posterior, R\$40 bilhões em verbas públicas do MEC foram bloqueados pelo governo Bolsonaro apenas em 2022, somando-se a bloqueio de R\$24 bilhões de 2019 a 2021.

A gestão Bolsonaro também quebrou o recorde de corte orçamentário no MEC, diminuindo o seu orçamento em 20% - até então, a maior marca desde 1999 era da segunda gestão de Dilma Rousseff, em 15% (UOL, 2022). No que tange a investimentos em educação e ciência, isto é, destinação de recursos que extrapolam despesas obrigatórias, incluindo, por exemplo, reformas, obras laboratoriais e novas políticas públicas de desenvolvimento e inovação, o MEC teve em 2022 cerca de R\$3 bilhões para essa finalidade. Enquanto isso, tal orçamento entre 2009 e 2015 era de pelo menos o triplo - em valores corrigidos pela inflação, oscilando entre R\$10 bilhões e R\$20 bilhões.

Cabe concluir que o Teto de Gastos, somado a escolhas presidenciais de cortes orçamentários à educação e ciência na gestão Temer e sobretudo na gestão Bolsonaro, são fatores centrais para compreender a crise de financiamento público da educação superior. O cenário se torna ainda mais crítico diante do crescimento da demanda por tais recursos em função do conjunto de políticas públicas de transformação das universidades a longo prazo, adotadas sobretudo nas duas primeiras gestões Lula e na gestão Dilma Rousseff.

³⁴ <https://exame.com/brasil/bolsas-da-capes-sem-reajuste-qual-seria-o-valor-corrigido-pela-inflacao/>

CAPÍTULO 4

OS FUNDOS PATRIMONIAIS COMO FONTE ALTERNATIVA DE FINANCIAMENTO

Diante da crescente demanda universitária por recursos para sustentar não apenas sua manutenção, mas o rol ampliado de políticas públicas de desenvolvimento, democratização e permanência estudantil, associada a cortes sucessivos no financiamento público, fontes privadas de financiamento das universidades ganham força. Entre elas, são possíveis tanto doações diretas quanto rendimentos advindos da aplicação de bens patrimoniais. Essa segunda opção tem ganhado força e atualmente se consolida como o modelo de fundos patrimoniais.

Cabe a breve ressalva de que recursos privados dificilmente supririam a alta demanda universitária por recursos. Com efeito, levantamento recente da USP indica que países desenvolvidos confirmam o papel maciço do investimento público na educação superior e ciência³⁵ e mesmo a possibilidade da cobrança de mensalidades de estudantes das universidades públicas, mantidas sob um nível proporcional à renda dos alunos, seria insuficiente para cobrir os recursos necessários para pesquisa de qualidade.³⁶ Assim, o cenário atual de ascensão de financiamento privado não garante o suprimento das necessidades estruturais de desenvolvimento das universidades, que tendem a depender de recursos vultosos.

Ademais, a oferta privada de recursos não necessariamente se adequa à demanda crescente: a educação produz externalidades positivas para toda a sociedade, como o desenvolvimento científico, a atração de investimento internacional, a qualificação de líderes e gestores públicos, entre outros. Essas externalidades consistem em uma falha de mercado no sentido ortodoxo clássico, na medida em que fazem com que a oferta privada de recursos educacionais seja sub-ótima do ponto de vista social. Assim, a oferta pública de recursos - ou incentivos públicos para incrementar a oferta privada - se tornam especialmente úteis.

³⁵ O mesmo levantamento da USP coleta dados de 2018 da norte-americana AAAS indicando que, em 2016, 60% dos recursos para pesquisa nas universidades dos EUA eram provenientes do governo. Os outros 40% advindos de fontes privadas se dividiam entre 25% de fundos da própria universidade, 6% de organizações sem fins lucrativos, 6% de empresas e 3% de outras fontes. O mencionado levantamento da USP também aproveitou dados do Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat) apontando que, em 2015, 77% dos recursos para pesquisa nas universidades da UE eram governamentais. Quanto aos recursos privados, fundos das próprias universidades respondiam por apenas 3% do total. Este trabalho não negligencia a importância dos recursos públicos. Trata-se de investigar a parcela limitada de financiamento universitário pela qual os endowments respondem.

³⁶ <https://jornal.usp.br/ciencias/nos-paises-desenvolvidos-o-dinheiro-que-financia-a-ciencia-e-publico/>. Autoridades como o professor Carlos Brito Cruz, ex-diretor científico da Fapesp, bem como Hugo Aguinaliu, diretor do Instituto Serrapilheira responsável por financiamento privado à ciência[#], reconhecem o papel central do governo no financiamento da ciência e, portanto, das universidades.

Seja por demanda das universidades e corte de recursos públicos ou por oferta - e na visão de alguns autores, pressão - do capital privado, a última década fortaleceu mecanismos de financiamento privado das universidades federais.³⁷ A LDB autoriza universidades a receberem recursos privados na forma de “subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas”³⁸, como parte do exercício da autonomia universitária. A Lei nº 13.490/2017 acrescentou ao art. 53 os seguintes dispositivos:

§ 2º As doações, inclusive monetárias, podem ser dirigidas a setores ou projetos específicos, conforme acordo entre doadores e universidades. (Incluído pela Lei nº 13.490, de 2017)

§ 3º No caso das universidades públicas, os recursos das doações devem ser dirigidos ao caixa único da instituição, com destinação garantida às unidades a serem beneficiadas. (Incluído pela Lei nº 13.490, de 2017)

Assim, a nova redação do art. 53 da LDB autoriza não somente que universidades federais recebam doações, como que tais doações sejam endereçadas a setores específicos. Tal autorização valoriza o poder de escolha do doador, aumentando o seu controle sobre o destino dos recursos doados - o que tende a incentivar a cultura de doações. A capacidade de doação setorial é um mecanismo atrelado aos fundos patrimoniais, considerando que é comum que os endowments se constituam com escopo delimitado para um setor específico da universidade, como uma determinada Escola ou Curso. Contudo, diferentemente de doações diretas de doadores às universidades, sem intermediários, os endowments consistem em um canal institucionalizado e estruturado para investimento dos recursos doados.

Por mais crescente e relevante que sejam as doações - diretas ou via endowments - para as universidades federais, cabe salientar o conteúdo regulamentador do artigo 55 da LDB: “caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. Assim, não somente pela já exposta importância dos recursos governamentais, mas também por disposição legal, é fundamental que as universidades não se tornem dependentes de

³⁷ Uma proposta de política pública da gestão Bolsonaro ganhou especial protagonismo: o Projeto de Lei nº 3.076/2020, intitulado Future-se. O projeto foi amplamente criticado pelas universidades federais e não prosperou. Mesmo assim, pesquisadores apontam semelhanças entre os termos da Lei dos Fundos Patrimoniais (Lei nº 13.800/2019) e o projeto Future-se, quanto à falta de debate e transparência no processo legislativo e a desvirtuação do caráter público e autônomo da universidade pública, ao permitir a absorção de capital privado pelas instituições públicas de ensino superior.

³⁸ Art. 53, inc. X da LDB.

recursos privados. Tanto a noção de “recursos suficientes” quanto de “manutenção e desenvolvimento” são amplas e pouco delimitam critérios objetivos para o total de recursos públicos que deve ser disponibilizado, para além da regra de 18% já mencionada. Mesmo assim, ainda que o financiamento via canais privados seja autorizado, o financiamento público - mesmo em crise - não deveria cair ao ponto de permitir que o financiamento privado se torne indispensável para a condução das atividades-chave da universidade mantida.

Para além de doações diretas de doadores às universidades, um componente central para o financiamento privado são os fundos patrimoniais, os quais merecem uma análise mais detalhada da sua definição e disciplina jurídica.

O fundo patrimonial filantrópico consiste em uma modalidade específica de arrecadação, gestão e destinação de recursos doados - seja o doador pessoa física ou jurídica. Trata-se de um fundo de investimentos não-convencional, o qual faz aplicações financeiras com todo o dinheiro doado e então destina os rendimentos da aplicação a uma causa social pré-definida (Fabiani et al., 2019). Em outras palavras, endowments consistem em instrumentos de formação de um patrimônio especificamente destinado a financiar uma atividade de interesse social, de forma perene (Hirata et al., 2019).

