



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

JANAINA CITTOLIN DOS SANTOS

**AS POLÍTICAS DE ESTADO E A UNIVERSIDADE PÚBLICA
E GRATUITA:**

UM ESTUDO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS
FINANCEIRAS NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO
SUPERIOR PARANAENSES



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA

CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO



Londrina, PR
2020

JANAINA CITTOLIN DOS SANTOS

**AS POLÍTICAS DE ESTADO E A UNIVERSIDADE PÚBLICA
E GRATUITA:
UM ESTUDO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS
FINANCEIRAS NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO
SUPERIOR PARANAENSES**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Tania da Costa Fernandes

Londrina
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Santos, Janaina Cittolin dos.

As políticas de Estado e a universidade pública e gratuita : um estudo sobre as implicações das políticas financeiras nas instituições de educação superior paranaenses / Janaina Cittolin dos Santos. - Londrina, 2020.

111 f.

Orientador: Tania da Costa Fernandes.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2020.

Inclui bibliografia.

1. Educação Superior - Tese. 2. Gestão Financeira - Tese. 3. Políticas de Estado - Tese. 4. UEL, UEM e Unioeste - Tese. I. da Costa Fernandes, Tania . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Educação Comunicação e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU 37

JANAINA CITTOLIN DOS SANTOS

**AS POLÍTICAS DE ESTADO E A UNIVERSIDADE PÚBLICA
E GRATUITA:
UM ESTUDO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS
FINANCEIRAS NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO
SUPERIOR PARANAENSES**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Tania da Costa
Fernandes
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Eliane Cleide da Silva Czernicz
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Ronaldo Fabiano dos Santos Gaspar
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 30 de outubro de 2020.

Ao meu filho João,
que chegou e partiu como um cometa no gélido verão de 2020, nos ensinando que a vida é mistério, encanto, beleza e muita entrega.

À minha filha Olga,
que aos 7 aninhos me inspira a resistir ao caos da maternagem e que constrói pontes por onde passa com a sua liberdade de viver.

À minha filha Madalena,
que iniciará a sua jornada no verão de 2021, renovando nossa fé e esperança na vida.

Ao meu companheiro Aroldo,
pelos dias que pulsam, pela parceria de alma, pelo amor e perseverança inabaláveis.

AGRADECIMENTOS

O ano de 2020 vem sendo o mais surpreendente e tortuoso do último século para a maioria de nós. Concluir uma etapa como esta num cenário econômico, sanitário e social tão adverso como o atual é, certamente, um grande passo nesta jornada.

Agradeço a Deus por chegar até aqui com perseverança, alegria e principalmente fé. Ao mesmo Deus agradeço por abrir todos os caminhos possíveis para que, por meio deste programa de mestrado, viesse até mim o meu companheiro de pesquisa, de vida e de alma.

Aos meus três filhos, Olga, João e Madalena pela renovação da fé e despertar da vida a cada nova gestação.

Ao meu companheiro Aroldo, por desbravar comigo os momentos mais emocionantes desta caminhada com todo o amor desta galáxia e sem jamais sair do meu lado.

Aos meus pais e irmãos, que mesmo a 1000km de distância nunca deixaram de enviar todo o tipo de apoio possível para viabilizar este mestrado na UEL.

À minha orientadora, professora Tania da Costa Fernandes que, desde a especialização, em 2016, me acompanha nesta jornada científica com muita competência e dedicação. Obrigada pela paciência, por apoiar a minha proposta de pesquisa, compartilhar seu conhecimento e também a sua amizade.

À professora Eliane Cleide da Silva Czernicz, por acompanhar este trabalho desde o início com muito cuidado e enriquecer a pesquisa com valiosas contribuições.

Agradeço ao professor Ronaldo Fabiano dos Santos Gaspar por aceitar prontamente o convite para participar desta banca e pelas excelentes contribuições para o avanço desta pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UEL, em especial àqueles que ministraram disciplinas durante o meu processo de formação nesta universidade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos no segundo ano de mestrado.

Aos grandes companheiros e amigos feitos durante o mestrado: Carolina Tavares, Rafaela Costa e Abenício.

SANTOS, Janaina Cittolin dos. **As políticas de Estado e a universidade pública e gratuita:** um estudo sobre as implicações das políticas financeiras nas instituições de educação superior paranaenses. 2020. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2020.

RESUMO

A necessidade de compreensão da problemática que envolve a contradição presente entre um Estado que atua como gestor de espaços públicos, autônomos, gratuitos e de produção livre de conhecimento e, ao mesmo tempo é orientado por políticas neoliberais nas quais remunera o capital especulativo por meio da prática de políticas de restrição orçamentária, alinha-se à política econômica e orçamentária direcionada pelo Banco Mundial, bem como tenta suprimir a autonomia destas instituições – garantida constitucionalmente – motivou a investigação contida nesta pesquisa, ressaltando neste contexto, a vulnerabilidade do caráter público e, sobretudo, gratuito da educação superior no estado do Paraná. Desse modo e à luz do materialismo histórico dialético, a presente pesquisa tem o objetivo de compreender a influência das políticas orçamentárias na gestão financeira da Universidade Estadual de Londrina - UEL, Universidade Estadual de Maringá - UEM e Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Unioeste entre 2011 e 2018. Nesse sentido, como objetivo específico será realizada uma análise destas políticas executadas nas instituições elencadas neste trabalho, seguida de comparação com os documentos estratégicos das mesmas, com a finalidade de verificar a implicação da articulação destas medidas nas finanças das universidades (UEL, UEM e Unioeste). Como resultado, tem-se um encolhimento significativo dos profissionais (docentes e agentes universitários), bem como a precarização progressiva da estrutura básica que viabiliza o funcionamento destas instituições. Conclui-se portanto que, as políticas executadas pelo Governo do Estado podem comprometer o caráter público e, sobretudo, gratuito das universidades estaduais paranaenses. Esta pesquisa é resultante de estudos desenvolvidos no Grupo de Pesquisa CNPQ, Políticas Públicas, Currículo, Gestão e Sociedade; no Programa de Estudos Complementares em Currículo e Gestão da Educação – PROEGE; e na linha 1, núcleo de políticas educacionais, do Programa de Pós-Graduação em Educação da UEL.

Palavras-chave: educação superior; gestão financeira; políticas de estado; UEL; UEM; Unioeste.

SANTOS, Janaina Cittolin dos. **State policies and public and free universities: a study about the implications of financial policies in higher education institutions in Paraná.** 2020. 112 p. Dissertation (Master in Education) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2020.

ABSTRACT

The need to understand the problem about the current contradiction between a State that acts as a public manager, autonomous, free and knowledge-free production spaces and, at the same time, is guided by neoliberal policies in which it remunerates speculative capital through budget restraint policies, is lined up with the economic and budgetary policy directed by the World Bank, as well as attempts to suppress the autonomy of these institutions - constitutionally guaranteed - motivated the investigation contained in this research, highlighting in this context, the vulnerability of the public character and, above all, free of higher education in the state of Paraná. In this way and in the light of dialectical historical materialism, this research aims to understand the influence of budgetary policies on the financial management of the State University of Londrina - UEL, State University of Maringá - UEM and State University of the West of Paraná - Unioeste between 2011 and 2018. In this way, as a specific objective, an analysis of these policies implemented in the institutions listed in this work will be carried out, followed by comparison with their strategic documents, in order to verify the implication of the articulation of these actions in university finances (UEL, UEM and Unioeste). As a result, there is a significant reduction of professionals (teachers and university agents), as well as the progressive precariousness of the basic structure that makes these institutions running. It is concluded, therefore, that the policies implemented by the State Government can compromise the public and, above all, free character of the state universities in Paraná. This research is the result of studies developed in the CNPQ Research Group, Public Policies, Curriculum, Management and Society; in the Complementary Studies Program in Curriculum and Management of Education - PROEGE; and line 1, the core of educational policies, of the Graduate Program in Education at UEL.

Key words: higher education; financial management; state policies; UEL; UEM; Unioeste.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Lista de documentos e legislação utilizados nesta pesquisa	25
Quadro 2	– Balanço da produção a partir da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo	29
Quadro 3	– Principais Diferenças entre o Orçamento Tradicional e o Orçamento-Programa.....	55
Quadro 4	– Dados da Universidade Estadual de Londrina	62
Quadro 5	– Dados da Universidade Estadual de Maringá	67
Quadro 6	– Dados da Universidade Estadual do Oeste do Paraná	72
Quadro 7	– Lista de fontes de captação de recursos financeiros das universidades estaduais paranaenses	79
Quadro 8	– Implantação do sistema RH Meta-4 no Paraná.....	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPIC	Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio
AGC/S	Acordos Gerais de Comércio e Serviços
APIESP	Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público
APP	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná
ASC/UEM	Assessoria de Comunicação Social da UEM
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCT/PR	Conselho Paranaense de Ciência e Tecnologia
CELEPAR	Companhia de Informática do Estado do Paraná
CF	Constituição Federal
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CU	Conselho Universitário
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
GOS	Grupo Orçamentário Setorial
IEES	Instituições Estaduais de Educação Superior
IES	Instituições de Educação Superior
IFES	Instituto Federal de Educação Superior
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPPI	Projeto Político Pedagógico Institucional
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PUC/PR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
REUNI	Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SESU	Secretaria de Ensino Superior do Ministério de Educação do Brasil
SETI	Superintendência de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SINDIPROL/ADUEL	Sindicato dos Professores do Ensino Superior Público Estadual de Londrina e Região
TIDE	Tempo Integral e Dedicção Exclusiva
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UGF	Unidade Gestora do Fundo Paraná
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	DESCRIÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO DA METODOLOGIA DE PESQUISA.....	18
1.2	BALANÇO DA PRODUÇÃO	24
1.2.1	Legislação e Documentos	24
1.2.2	Pesquisas Acadêmicas.....	28
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E POLÍTICAS DE ESTADO PARA EDUCAÇÃO	32
2.1	LEVANTAMENTO ACERCA DA ORIGEM, ASPECTOS HISTÓRICOS, SOCIAIS E POLÍTICOS QUE CONFIGURAM A EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA	32
2.2	POLÍTICAS SOCIAIS EDUCACIONAIS E A AGENDA DO BANCO MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR	32
2.2.1	Políticas Sociais Para a Educação Superior no Brasil.....	37
2.2.2	A Agenda do Banco Mundial Para a Educação Superior no Brasil	49
3	ORÇAMENTO PÚBLICO E ANÁLISE DOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DA UEL, UEM E UNIOESTE	52
3.1	ORÇAMENTO PÚBLICO E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DAS IEES/PR	52
3.2	CRIAÇÃO, ATUAÇÃO E GESTÃO DA UEL.....	56
3.3	CRIAÇÃO, ATUAÇÃO E GESTÃO DA UEM.....	63
3.4	CRIAÇÃO, ATUAÇÃO E GESTÃO DA UNIOESTE.....	69
4	RECURSOS FINANCEIROS E POLÍTICAS ORÇAMENTÁRIAS DA UEL, UEM E UNIOESTE	75
4.1	ORIGEM DOS RECURSOS FINANCEIROS.....	75
4.2	POLÍTICAS ORÇAMENTÁRIAS	83
4.2.1	Políticas de Ajuste Fiscal – o Pagamento dos Serviços da Dívida Pública no Paraná	83
4.2.2	Paraná Previdência e RH Meta-4	91
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100

REFERÊNCIAS.....	104
-------------------------	------------

1. INTRODUÇÃO

A percepção das consequências decorrentes da execução das políticas orçamentárias e financeiras nas universidades públicas paranaenses, orientadas pelos princípios da democracia e autonomia, faz-se necessária num contexto de evidente contradição no qual o Estado orientado, sobretudo por políticas neoliberais, viabiliza a política econômica e orçamentária implantada pelo Banco Mundial, que é marcada pelas recomendações para o campo da educação direcionada aos países de economia periférica, as quais alinham-se a interesses de mercado, conforme será visto adiante. Tal política encontra-se alinhada aos interesses e demandas do capital por meio do comprometimento no repasse de recursos e de procedimentos de gestão internos daquelas instituições, implicando em seu caráter público e, sobretudo, gratuito.

Este cenário se justifica, primeiramente, pelo fato de que as políticas neoliberais recomendadas por Organismos Internacionais Multilaterais como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial, principalmente aos países em desenvolvimento, fizeram com que nações como o Brasil passassem a empreender reformas para adequar o Estado aos interesses capitalistas, de modo que o mesmo tivesse condições de arcar com o pagamento de suas dívidas como requisito básico ao acesso a novas fontes de recursos internacionais para o custeio de suas atividades. Estas prerrogativas preveem a implementação de uma política fiscal rígida, mediante a racionalização e maior eficácia do controle dos gastos públicos dos países devedores (DOURADO; CATANI, 2003, p. 101).

Ou seja, o Brasil realiza empréstimos junto a estes organismos em troca do cumprimento de medidas como a reforma do ensino superior, no contexto das seguintes prerrogativas: a) diversificação institucional, visando atender as exigências do mercado; b) competitividade, instrumentada pela avaliação, que se realiza principalmente como controle de rendimentos e resultados; c) desoneração de Estado, isto é, exige certo afastamento deste em relação as suas obrigações de financiamento da educação pública superior; d) diversificação dos meios de controle, passando o Estado a agir como fiscalizador e órgão legiferante; e) aumento da eficácia administrativa; f) fortalecimento do quase mercado educacional, por meio da paulatina privatização do setor de educação superior. (DOURADO; CATANI, 2003, p. 106)

Nesse sentido, cabe destacar a questão da política econômica de manutenção do ajuste fiscal iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso - FHC, onde, nesse contexto, o financiamento das universidades federais e da Ciência e Tecnologia não foi considerado prioritário (REIS, 2018). Nos governos subsequentes que contemplaram as gestões de Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Roussef (2011-2016) houve um agravamento desta política econômica, a qual foi marcada pela criação e ampliação de programas de concessão de bolsas e de financiamento estudantil privado como o FIES e o PROUNI, conforme será abordado no capítulo 2 da presente pesquisa.

E, ainda neste bojo de discussão, a gestão do governador Beto Richa no Paraná, que acompanhou esta agenda por meio da implementação de um pacote de medidas¹ que contempla o corte de despesas, o aumento de impostos e a proposta de regulamentação da autonomia financeira das Instituições Estaduais de Educação Superior - IEES, “[...] princípio constitucional de eficácia plena e autoaplicável, que dispensa qualquer tipo de regulamentação.” (REIS, 2018, p.21)

Desta forma, as universidades estaduais paranaenses foram diretamente afetadas por estas medidas, pois as finanças do Estado passaram a caminhar na esteira do enxugamento das despesas com a folha de pagamento dos servidores (endossados pela instituição da cobrança previdenciária dos servidores inativos – lei nº 18.370/2015 e pela não realização da revisão anual de salários – garantia prevista na lei nº 18.493/2015) além do início do processo de contingenciamento das verbas de custeio destas instituições a partir de 2016.

A restrição financeira às universidades estaduais imposta pelo governo do Paraná representa, portanto, esse alinhamento com o governo federal no tange à manutenção da agenda de ajuste fiscal.

As medidas adotadas pelo governo Beto Richa, de restrição do financiamento das universidades estaduais e de supressão dos direitos dos servidores públicos (como por exemplo a revisão geral anual de salários) não são um fato isolado. Tais medidas têm fina sintonia com o ajuste que tem sido colocado em prática desde o início de 2016 pelo governo federal por meio do PLP 257 (governo Dilma) e da PEC 241 (governo Temer). (REIS, 2018, p. 15).

Com isso, percebe-se que esta política econômica que prioriza a transferência dos recursos do fundo público para a remuneração do capital

¹ Pacote de medidas encaminhado à Assembleia Legislativa do Paraná por meio do Projeto de Lei Complementar PLC nº 6/2015 e Projeto de Lei – PL nº 60/2015.

especulativo por meio do pagamento da dívida pública (REIS, 2018) encontra-se em paridade com o ideário neoliberal e, nesse sentido, é possível destacar o que LAVAL (2004) chama de novo modelo de representação da educação trazido pelo neoliberalismo:

[...] as instituições podem admitir naturalmente serem “gerenciadas” pelas demandas individuais e necessidades sociais de mão-de-obra, e não por uma lógica política de igualdade, de solidariedade ou de redistribuição em nível de nação na escala do território nacional. Nesse novo modelo, a educação é considerada como um bem de capital. (LAVAL, 2004, p. 89).

É nesta conjuntura de retirada de direitos sociais, de tentativa de “regulamentação” da autonomia (já garantida constitucionalmente) bem como de restrição orçamentária, a qual foi ratificada com a aprovação do congelamento dos gastos sociais (Emenda Constitucional nº 95/2016 – PEC 245/55), que esta pesquisa tem como objetivo compreender as influências das políticas orçamentárias e financeiras nas gestões da UEL, UEM e Unioeste entre os anos de 2011 e 2018, considerando a contradição de um estado que é gestor destas instituições que são públicas, gratuitas, democráticas e produtoras de conhecimento livre e científico e, ao mesmo tempo também pauta sua gestão em princípios e valores neoliberais e implementa as prerrogativas fundamentais de um sistema capitalista.

Como justificativa da realização desta pesquisa, tem-se a necessidade e urgência da compreensão da gestão financeira na educação superior pública e gratuita, ou seja, é relevante observar se as universidades estaduais exercem sua autonomia de gestão financeira e patrimonial – garantidas no plano constitucional, e de que maneira a regulação desta autonomia interfere nos procedimentos de gestão e nas políticas financeiras e orçamentárias voltadas para as universidades estaduais paranaenses, tendo em vista a contraditória relação entre estado e universidade numa conjuntura política e econômica orientada pelo neoliberalismo.

A UEL, UEM e Unioeste foram escolhidas para participarem desta pesquisa por serem as três maiores universidades estaduais do Paraná tanto em quantidade de matrículas como em orçamento, bem como pela possibilidade de se realizar uma análise da gestão financeira das mesmas, contemplando, inclusive, os respectivos planejamentos orçamentários, pois sabe-se que estas instituições vêm sendo consideravelmente afetadas pelas atuais políticas de Estado centradas no

cerceamento da autonomia universitária, como o bloqueio de verbas institucionais de custeio, a não contratação e/ou reposição de servidores docentes e técnicos, o controle da folha de pagamento das instituições estaduais, as quais serão abordadas nos capítulos 3 e 4 desta pesquisa.

A destinação, pelo poder público, de uma parcela significativa dos recursos orçamentários para o pagamento do Serviço da dívida pública (juros, amortizações e encargos com o refinanciamento) a grandes grupos financeiros e fundos de investimento e de pensão inviabiliza a ampliação dos recursos destinados às políticas sociais de modo a cumprir as promessas inscritas na chamada “Constituição Cidadã” de 1988. (REIS, BOSIO e DEITOS, 2015, p.434)

Desta forma, os recursos financeiros destinados às políticas sociais, onde se situa o campo da educação, encontram-se duramente afetados e podem provocar o acentuamento do processo de sucateamento das universidades estaduais públicas e gratuitas, trazendo à tona, inclusive, a possibilidade de privatização ou financeirização deste nível de ensino, conforme abordagem presente no capítulo 2 bem como no conteúdo da proposta do “Programa Future-se”², anunciado pelo Ministério da Educação do governo Jair Bolsonaro em julho de 2019.

Com a finalidade de compreender a conjuntura na qual se destaca esta contradição ideológica, será realizada uma caracterização do Estado neoliberal/capitalista a qual viabilizará uma posterior compreensão da origem e dos aspectos históricos, políticos e sociais que configuram a educação superior pública no Brasil.

Como um dos objetivos específicos desta pesquisa, será apresentada uma análise dos documentos estratégicos (Planos de Desenvolvimento Institucionais, regulamentos internos, projetos pedagógicos) da UEL, UEM e Unioeste com a finalidade de articular uma discussão com as diretrizes contidas na Constituição Federal e nas leis ordinárias acerca das prerrogativas relacionadas à gestão dos recursos financeiros, à democracia e à autonomia de gestão financeira e patrimonial. Em seguida, ainda no contexto dos objetivos específicos, será realizado um estudo das fontes e dos recursos financeiros federais e estaduais que são

² Programa anunciado pelo Ministério da Educação com a suposta finalidade de fortalecer a autonomia administrativa, financeira e de gestão das universidades públicas por meio da captação de recursos junto ao setor privado. A proposta ainda será submetida à consulta pública e prevê, no escopo do seu projeto, a instituição de um fundo de 102,6 bilhões que será administrado por uma instituição financeira a ser definida. Informações oriundas da página do Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/12-noticias/acoes-programas-e-projetos-637152388/78351-perguntas-e-respostas-do-future-se-programa-de-autonomia-financeira-do-ensino-superior>. Acesso em: 20 novembro 2020.

destinados às universidades paranaenses, em especial a UEL, UEM e Unioeste com o objetivo de compreender de que maneira o governo do Paraná tem viabilizado (ou não) uma estrutura mínima de funcionamento para estas instituições.

Para investigar os recursos financeiros designados a estas instituições, serão utilizados majoritariamente dados e relatórios de gestão divulgados no site da Superintendência de Estado da Ciência, Tecnologia e Educação Superior - SETI pelo Grupo Orçamentário Setorial – GOS bem como balancetes trimestrais disponibilizados nos portais da Pró-Reitoria de Planejamento - PROPLAN de cada universidade, nos quais se encontram os demonstrativos sintéticos de execução orçamentária por fontes de recursos, os quais fornecem os elementos (números) principais para a realização desta análise financeira dos recursos da UEL, UEM e Unioeste entre os anos de 2011 e 2018.

De posse destes elementos, pretende-se verificar a influência das políticas financeiras e orçamentárias implementadas pelo governo do estado na gestão financeira das universidades estaduais públicas e gratuitas presentes neste estudo. A análise destas questões deve considerar uma gestão que envolve um Estado alinhado ao ideário neoliberal, gestão esta que pode estar significativamente comprometida, conforme já é possível verificar nas instituições eleitas para esta pesquisa que, desde 2014 são submetidas a sucessivos contingenciamentos financeiros como a restrição da contratação de docentes e técnicos, a priorização do pagamento dos serviços da dívida pública em detrimento dos investimentos em políticas sociais – neste caso, a educação - a tentativa de imposição da autonomia financeira em detrimento da autonomia de gestão financeira e patrimonial e a descaracterização do TIDE docente (Tempo Integral e Dedicção Exclusiva) como regime de trabalho (REIS, 2018).

Como hipótese deste trabalho tem-se um cenário que provavelmente será agravado com a instituição do Novo Regime no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, o chamado teto dos gastos públicos (Emenda Constitucional 95/2016), que congelou as despesas primárias, responsáveis pela oferta de bens e serviços à população, à inflação. Este congelamento prevê que as despesas financeiras federais, as quais parte delas também são repassadas aos estados, permaneçam intactas pelos próximos 20 anos em função da fixação deste teto, que bloqueia o crescimento do investimento.

Nesse sentido, a pesquisa está organizada em quatro capítulos. Na introdução, realiza-se uma análise geral da pesquisa, que consiste do detalhamento dos objetivos gerais e específicos, justificativa, hipótese e problemática, bem como da metodologia aplicada, incluindo os autores nos quais se ancora o referencial teórico deste trabalho.

Além disso, apresenta-se um balanço da produção levantada, o que viabilizará a compreensão do caminho percorrido na construção deste texto por meio da descrição das pesquisas acadêmicas eleitas (no contexto da temática da gestão financeira na educação superior) bem como da apresentação, por meio de quadro esquemático, da legislação e dos documentos utilizados na pesquisa.

No capítulo 2 aborda-se a questão da educação superior pública no Brasil a partir de uma breve descrição de seu histórico, seguida uma análise das políticas sociais de Estado (no campo da educação) e a articulação de um debate com o neoliberalismo e as principais recomendações do Banco Mundial para este nível de ensino.

O capítulo 3 consiste em um estudo dos principais documentos estratégicos institucionais da UEL, UEM e Unioeste com a finalidade de compreender se as principais diretrizes destas universidades estão alinhadas às prerrogativas previstas em lei no tocante, principalmente, ao orçamento e gestão financeira, bem como às políticas praticadas pelo governo do Paraná.

A etapa mais específica desta pesquisa é desenvolvida no capítulo 4, no qual se discute as principais políticas orçamentárias para as universidades estaduais paranaenses elencadas para este estudo. Esta discussão realiza-se a partir da definição de conceitos como “orçamento público”, “orçamento-programa” e “planejamento orçamentário”, apresentados no capítulo 3, bem como da apresentação de alguns gráficos ilustrativos de investimentos ao longo do período estudado.

O aspecto inovador da presente pesquisa relaciona-se a análise comparativa realizada entre as três maiores universidades estaduais paranaenses (UEL, UEM e Unioeste) a partir das implicações das principais políticas orçamentárias implementadas pelo governo do estado na gestão financeira destas instituições. A autonomia universitária é pensada como lente fundamental para verificar este processo, a qual é estudada a partir da perspectiva teórica, contida nos

planos e documentos estratégicos das referidas universidades, da legislação estadual e municipal, bem como das práticas executadas pelo governo paranaense.

1.1 DESCRIÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO DA METODOLOGIA DE PESQUISA

A investigação acerca de como ocorre a gestão financeira na educação superior pública e gratuita no Estado do Paraná, especialmente nas instituições UEL, UEM e Unioeste, num contexto permeado pelo ideário neoliberal, ou seja, por interesses do capital será realizada por meio de um estudo dos recursos orçamentários da União e do Estado destinados às universidades públicas paranaenses, considerando as políticas educacionais vigentes, a questão da democracia e da autonomia, a priorização de pagamento da dívida pública bem como a relação conflituosa entre Estado e universidade.

De início, pensou-se em realizar um estudo da performance dos investimentos financeiros nas instituições acima mencionadas. No entanto, ao realizar o levantamento das fontes internas e externas de recursos financeiros destas universidades (ver quadro 4), percebeu-se a falta de frequência de investimentos na maioria delas, ou seja, em suma, existem apenas 2 ou 3 fontes majoritárias que são responsáveis pela manutenção do orçamento destas universidades. Sendo assim, a sistematização das receitas e despesas empenhadas com base nestas fontes, não seria um critério muito preciso de mensuração destes investimentos, principalmente se considerarmos a sazonalidade de arrecadação da maioria das fontes listadas. Desta forma, decidiu-se direcionar o foco da pesquisa para a compreensão da possível influência das políticas orçamentárias e financeiras nas gestões da UEL, UEM e Unioeste entre 2011 e 2018, com o objetivo de verificar as principais políticas executadas nas referidas instituições e comparar com os documentos estratégicos das mesmas para verificar se há implicações da articulação destas medidas nas finanças destas universidades.

Este estudo se dá a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental orientada por um levantamento prévio do estado do conhecimento sobre o assunto/temática, com a finalidade de apreender conceitos relacionados à gestão financeira, ajuste fiscal, políticas orçamentárias e políticas neoliberais bem como a compreensão das relações entre o Estado e o capital, a partir da concepção do método de investigação do materialismo histórico dialético.

Segundo FACHIN (2006), compreende-se, em termos gerais, que a pesquisa bibliográfica consiste em um conjunto de procedimentos reunidos em obras de toda natureza com o objetivo de conduzir o indivíduo à pesquisa de determinado assunto, viabilizando assim, o conhecimento. A mesma se fundamenta em inúmeros procedimentos metodológicos como leitura, seleção, fichamento, organização e resumo, constituindo desta forma, a base para as demais pesquisas.