À primeira vista, os endowments podem se confundir com doações comuns. Entretanto, enquanto em doações convencionais todo o dinheiro é direcionado à causa escolhida, em fundos patrimoniais apenas os rendimentos da aplicação se destinam à causa, necessariamente mantendo aplicado o principal. Assim, garante-se uma especificidade do modelo de endowments: a perenidade dos recursos e, por conseguinte, do apoio financeiro à causa ou organização apoiada (Fabiani et al., 2019).

Outra diferença relevante é que, enquanto uma doação tradicional pode funcionar como uma “carta branca” para que o recipiente dos recursos os aloque de acordo com suas necessidades e intenções momentâneas, os fundos patrimoniais observam regras previamente estabelecidas de governança. Isso obriga que o emprego de qualquer recurso recebido se atenha às finalidades e ao procedimento pré-definidos (Fabiani et al., 2019).

Definido o fundo patrimonial, vale reconstruir as suas origens. Os fundos patrimoniais já manifestam seus primeiros sinais há muitos séculos, desde, por exemplo, o caso de Platão, que decidiu que, após a sua morte, os rendimentos de uma determinada propriedade deveriam ser destinados a uma organização específica - a sua Academia, em Atenas (Fabiani et al., 2019). Desde os seus primórdios até os dias de hoje, uma grande parte dos fundos patrimoniais emblemáticos e célebres atuam no âmbito educacional, embora o escopo dos

endowments tenha se diversificado a partir do século XX também para áreas como saúde e propostas amplas como o combate à desigualdade social.

Nas duas últimas décadas, desde a crise norte-americana de 2008, em meio à instabilidade dos centros financeiros globais, os canais tradicionais de financiamento de projetos sociais - fossem eles baseados em recursos públicos ou privados - escassearam e passaram a operar de maneira intermitente. Nesse cenário, os fundos patrimoniais têm conquistado especial relevância e visibilidade, tendo em vista o seu aspecto de perenidade (Hirata et al., 2019).

Ao redor do mundo, os Estados Unidos são considerados um pólo de efervescência da cultura de doação e especificamente de endowments, em especial no contexto das universidades. Atualmente, as universidades de elite - pertencentes ao bloco das Ivy Leagues - concentram os maiores endowments educacionais do mundo, reforçando um modelo educacional bastante pautado em alto investimento e acumulação de capital.³⁹

Tamanha concentração de renda suscita um debate fervoroso acerca do impacto real de transformação social que tais endowments engendram, tendo em vista que eles reproduzem capital em ambientes já abastados, enquanto outras universidades e outras regiões do país - e do mundo - carecem de recursos básicos educacionais.

Assim, o que seria em tese um instrumento de mitigação de desigualdade e promoção de filantropia e impacto social acaba por ser visto, sob tal perspectiva crítica, como um mecanismo de reprodução e amplificação de desigualdades. Fontes (2020) retrata a presença da filantropia no capitalismo como "privilégio da desigualdade", alertando para a ampliação de entidades sem fins lucrativos, atrelada à gestão de fundos patrimoniais, como vetor de precarização de recursos públicos em áreas sociais fundamentais como educação, saúde e previdência.

Outras universidades ao redor do mundo - especialmente aquelas de destaque, como é o caso de uma parcela relevante das universidades federais brasileiras -, preocupadas em competir com as instituições estadunidenses nos rankings mundiais, se veem cada vez mais pressionadas a também captar um volume crescente de recursos, com campanhas de arrecadação e captação muitas vezes se sobrepondo a debates substanciais sobre a missão educacional e projetos efetivamente pretendidos pela instituição.⁴⁰

³⁹ A existência de incentivos fiscais estadunidenses contribui para isso.

⁴⁰ THE CONVERSATION. Disponível em:

<https://theconversation.com/translate.goog/subsidized-privilege-the-real-scandal-of-american-universities-113792?x_tr_sl=en&x_tr_tl=pt&x_tr_hl=pt-BR&x_tr_pto=sc>. Acesso em: 5 jun. 2024.

Os endowments não são um instrumento pacificado e unânime, mas sim objeto de disputas sobre seus possíveis efeitos danosos - especialmente nos contextos de insuficiência de políticas públicas, em que a gestão de agentes e interesses privados arrisca fazer as vezes do Estado.

Quanto ao histórico brasileiro, os primeiros esforços análogos aos endowments se manifestam em 1956 com a Fundação Bradesco recebendo as ações do Banco do Bradesco deixadas por seu fundador, Amador Aguiar. Seria apenas décadas depois que os endowments passariam a se difundir de maneira sistemática no país.

A partir dos anos 2000, houve uma ascensão nos endowments como um instrumento de elevação da qualidade do ensino superior, em parte por importação da prática estadunidense. Assim, universidades públicas e privadas brasileiras começaram a contar com um braço de fundos patrimoniais atuando fosse para aprimorar a qualidade da sua infraestrutura e instalações, fosse para contribuir para a permanência estudantil, ou ainda para investir no treinamento de alunos para o ingresso no mercado profissional.

Nesse sentido, a título exemplificativo, o primeiro fundo patrimonial brasileiro de apoio a uma universidade foi o Fundo Patrimonial Amigos da Poli, fundado no âmbito da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP). Ele foi criado em 2011 voltado a contribuir sobretudo para o treinamento de alunos para a sua boa colocação no mercado de trabalho e melhoria das instalações e capacidade de pesquisa e desenvolvimento (P&D) da instituição.

Esse rol de atividades apoiadas, porém, é mais amplo: desde 2013, o fundo lança editais periódicos para a inscrição de projetos em busca de financiamento, selecionando então as propostas a serem apoiadas de acordo com diretrizes pré-estabelecidas que podem ser mais ou menos específicas. Na pandemia da Covid-19, por exemplo, o fundo lançou um edital dedicado ao combate da doença. Em 2024, o fundo possui patrimônio de 50 milhões de reais,⁴¹ já tendo apoiado mais de 230 projetos e impactado mais de 7.000 alunos.⁴²

Embora já fossem bastante debatidos no Brasil projetos de lei de fundos patrimoniais sobretudo a partir de 2012, preocupados em regular esse instrumento jurídico e incentivar mais agentes econômicos a adotá-los, foi somente em 2019 que a lei temática específica foi de fato aprovada. Trata-se da Lei nº 13.800/2019.

Vale destacar que o incêndio do Museu Nacional - ocorrido em 02 de setembro de 2018, no Rio de Janeiro e televisionado em rede nacional ao vivo - teve papel relevante como

⁴¹ Conforme informação coletada pelo Monitor de Fundos Patrimoniais do IDIS.

⁴² Informações do site institucional.

fator de mobilização social e saliência do assunto para pressionar pela aprovação da lei, assim acelerando o processo. Inicialmente o então presidente Michel Temer promulgou a Medida Provisória nº 851, que posteriormente resultou na aprovação da Lei nº 13.800/2019.

A lei dos endowments: lei nº 13.800/2019

A Lei nº 13.800 foi promulgada em 4 de janeiro de 2019 e é conhecida como a Lei dos Fundos Patrimoniais. Embora antes dela já existissem fundos que atuassem, na prática, como fundos patrimoniais, a Lei passa a autorizar expressamente que a Administração Pública celebre instrumentos de parceria e termos de execução de finalidades de interesse público com as organizações gestoras de fundos patrimoniais (OGFP).