Por conseguinte, a pesquisa bibliográfica desenvolvida neste trabalho, conforme destaca SANTOS (2003) foi fundamentada em documentos que já foram criados como jornais e revistas, livros, além de publicações como comunicação e artigos científicos, resenha e ensaios críticos. Além destes, é possível indicar como fontes documentais as leis, projetos de lei, diretrizes gerais como aquelas orientadas pelo Banco Mundial, Organismo Internacional citado com frequência neste texto além de documentos específicos elaborados pelas universidades envolvidas neste estudo, como o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI e o Projeto Pedagógico Institucional – PPI.

De acordo com GIL (2002), a pesquisa bibliográfica possui muitas interseções com a pesquisa documental e, o que as diferencia, essencialmente, é a que a primeira “se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto”, enquanto a segunda “[...] vale-se de matérias que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos de pesquisa”. (GIL, 2002, p. 45).

Nesse sentido, a importância da análise das fontes bibliográficas e documentais se dá, primeiramente, em função da possibilidade de contato direto e objetivo com artigos, livros e documentos que relacionados à temática estudada. Em seguida, emerge a perspectiva da formulação de uma hipótese após análise e articulação dos dados levantados por meio destas fontes, ressaltando que “a riqueza da pesquisa não ocorre na quantidade de fontes, mas pela amplitude do diálogo que o sujeito é capaz de produzir entre diferentes fontes e delas com a história, com a realidade” (EVANGELISTA, 2012, p.60). Ainda segundo a autora, o conhecimento que é produzido pelo pesquisador também está relacionado com a temporalidade das fontes o que, na prática, envolve três fases de tempo:

[...] a primeira está no tempo de produção das fontes primárias, das marcas originais de sua determinação histórica. A segunda está impressa nas fontes secundárias cujas interpretações são produzidas em seu tempo sobre o tempo das fontes primárias que analisa. A

terceira é a do pesquisador que, vivendo num dado momento, relaciona-se com o tempo das fontes e o tempo das análises que sobre elas se produziram. Envolvido nessa tríplice temporalidade, o conhecimento produzido pelo pesquisador em seu tempo será mediado pela análise da produção “do” período e “sobre” o período. Fontes e pesquisador sofrem objetivações que lhes são específicas, e precisam estar claras para o sujeito. (EVANGELISTA, 2012, p.57)

Desta maneira, podemos considerar também o tempo do pesquisador como fator relevante para a realização da análise bibliográfica e documental do estudo.

Para a compreensão do financiamento e da mercantilização na educação superior bem como das políticas educacionais são referências para esta pesquisa os autores Demerval Saviani (2011), Roberto Leher (2019), Nelson Cardoso Amaral (2003) e Valdemar Sguissardi (2015), Marilena Chauí (2015) para uma abordagem filosófica da educação superior, Christian Laval e Pierre Dardot (2004) sobre a influência do neoliberalismo no ensino público, como sustentação para a pesquisa por meio da abordagem do materialismo histórico dialético.

Em seguida, para observar a estrutura funcional e as principais diretrizes das universidades analisadas, realiza-se um estudo dos documentos estratégicos e norteadores das mesmas, como o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, o Projeto Político Pedagógico Institucional – PPPI assim como as resoluções, regimentos e portarias internas. Além disso, uma pesquisa acerca da legislação do Estado do Paraná relacionada à gestão das instituições de educação superior será realizada em consonância com leis federais como a Constituição Federal de 1988, a qual garante a autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades públicas brasileiras, o Plano Nacional de Educação - PNE e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN.

Com a finalidade de analisar a agenda do governo Beto Richa (2011-2018), razão do recorte temporal determinado para este estudo, são verificadas as políticas orçamentárias, arrecadação de recursos, despesas com pessoal e o histórico da UEL, UEM e Unioeste por meio da coleta de dados (federais e estaduais) e da verificação de relatórios que se encontram no site da SETI e são elaborados pelo GOS, bem como balancetes trimestrais disponibilizados nos portais da PROPLAN de cada instituição.

Para a abordagem do materialismo histórico dialético, método que orienta esta pesquisa, são utilizados autores como José Paulo Netto (1998 e 2011),

Karl Marx (2013) e Leandro Konder (2008). A escolha do referido método de investigação, como caminho para pensar e analisar o problema desta pesquisa se dá em função da concepção de mundo em movimento e inacabado que Marx propõe, o qual a dialética se define como um traço constitutivo da realidade. E essa dialética, destacada no materialismo histórico, parte do conceito de que o mundo não pode ser considerado um complexo de coisas acabadas, mas sim um processo de complexos onde só existe dialética se houver movimento, e só há movimento se existir processo histórico (SANFELICE, 2008).

Além disso, Marx empreende, após um longo processo de elaboração teórica, uma análise da sociedade burguesa que tem como objetivo a descoberta de sua dinâmica e estrutura, determinando o método adequado para analisar a realidade social (NETTO, 2011).

Sendo assim, de acordo com NETTO (2000), o conhecimento de padrões analíticos em uma pesquisa é o que garantirá um bom resultado da investigação:

[...] nenhuma formação teórico-metodológica é garantia de êxito na investigação. Ela é um dos componentes da investigação e deve ser um componente fundamental. Não há pesquisa rica feita por sujeito ignorante, mas só o sujeito culturalmente rico não constitui garantia para o êxito da pesquisa. Quase sempre nós temos uma noção muito linear da pesquisa, sobretudo quando a gente lê as teses. O sujeito formulou hipóteses, encontrou variáveis, fez uma pesquisa riquíssima. Quem faz pesquisa sabe que não é assim. Há idas e vindas, você abandona supostos, tem que reciclá-los, retificá-los, freqüentemente a hipótese inicial serviu só como um condutor que foi logo substituído quando você encontrou o rumo. (NETTO, 1998, p.94).

Além disso, ao trazer o pensamento de Marx a este estudo tem-se também o objetivo de analisar, em conformidade com suas categorias, o processo de reestruturação produtiva ocorrido no Brasil a partir dos anos 1980, que foi representado por uma nova dinâmica entre ciência e trabalho e que exigiu a formação de novos intelectuais, provocando reformas nos sistemas educacionais do Brasil e do mundo.

Este novo nível de racionalização do trabalho teve início nos anos 1980, mas ocorreu de maneira mais intensa a partir da década de 1990, o que passou a exigir do trabalhador brasileiro uma elevação do patamar mínimo de escolarização para a realização do trabalho simples e do trabalho complexo (NEVES e FERNANDES, 2002).

Neste ponto, Marx define em “O Capital” (2013) o trabalho simples:

Ora, assim como na sociedade burguesa um general ou um banqueiro desempenham um grande papel, ao passo que o homem comum desempenha, ao contrário, um papel muito miserável¹⁴, o mesmo ocorre aqui com o trabalho humano. Ele é dispêndio da força de trabalho simples que, em média, toda pessoa comum, sem qualquer desenvolvimento especial, possui em seu organismo corpóreo. (MARX, 2013, p.169).

Compreende-se que o trabalho simples é algo inerente a qualquer sociedade independente do seu nível de desenvolvimento econômico e social. Sobre o trabalho mais complexo, Marx o relaciona à ideia de proporcionalidade ou potência, indicando a relevância da quantidade de trabalho para o entendimento deste processo de racionalização.

O trabalho mais complexo vale apenas como trabalho simples potenciado ou, antes, multiplicado, de modo que uma quantidade menor de trabalho complexo é igual a uma quantidade maior de trabalho simples. Que essa redução ocorre constantemente é algo mostrado pela experiência. Mesmo que uma mercadoria seja o produto do trabalho mais complexo, seu valor a equipara ao produto do trabalho mais simples e, desse modo, representa ele próprio uma quantidade determinada de trabalho simples. (MARX, 2013, p.169)

Com isso, ao considerar o cenário da crise internacional de acumulação do capital iniciada nos anos 1970, seus desdobramentos até os anos 1990 (mesmo com a interferência massificada das ações dos governos neoliberais) e que perduram até os dias atuais, é possível verificar um movimento de reestruturação da base produtiva.

A reação burguesa aos problemas da acumulação capitalista na atualidade vem se consubstanciando, concomitantemente, na reconfiguração da base produtiva, na incorporação dos princípios do neoliberalismo aos projetos de desenvolvimento e na redefinição das estratégias e dos mecanismos de estruturação do poder nas diversas formações sociais. (NEVES e FERNANDES, 2002, p.21).

Desta forma, os conceitos relacionados à força de trabalho simples e complexa indicados por Marx viabilizam a percepção de que essa reestruturação do sistema educacional impulsionada pelas reformas ocorreu essencialmente em função da exigência de uma formação especializada da força de trabalho, que envolve aplicação da ciência e da tecnologia, embora o autor não tenha indicado explicitamente a ideia deste nível de escolarização.

Sobre a discussão que envolve as políticas orçamentárias, em especial o conceito e a evolução do orçamento público e os seus desdobramentos enquanto instrumento político, será realizada a partir da perspectiva de autores da área das finanças públicas como James Giacomoni e João Eudes de Bezerra Filho.

Para discutir as políticas educacionais no Brasil, esta pesquisa se ancora na concepção teórica de Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), que relacionam as políticas educacionais e organizacionais às decisões políticas, de modo que o conhecimento e a informação adquiridos constituem força produtiva direta, e influenciam objetivamente o desenvolvimento econômico. Isso ocorre por meio da associação entre ciência e técnica (trabalho), conforme mencionado na página anterior, que resulta em mudanças significativas nos processos de produção e transformações nos modos de vida e de trabalho em todos os setores da atividade humana. Ainda segundo o autor, estas transformações estimularam as referidas reformas nos sistemas educativos ocorridas principalmente dos anos 1990 em diante:

Com isso, a reforma dos sistemas educativos torna-se prioridade, especialmente nos países em desenvolvimento, tendo em vista o atendimento das necessidades e exigências geradas pela reorganização produtiva no âmbito das instituições capitalistas mundiais.

(LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI; 2012 p.31).

A partir deste momento Organismos Internacionais como o Banco Mundial começam a conquistar espaço por meio da prerrogativa de que “novos tempos requerem nova qualidade educativa” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI; 2012 p.31) e iniciam a publicação de diretrizes para a educação aos países em desenvolvimento, questão que é abordada no capítulo 2 deste trabalho.

Ainda no campo das políticas educacionais, Demerval Saviani nos direciona a uma problemática específica destes projetos educacionais: a matéria que se relaciona à formação do sujeito imerso neste contexto de reestruturação das forças de trabalho.

Para completar a análise desta etapa, Valdemar Sguissardi, articula um debate acerca das políticas para a educação superior com destaque para a atuação do estado no incentivo e ampliação do capital no Brasil por meio do que o autor denomina como políticas focais de curto alcance, que se

materializaram na concessão e implementação em larga escala do financiamento estudantil e da concessão de bolsas.

A produção de gráficos e quadros para a exposição dos dados quantitativos de maneira sistematizada será realizada com o objetivo de viabilizar a leitura didática e facilitadora da análise de algumas fontes de recursos financeiros das universidades estaduais paranaenses entre os anos de 2011 e 2018.

1.2 BALANÇO DA PRODUÇÃO

1.2.1 Legislação e Documentos

Com a finalidade de analisar as políticas orçamentárias vigentes, as prerrogativas legais e diretrizes institucionais relacionadas à UEL, UEM e Unioeste, bem como as dimensões do pleno exercício da autonomia de gestão financeira e patrimonial nestas universidades, serão apresentados por meio do quadro abaixo, alguns documentos e dispositivos legais que viabilizam a compreensão do contexto que envolve a temática deste estudo.

Os referidos documentos serão analisados tendo como premissa fundamental o que aponta Evangelista (2012, p.6), quando se refere ao fato de que “a perspectiva teórica do sujeito pode diferenciar-se daquela da fonte que estuda”, o que justifica a importância do contato direto do pesquisador com a fonte documental considerando, principalmente, o “fator tempo” (conforme já mencionado) que pondera o tempo em que o pesquisador acessa o documento e o tempo em que o mesmo foi produzido.

A mesma autora ainda complementa esta reflexão:

Se o documento existe fora do pesquisador, para que possa extrair dele dados da realidade é preciso que assuma uma posição ativa na produção de conhecimento: localiza, seleciona, lê, relê, sistematiza, analisa as evidências que apresenta. (EVANGELISTA, 2008, p.6)

Desta forma, o quadro abaixo traz as fontes documentais que foram analisadas para a construção deste estudo a partir das temporalidades subentendidas entre fonte e pesquisador, além de critérios relacionados à recomendação, instituição e alteração de políticas educacionais, financeiras e orçamentárias na educação superior pública e gratuita do estado do Paraná.

Quadro 1 – Lista de documentos e legislação utilizados nesta pesquisa.

Legislação/Documentos	Localização	Descrição
Decreto Estadual 18.110/1970	Art. 1 ao 16	Criação, sob a forma de fundação, da Universidade Estadual de Londrina.
Lei Estadual 9.663/1991	Art. 4	Transforma em autarquias as fundações estaduais que menciona e adota outras providências.
Constituição Federal de 1988	Art. 207	Institui que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.
	Art. 206	Expõe os princípios que informam o regime global da questão universitária e de compreensão para o art. 207, complementando-o.
	Art. 208	Enfatiza o poder o Estado em relação à educação.
	Art. 212	Estipula quantias fixas para a manutenção e custeio do desenvolvimento do ensino.
	Art. 213	Relação das atividades universitária de pesquisa e apoio financeiro do poder público.
Emenda Constitucional nº 95, 2016.	Art. 106	Instituição do Novo Regime Fiscal que congela os gastos públicos por vinte exercícios financeiros.
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN 9.394/1996	Art. 53 e 54	Referem-se exclusivamente a autonomia universitária.
Lei 11.079/2004	Art. 5 ao 13	Refere-se à instituição de normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Constituição Estadual do Paraná	Art. 180	Dá orientações para uma possível efetivação da autonomia universitária no Estado do Paraná.
Documentos da Universidade Estadual de Londrina	Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI	Missão, metas e ações.
Documentos da Universidade Estadual de Maringá	Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI	Missão, metas e ações.