A Lei define o fundo patrimonial como "conjunto de ativos de natureza privada instituído, gerido e administrado pela organização gestora de fundo patrimonial com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo, a partir da preservação do principal e da aplicação de seus rendimentos;". Cabe dissecar essa definição:

1. "*Conjunto de ativos de natureza privada*": sejam os doadores pessoas físicas ou jurídicas, os recursos doados devem ser privados. Não cabe a pessoas jurídicas de direito público doar para os fundos patrimoniais.
2. "*Instituído, gerido e administrado pela organização gestora de fundo patrimonial*": a OGFP consiste necessariamente em associação ou fundação privada - portanto, atuante sem fins lucrativos - dedicada exclusivamente ao fundo, tanto na etapa de captação quanto de gestão das doações e do patrimônio constituído.⁴³
3. "*Com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo,*": aqui, a lei ratifica a natureza já consolidada, na prática, dos endowments como uma ferramenta para promover a sustentabilidade financeira da organização sem fins lucrativos apoiada.
4. "*A partir da preservação do principal e da aplicação de seus rendimentos*": resume-se aqui a operação financeira de um fundo patrimonial. Enquanto o principal corresponde à totalidade da dotação inicial do fundo somada a todas as doações supervenientes,⁴⁴ a somatória desses ativos é aportada em

⁴³ Art. 2º, inc. II.

⁴⁴ Art. 2º, inc. V.

investimento, e então o adicional ao principal - gerado a partir de tal investimento - equivale aos rendimentos.⁴⁵

Os fundos patrimoniais sob o escopo da lei devem justamente objetivar a arrecadação e gestão das doações e a destinação dos seus rendimentos para apoiar instituições dedicadas a finalidades de interesse público. Embora a lei não elenque de forma exaustiva quais são tais finalidades, cita como exemplos educação, ciência, cultura, saúde, direitos humanos, entre outros.⁴⁶ A instituição apoiada pode ser tanto pública como privada, sem fins lucrativos. A lei inclui no conceito de instituição apoiada todos os órgãos vinculados a tal instituição, desde que também se dediquem às finalidades de interesse público e sejam financiados pelos recursos do fundo patrimonial.

Cumpre à OGFP e à instituição apoiada firmar instrumento de parceria, em que estabelecem o seu vínculo de cooperação e determinam a finalidade de interesse público a ser apoiada.⁴⁷ Embora as partes possam acordar que o fundo financiará todas as atividades da instituição ligadas à causa escolhida, também é possível restringir o financiamento a programas ou projetos específicos da instituição apoiada.⁴⁸ É importante que o acordo sobre como os recursos serão despendidos seja formalizado em um termo de execução - seja para programas, projetos ou demais finalidades de interesse público.⁴⁹

Além da OGFP e da instituição apoiada, é possível que uma terceira parte participe do arranjo. Trata-se da organização executora, responsável pela execução dos projetos, programas e finalidades acordados, em parceria com a instituição apoiada.⁵⁰ Naturalmente, a organização executora deverá participar do termo de execução. Não se confundem, portanto, a organização executora e a organização gestora: enquanto a primeira se dedica à execução dos recursos para operacionalizar os projetos selecionados, a organização gestora participa de etapa anterior: a aplicação financeira dos recursos e sua disponibilização para a execução.

A Lei 13.800/2019 recebe críticas por não instituir benefícios tributários ao doador, perdendo a oportunidade de criar mais incentivos para a cultura de doação e fundos patrimoniais. Em face disso, existe um movimento amplo a favor do reconhecimento de imunidade a impostos e contribuições para OGFPs, incluindo o Imposto de Renda sobre suas

⁴⁵ Art. 2º, inc. VI

⁴⁶ Art. 1º, parágrafo único.

⁴⁷ Art. 2º, inc. VII.

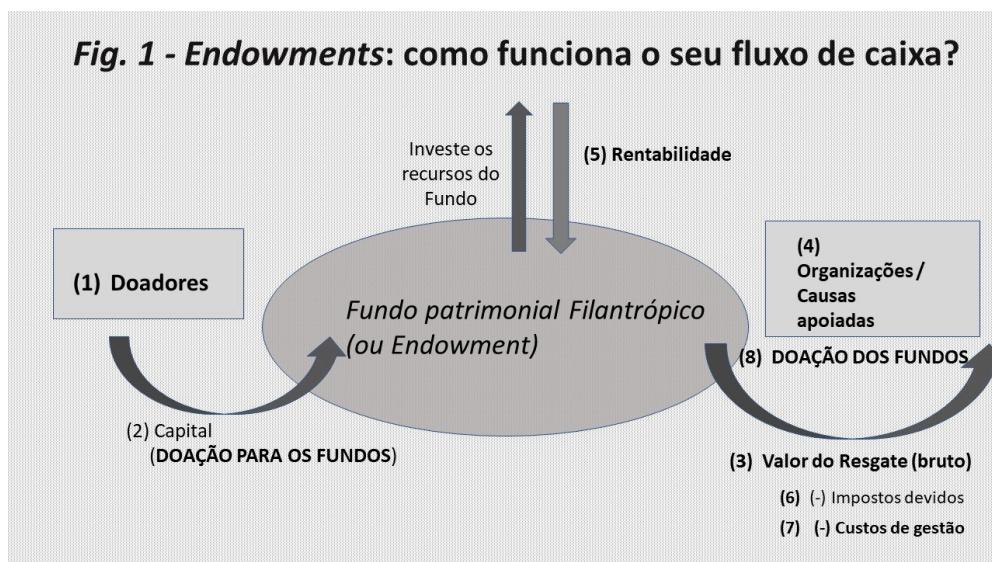
⁴⁸ Art. 2º, inc. I.

⁴⁹ Art. 2º, inc. VIII.

⁵⁰ Nos termos do art. 2º, inc. III, a organização executora deve ser instituição sem fins lucrativos ou organização internacional reconhecida e representada no Brasil.

aplicações financeiras.⁵¹⁵² Já em relação a benefícios, para o doador, entende-se que o benefício prático de doar via endowments é a certeza de que seus recursos contribuirão para a causa escolhida no longo prazo.⁵³ Para a instituição apoiada, o fundo patrimonial é vantajoso por criar a certeza de uma fonte de receita periódica - via de regra, por anos - para cobrir custos da sua operação, sejam eles fixos ou específicos de um projeto apoiado.⁵⁴

Outros benefícios desse modelo se relacionam à separação entre a OGFP e a instituição apoiada. O fato de a beneficiária dos recursos não ser responsável por geri-los permite uma maior independência da gestão, bem como a profissionalização da governança e operação do fundo. Ademais, proporciona à instituição apoiada a oportunidade de alocar menos recursos - tanto financeiros quanto de tempo - na captação de doações e assim redirecionar tais recursos para a finalidade social que é a sua razão de ser.



55

⁵¹ Para a melhor adequação e utilidade da lei em relação ao ordenamento jurídico, e ampliação dos seus efeitos de incentivo de doações aos fundos patrimoniais, Fabiani defende também a regulamentação da Lei Rouanet para fundos patrimoniais e a ampliação de seus incentivos.

⁵² Ainda, no caso real da Universidade Federal do Ceará (UFC), a qual regulamentou a criação de um fundo patrimonial por meio do instrumento X, instituiu-se o fundo como uma possibilidade, sem predefinição de um gestor específico para o fundo e tampouco de mecanismos de governança a fim de proteger a autonomia acadêmica universitária.

⁵³ Por outro lado, o não-uso imediato dos recursos pode ser visto pelos doadores como uma desvantagem, tendo em vista que é comum que doações para uma causa cresçam em momentos de emergência, em que os recursos se fazem imediatamente necessários. Por exemplo, o caso das enchentes no Rio Grande do Sul em maio de 2024 tem atraído um volume de doações que em muito supera o volume de doações já destinadas aos fundos patrimoniais brasileiros. Evidentemente isso é bem-vindo diante do profundo estado de calamidade pública urgente. Embora as causas apoiadas pelos fundos precisem de recursos a longo prazo para o seu desenvolvimento, como é o caso da pesquisa científica, recursos a curto prazo também são úteis e muitas vezes necessários, e existem canais para doá-los, de modo que os endowments podem ser preferidos por não demonstrarem a utilidade imediata da doação. De toda forma, a Lei dos Endowments engloba certas situações excepcionais de utilização do principal em atenção a cenários de emergência, conforme demonstrado a seguir.