Documentos da Universidade Estadual do Oeste do Paraná	Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI	Missão, metas e ações.
Decreto 6096/2007	Artigos 1 ao 8	Institui o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.
Lei Estadual 18.370/2014	Capítulo I	Institui a contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná.
Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Paraná (PLDO)	Capítulo II	Estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro do ano (2011 a 2018, no caso deste estudo).
Projeto de Lei Complementar 6/2015	Capítulo I	Institui o Regime de Previdência Complementar no Estado do Paraná.
Lei Estadual 18.661/2015 Plano Plurianual do Paraná (2016 a 2019)	Programa 8	Excelência no Ensino Superior - SETI
Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal	Capítulos II, III e IV	Planejamento, receita e despesa orçamentária.
Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964	Capítulo I	Estabelece normas para a elaboração e controle dos orçamentos, da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Decreto Estadual 3.728/2012	Íntegra	Determina a implantação do sistema RH Meta-4 para a gestão de gastos com pessoal para toda a administração do estado, inclusive as universidades estaduais.
Decreto Estadual 7.599/2013	Íntegra	Estabelece controle mais rígido sobre as despesas executadas pelos órgãos públicos do estado Paraná. No entanto, após importante mobilização dos sindicatos e grande negociação das universidades estaduais com as secretarias de governo, o governo retirou a obrigatoriedade das IES entrarem no Sistema Meta-4.
Decreto Estadual 10.406/2014	Íntegra	Determina que as despesas de pessoal dos Órgãos da Administração Direta, Órgãos de Regime Especial, Empresas Estatais Dependentes e Autarquias, incluídas as Instituições Estaduais de Ensino Superior – IEES, deverão ser processadas por

		intermédio do Sistema RH-Paraná – Meta4.
Decreto 25/2015, promulgado pelo governo do Paraná e publicado no Diário Oficial nº 9363.	Íntegra	Define as normas de execução orçamentária e financeira para o ano de 2015, condicionando a execução dos acréscimos de despesas de pessoal a uma justificativa do órgão bem como a autorização prévia do governo do Paraná, para efetivá-la. Além disso, o governo do Paraná manteve a obrigatoriedade de adesão ao sistema RH Meta-4 no texto do referido decreto.
<i>WORLD BANK. Financing education in developing countries – An exploration of policy options. Washington, DC: The World Bank, 1986.</i>	Completo	Documento do Banco Mundial sobre financiamento da educação em países em desenvolvimento publicado em 1986.
<i>WORLD BANK. Higher education: the lessons of experience. Washington, DC: The World Bank Group, 1994. (Series Development in Practice).</i>	Completo	Documento do Banco Mundial sobre lições de experiência na educação superior publicado em 1994.
<i>WORLD BANK. The financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms. Elaborado por D. Bruce Johnstone, com colaboração de Alka Arora e William Experton. Washington, DC: The World Bank, 1998.</i>	Completo	Documento do Banco Mundial sobre gestão e financiamento da educação superior, incluindo um relatório das reformas realizadas no mundo até a publicação, que ocorreu em 1998.
<i>WORLD BANK. Task Force on Higher Education and Society. Higher education in developing countries: peril and promise. Washington, DC: The World Bank, 2000.</i>	Completo	Documento do Banco Mundial sobre perigos e promessas para a educação superior em países em desenvolvimento, resultado de uma força tarefa sobre Educação Superior e Sociedade, publicado em 2000.

Fonte: Elaboração própria da pesquisadora.

A partir do pensamento dialético, ou seja, pelo modo de observarmos as contradições da realidade e de compreendermos essa realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação (KONDER, 2008), é possível verificar de forma objetiva os contrastes entre aquilo que se coloca como diretriz fundamental (leis, decretos e planos estratégicos, por exemplo) e aquilo que se vê enquanto prática no cenário real.

Desta forma, o exercício de análise das políticas e diretrizes contidas nas leis e documentos utilizados neste estudo e a observação do *modus operandi* das políticas de Estado, revela contradições que põem em discussão,

principalmente, aspectos relacionados a uma gestão verdadeiramente democrática das instituições pesquisadas, bem como gera dúvidas acerca da manutenção da autonomia de gestão financeira e patrimonial, dispositivo garantido na lei maior do Estado, a Constituição Federal de 1988.

1.2.2 Pesquisas Acadêmicas

Como parte das primeiras etapas de realização deste estudo, foram analisadas teses e dissertações relacionadas aos descritores: “Gestão Financeira”, “Autonomia Universitária” e “Políticas de Estado”. O objetivo deste levantamento foi realizar uma análise qualitativa acerca do tema deste trabalho, bem como amparar este estudo com pesquisas relevantes relacionadas à gestão financeira em universidades públicas e às práticas políticas do Estado na gestão destas instituições.

É importante destacar que a temática deste trabalho ainda é pouco explorada no campo da educação e, por esta razão, algumas produções aqui apresentadas são originárias de outras áreas como a engenharia e a gestão de políticas públicas, com o objetivo de amparar a pesquisa principalmente do ponto de vista econômico e financeiro.

As teses e dissertações descritas a seguir foram obtidas por meio de uma busca nas três plataformas a seguir: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), plataforma de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo (USP).

A primeira busca realizada nestas plataformas de produções gerou um índice altíssimo de trabalhos encontrados, sendo necessária a aplicação de mais filtros para refinar os resultados e viabilizar a verificação dos títulos. Desta forma, decidiu-se primeiramente por analisar pesquisas mais recentes (a partir do ano 2000), considerando especialmente que, sendo a gestão financeira nas universidades públicas e gratuitas o objeto deste estudo, torna-se coerente o levantamento de produções a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que dispõe sobre as principais prerrogativas acerca do planejamento, despesa e receita orçamentária no Brasil.

Em seguida, restringiu-se a localização geográfica para o Estado do Paraná no banco de dados da CAPES e na Biblioteca Digital Brasileira, com objetivo

de obter produções que, além de se relacionarem a temática geral deste estudo, estarem também ancoradas na legislação orçamentária paranaense, em especial no Plano Plurianual (PPA), que é promulgado a cada quatro anos pelo governo estadual e contém as principais diretrizes, objetivos e metas (inclusive o orçamento) a médio prazo, a serem seguidos pelo Estado ao longo de toda a gestão vigente. O Plano Plurianual está previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e é regulamentado pelo Decreto 2.829 de 1998.

A partir destes critérios de busca nos três bancos de dados em questão, alcançou-se como resultado um total de cinco dissertações e uma tese, que estão enumeradas no quadro abaixo, por ordem decrescente de ano:

Quadro 2 – Balanço da produção a partir da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, Banco de Teses e Dissertações da CAPES e Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo.

Ano	Plataforma	Categoria	Título	Autor	Instituição
2017	Banco de teses e dissertações da CAPES	Dissertação	Expansão e financiamento do ensino superior federal: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	SILVA, Jucilene Melandre da	UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
2014	Banco de teses e dissertações da CAPES	Dissertação	A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PARANÁ: financiamento e autonomia de gestão financeira nas universidades estaduais do Paraná	VORNES, Leomar	UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
2009	Banco de teses e dissertações da CAPES	Dissertação	O ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DO PARANÁ: financiamento e repercussões nas instituições públicas a UEM e a UEL em foco	COSTA, Surlene Rosa Candido	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
2002	Banco de teses e dissertações da CAPES	Dissertação	A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: de princípio fundante à orientações do Banco Mundial e a sua relação com as reformas atuais do ensino superior no Brasil e no Estado do Paraná	REIS, Luis Fernando	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
2001	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações	Dissertação	A plenitude da autonomia financeira e o ciclo orçamentário das universidades públicas do Estado do Paraná	PIRES, José Santo Dal Bem	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

2000	Banco de teses e dissertações da CAPES	Tese	POLÍTICA EDUCACIONAL E HEGEMONIA: a criação das primeiras Universidades Estaduais do Paraná na década de 1960	SHEEN, Maria Rosemary Coimbra Campos	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
------	--	------	--	--------------------------------------	-----------------------------------

Fonte: Elaboração própria da pesquisadora.

Com base nas produções levantadas, realizou-se uma análise geral destes resultados por meio da leitura de cada resumo e da verificação das possíveis intersecções com esta pesquisa, bem como destacou-se aquilo que este estudo pode trazer de inovador em relação à temática apresentada e aos trabalhos acima selecionados.

De modo geral, as produções possuem em comum a análise da execução orçamentária de determinada instituição de ensino superior pública articulada a uma nova configuração de políticas públicas ou leis no campo da educação, como ocorreu, por exemplo, no caso do estudo da Universidade Federal de Juiz de Fora, que analisou o impacto orçamentário na instituição a partir da adoção de políticas expansionistas como o REUNI, em 2003.

Estudos relacionados à análise do ciclo orçamentário e dos principais aspectos que orientam a concessão da autonomia de gestão financeira nas instituições de educação superior do Estado do Paraná são predominantes nas produções selecionadas para este balanço e, majoritariamente, apresentam proposta de aperfeiçoamento do sistema orçamentário das universidades bem como demonstram um déficit nos recursos mínimos necessários para a gestão e manutenção das atividades destas instituições.

Este fator, aliado à avaliação de modelos orçamentários e dos recursos de financiamento da educação superior pública no Paraná, também predominantes nos trabalhos descritos no quadro acima, contribuíram significativamente para a compreensão da adoção de certas políticas orçamentárias vigentes no período selecionado para esta pesquisa, como por exemplo, a priorização do pagamento dos serviços da dívida pública pelo governo do Estado, em detrimento da manutenção do investimento mínimo de recursos nestas universidades.

O que o presente estudo traz de inovador sobre as produções aqui apresentadas, relaciona-se à análise das políticas orçamentárias adotadas para as

instituições de educação superior pública do Paraná (em especial a UEL, UEM e Unioeste) implementadas e/ou vigentes no período que corresponde à gestão do governador Beto Richa (2011-2018). Ou seja, trata-se da produção de um trabalho que envolve especificamente as três referidas instituições do estado do Paraná. É importante ressaltar que não se trata de um estudo do sistema orçamentário ou do financiamento destas instituições, pois o que se propõe neste trabalho é compreender a influência das políticas orçamentárias e financeiras nas gestões das instituições envolvidas nesta pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E POLÍTICAS DE ESTADO

As implicações das políticas de estado no percurso da educação superior pública no Brasil fazem parte da discussão central deste capítulo, que detalha, em especial, a questão da influência do Banco Mundial nas tomadas de decisões neste nível de ensino, bem como os aspectos relacionados às mudanças de rumo nas políticas sociais educacionais.

2.1 LEVANTAMENTO HISTÓRICO ACERCA DA ORIGEM, ASPECTOS HISTÓRICOS, SOCIAIS E POLÍTICOS QUE CONFIGURAM A EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA

Nesta seção serão analisados os principais aspectos que caracterizam a educação superior pública no Brasil, a partir de um estudo que

envolve o cenário político econômico principalmente a partir dos anos 1990, passando pelas principais reformas, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional até os dias atuais, que contemplam contingenciamentos de verbas e uma proposta de programa de captação de recursos destas instituições públicas junto ao setor privado.

2.2 POLÍTICAS SOCIAIS EDUCACIONAIS E A AGENDA DO BANCO MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

A anulação das fronteiras entre o público e o privado (SGUISSARDI, 2015) em um cenário onde o Estado é provedor de instituições públicas de ensino superior e, ao mesmo tempo, abre as portas para as práticas neoliberais é o ponto de partida desta análise, que desenvolve uma discussão acerca das políticas sociais e de acesso à educação superior pública e gratuita, considerando as principais recomendações do Banco Mundial para este nível de ensino, bem como o atendimento às orientações do mesmo numa conjuntura predominantemente neoliberal.

Realiza-se a caracterização e um resgate histórico desta nova configuração do capitalismo que se convencionou chamar de neoliberalismo, bem como uma análise do papel do Estado no contexto desta nova fase de influência do capital. Em seguida, será articulada uma discussão sobre políticas sociais (e de expansão) para a educação superior no Brasil, relacionando-a com as principais orientações acerca das reformas educacionais a serem implantadas nos países em desenvolvimento por Organismos Internacionais, neste caso, o Banco Mundial.

Por fim, desenvolve-se a análise de alguns documentos do Banco Mundial que orientaram as principais políticas de abertura de mercado do sistema educacional brasileiro desde os anos 1990.

Considerando este cenário predominantemente capitalista bem como a ambiguidade da relação entre Estado e universidade, a internacionalização da educação superior que foi intensificada principalmente a partir da década de 1990 com o processo de globalização, contribuiria para o aumento da qualidade do ensino ou para a mercantilização do mesmo?

A partir desta questão, torna-se importante resgatar as origens do neoliberalismo, adotando como ponto de partida o final da Segunda Guerra Mundial,

que marcou o surgimento desta nova configuração do capitalismo na região dos Estados Unidos e da Europa, como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar social (*Welfare state* – esgotamento do padrão de acumulação), tendo este fenômeno como texto de referência “O caminho da servidão”, escrito em 1944 por Friederich Hayek, o qual aponta de maneira contundente que: “Apesar de suas boas intenções, a social democracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão – uma servidão moderna” (ANDERSON, 1995, p.9).

O neoliberalismo implementado na Inglaterra na década de 1970 objetiva se contrapor a esse Estado de bem-estar social que vigorou após a Segunda Guerra, ao compreender que o modelo de Estado protecionista à classe trabalhadora apresenta esgotamento, sobretudo, num contexto de ampliação da globalização dos mercados mundiais.

Para compreender a atuação do ideário neoliberal, esta seção aponta as ocorrências históricas mais relevantes relacionadas a reformas e crises econômicas que viabilizaram a ampliação da esfera de atuação do neoliberalismo.