⁵⁴ <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sefip/arquivos/pdf/paula-fabiani.pdf>

⁵⁵ Fonte da imagem: LinkedIn, 2024.

A estrutura aqui exposta consiste no modelo canônico tradicional dos fundos patrimoniais. A lei entretanto acolhe algumas situações excepcionais. É o caso, por exemplo, da hipótese do art. 15, que permite que a OGFP, com o aval dos doadores e do Conselho Administrativo, aproveite até 20% do valor de doação de propósito específico no mesmo exercício em que ela foi feita desde que observadas as condições dispostas no instrumento de doação, ou mesmo mais do que 20% caso se refira à preservação e recuperação de obras e patrimônio - como no incêndio do Museu Nacional, motivador da lei.

Entre as situações excepcionais previstas na Lei, uma é de especial relevância para este trabalho. Trata-se da hipótese do artigo 2º, parágrafo único:

As fundações de apoio credenciadas na forma da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, equiparam-se às organizações gestoras definidas no inciso II do caput deste artigo, podendo realizar a gestão dos fundos patrimoniais instituídos por esta Lei, desde que as doações sejam geridas e destinadas em conformidade com esta Lei.

Assim, a lei deixa claro que as OGFPs no sentido estrito legal devem ter dedicação exclusiva para a gestão do fundo. Entretanto, a Lei autoriza que fundações de apoio se equiparem às OGFPs para fins dessa gestão, desde que efetivamente credenciadas nos termos da Lei Federal nº 8.958/1994 (“Lei das Fundações de Apoio” ou “LFA”).

A LFA trata da instituição das fundações de apoio às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs), estas fugindo do escopo deste trabalho. Enquanto Fundações, as Fundações de Apoio estão sujeitas a auditorias periódicas por parte da Curadoria das Fundações do Ministério Público Estadual e demais órgãos públicos fiscalizatórios.

No âmbito das universidades federais, as fundações de apoio são instituídas “com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.”⁵⁶ O mesmo dispositivo prevê que as IFES poderão celebrar convênios e contratos, por prazo determinado, com essas fundações.

O escopo de tais parcerias deve ser eminentemente relacionado ao fomento do tripé de pesquisa, ensino e extensão nas universidades - tanto o é que o apoio ao desenvolvimento

⁵⁶ Art. 1º da LFA.

institucional pode englobar a melhoria de infraestrutura apenas se estiver diretamente relacionada às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.⁵⁷ Contudo, isso não impede que as Fundações de Apoio contribuam para outras causas de interesse das universidades, como a permanência estudantil, podendo, por exemplo, conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão a estudantes de graduação e pós-graduação.⁵⁸

Quanto à natureza das Fundações de Apoio às IFES, devem ser constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, necessariamente observando - entre outros requisitos legais - o prévio credenciamento no MEC e no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, com prazo de validade - e possibilidade de renovação - a cada cinco anos.⁵⁹ Existem, ainda, deveres de transparência, cumprindo às Fundações de Apoio divulgar em seus sítios na Internet os instrumentos contratuais que mantêm - e seus decorrentes relatórios semestrais de execução, prestações de contas e decorrentes demonstrações de pagamentos efetuados a servidores, agentes públicos e qualquer outra pessoa física ou jurídica.⁶⁰

Fica claro que uma diferença estrutural entre as OGFPs e as Fundações de Apoio diz respeito à separação ou acumulação entre gestão financeira dos recursos e execução dos projetos. As Fundações de Apoio acumulam as prerrogativas, de um lado, para captar e gerir recursos, e, do outro lado, conduzir diretamente a execução dos projetos de apoio às universidades, inclusive em sua gestão administrativa e financeira. Já as OGFPs por natureza não participam de qualquer execução de projetos, programas ou atividades - limitando-se a destinar recursos para que a instituição apoiada e a eventual organização executora cuidem da execução.

Outra diferença considerável é o fato de que os convênios, contratos, acordos e demais ajustes executados pelas Fundações de Apoio podem ser financiados tanto por recursos privados quanto públicos - diferentemente dos fundos patrimoniais. No caso de captação de recursos públicos, as fundações de apoio dependem de expressa anuência das instituições apoiadas.

Diante do acúmulo de funções na figura da Fundação de Apoio, que tanto gere o fundo quanto executa projetos, este Artigo identifica essa sobreposição como ponto de risco para conflitos de interesse.

⁵⁷ Parágrafos 1º e 2º do Art. 1º da LFA.

⁵⁸ Art. 4º-B.

⁵⁹ Art. 2º, caput e inc. III da LFA.

⁶⁰ Integra do art. 4º-A da LFA.

A Lei nº 13.800 é clara em autorizar que as Fundações façam tal gestão desde que cuidem da gestão e destinação das doações em conformidade com a Lei, observando regras de transparência e governança dispostas no decorrer do Texto.

As Fundações de Apoio dedicadas às universidades federais, gestoras dos respectivos fundos patrimoniais, ensejam riscos de conflito de interesse, ao concentrar funções de gestão de recursos e execução de projetos? Se sim, essas Fundações demonstram a preocupação em evitar conflitos de interesse, por meio do estabelecimento de regras de governança? A próxima seção se dedica a essa investigação, por meio da análise de casos reais.

CAPÍTULO 5

CONFLITOS DE INTERESSE: ANÁLISE DE CASOS REAIS

A possibilidade de conflitos de interesse na gestão das universidades federais guarda profunda relação com a qualidade da autonomia dessas instituições de ensino. Conforme SANTOS JUNIOR (2022), a autonomia é um conceito dinâmico que deve ser pensado a partir de realidades específicas. No caso específico das universidades federais, o artigo 207 da Constituição Federal institui que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”.

A autonomia universitária inscreve-se no âmbito mais amplo da soberania em relação à Administração Pública brasileira – as IFES consistem em órgãos da administração indireta, componentes da estrutura do Ministério da Educação (MEC).⁶¹ Assim, a noção de autonomia desafia uma estrutura centralizadora em que o Estado concentraria a capacidade de derrubar decisões de órgãos técnicos ou mesmo de tomar qualquer decisão em um esquema *top-down*, à revelia dos gestores universitários. A outra face da moeda implica a proteção da universidade diante de tentativas de ingerência de agentes externos à sua administração, gestão e escopo de atividades, em especial atores privados.

Assim, a autonomia revela-se uma garantia multifacetada e que se reflete tanto na forma jurídica das universidades quanto no seu modelo de organização acadêmico-administrativo. Nesse sentido, um instrumento internacional relevante para o avanço e consolidação da autonomia universitária é a Declaração de Lisboa de 2007, que atribui quatro dimensões a tal autonomia: organizacional, financeira, de pessoal e acadêmica (Nokkala e Bacevic, 2014). A literatura atual já reconhece a importância de partir dessa visão quadripartite para avaliar a qualidade da autonomia universitária (Santos Junior, 2022; Nokkala e Bacevic, 2014).

Deve-se considerar que tal definição é abstrata e, enquanto modelo conceitual, simplifica a complexidade da realidade e dilemas de cada universidade. Mesmo assim, trata-se de diretrizes que devem ser buscadas para a concretização da autonomia. Assim, universidades que estejam consideravelmente distantes dessa orientação, em qualquer das quatro dimensões, suscitam preocupações de risco para sua autonomia.

Explorando brevemente essas quatro dimensões, o aspecto organizacional diz respeito à capacidade gerencial de autonomamente eleger representantes, ordenar as estruturas administrativas e pautar os termos de interação com a comunidade acadêmica. Já o aspecto

⁶¹ CAETANO e CAMPOS (2019).

acadêmico engloba a liberdade de pensamento, de cátedra, de pesquisa e de investigação, também se refletindo na livre organização de cursos, matrizes curriculares e projetos pedagógicos institucionais.

A dimensão de pessoal, por sua vez, permitiria a autonomia quanto a admissões e promoções, salários e liberdade para desligamentos de pessoal, observadas limitações constitucionais orçamentárias. Por fim, o aspecto financeiro inclui a autonomia de administração do próprio orçamento e a diversificação de fontes de financiamento - de modo que o financiamento misto das universidades, mesclando recursos públicos e privados, não necessariamente ameaça sua autonomia, podendo até mesmo fortalecê-la.