A primeira delas é a crise global do petróleo, ocorrida em 1973, provocada pela regulação da produção desta fonte de energia e que viabilizou um período de recessão do capitalismo por conta da alta inflação e das baixas taxas de crescimento. Além disso, a disseminação de ideias relacionadas ao fato de que as raízes desta crise tinham origem nos sindicatos e no movimento operário contribuiu para prejudicar as bases de acumulação do capital por meio das reivindicações salariais e pressão política para que o Estado ampliasse a receita destinada aos gastos sociais (ANDERSON, 1995).

Aproximadamente duas décadas mais tarde, já no Brasil, observa-se que:

O país entrava efetivamente na onda neoliberal, ainda que tardiamente, absorvendo características do neoliberalismo de novo tipo, já respaldado pelos insucessos das experiências anteriores. A experiência brasileira incorporou vários elementos da Terceira Via. Assim, o processo de ajuste neoliberal atuou em algumas frentes, tal qual ocorreu em outros países. (MELO; FALEIROS, 2005, p. 177).

Desta forma, ao final dos anos 1990 surge a doutrina da Terceira Via como manifestação ideológica central, assumindo o papel de uma ideologia política que transformou as forças da esquerda moderada ao assumir discursos e práticas

da direita neoliberal de maneira não ortodoxa, abrindo desta forma, uma “Terceira Via” (GROPPO; MARTINS, 2008). O trabalhismo britânico sob a “tutela” de Tony Blair é trazido pelos mesmos autores como exemplo da práxis desta nova doutrina, que flexibiliza as práticas neoliberais mas não rompe com o capital, por meio da continuidade da supressão dos direitos sociais e do alinhamento à política externa estadunidense.

Neste contexto, os anos 1990 foram marcados como uma era de transformações intensas decorrentes de avanços tecnológicos e desenvolvimento dos sistemas de produção, mudanças na organização do trabalho, na compreensão do papel do Estado e nas modificações por ele operadas, bem como nas mudanças no sistema financeiro e, esse conjunto de transformações chamado de globalização (LIBÂNEO, 2012) ocorreu concomitantemente a uma reestruturação econômica no Brasil, marcada pelo avanço do neoliberalismo no país, que alterou a relação entre Estado e sociedade e instituiu mecanismos para diminuir a ação do Estado enquanto condutor da vida em sociedade (MELO; FALEIROS, 2005).

Este novo formato econômico foi intensificado pela aprovação da Reforma do Aparelho do Estado ocorrida em 1995, que se tornou “... instrumento de controle econômico e político da União sobre os estados e municípios, sendo um arcabouço legal e importante para a implantação da política neoliberal” (NASCIMENTO; SILVA; ALGEBAILLE, 2002, p.103) e que impactou de maneira significativa a esfera político social no país especialmente nas funções do Estado, naquilo que diz respeito ao provimento de um sistema de proteção social que minimizasse os efeitos do processo de acumulação do capital (SILVA, 2001).

O projeto desta reforma foi estruturado e “formalizado” com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente da república em 1994 e, no ano seguinte, o então Ministro da Administração e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser Pereira o encaminhou ao Congresso Nacional por meio do documento intitulado “Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, no qual constavam as diretrizes para esta abertura de mercado e a definição de metas neoliberais, tal como se observa no trecho do referido plano:

[...] o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma

distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, p.13).

A proposta de um Estado social liberal que não renunciaria às políticas de bem-estar social bem como não seria burocrata estava relativamente sólida e, ainda poderia estimular as empresas e o país ao que o ministro chamou de “competição generalizada”. Estas políticas neoliberais fundamentam-se na soberania do mercado capital sob o Estado, o qual deixa de desempenhar um papel intervencionista e responsável por garantir direitos sociais e foi considerado impeditivo ao pleno desenvolvimento econômico.

Segundo Libâneo, esta política consiste em um “neoliberalismo de mercado”:

Denominação de uma corrente doutrinária do liberalismo que se opõe ao social-liberalismo e/ou novo liberalismo (modelo econômico Keynesiano) e retoma algumas das posições do liberalismo clássico e do liberalismo conservador, preconizando a minimização do Estado, a economia com plena liberação das forças de mercado e a liberdade de iniciativa econômica. (LIBÂNEO, 2012, p.97).

O autor conduz a compreensão de que este novo projeto fornece elementos facilitadores para que a iniciativa privada obtenha a concessão/permissão de serviços que antes eram de responsabilidade do Estado e, por meio de parcerias entre o setor público e o setor privado assume as diretrizes para o desenvolvimento e progresso do país.

A partir deste momento e, principalmente no governo Lula (2003-2010), as políticas neoliberais expandiram sistematicamente a sua área de atuação na economia brasileira. No tocante às políticas para a educação superior, é importante observar que o Estado atuou de maneira contundente no incentivo e ampliação do capital em todo o país por meio de políticas focais de curto alcance (SGUISSARDI, 2015) e para isso, além das concessões realizadas por meio de instrumentos legais, implementou o financiamento estudantil e a concessão de bolsas, facilitando o acesso a educação superior privada e “justificando” o interesse em democratizar o acesso a este nível de ensino.

Essa reestruturação capitalista em um cenário de globalização afirma a necessidade e a intenção de minimização do papel/atuação do Estado, de

modo a desresponsabilizá-lo de investimentos no campo social viabilizando mudanças de grandes proporções, inclusive na educação, que passa a atender aos interesses do mercado. Com isso, de forma mais contundente, altera-se projetos educacionais para que estes atendam a uma formação do sujeito que corrobore com as demandas do capitalismo, em detrimento de uma formação para a plenitude da capacidade humana. Sobre a importância desta formação, Saviani (1991) analisa alguns elementos inerentes à mesma:

[...] a compreensão da natureza da educação enquanto um trabalho não-material cujo produto não se separa do ato de produção nos permite situar a especificidade da educação como referida aos conhecimentos, ideias, conceitos, valores, atitudes, hábitos, símbolos sob o aspecto de elementos necessários a formação da humanidade em cada indivíduo singular, (...) a partir daí, se abre também a perspectiva da especificidade dos estudos pedagógicos (ciência da educação), (...) que preocupa-se com a identificação dos elementos naturais e culturais necessários a constituição da humanidade em cada ser humano e a descoberta das formas adequadas ao atingimento deste objetivo. (SAVIANI, 1991, p. 19)

Compreende-se que a formação da humanidade na educação superior relaciona-se a um trabalho não material que contempla ideias, conhecimentos, valores e que, portanto, não pode ser mercadorizada.

Além do comprometimento da formação humanidade do indivíduo singular (SAVIANI, 1991), essa “nova estrutura” econômica também pode provocar sérias consequências sociais como o aumento da pobreza e do desemprego, em função da diminuição das prerrogativas previstas num Estado de bem-estar social. Ou seja, em suma, este projeto de ajuste neoliberal defende a redução do papel do Estado na regulação da economia, a partir do controle social.

Neste caso, sendo o Estado provedor e gestor da educação superior pública e gratuita, é possível observar uma evidente contradição que apresenta o aprofundamento do ideário neoliberal neste contexto, pois este mesmo Estado também financia a educação superior privada e, conseqüentemente fomenta, por meio de instrumentos legais, as políticas sociais educacionais em benefício do capital, que sustenta setor privado desta categoria.

2.2.1 Políticas Sociais para a Educação Superior no Brasil

Historicamente elitista e seletiva, a educação superior é um direito fundamental, porém não subjetivo, como é o ensino fundamental e, a mesma se

configura desta forma, em um direito que exige uma longa e necessária luta para garanti-la como direito universal.

Nesse sentido, a profunda desigualdade social presente no Brasil é fator determinante para manter o país no terço de menor cobertura ou taxa líquida de acesso à educação superior na América Latina, pois a mesma se mantém como de elite e alta qualificação para poucos e, ao mesmo tempo, apresenta características de “sistema” de massas e de baixa qualificação para muitos (SGUISSARDI, 2015).

Desta forma, de acordo com o mesmo autor, a hipótese de que a educação superior no Brasil vive um efetivo processo de transformação de direito ou “serviço público” em “serviço comercial” ou mercadoria é real e impede a democratização deste nível de ensino - ao menos da graduação - que não possui um planejamento estratégico ou plano nacional de educação que possa prever a expansão com participação majoritária de matrículas no setor público e controle (moderação) do crescimento no setor privado.

Este fenômeno educacional mercantil ocorreu em total consonância com Acordos Gerais de Comércio e Serviços - AGC/S, a agenda de organismos como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio - OMC e com as políticas neoliberais já em curso no Brasil, onde prerrogativas legais e políticas focais de curto alcance ao longo dos últimos anos, especialmente durante os governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que proporcionou a expansão do acesso à educação superior em instituições privadas, além de viabilizar a continuidade das medidas da Reforma do Aparelho do Estado, cuja materialização se iniciou com a promulgação da lei 11.079/2004, a lei das parcerias público-privadas, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Este processo de mercantilização da educação pode colocar em xeque a qualidade do ensino, pois a mesma “... passa a ser definida em função da resposta adequada que der às exigências do mercado, e não ao que lhe solicita a sociedade” (DIAS, 2017, p.102). Desta maneira é possível afirmar que a ascensão e consolidação hegemônica destas instituições privadas com fins lucrativos é uma das causas principais da crescente crise na educação superior, isto porque, o Estado, que deveria fiscalizar estas ações, é o maior incentivador das corporações de educação ao lhes oferecer incentivos e recursos para ampliarem o seu campo de

atuação no mercado, o que se comprova por meio da criação e expansão de programas como o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES (1999) e o Programa Universidade para Todos – PROUNI (2004), dos quais trataremos com mais detalhes nos parágrafos seguintes deste capítulo.

Baseado nisso, Roberto Leher (2019) sinaliza que a mercantilização da educação brasileira possui uma particularidade: o impulsionamento dos fundos de investimentos que promovem abertura de capitais, os quais são lastreados pelo PROUNI “que concedeu isenções tributárias para o setor educacional especificamente com fins lucrativos e pela inversão direta de recursos nas privadas mercantis” (LEHER, 2019, p.20) com a mediação do FIES.

Nesse sentido e com o objetivo de compreender de que maneira a pesquisa científica foi impactada por esta peculiaridade do modelo educacional brasileiro, o mesmo autor explica que, uma das origens desta problemática se dá na criação da referida OMC (1994), que estabeleceu um Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (ADPIC/ Trips) “que garante a propriedade intelectual de bens simbólicos e que tornam as regras de patentes ainda mais favoráveis às corporações” (LEHER, 2019, p.159). Na prática, esse longo período de propriedade intelectual freia o fortalecimento da pesquisa e desenvolvimento em domínios de muita relevância para os povos, “como a produção de fármacos genéricos de doenças que comprometem a saúde pública dos países” (LEHER, 2019, p.159).

Como produto dessa convergência de forças em favor do capital, a OMC incluiu nesse acordo os tratados de livre comércio de bens intangíveis como o conhecimento, a educação, a saúde etc. Desta forma, ocorre o que Leher (2019) pontuou como comodificação dos direitos sociais fundamentais e é neste cenário que a educação superior foi transformada como setor de serviço competitivo não exclusivo do estado.

A partir destes elementos infere-se que a produção técnico-científica (pesquisa), um dos principais pilares da educação superior ao lado do ensino e da extensão, torna-se uma das principais relações sociais afetadas por este modelo de ensino ofertado, o que reflete objetivamente em transformações econômicas e políticas, tal como aponta Libâneo:

[...] as mudanças econômicas, sociais, políticas, culturais e educacionais decorrem, sobretudo, da aceleração das transformações técnico-científicas. Em outras palavras, os acontecimentos do campo da economia e da política – como a globalização dos mercados, a produção flexível, o desemprego estrutural, também chamado de desemprego tecnológico, a necessidade de elevação da qualificação dos trabalhadores, a centralidade do conhecimento e da educação – teriam como elemento desencadeador as transformações técnico-científicas. (LIBÂNEO, 2012 p. 59).

Essa deficiência formativa dos sujeitos tende a agravar ainda mais a relação de dependência do Brasil em relação aos países desenvolvidos em função desta formação precária, tornando-o ainda mais dependente economicamente e, por conseguinte, sujeito aos ideais e interesses políticos e ideológicos internacionais – por exemplo as recomendações de Organismos Internacionais como o Banco Mundial. Como pano de fundo, vale ressaltar que a universidade pública não foi consolidada como direito universal, pois nem mesmo a Constituição Federal de 1988 dissertou sistematicamente sobre o tema. Por essa razão, a mercantilização da educação encontrou além do suporte do estado, os caminhos abertos para a sua expansão (LEHER, 2019).

Este movimento de expansão do acesso ao campo da educação bem como a abertura deste aos agentes de mercado foi inaugurado no Brasil com a promulgação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9.394/96 durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a qual foi posteriormente alterada pela Lei n. 12.796/2013 no que tange a proclamação da obrigatoriedade e universalização da educação básica, além de promover avanços significativos no acesso da pré-escola ao ensino médio.

O oferecimento da educação como bem de serviço por meio do próprio Estado, que assumiu a regulação o controle majoritário da gestão das políticas educacionais, ao mesmo tempo em que liberou a oferta da educação superior (com fins lucrativos) pela iniciativa privada, possui respaldo na LDBEN no seguinte artigo:

Art. 7º: O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal. (Brasil, LDBEN, 1996)

No caso específico da educação superior, a LDBEN foi o marco legal para a reforma deste nível de ensino, pois atendeu as recomendações de Organismos Internacionais como o Banco Mundial, além de viabilizar a expansão do modelo neoliberal, no qual a lógica mercantilista assume o protagonismo nas políticas de Estado. Como resultado deste processo, o ensino superior privado teve facilitado o seu crescimento, a um ritmo acelerado, ao mesmo tempo em que se reduziram drasticamente os recursos para a expansão e a manutenção das instituições públicas de ensino superior (AMARAL, 2003).

Neste contexto, ocorre a ampliação da atuação dos grupos educacionais consolidados no mercado, conforme explica Leher:

[...] grandes grupos educacionais dos países do núcleo do imperialismo passaram a ambicionar com vigor redobrado a ampliação de seus negócios em direção aos países ditos emergentes, notadamente aqueles que possuem pequena cobertura pública, como é o caso do ensino superior no Brasil. (LEHER, 2019, p.160).

Catani e Oliveira (2007) vão ao encontro desta prerrogativa acerca da LDBEN quando afirmam que a promulgação desta lei:

[...] promoveu a completa reestruturação da educação superior no país, em um processo que restringiu (e metamorfoseou) a atuação da esfera pública e ampliou a ação do setor privado, alterando de maneira significativa a identidade das IES, procurando tornar a educação um bem ou "produto", que os "clientes" adquirem no mercado universitário. (CATANI; OLIVEIRA, 2007, p.83)

O artigo 7º da LDBEN foi ratificado nos decretos que a regulamentam – 2207/97 e 2336/97 e, desta forma, cerca de uma década depois, como resultado deste “incentivo”, as Instituições de educação superior – IES com fins lucrativos abrem oficialmente o capital na Bolsa de Valores paulista por meio da participação acionária de fundos de investimento, em sua maioria, transnacionais, oficializando desta forma, a consolidação hegemônica destas empresas (SEMESP, 2007).

Valdemar Sguissardi (2014) elaborou “um estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil – 2002-2012” a pedido da Secretaria de Ensino Superior do Ministério de Educação do Brasil – SESU. Este relatório revela dados relevantes acerca da ampliação e consolidação destas instituições privadas, comparando com dados relativos às universidades

públicas. No ano de 2012, por exemplo, as matrículas de graduação (presencial e a distância), correspondiam a 7.037.688, distribuídas da seguinte forma: 26,9% nas IES públicas e 73,1% nas privadas. Sobre a abertura de capital mencionada no parágrafo anterior o autor explica que, com base em dados divulgados por Infomoney, 28 de março de 2014, de março de 2012 a março de 2014, enquanto o total das empresas da BM&FBovespa teve 23% de desvalorização de suas ações, a Kroton Educacional teve cerca de 300% de valorização, e a Estácio Participações cerca de 250%” (SGUISSARDI, 2014, p. 8).

Ainda com base neste mesmo estudo, Marco Antonio Dias (2017) aponta que já em 2016 mais de 80% das instituições de ensino superior tinham fins lucrativos e comerciais e possuíam “... em suas empresas mantenedoras grupos econômicos poderosos nacionais e estrangeiros e inclusive uma divisão do Banco Mundial, *The International Finance Corporation*”, que controlam as matrículas da maioria dos estudantes do país.

É importante destacar que o ajuste neoliberal no campo da educação superior viabilizado pela abertura de capital das empresas deste segmento ao mercado, teve o pontapé inicial do governo brasileiro ainda no final dos 1990. A implementação de programas de incentivo e apoio à ampliação de vagas neste nível de ensino foi determinante para essa abertura de mercado do sistema educacional, já que as instituições privadas passaram a ser financiadas com capital público.

Em princípio a expectativa dessa abertura era a de democratização do acesso a este nível de ensino. Por iniciativa do Estado, com este propósito e, em certa medida, para responder às pressões da sociedade, implementou-se o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES (1999) e o Programa Universidade para Todos – PROUNI (2004).

O primeiro consiste em um programa do Ministério da Educação – MEC com o objetivo de financiar a educação superior em nível de graduação para estudantes regularmente matriculados em cursos superiores privados no qual, para ser contemplado pelo benefício, é necessário fazer parte de um curso que tenha uma avaliação positiva determinada pela mesma instituição que concede o financiamento – neste caso, o MEC. O FIES foi criado durante a gestão do presidente FHC (1995-2002), por meio da Medida Provisória nº 1.827-1, de 24 de junho de 1999 e que foi regulamentada pela Lei 10.260/2001 de 12 de julho de 2001.

Desde a promulgação desta lei ocorreram diversas alterações no texto que foram, aos poucos, diminuindo as exigências para a concessão do financiamento ou bolsa. Estas mudanças podem ser notadas quando se observa a adoção de medidas que vão desde a redução dos juros de financiamento a cada ano, até a flexibilização das regras de adesão ao programa, que atualmente permite, por exemplo, que o candidato participe do FIES e do PROUNI simultaneamente.

No ano de 2010 o FIES assumiu um novo formato por meio de algumas concessões de grande peso como a forte redução da taxa de juros para o financiamento estudantil, a qual chegou ao patamar de 3,4% ao ano (no início de 2006 os contratos chegaram a taxas de 9% ao ano) e o aumento do período de carência para 18 meses, que veio junto com a possibilidade de os estudantes financiarem até 100% do curso e de realizarem a inscrição no programa em qualquer época do ano.

Essa significativa abertura do FIES tornou evidente a opção do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) em fortalecer e dar continuidade às políticas neoliberais inauguradas na gestão anterior e mostrou que essa ampliação de vagas na educação superior, aparentemente resultante de um processo de democratização do acesso a este nível de ensino, na verdade encobre a intenção do Estado de abrir as portas do sistema educacional para as grandes corporações, permitindo que estes agentes de mercado controlem e acelerem o processo de mercantilização do ensino, indo ao encontro das demandas do capital e da obtenção do lucro pela venda desta mercadoria: o ensino (GASPAR E FERNANDES, 2015).

O programa PROUNI que foi criado pelo governo federal em 2004 e regulamentado pela Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005, tem como objetivo a concessão de bolsas de estudo parciais e integrais a estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições de ensino superior privadas. Os candidatos são selecionados através das notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e precisam ser oriundos de escolas públicas ou bolsistas integrais em escolas privadas. Em troca, o governo federal concede isenção de tributos às instituições que aderirem ao programa.

Ainda na esteira da abertura de mercado do sistema educacional, o governo federal resolveu, em 2008, articular os recursos do FIES com a concessão das bolsas parciais do PROUNI e, para isso, publicou a Portaria Normativa nº 02, de

31 de março de 2008 que significou, na prática, que o estudante que conseguisse apenas 50% do financiamento de seus estudos através do FIES, poderia adquirir o restante candidatando-se ao PROUNI. Desta forma, completa-se o projeto de ajuste neoliberal por meio da transferência de recursos do fundo público para o fundo privado da educação, alimentando ainda mais a acumulação de capital das corporações que atuam neste campo.

2.2.2 A agenda do Banco Mundial para a Educação Superior no Brasil

O Banco Mundial surgiu na década de 1940, na Conferência de Bretton Woods³ "... com a finalidade de articulação de uma nova ordem mundial no pós-guerra, no sentido de garantir estabilidade econômica e a segurança do capitalismo" (LIMA, 2002, p.42).

A presente pesquisa revela que, muito além de ser uma instituição financeira que realiza empréstimos a países de economia periférica por meio de ações travestidas de caráter humanitário, o BM interfere diretamente nas políticas educacionais brasileiras com a finalidade de obter lucro com a formação de capital humano direcionado às demandas capitalistas.

Posto isso, é importante destacar que se trata de um organismo internacional que fez parte de uma conferência denominada Consenso de Washington, que foi organizada em 1989 pelo Instituto de Economia Internacional – *Institut for International Economics* – (IIE) na cidade de Washington - EUA e que, de acordo com Dias (2017) teve como princípios fundamentais a privatização, liberalização econômica, desregulamentação e controle da inflação e do déficit público.

O consenso de Washington foi uma criação do final da década de 1980 de três instituições com base na capital dos Estados Unidos: Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o tesouro dos EUA. Seus princípios foram consolidados por John Williamson. Ele defendeu a redução da intervenção do estado, a desregulamentação da economia, uma liberalização sem limites e a privatização, sem se preocupar com questões de justiça social e de emprego. (DIAS, 2017, p.17).

³ A Conferência de Bretton Woods ocorreu em 1944 e definiu as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo com a finalidade de gerir as relações monetárias entre os países independentes.

Com isso, os países em desenvolvimento confiaram na prosperidade social prometida, mas se depararam com a contradição da ausência de poder decisório e da contrapartida compensatória pela abertura de suas economias. Desta forma os países desenvolvidos consolidaram ainda mais suas políticas protecionistas e reduziram o investimento em projetos de cooperação (DIAS, 2017).

No Brasil, a incorporação da temática relacionada à internacionalização da educação superior ocorre e ganha força nos 1990, concomitantemente ao fenômeno da globalização. A influência do Banco Mundial ocorre por meio de recomendações publicadas em forma de documentos e que expressariam um interesse e apreço do Banco pela qualidade da educação neste nível de ensino.

Desde os anos 1980 o BM tem intensificado as recomendações acerca das políticas para o campo educacional nos países de economia periférica ou em desenvolvimento e, existem três documentos que, em suma, disseminam teses que dão respaldo aos governos que decidirem aderir ao projeto de ajuste neoliberal do sistema público educacional, que são os seguintes: *Financing education in developing countries – An exploration of policy options* (WORLD BANK, 1986), de 1986; *Higher education: the lessons of experience* (WORLD BANK, 1994), de 1994; e *The financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms*, (WORLD BANK, 1998).

O primeiro deles aponta para a defesa da tese do maior retorno privado e social dos investimentos em educação básica que o dos investimentos em educação superior a qual foi revisada (ou rejeitada) 14 anos depois no documento *Higher education in developing countries: peril and promise* (WORLD BANK, 2000), resultado de uma parceria entre o Banco Mundial e a Unesco (SGUISSARDI, 2015).

O segundo disserta sobre a crise universitária e o déficit público crônico devido à dimensão do fundo público destinado à educação superior, especialmente o “modelo europeu” de universidade, e propõe a chamada “universidade de ensino” onde a pesquisa científica, sua principal atividade-fim seria descartada. Além disso, recomenda maior diferenciação institucional por meios privados (expansão de matrículas e IES), bem como a diversificação de fontes de financiamento, contemplando a participação dos estudantes neste processo.

A publicização do referido documento, que em português significa “O Banco Mundial e a Educação Superior: lições derivadas da experiência” tornou-se

referência sobre a educação superior dos países capitalistas dependentes. Acerca deste protagonismo, Leher (2019) explica as pretensões da divulgação destas diretrizes:

[...] pretendem restabelecer o status da chamada Teoria do Capital Humano e, desse modo, atualizar uma doutrina ideológica capaz de assegurar aos intelectuais coletivos do capital a hegemonia sobre o futuro da educação mundial. (LEHER, 2019, p.161)

Em decorrência da publicação deste documento, o mesmo autor aponta para o surgimento de fortes movimentos de resistência e contra a mercantilização da educação.

As lutas altermundistas que transtornaram os países do Grupo dos 7 (Seattle, 1999, em luta contra os acordos da OMC; Fórum Social Mundial, 2001 e seguintes) demonstraram que setores dos trabalhadores e da juventude não estavam dispostos a aceitar passivamente o controle da educação e dos direitos sociais em geral pelo grande capital. Essa pressão sobre os governos freou a regulamentação da liberalização da educação na Rodada de Doha, estagnada desde 2001. (LEHER, 2019, p.160)

No entanto, o Banco Mundial operacionalizou uma mudança de estratégia apoiando-se na expressão fundamental destes próprios movimentos: o BM passa a se escorar na premissa de que a educação é um bem público e acrescenta o “global” como qualificação para a mesma, ou seja, a educação deve ser entendida como um bem público global, o que indica que:

A inclusão do adjetivo ‘global’ significa, de fato, que o bem público global será aquele desenvolvido em um pequeno grupo de países, que passa a ser considerado como modelo de qualidade a ser imitado no mundo inteiro. (DIAS, 2017, p.101)

Neste contexto, segundo o mesmo autor, a qualidade é compreendida como a resposta adequada que a mesma oferecer às exigências do mercado e não dos indivíduos em sociedade. Mesmo assim, na prática, essa definição poderia se basear na oferta gratuita de educação para os indivíduos como política social, porém o que o referido Organismo Internacional sustentou foi que essa gratuidade pode ter origem tanto do setor público quanto do setor privado. Esta prerrogativa foi publicizada no documento acima mencionado *The financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms*, (WORLD BANK, 1998) que, além de ratificar as recomendações previstas nos documentos anteriores, ainda sugere que as reformas educacionais propostas estariam muito mais voltadas para o mercado do que para a propriedade pública, devido ao

crescimento do capitalismo de mercado e aos princípios neoliberais. Desta forma, o Banco Mundial evidencia a sua nova tese de que o ensino superior apresenta todas as condições para se subordinar às forças do mercado, pois o mesmo seria um bem antes privado do que público.

Coincidência ou não, é nesse contexto que se inicia o desmonte da educação pública federal no Brasil por meio da edição dos decretos já mencionados (2.207/97 e 2.306/97) que abrem legalmente as portas para a mercantilização da educação superior no país, a qual culmina com a abertura de capital destas, em 2007, formando um oligopólio no setor⁴.

Neste mesmo período, Paulo Renato de Souza, o então Ministro da Educação (1995-2002) e ex-vice-diretor de outro organismo multilateral, o Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) assume a “liderança” desse desmonte ao não criar nenhum Instituto Federal de Educação Superior - IFES ao longo de dois mandatos presidenciais, além de congelar recursos financeiros (incluindo salários).

Em relação às medidas econômicas, o mesmo ratificou a opção pelo movimento de ajuste neoliberal ao reduzir e privatizar os sistemas de seguridade social, flexibilizar as relações de trabalho e, finalmente, retirar o controle estatal sobre empresas e serviços para a exploração privada e geração de lucros.

A partir da prática das medidas acima mencionadas, é possível associar as ações subsequentes do governo federal em relação à educação superior pública, desde 1997, com o que Laval (2004) chama de novo modelo de enquadramento, que é a categorização da educação como um bem de capital, o que vai ao encontro do que indica o documento *The financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms*, (WORLD BANK, 1998) ao evidenciar que o ensino superior apresenta os requisitos necessários para se subordinar às forças do mercado.