Isso, contudo, não deve desonrar o Estado do dever de prover recursos suficientes para o exercício independente das universidades, sem obrigar-las a captar recursos privados e assim se sujeitar a condições a que não se submeteriam em outras circunstâncias. Evidentemente, a insuficiência de recursos é um fator que também pode ameaçar a autonomia universitária (Santos Junior, 2022).

Na gestão dos fundos patrimoniais, o conflito de interesses pode ser pensado em sentido mais amplo, que engloba o risco de ameaça à autonomia universitária caso coloque os doadores ou gestores em condições privilegiadas para tomada de decisão no âmbito da universidade. Dessa forma, em linha com o intuito dos endowments de apoio à instituição e de total diferenciação entre a instituição apoiada e a organização gestora, é importante que apoiadores e gestores não tenham qualquer ingerência sobre a instituição apoiada, assim preservando a sua capacidade decisória nas quatro dimensões componentes da autonomia universitária. Isso inclui, portanto, a importância de que as decisões de alocação dos recursos e a ordem de prioridade sejam definidas pela instituição apoiada - e, eventualmente, em parceria com a organização executora -, sem que o processo decisório envolva doadores ou a organização gestora.

Em meio a tal contexto, a presente seção se dedica a analisar o caso dos fundos patrimoniais existentes no Brasil, dedicados a universidades federais e geridos pelas fundações de apoio de tais universidades. Assim, esta seção investiga a aplicação concreta da equiparação de Fundações de Apoio a OGFPs, nos termos da Lei de Endowments. O Monitor de Fundos Patrimoniais desenvolvido pelo IDIS⁶² permitiu mapear três fundos patrimoniais de apoio a determinada universidade federal geridos pela Fundação de Apoio da respectiva instituição. Este capítulo analisa esses três casos, quais sejam, da Fundação Uniselva (de

⁶² Levantamento de 2024, cujos dados se baseiam em autodeclaração de cada fundo patrimonial.

apoio à UFR, UFMT e UFSJ), da COPPETEC (de apoio à UFRJ) e da FUNDEP (de apoio à UFMG).

O caso de maior interesse, por razões expostas adiante, é o da COPPETEC. Trata-se de uma Fundação de Apoio à COPPE (pós-graduação da UFRJ ligada aos cursos de Engenharia). Ao concentrar também a função de gerir o fundo patrimonial de apoio à universidade, equipara-se a uma OGFP.⁶³ A análise busca identificar, a partir do Estatuto Social da COPPETEC, como se dá - ou, ao menos, como se prevê - a separação entre as funções de gestão patrimonial e execução dos projetos.

A metodologia de pesquisa, portanto, é empírica e se baseia no estudo de casos concretos, respeitado o pressuposto de que qualquer conclusão desta análise se limita às previsões do Estatuto. Buscam-se disposições estatutárias que permitam identificar mecanismos de governança voltados a blindar o fundo patrimonial de riscos de ingerência, influência decisória e confusão patrimonial por parte da Fundação.

Vale destacar que a pesquisa contou com entrevistas e relatos de representantes das três Fundações de Apoio analisadas em maior detalhe. Embora em certos casos tenham optado por não se identificar, são fontes legítimas que atuam dentro das Fundações, conhecendo de perto o seu dia-a-dia e desafios organizacionais.

Antes de mergulhar nos casos, cabe contextualizá-lo em um cenário mais amplo sobre todos os fundos patrimoniais hoje existentes que se dedicam exclusivamente a universidades.⁶⁴ Isso importa para justificar a seleção dos casos analisados.

A partir do Monitor de Fundos Patrimoniais desenvolvido pelo IDIS, foi possível mapear todos os 26 endowments atualmente operantes no Brasil com dedicação exclusiva a uma determinada instituição de ensino superior, listados abaixo:

Nome do fundo patrimonial	IES apoiada	Escola ou curso apoiado, se houver delimitação
Amigos da Escola Paulista de Medicina	Unifesp	Medicina
Amigos Direito UERJ	UERJ	Direito

⁶³ Enquadra-se portanto na previsão do artigo 2º, parágrafo único da Lei nº 13.800/2019.

⁶⁴ Existem fundos com atuações multifacetadas que incluem o apoio a universidades, mas, justamente pela dificuldade analítica de se mensurar em que nível e qual parcela dos seus recursos efetivamente se destinam às universidades, não foram incluídos neste estudo.

Associação Fundo Patrimonial do ITA	ITA	-
Associação Gestora do Fundo Patrimonial em Apoio à Faculdade de Direito da UFRGS	UFRGS	Direito
Chronos	USP	USP São Carlos
Conecta EAUFBA	UFBA	Administração
Endowment FMUSP	USP	Medicina
Endowment Sempre FEA	USP	Faculdade de Economia e Administração
Fundação Coppetec	UFRJ	COPPE
Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep)	UFMG	-
Fundação Uniselva	UFMT, UFR	-
Fundo Amanhã	UFRGS	Administração
Fundo Catarina	UFSC	Engenharia e tecnologia
Fundo Centenário	UFRGS	Engenharia
Fundo Patrimonial Amigos da Poli	USP	Engenharia
Fundo Patrimonial Amigos do Brasil Central	UFG	Engenharia
Fundo Patrimonial da UFC	UFC	-
Fundo Patrimonial da USP	USP	-
Fundo Patrimonial FEAUSP	USP	Faculdade de Economia e Administração
Lumina	Unicamp	-
Patronos	Unicamp ⁶⁵	-

⁶⁵ Enquanto o fundo "Lumina" é mantido pela reitoria, o fundo "Patronos" é mantido pela comunidade de alunos e ex-alunos.

Prospera Unesp	UNESP	-
Reditus	UFRJ	-
Semear	UFTM	-
Sempre Sanfran	USP	Direito
Fundo Amigos do Hospital do Fundão ⁶⁶	UFRJ	Medicina

Entre os 26 fundos elencados, foram selecionadas apenas as unidades dedicadas a universidades federais, totalizando 13 fundos, que estão grifados acima. Essa escolha respeitou o foco da pesquisa nas universidades federais, reconhecendo-as como as mais afetadas pela crise de financiamento público da educação superior.⁶⁷ Ademais, incluir fundos de apoio a universidades estaduais exigiria analisar outras variáveis que fogem do escopo desta pesquisa, como as diferenças no regime jurídico do ensino superior em cada unidade federativa.

Entre os 13 fundos de interesse, foram então analisados os seus gestores e selecionados apenas os três fundos geridos pela Fundação de Apoio da universidade federal em questão, tendo em vista o objetivo desta pesquisa de analisar a equivalência de fundações de apoio a OGFPs. Embora fosse possível incluir na análise também fundos geridos por OGFPs a título comparativo, entendeu-se que a Lei dos Endowments *per se* já serve como parâmetro de comparação, na medida em que apresenta o modelo canônico de fundos geridos por OGFPs. Assim, em comparação a tal parâmetro, o estudo investiga os casos excepcionais em que fundações de apoio atuam como OGFPs e os possíveis riscos de conflitos de interesse que essa excepcionalidade pode suscitar.

Os três fundos que se enquadrariam em tal situação excepcional, segundo o Monitor do IDIS de 2024, são (i) o fundo patrimonial da Fundação Uniselva, (ii) o fundo patrimonial da COPPETEC e (iii) o fundo patrimonial da FUNDEP. Cabe analisar cada um deles, traçando o seu perfil e identificando disposições estatutárias reveladoras de riscos e seus mitigadores quanto a possíveis conflitos de interesse, decorrentes do acúmulo de funções na figura da Fundação de Apoio.

1. Fundo Patrimonial da COPPETEC

⁶⁶ Ainda que indireto, por financiar hospital ligado à Escola de Medicina da UFRJ.

⁶⁷ Conforme o contexto exposto nos capítulos anteriores.

A Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (Coppetec) existe desde 1993 e historicamente concentra o seu apoio na UFRJ, com foco especial - mas não exclusivo - na COPPE, o Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da UFRJ. A atuação da COPPETEC estende-se pelo tripé de ensino, pesquisa e extensão, além de fomentar o desenvolvimento tecnológico. O seu Fundo Patrimonial foi constituído em 2019 e, em 2024, a Fundação declarou patrimônio de R\$347.000,00.

Sua operação ocorre por meio do apoio à realização de projetos executados em parceria com órgãos privados ou públicos, organizações multilaterais e empresas privadas nacionais e estrangeiras, já tendo participado da execução de mais de 10 mil projetos e hoje administrando mais de 600 projetos simultâneos. Nesse quesito de gestão de projetos, a Fundação se engaja desde a concepção até o encerramento das atividades de cada projeto. Em paralelo, dedica-se também à proteção de direitos de propriedade intelectual.

Atualmente, a Fundação Coppetec está devidamente credenciada como Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) para o período de 12/01/2022 a 11/01/2027⁶⁸ e também da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) para o período de 30/03/2023 a 29/03/2024.⁶⁹

Passando então à análise do Estatuto,⁷⁰ foi possível identificar um principal risco de conflito de interesse devido à sobreposição de funções entre a fundação de Apoio na qualidade de executora de projetos e de gestora de recursos do fundo. Trata-se da repetição do Diretor Superintendente e do Diretor Executivo da Fundação na função de membros do Comitê de Investimentos do fundo.

Nos termos do artigo 26 do Estatuto Social da Fundação,⁷¹ é de competência de ambos os Diretores “celebrar convênios, contratos e acordos de qualquer natureza, mediante prévia autorização do Conselho de Administração nos casos previstos neste Estatuto”. Esse dispositivo ilustra a prerrogativa dos Diretores para se engajarem na condução das atividades e projetos da Fundação, concretizando parcerias que venham a ser necessárias. Enquanto isso, prevê o Estatuto Social do Fundo Patrimonial COPPETEC:

⁶⁸ Conforme a Portaria Conjunta nº 203/2022 da Secretaria da Educação Superior do Ministério da Educação e da Secretaria de Políticas e Programas Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

⁶⁹ Conforme a Portaria Conjunta nº 25/2023 da Secretaria da Educação Superior do Ministério da Educação e da Secretaria de Políticas e Programas Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

⁷⁰ Analisam-se aqui os mecanismos relevantes para a separação de funções de fundação de apoio, independentemente de serem requisitos legais. A análise parte da leitura conjunta do Estatuto Social do Fundo Patrimonial e do Estatuto Social da Fundação COPPETEC.

⁷¹ Inciso I, alínea f para o Superintendente e Inciso II, alínea b para o Diretor Executivo.

Art. 6º. O Comitê de Investimentos, composto por três membros, será formado pelos Diretor Executivo e pelo Diretor Superintendente da COPPETEC e por profissional autorizado pela Comissão de Valores Mobiliários autorizado a administrar carteiras de títulos e valores mobiliários, nomeados pelo Conselho de Administração para mandatos coincidentes com os mandatos da Diretoria da COPPETEC.

Cumpre destacar a definição que o mesmo Estatuto traz para Comitê de Investimentos, no artigo 2º, inciso XVIII: “órgão de deliberação da política de investimentos do fundo patrimonial”. Definindo, então, no inciso XIX a Política de Investimentos, trata-se de:

XIX - Política de investimentos: é o documento elaborado pelo Comitê de Investimento do Fundo Patrimonial, no qual devem constar diretrizes e metas claras e razoáveis para os investimentos, eventuais restrições à realização de determinada espécie de investimento, parâmetros de alocação de ativos financeiros dentre as diversas classes de ativos, definição das instituições financeiras e a estipulação do grau de exposição a riscos a que estará sujeito o Fundo Patrimonial, além de metas de rentabilidade anuais, quinquenais e decenais.

Chama atenção, portanto, que os mesmos Diretores encarregados de firmar parcerias no âmbito dos projetos da Fundação deliberem sobre a política de investimentos do Fundo, a qual norteia a alocação de ativos financeiros e determina os rendimentos do Fundo - função que seria, no modelo canônico da lei, isolada das atividades da instituição executora, a fim de garantir a neutralidade das decisões da organização gestora e sua não-contaminação pelos interesses de execução de recursos conforme necessidades imediatas.

Com tal sobreposição, arrisca-se a contaminação das decisões de alocação dos ativos, bem como decisões correlatas como o grau de aversão a risco do Fundo, já que passam a ser decididas por pessoas que têm interesses concomitantes no êxito de atividades concretas e imediatas de interesse da UFRJ enquanto instituição apoiada - ou, ao menos, de interesse da Fundação de Apoio à UFRJ.

Vale destacar, contudo, que tal risco é mitigado por alguns fatores. Primeiramente, há um terceiro integrante no Comitê de Investimentos, que é profissional autorizado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), responsável pela efetiva administração da carteira e, no limite, funcionando como um possível contrapeso externo à Fundação no que tange às decisões dos dois diretores.

Ademais, o envolvimento dos Diretores Superintendente e Executivo na celebração dos convênios, termos e parcerias, conforme já exposto, pode depender de prévia autorização do Conselho de Administração, assim constrangendo o seu poder e interesse próprio na execução dos projetos e, portanto, elevando o nível de controle sobre a realidade da sobreposição de funções.

No que se refere ao Conselho de Administração do Fundo, sua composição será nomeada pelo Conselho de Administração da Fundação⁷², o que pode ser interpretado como um risco de conflito de interesse. Um mitigador nesse sentido é a previsão do artigo 5º, parágrafo 2º do Estatuto do Fundo, que impõe ao menos dois dos até cinco membros do Conselho como pessoas independentes, sem vínculo funcional com a instituição apoiada ou mesmo com a organização executora. Essa mesma obrigação, entre outras, se estende ao Conselho Fiscal, fomentando a independência gerencial da gestão do fundo em relação à COPPETEC enquanto Fundação de Apoio.

Finalmente, outro aspecto mitigador do risco de conflito de interesse é a separação contábil entre a Fundação e o Fundo, nos termos do Estatuto do Fundo:

Artigo 8º. A FUNDAÇÃO COPPETEC manterá registros precisos e completos dos ativos e responsabilidades do Fundo Patrimonial, os quais serão segregados do patrimônio e da contabilidade geral da COPPETEC.

§ único - Preferencialmente o contador responsável pelas demonstrações financeiras do Fundo Patrimonial será diferente do contador responsável pelas demonstrações financeiras da COPPETEC[...]

No caso da Fundação COPPETEC, portanto, identificou-se um risco central de sobreposição de funções e conflito de interesse, sobretudo devido ao acúmulo de funções nas figuras dos Diretores Executivo e Superintendente. Em contrapartida, cabe reconhecer o esforço relevante de mitigação de qualquer conflito de interesse nesse sentido.

2. Fundo patrimonial da FUNDEP

O Monitor de Fundos Patrimoniais do IDIS referente a 2024 reporta existência de um endowment vinculado à Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), Fundação de Apoio da UFMG⁷³, devidamente credenciada como tal⁷⁴ e, portanto, elegível para gerir

⁷² Artigo 5º, caput do Estatuto do Fundo.

⁷³ Ainda que a UFMG seja a principal instituição apoiada pela FUNDEP historicamente, vale destacar que hoje a Fundação apoia também outras instituições, como a UFABC

⁷⁴ Pelo período de 06/01/2021 a 05/01/2026, conforme a Portaria Conjunta nº 187/2021 da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e a Secretaria de Pesquisa e Formação Científica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.

eventual fundo patrimonial de apoio à UFMG. Entretanto, fontes internas da Fundep esclareceram não haver um fundo patrimonial de fato. Os fundos existentes consistiriam apenas em valores destinados para a constituição e manutenção de uma pessoa jurídica sem fins lucrativos, necessário para a consecução das atividades da Fundação, de forma equivalente ao capital social de uma empresa. Diferentemente dos fundos patrimoniais, não seguiriam a estrutura de aplicação do principal e destinação dos rendimentos ao apoio de uma causa social escolhida.