É possível notar que a estratégia do Banco Mundial de atribuir um caráter humanitário às recomendações para o sistema educacional, expressando uma suposta preocupação com a qualidade do ensino, se dissolve por completo quando se nota o alinhamento de uma educação neoliberal com a minimização das

⁴ A abertura de capital das maiores empresas educacionais à época, Kroton e Estacio, ocorreu a partir do ano de 2007, conforme aponta reportagem do UOL Economia. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/07/02/ult1913u71664.jhtm>. Acesso em: 10 novembro 2020.

responsabilidades inerentes ao Estado acerca da educação, o que favorece objetivamente o desenvolvimento do setor privado.

O cenário de expansão neoliberal possibilitou, a partir dos anos 1990, a ascensão de dois fenômenos aparentemente independentes: a internacionalização da educação superior, que foi impulsionada pela globalização e liderada pelas diretrizes do Banco Mundial, e a implementação, pelo Estado, de políticas sociais educacionais de curto alcance para o mesmo nível de ensino, que permitiu uma ampliação de grandes proporções do acesso ao ensino superior em instituições privadas.

Acerca do fenômeno da internacionalização da educação superior, vale destacar como exemplo a parceria com corporações estrangeiras como o grupo Santander⁵, que “... canalizou o fundamental dos seus recursos de responsabilidade social⁶ para a educação superior promovendo o que o Banco Mundial chama de ‘boas políticas’” (LEHER, 2019, p.116-117).

No Brasil, uma das atividades de internacionalização acadêmica de maior visibilidade do referido grupo é o Prêmio Santander de Empreendedorismo e de Ciência e Informação (que foi reformulado em 2019 passou a se chamar “Empreenda” que tem a finalidade de difundir o *ethos*⁷ empreendedor e que realiza a concessão de milhares de bolsas de pós-graduação, constituição de cátedras e a difusão de tecnologias de informação e comunicação por meio do portal Universia e da Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes (LEHER, 2019, p. 117).

Os prêmios são realizados pelo Santander Universidades-Universia Brasil e destinados a graduandos, pós-graduandos e pesquisadores-doutores. O prêmio de empreendedorismo “tem como objetivo apoiar e reconhecer o desenvolvimento de projetos de estudantes com perfil e postura empreendedora”. Já o prêmio de Ciência e Inovação pretende estimular a produção científica e apoiar iniciativas de relacionamento entre instituições de Ensino Superior (IES) e o setor empresarial. (LEHER, 2019, p.117)

Este exemplo evidencia o objetivo deste programa de aproximar as universidades das empresas, neste caso, com o foco no agronegócio (proteína animal, insumos, sementes, defensivos etc.), e demais setores relacionados a este

⁵ O Banco Santander “lastreia grande parte da produção de carne no Brasil (Marfrig, Minerva e JBS) e é instituidor da Universia, maior rede universitária do mundo. (LEHER, 2019, p.116).

⁶ O conceito de responsabilidade social está relacionado a empresas partícipes da sociedade, mas que não necessariamente contribuem para a resolução de problemas sociais, bem como não estão fundamentalmente relacionadas com uma conduta corporativa ética e responsável (BOLAN; MOTTA, 2007, p.205).

⁷ Expressão em grego que significa conjunto dos costumes e modos de comportamento.

segmento e de que modo corporações como o Grupo Santander instituem uma difusão positiva de sua imagem no interior das universidades públicas por meio da concessão dos benefícios acima mencionados.

O que precisa ficar claro é que estas mesmas corporações servem aos interesses do mercado e estão em plena harmonia com os anseios de seus acionistas, que objetivam a formação de capital humano direcionado às demandas mercadológicas para a obtenção do lucro.

Esta contradição indica um conflito social entre universidade e corporação, pois coloca em evidência interesses distintos, onde de um lado têm-se as regras do mercado determinando a direção da formação do capital humano e, por consequência transformando a educação e a produção científica em serviços subordinados à exploração comercial, e de outro existe a universidade pública que é um espaço de livre produção e socialização do conhecimento além de possuir a autonomia como princípio constitucionalmente garantido.

Nesse sentido, Dias (2017) ajuda a compreender a amplitude deste princípio:

A ideia de autonomia implica vários elementos: liberdade de pesquisa, liberdade de ensino, poder de autogestão. Desde o início da existência das universidades, na Idade Média, até os dias de hoje, a liberdade e a autonomia fazem parte do conceito de universidade. As universidades e os estabelecimentos de ensino superior, em geral, devem tomar seus destinos em suas mãos, organizar sua gestão, administrar seus recursos, ser livres, pesquisar e organizar o ensino que ministram. (DIAS, 2017, p.121)

Diante disso, por meio da análise dos referidos documentos produzidos pelo Banco Mundial percebe-se que há a defesa da premissa de que este organismo busca a implantação de políticas que objetivam uma “qualidade global” do ensino para o sistema educacional:

[...] todo atributo de ‘pertinência’ com respeito a uma sociedade concreta, restando unicamente o atributo de ‘qualidade’ como único atributo eventualmente controlável pelos estados nacionais, e é aí onde o Banco Mundial propõe que se adote um critério também global de ‘qualidade’. Critério que, no marco da CMES de 2009, deveria ser tomado de um documento de 2005 da OCDE (não se trata de um documento da UNESCO) intitulado ‘Diretrizes para a qualidade e a prestação transfronteiriça de ensino superior’. (GUARGA, 2009, p. 5).

Para alcançar esta “qualidade global” a qual o BM se refere, é preciso, de acordo com o próprio organismo internacional, considerar a educação

como um “bem público global” – expressão que se faz presente na maioria dos documentos publicizados pelo mesmo – o que significa, conforme já indicado anteriormente neste capítulo, que não necessariamente o setor público fará a oferta gratuita de educação para os indivíduos e sim que esta gratuidade pode ter origem também no setor privado (WORLD BANK, 1998).

Desta forma, as políticas sociais educacionais de curto alcance, como o FIES e o PROUNI, inauguradas no Brasil a partir de 1999 e caracterizadas neste capítulo como fenômenos aparentemente independentes da internacionalização da educação superior, passam a fazer sentido neste contexto global, ao qual segundo Dias (2017) o BM buscou forçar este nível de ensino a adotar critérios rígidos de qualidade que, na prática, convêm a um grupo exclusivo de países. Ou seja, “a inclusão do adjetivo ‘global’ significa, de fato, que o bem público global será aquele desenvolvido em um pequeno grupo de países, que passa a ser considerado como modelo de qualidade a ser imitado no mundo inteiro” (DIAS, 2017, p.101).

Ao estreitar o olhar para estes dois fenômenos que se apresentam como um discurso travestido de boas intenções percebe-se que ambos possuem como objetivo comum a mercadorização⁸ do sistema de educação no país e que, a atuação do Estado como agente regulador das políticas e diretrizes educacionais não atende às necessidades e demandas da educação superior pública e gratuita. Pelo contrário, o que se percebe, principalmente a partir da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva é um escancaramento quase absoluto de portas para as grandes empresas de ensino superior privado via políticas públicas de Estado já mencionadas neste capítulo como o FIES, PROUNI, a promulgação, em acordo e obediência ao FMI da lei 11.079/2004 que regulamenta as parcerias público-privadas e a influência do Banco Mundial no fortalecimento do atual modelo de expansão da educação superior no Brasil, que trata a educação como serviço que atende às demandas do mercado.

Em 2008, já no segundo mandato do governo Lula, Sguissardi descreve a evolução da educação superior neste período:

A multiplicação dos campi das IFES, a criação recente de mais 12 universidades federais em diversos estados do Brasil, beneficiando importantes regiões metropolitanas, mas especialmente do interior do

⁸ Sguissardi (2008) denomina como mercadorização o processo de expansão do mercado da educação superior.

país, e, certamente, o REUNI deverão ter importante impacto nos números referentes às instituições e matrículas do setor público federal. Mas, infelizmente, seu efeito sobre a participação percentual do setor público no total de IES e de matrículas será diminuto diante do muito mais expressivo crescimento do setor privado, especialmente representado pelo sub-setor particular ou privado/mercantil. (SGUISSARDI, 2008, p.996)

A partir da análise das políticas para a educação superior realizada neste capítulo, especialmente aquelas referentes à atuação do Banco Mundial e do consequente processo de abertura do mercado para os grandes grupos educacionais que comercializam a educação alinhados ao mercado especulativo, bem como corporações que se aproximam das universidades com o objetivo de formar capital humano direcionado às suas próprias demandas, como o já mencionado Grupo Santander, observa-se que o predomínio dos interesses capitalistas sobre uma formação universitária livre, realizada numa instituição pública, autônoma, de livre produção e socialização da produção científica parece um fato inevitável e desafiador.

As reformas estruturais educacionais recomendadas pelo Banco Mundial seguem essencialmente uma lógica economicista e mercadorizada (SGUISSARDI, 2008) especialmente quando se considera que, as principais teses do mesmo estão relacionadas à maior diferenciação institucional por meios privados (expansão de matrículas e IES), diversificação de fontes de financiamento e o reconhecimento de que o ensino superior apresenta todas as condições para se submeter às forças do mercado, pois este seria, na prática, um bem antes privado do que público.

Ou seja, o BM representa a agenda de mercado do grande capital e utiliza as recomendações contidas nos documentos que produz como estratégia para inserir países em desenvolvimento como o Brasil, no contexto competitivo mundial do sistema educacional privado, com objetivos destoantes das práticas educacionais já mencionadas neste capítulo, em que Saviani (2011) explica a importância da formação da humanidade em cada indivíduo singular, num contexto em que produto não se separa do ato de produção e cuja finalidade é promover uma educação de qualidade e emancipatória.

Nesse sentido, infere-se que as políticas sociais de Estado do Brasil, em total consonância com os interesses capitalistas, seguiram à risca as recomendações do BM ao implementar a partir da década de 1990, o projeto de

ajuste neoliberal por meio da transferência de recursos do fundo público para o fundo privado da educação, alimentando e fortalecendo a acumulação de capital das grandes corporações.

Sendo assim, há que se ater para o seguinte questionamento: como o Estado, que acompanha a agenda do Banco Mundial e prioriza o fortalecimento de instituições de ensino superior privado por meio de políticas sociais focais de curto alcance, também realiza a gestão de instituições de educação superior pública, gratuita, com espaços livres e independentes de produção de conhecimento científico?

3 ORÇAMENTO PÚBLICO E ANÁLISE DOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DA UEL, UEM E UNIOESTE

Tendo em vista a garantia constitucional e a regulamentação ordinária da autonomia universitária, realiza-se neste capítulo uma conceituação de orçamento público e planejamento orçamentário das IEES/PR com o objetivo de compreender os caminhos percorridos pelo orçamento público destinado às universidades estaduais envolvidas neste estudo.

Em seguida serão apresentados os dados de criação, atuação e gestão da UEL, UEM e Unioeste bem como uma análise de seus principais documentos institucionais, com a finalidade de compreender se as diretrizes e estratégias destas universidades estão alinhadas às prerrogativas relacionadas à autonomia universitária, especialmente à autonomia financeira e de gestão patrimonial previstas em lei (Constituição Federal de 1988 e LDBEN) e às políticas financeiras e orçamentárias praticadas pelo governo do Paraná.

3.1 ORÇAMENTO PÚBLICO E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DAS IEES/PR

As instituições analisadas neste estudo (UEL, UEM e Unioeste) seguem as indicações, para a elaboração e planejamento dos seus respectivos orçamentos, das diretrizes e políticas nacional e estadual contidas na seguinte legislação: CF/88, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Constituição Estadual do Paraná, Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e no Plano Plurianual no Paraná (PPA).

Baseado nestas fontes define-se ordinariamente o orçamento público como um documento de publicação periódico das ações governamentais acerca das receitas e despesas do governo, prerrogativa esta que é prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) a qual estabelece, além de outras providências, as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Desta forma entende-se que, para a Administração Pública, o orçamento constitui um dos mais clássicos mecanismos de planejamento e execução do dinheiro público (CARVALHO, 2010).

Para compreender a maneira pela qual se define determinado orçamento público, é necessário destacar que o mesmo é autorizado, programado e executado por meio do que se chama de “ciclo orçamentário” ou “processo orçamentário” que, segundo Giacomoni (2010) passa pelas seguintes fases:

- a) elaboração da proposta orçamentária;
- b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária;
- c) execução orçamentária;
- d) controle e avaliação da execução orçamentária.

Nesse sentido, a análise das fontes orçamentárias a ser realizada nesta seção contemplará a indicação das principais fontes internas e externas de captação de recursos para a UEL, UEM e Unioeste.

Burkhead (1971) afirma que orçamento é mais do que um simples plano de administração do setor governamental e reflete, necessariamente, a distribuição relativa do poder econômico e político da sociedade. Neste viés, o autor ainda indica que o orçamento se desenvolveu como um instrumento de controle democrático sobre o Executivo e que o poder financeiro se fixou no Legislativo com o objetivo de evitar que o Executivo instituísse impostos de maneira arbitrária.

Com isso, assumindo o orçamento público como instrumento de controle político, Giacomoni (2010, p. 87) descreve a composição do mesmo ao

afirmar que: “O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro e administrativo”, de onde se pode destacar o controle contábil, que conduz a gestão financeira, o econômico, que pode direcionar as principais prerrogativas estruturais do sistema e o controle financeiro, aquele que efetivamente realiza o processo de execução orçamentária.

Desta forma, cabe às universidades estaduais paranaenses, neste caso a UEL, UEM e Unioeste, a elaboração, coordenação e acompanhamento de suas respectivas propostas orçamentárias anuais, por meio do levantamento de todas as fontes prováveis de receitas, análise de recursos financeiros disponíveis e despesas a realizar, bem como a obtenção do montante de recursos provenientes de órgãos municipais, estaduais e federais. O fim desse processo culmina com o envio da Proposta Orçamentária Anual de cada instituição ao Executivo Estadual, com o objetivo de elaborar a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Paraná que, por sua vez, subsidia a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Acerca do planejamento orçamentário, cabe ressaltar que o mesmo se associou ao orçamento público a partir da promulgação da Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964, que viabilizou a inserção de todas as receitas e despesas orçamentárias públicas à Administração Pública Federal. Desde a publicação desta lei, o orçamento foi submetido a diversas alterações com o objetivo de atender aos interesses e políticas praticados pelo Estado.