A FUNDEP foi criada em 1975 com o intuito de apoiar a gestão de projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito da UFMG.⁷⁵ Com o tempo, tal gestão cresceu de forma vultosa, em compasso com o avanço da Universidade. Em 2015, a Fundep chegou a gerenciar mais de mil projetos - incluindo pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional. Tendo em vista que o Conselho Curador da Fundep historicamente adotou a decisão de que 70% do resultado operacional líquido da Fundep deveria ser destinado às finalidades de incentivo à pesquisa e apoio acadêmico, ao longo dos anos a Fundação criou dois fundos principais para atingir tais finalidades: o Fundo de Apoio Acadêmico e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Institucional.

O primeiro deles foi o Fundo FUNDEP de Apoio Acadêmico, instituído em 1986, com foco em pesquisa, extensão e ensino na UFMG, valendo-se de 30% do resultado operacional anual líquido da FUNDEP. Fica claro que os repasses ao fundo advinham de outros recursos já intrínsecos às atividades da Fundação, diferentemente do caso de um fundo patrimonial, em que doações afetam patrimônio específico ao fundo e a organização gestora não envolve recursos próprios. Entre 2000 e 2004, foram aplicados cerca de 9,5 milhões de reais no Fundo FUNDEP de Apoio Acadêmico.⁷⁶

Historicamente, as decisões sobre a utilização dos recursos desse fundo foram de competência do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão e em geral a sua destinação esteve ligada à aquisição de equipamentos, publicação de artigos de pesquisadores próprios, produção de material didático, manutenção e ampliação do número de patentes de inovações produzidas na UFMG, execução de obras de infraestrutura, apoio a convênios internacionais e suporte à capacidade de pesquisa, assim contribuindo para a consolidação de novos cursos e ampliação de vagas naqueles já existentes.

O segundo fundo principal criado foi o Fundo FUNDEP de Apoio ao Desenvolvimento Institucional, criado em 2000, valendo-se de 40% do resultado operacional

⁷⁵ FUNDEP, s.d.

⁷⁶ Conforme valores atualizados (FUNDEP, s.d.).

líquido anual da FUNDEP com vista especificamente a obras civis de infraestrutura e edificação, prioritariamente dedicadas à pesquisa.⁷⁷

As atividades da FUNDEP hoje contam com patrimônio superior a 22 milhões de reais e ocorrem em três frentes de gestão: (i) projetos, (ii) concursos e (iii) programas. No âmbito de projetos, a Fundação gerencia mais de 3 mil projetos por ano, participando desde a etapa de negociação e captação de recursos até prestação de contas, bem como atuando em fases de implementação como contratação de pessoal e assessoria jurídica. Assim, as tarefas de gestão dos recursos se atrelam à execução dos projetos, contrariamente ao intuito dos fundos patrimoniais de separação funcional entre, de um lado, a gestão financeira e, do outro, a organização executora e/ou a instituição apoiada imbuídas de autonomia para a tomada de decisões executivas.

No âmbito da gestão de concursos, a FUNDEP estrutura e coordena concursos públicos, vestibulares, entre outros processos seletivos, o que tem menos interface direta com o dia-a-dia das universidades federais. Por fim, no âmbito da gestão de programas, a Fundação desenvolve atividades relacionadas à gestão de projetos, adotando uma postura mais macro, integrando redes de desenvolvimento e combinando e otimizando esforços de múltiplos setores sociais.

Assim, a eventual constituição de um fundo patrimonial deve observar a atividade altamente significativa que a Fundação já conduz no âmbito de gestão e execução de projetos em larga escala. A mitigação de conflitos de interesse deve se dar, portanto, a nível contábil por meio de separação e tratamento diferenciado para os recursos do Fundo, mas também por meio de supervisão externa (como a inclusão de representante autorizado pela CVM no Comitê de Investimentos) e inclusão de membros independentes no Conselho de Administração do Fundo.

3. Fundo patrimonial da Fundação Uniselva

A Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso (Fundação Uniselva) foi registrada em cartório em 2001 e efetivamente instalada em 2002. Tal como as demais Fundações já apresentadas, dedica-se às atividades das instituições apoiadas no âmbito do tripé de ensino, pesquisa e extensão, bem como desenvolvimento científico-tecnológico e institucional, cuidando da gestão financeira, executiva e administrativa necessária para tanto.

⁷⁷ Entre 2000 e 2004, foram aplicados cerca de 12,7 milhões de reais nesse fundo. Com valores atualizados para 2004, conforme FUNDEP (s.d.).

Hoje a Fundação Uniselva está devidamente credenciada como Fundação de Apoio da UFMT,⁷⁸ de modo que também é elegível a gerir eventual fundo patrimonial. Entretanto, apesar da autodeclaração de ter fundo patrimonial constituído, uma entrevista com representante da Fundação permitiu verificar que não houve a constituição de fundo. Segundo o funcionário da Fundação entrevistado, seria necessário promover alterações estatutárias para implementar a constituição do fundo, o que tornou o processo inviável, tendo em vista a multiplicidade de interesses conflitantes tanto internamente à Fundação quanto na interface com as universidades federais apoiadas.

Considerações finais

A partir da análise das três fundações supostamente gestoras de Fundos Patrimoniais, fica claro que apenas uma delas de fato gere um fundo patrimonial constituído, que é a COPPETEC. Assim, verifica-se que a equiparação de Fundação de Apoio à OGFP encontra apenas um caso de aplicação no Brasil de hoje, o qual permite ilustrar certos riscos de conflitos de interesse e tentativas de mitigação, embora seja inegavelmente um universo bastante limitado, que impossibilita comparações entre experiências.

Mesmo assim, o caso da COPPETEC é emblemático acerca da relevância de se pensar a separação funcional entre, de um lado, a Fundação de Apoio enquanto executora de recursos e projetos e, de outro, a Fundação enquanto gestora de Fundo. Esse esforço deve se dar de maneira integrada entre múltiplos níveis, ocorrendo desde a separação contábil e demonstrações de resultados financeiros, para fins de transparência e *accountability* perante os doadores do Fundo, até os mecanismos de seleção dos integrantes do Comitê de Investimentos do Fundo.

⁷⁸ Pelo período de 12/08/2021 a 11/08/2026, conforme credenciamento por meio da Portaria Conjunta nº 119/2021 da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e a Secretaria de Pesquisa e Formação Científica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Quanto ao credenciamento da Uniselva para apoiar a Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), a informação mais recente que esta pesquisa encontrou foi de autorização vigente para o período de 09/12/2022 a 08/12/2023, por meio da Portaria Conjunta nº 212/2022 da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e a Secretaria de Pesquisa e Formação Científica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.

CAPÍTULO 6

CONCLUSÃO

Este artigo se propôs a atender dois objetivos principais. Primeiro, o trabalho buscou situar a ascensão dos fundos patrimoniais no contexto de crise da oferta de recursos públicos às universidades federais, agravada pela crescente demanda por financiamento em função de políticas públicas de expansão e democratização do ensino superior. Segundo, o artigo almejou investigar em que medida a Lei dos Fundos Patrimoniais suscitaria conflitos de interesse no âmbito das universidades federais, tendo em vista a importância da autonomia decisória tanto da Organização Gestora do Fundo na administração dos recursos quanto das universidades.

Diante da sua complexidade, o segundo objetivo exigiu um recorte mais específico, de modo que este artigo se limitou a analisar a discussão sob uma previsão específica da Lei dos Endowments: a equiparação de Fundações de Apoio das universidades federais às OGFPs. Buscou-se identificar riscos que tal equiparação pode criar para a necessária autonomia decisória, tanto da organização gestora de endowments na aplicação financeira dos recursos, quanto da universidade federal (instituição apoiada pelo fundo) na execução de seus projetos.

Os riscos foram analisados primeiramente a partir de uma perspectiva legal, examinando a estrutura prevista para fundos patrimoniais na Lei nº 13.800/2019 e para Fundações de Apoio na Lei nº 8.958/1994. Em seguida, os riscos foram analisados sob uma perspectiva empírica, a partir de três casos concretos brasileiros: a Fundação Uniselva, a FUNDEP e a COPPETEC.

De pronto, cabe concluir que a crise de financiamento público das universidades federais se caracteriza pelo descompasso entre, de um lado, uma necessidade crescente por recursos para fomento de pesquisa, manutenção de instalações e permanência estudantil e, de outro, uma sucessão de cortes orçamentários para o sustento das universidades. É nesse cenário que ganha especial relevância para as universidades a busca por fontes alternativas de financiamento, entre elas os fundos patrimoniais educacionais.

Passando então à Lei dos Fundos Patrimoniais e aos riscos de conflito de interesse que a equiparação de Fundações de Apoio a OGFPs pode ensejar, identificou-se um risco fundamental de confusão entre as funções de gestão de recursos e de sua execução. De fato, a execução dos recursos por meio da gestão de projetos é uma atividade comum entre as Fundações de Apoio.

Ademais, na análise empírica dos três casos de fundos patrimoniais brasileiros que se declararam constituídos, que seriam de apoio a universidades federais e geridos por uma Fundação de Apoio, verificou-se que apenas um deles foi de fato constituído. Assim, nota-se que a equivalência de Fundações de Apoio a OGFPs ainda é de baixa aplicação, o que se justifica diante da aprovação recente do dispositivo legal - há cerca de cinco anos.

A Fundação Coppetec é, portanto, a única Fundação de Apoio que concentra as funções de executar projetos e gerir fundo patrimonial. Em seu caso, a análise do Estatuto Social tanto da fundação quanto do fundo permitiu identificar esforços de mitigação dos riscos de conflito de interesse sobretudo por meio de mecanismos de separação contábil e deveres de transparência, ainda que seja inegável a sobreposição das funções executiva e gestora e o conflito de interesses decorrente do acúmulo de competências das diretorias.

Por fim, espera-se que esta pesquisa contribua para o entendimento dos desafios contemporâneos no campo da educação superior brasileira. Trata-se de uma teia complexa de atores e interesses, em constante disputa política, ideológica e econômica, e sob tamanho dinamismo que certos instrumentos legais elencados aqui já são hoje objeto de revisão.

Alguns exemplos são a Lei de Cotas, que foi atualizada no final de 2023 por meio da Lei nº 14.723; a Lei Complementar nº 200/2023 (o Novo Arcabouço Fiscal), que reintroduziu a regra constitucional da vinculação do piso de despesas educacionais a 18% da arrecadação da União em impostos; e a rediscussão sobre a importância do PNAES.

O desafio de se pesquisar um objeto vivo também se refletiu no estudo sobre os fundos patrimoniais, em que a análise se limitou pelo pouco tempo de vigência da Lei de Endowments e consequente pequeno universo de casos para examinar a equiparação de Fundações de Apoio a OGFPs. De toda forma, isso permitiu um aprofundamento dos casos concretos e uma visão experimental incipiente sobre os efeitos da Lei. Pesquisas futuras terão a oportunidade de expandir o universo de análise, tanto em quantidade de unidades como em longevidade dos casos de estudo.

BIBLIOGRAFIA

- BNDES. *Endowments.* BNDES. Disponível em: <[BORDOLOI PAZICH, L.; TERANISHI, R. T. Comparing Access to Higher Education in Brazil and India Using Critical Race Theory. In: *As the World Turns: Implications of Global Shifts in Higher Education for Theory, Research and Practice \(Advances in Education in Diverse Communities, Vol. 7\).* \[s.l.\]: Emerald Group Publishing Limited, 2012, p. 105–126. Disponível em: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S1479-358X%282012%290000007008/full/html>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <\[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm\)>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 6096.* Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <\[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm\)>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.800.* Brasília: 2019. Disponível em: <\[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13800.htm\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13800.htm\)>. Acesso em: 10 jun. 2024.

CAETANO, E. F. DA S.; CAMPOS, I. M. B. M.. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. *Revista Brasileira de Educação*, v. 24, p. e240043, 2019.

DAMASCENO, B.; BEATRIZ, M. *Fundos Patrimoniais.* \[s.l.\] Editora Dialética, 2020.

FABIANI, P. J. et al. *Fundos patrimoniais filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações.* 1. ed. \[s.l.\] IDIS, 2019.](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/cultura-e-economia-criativa/paramonio-cultural-brasileiro/endowments/!ut/p/z1/04_iUIDg4tKPAFJABpSA0fpReYllmemJJZn5eYk5-hH6kVFm8T6W3q4eJv4GPv5BHhYGjj7OPiEBbhYGAY6m-l5gjQj9IBPw64iA6oAqh1P6kUZFvs6-6fpRBYklGbzZeWn5-hGpeSn55bmpeSXF-gXZUZE-A-Jz5BA!!/#:~:text=Os%20endowments%20possuem%20recursos%20pr%C3%B3prios,cultural%20e%20desenvolvimento%20de%20projetos.>)

FUNDEP. *Os Fundos Fundep.* Ufmg.br. Disponível em: <https://www.ufmg.br/avaliacao-institucional/cd-rom/fundos_fundep.html>. Acesso em: 13 jun. 2024.

FONTES, V. Capitalismo filantrópico? Múltiplos papéis dos aparelhos privados de hegemonia empresariais. *Revista Marx e o Marxismo – Revista do NIEP-Marx*, v. 8, n. 14, 2020. Disponível em: <<https://niepmarx.com.br/index.php/MM/article/view/351>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

HIRATA, A. J.; GRAZZIOLI, R.; DONNINI, T. L. F. *Fundos patrimoniais e organizações da sociedade civil*. 2. ed. [s.l.] FGV Direito SP; GIFE, 30DC.

IDIS. *Monitor de fundos patrimoniais no Brasil*. Disponível em: <<https://www.idis.org.br/monitor-de-fundos-patrimoniais-no-brasil/#:~:text=O%20Monitor%20de%20Fundos%20Patrimoniais,sites%20ou%20ve%C3%ADculos%20de%20imprensa.>>. Acesso em: 14 abr. 2024.

MEC. *Reuni - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*. Mec.gov.br. Disponível em: <<https://reuni.mec.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

MEC. *Desenrola Fies: mais de 283 mil pessoas já foram beneficiadas*. Ministério da Educação. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/desenrola-fies-mais-de-283-mil-pessoas-ja-foram-beneficiadas>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Ifes - Institutos Federais de Ensino Superior*. Mec.gov.br. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/103-prestacao-de-contas-309308339/prestacao-de-contas-1999-614197231/36-ifes-institutos-federais-de-ensino-superior-sp-275694020>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

LINKEDIN. 2024. Disponível em: <<https://pt.linkedin.com/pulse/endowments-brasil-entendendo-para-definir-estrat%C3%A9gia-s-maria-cec%C3%AAdlia>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

NOKKALA, T.; BACEVIC, J. University Autonomy, Agenda Setting and the Construction of Agency: the case of the European University Association in the European Higher Education

Area. *European Educational Research Journal*, v. 13, n. 6, p. 699–714, 2014. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.2304/eerj.2014.13.6.699>>. Acesso em: 9 jun. 2024.

PINTO, F. P. *Políticas de permanência: estudo multicaso das universidades federais do estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Osasco, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.unifesp.br/items/0a52c622-7770-4cf6-bcb2-90fdfdfafefc>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

SAMPAIO, A. B. L. Autonomia universitária: um modelo de interpretação e aplicação do artigo 207 da Constituição Federal. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

SANTOS JUNIOR, J. V. Perspectivas sobre a autonomia universitária e o financiamento das Universidades Federais brasileiras. *XI Prêmio SOF de Monografias*, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6927>>. Acesso em: 9 jun. 2024.

TREVIZAN, E; TORRES, J. C. Avaliação dos resultados na implementação do REUNI no Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 14, n. 40. Setembro de 2020.

UOL. 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/12/09/governo-atual-e-o-que-mais-cortou-em-recursos-de-educacao-e-ciencia.htm>>. Acesso em: 8 jun. 2024.