De acordo com Giacomoni (2010) a evolução conceitual do orçamento público tem duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno. Segundo o autor, a principal função do orçamento público tradicional era o controle político sobre o executivo.

O mesmo autor sustenta que, entre a transição do orçamento tradicional para o orçamento moderno, ocorreu o orçamento de desempenho (*performance budget*) ou por realizações, que se define como:

[...] aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa.
(GIACOMONI, 2010, p. 58).

Ainda no contexto deste conceito, Bezerra (2012) explica que no orçamento de desempenho busca-se o conhecimento das coisas que o governo FAZ

e não das coisas que o governo COMPRA, ou seja, não há vinculação ao que foi planejado pelo Estado.

Com o passar do tempo o orçamento de desempenho evoluiu para o orçamento moderno, também chamado de orçamento-programa, que é considerado por Bezerra (2012) um recurso de planejamento que viabiliza a identificação de programas, projetos e atividades que o governo pretende realizar, além das metas e resultados esperados, com o objetivo de oferecer maior transparência nos gastos públicos.

Giacomoni (2010, p.165) traz o seguinte conceito das Organizações das Nações Unidas (ONU) para orçamento-programa:

[...] um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte, etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento às funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza.

Para ilustrar as principais diferenças entre os dois tipos de orçamento abordados neste capítulo, segue abaixo um quadro comparativo, que é parte do livro “Orçamento público”, de James Giacomoni (2010).

Quadro 3 – Principais Diferenças entre o Orçamento Tradicional e o Orçamento-Programa

Orçamento Tradicional	Orçamento-Programa
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1. O Orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.	3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.

5. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.	5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6. Principal critério de classificação: funcional-programático.
7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como os resultados.	7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: (Giacomoni, 2010, p. 170).

Para compreender o processo de gestão deste orçamento, Giacomoni (2010) indica que a função orçamentária, enquanto função administrativa é composta de um sistema e de um processo orçamentário que se complementam, onde a lei orçamentária se define como:

[...] a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário. Ao contrário do que acontecia no passado, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos vão possibilitar a própria elaboração orçamentária. (GIACOMONI, 2010, p. 206).

Esta função orçamentária é representada por um sistema que é formado por 3 leis: o Planejamento Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) se constituem na elaboração e execução do orçamento, aonde o PPA seria o “planejamento estratégico”, a LDO o “planejamento tático” (com as diretrizes para a definição do orçamento anual) e a LOA representa a execução deste processo orçamentário.

A partir desta ideia de função orçamentária compreende-se que o papel do Estado no planejamento das finanças públicas é fundamental na destinação das receitas, e que a análise das políticas de gestão praticadas pelo mesmo viabiliza o entendimento do caminho escolhido pelo governo do Paraná na condução dos recursos públicos as universidades estaduais.

Baseado na compreensão do conceito, da função e do caminho do orçamento público no âmbito do estado do Paraná, será realizada na seção a seguir uma análise dos principais documentos institucionais das universidades participantes desta pesquisa, com o objetivo de articulá-la com a legislação vigente a partir da

perspectiva da autonomia universitária, especialmente a autonomia de gestão financeira e patrimonial.

3.2 CRIAÇÃO, ATUAÇÃO E GESTÃO DA UEL

A Universidade Estadual de Londrina - UEL foi criada em 1970 sob a forma de Fundação, por meio do decreto 18.110 de 28 de janeiro do mesmo ano, onde iniciou suas atividades com 13 cursos de graduação: história, geografia, letras anglo-portuguesas e letras franco-portuguesas, pedagogia, ciências (1º Grau), direito, odontologia, medicina, farmácia e bioquímica, ciências biomédicas, ciências econômicas e administração.

Londrina é uma cidade localizada no norte do estado do Paraná com 506.701 habitantes (dados do censo 2010), cujo Produto Interno Bruto – PIB se ancora majoritariamente no setor de comércio e serviços concentrando 79,8% da arrecadação, seguida do setor industrial (18,7%) e do setor agropecuário (1,5%)⁹.

Trata-se da maior universidade estadual do Paraná, que atualmente conta com 51 cursos de graduação e 216 de pós-graduação que, juntos somam 22.387 estudantes (dados de 2019)¹⁰ e possui como missão institucional:

Uma gestão democrática, com plena autonomia didático-científica, comprometida com o desenvolvimento e a transformação social, econômica e cultural do Estado do Paraná e do Brasil. Busca garantir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a igualdade de condições de acesso e de permanência discente, a liberdade e respeito ao pluralismo de ideias, tendo como finalidade a produção e disseminação do conhecimento, formando cidadãos e profissionais com competência técnica e humanística, orientada por valores éticos de liberdade, igualdade e justiça social. (UEL, PDI 2016-2021, p. 93)

Além disso, a UEL é a única universidade estadual com campus em Londrina, que é considerada uma cidade predominantemente universitária, pois possui diversas outras instituições de educação superior como a Unopar, a Unifil, a Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, a Faculdade Arthur Thomas, a Pitágoras, a Inesul, a

⁹ Dados oriundos do site do município de Londrina.

http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=543%3Alondrina-em-dados-2017-ano-base-2016&catid=21%3Aplanejamento-&Itemid=558&limitstart=1. Acesso em: 28 maio 2020.

¹⁰ Dados oriundos do relatório “UEL em Dados”, ano base 2019.

http://www.uel.br/proplan/novo/pages/arquivos/uel_em_dados/UEL-em-dados_2019.pdf Acesso em: 01 junho 2020.

Uninorte, a FGV, UNIP, ESAP, UNIVALE entre outras¹¹. Em função deste contexto, a cidade torna-se um polo atrativo para a população estudantil que busca serviços como moradia e opções de lazer, impulsionando os setores da construção civil e do comércio.

Desde a sua criação sob forma de fundação até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a UEL (assim como a maioria das instituições públicas estaduais e federais brasileiras de educação superior) passou por períodos de interferências incisivas do estado na gestão da educação superior como, por exemplo, durante a ditadura militar (de 1964 a 1985), período em que a atividade sindical dentro da referida instituição era vista como clandestina e subversiva (SILVA, 1996).

Embora as conquistas consignadas com a Constituição Federal de 1988 não tenham se convertido em políticas públicas efetivas para a educação superior (LEHER, 2019), abriu portas para a transição da Fundação Universidade Estadual de Londrina em autarquia, por meio da promulgação da Lei Estadual nº 9.663, de 16 de julho de 1991, que também tornou expressa no artigo 4º a aplicação do princípio da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, além do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. É importante ressaltar que, enquanto fundação estadual a UEL contou com recursos além daqueles advindos do governo do estado, pois havia o pagamento de mensalidades pelos estudantes. Atualmente a universidade é uma entidade direito público e goza de autonomia nas dimensões acima descritas, mas é dependente financeira do Governo Estadual que é a maior fonte de recursos que garante o seu funcionamento e manutenção (UEL, PDI 2016-2021).

Ainda sobre o orçamento da universidade e, apesar da subordinação financeira ao governo do estado, o PDI ratifica a autonomia de gestão financeira e patrimonial prevista no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, o artigo 180 da Constituição do Estado do Paraná, no regimento do Estatuto interno e Regimento Geral da UEL, conforme se apresenta no PDI:

A UEL apresentou um orçamento, em 2018, de R\$ 882.460.446,00, sendo que deste montante o orçamento do Hospital Universitário foi de R\$ 328.243.196,00. A Universidade gerencia seu próprio orçamento e faz a captação de recursos por meio de projetos de

¹¹ Dados oriundos do site da Câmara Municipal de Londrina.
<https://www.cml.pr.gov.br/cml/site/educacao.xhtml> . Acesso em: 28 maio 2020.

ensino, pesquisa e extensão. Seus projetos potencializam a qualidade e a oferta dos cursos de graduação e pós-graduação e esses atraem estudantes de outros países, estados e cidades. (UNIVERSIDADE, 2018h apud UEL, PDI 2016-2021, p.38).

Para abordar questões relacionadas ao campo das políticas estratégicas e de gestão da UEL, é importante destacar a função da Pró-reitoria de Planejamento - PROPLAN, órgão interno que coordena os planos e planejamentos institucionais, avaliação, orçamento e programação. A PROPLAN (UEL) foi criada pela Resolução CU nº 01 e 02 de 20 de janeiro de 2004 e a partir de 22 de janeiro de 2004 entram em vigor o Estatuto e Regimento Geral da UEL¹².

Dentre as atribuições do referido órgão, vale destacar a elaboração das propostas orçamentárias anuais (incluindo a execução) e do orçamento-programa da universidade¹³, cujas fontes de captação de recursos para graduação e pós-graduação serão listadas no próximo capítulo (junto às fontes da UEM e Unioeste), com o objetivo de identificar quais são as mais relevantes, bem como verificar as fontes de recursos intermitentes destas instituições, evento este que pode trazer vulnerabilidade para o planejamento e execução do orçamento.

Com a finalidade de compreender as principais diretrizes que norteiam o planejamento e ações estratégicas da universidade, será realizado um balanço do Plano de Desenvolvimento – PDI de cada instituição participante deste estudo. Desta forma, a análise será iniciada pelo PDI da UEL, que é um documento que identifica a universidade a partir da sua filosofia de trabalho, sua missão, seus princípios pedagógicos e administrativos e descreve a estrutura organizacional, atividades acadêmicas desenvolvidas e metas que ainda serão implementadas bem como orienta as ações gerais da instituição¹⁴.

O atual PDI da UEL (2016-2021) foi aprovado pelo Conselho Universitário em 10/06/2016 e prevê, em seu processo de aprovação, a avaliação, a cada 2 anos, das Metas e Ações propostas e dos dados que constam no referido documento que foram estruturadas em 4 principais ações:

¹² Dados oriundos do site da PROPLAN/UEL.

<http://www.uel.br/proplan/novo/pages/proplan/historico.php> . Acesso em 02 abril 2020.

¹³ Dados oriundos da Diretoria de Orçamento e Programação do site da PROPLAN/UEL.

<http://www.uel.br/proplan/novo/pages/proplan/diretorias/orcamento-e-programacao.php> . Acesso em: 02 abril 2020.

¹⁴ Dados oriundos do site da PROPLAN/UEL. Disponível em:

1. Criar Grupos de Trabalho (GTs) para avaliar os 5 Eixos do PDI:
 - Eixo 1 - Planejamento e Avaliação Institucional;
 - Eixo 2 - Desenvolvimento Institucional;
 - Eixo 3 - Políticas Acadêmicas;
 - Eixo 4 - Políticas de Gestão e;
 - Eixo 5 - Infraestrutura Física.
2. Atualizar as informações/dados sobre a Instituição no documento PDI 2016 – 2021;
3. Avaliação das Metas e Ações da Instituição que constam no PDI 2016 – 2021 a cada 2 anos;
4. Fomentar o processo de discussão das Metas e Ações entre a comunidade interna e entre seus executores para subsidiar a elaboração do PDI 2022 – 2027. (UEL, PDI 2016-2021, p.8)

No contexto destas ações encontram-se os eixos, que se constituem como os principais orientadores da execução do PDI. A partir da premissa de que este documento é o principal plano norteador da gestão universitária serão destacados os principais aspectos relacionados à temática desta pesquisa, com o objetivo de articulá-los às prerrogativas presentes na legislação que orienta este estudo comparativo, como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Constituição do Estado do Paraná, o regimento do Estatuto interno e o Regimento Geral da UEL. Dessa forma, serão discutidos os princípios e prerrogativas contidos nos eixos 2 (desenvolvimento institucional,) 3 (políticas acadêmicas) e 4 (políticas de gestão).

A UEL reconhece no eixo 2 do seu PDI, na gestão de recursos humanos, a existência de déficit no seu quadro de pessoal e que, além disso, não houve as reposições necessárias nos últimos anos. Tal fato é objetivamente impactado pela limitação da autonomia administrativa e financeira da universidade principalmente no que se refere à contratação de pessoal, que precisa de autorização prévia do governo do estado para ser realizada. A meta X do PDI indica um objetivo relacionado a esta carência, que prevê o aprimoramento da política de recursos humanos por meio de ações como a recomposição do quadro de servidores. Nesta linha, o plano também indica o planejamento de ações referentes a esta demanda onde se deve considerar a função da instituição, bem como a dinâmica institucional que foi modernizada ao longo do tempo “... agregando novas funções, atividades e desafios para a consecução da primordial finalidade de uma universidade, que é a disseminação do conhecimento e a interação com a sociedade, apresentando-se como um ente de transformação social” (UEL, PDI

2016-2021, p.78). Ao final desta seção serão demonstrados dados que comprovam o encolhimento no quadro de docentes e técnicos da UEL no período que esta pesquisa se propõe a investigar (entre os anos de 2011 e 2018).

Acerca da gestão financeira na UEL, o PDI indica que apesar da garantia expressa da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, o financiamento insuficiente e a falta de autonomia orçamentária e financeira são fatores que atravancam os procedimentos de gestão e, conseqüentemente impedem o exercício pleno da autonomia em sua totalidade. Além desse fato, o documento aponta que, na área didático-científica, que não depende de grandes investimentos, alcançam-se avanços, em virtude da dedicação do corpo docente da universidade. Essa premissa será verificada ao final desta seção por meio da demonstração do crescimento da pós-graduação da UEL no período que envolve esta investigação.

Sobre orçamento da UEL, ainda no conteúdo do eixo 2, o PDI aponta que o mesmo se mostra insuficiente frente às necessidades da instituição em virtude da falta de fontes de financiamento bem como da supressão da autonomia plena, o que faz com que a universidade concentre esforços na obtenção de recursos extra-orçamentários, “...além de ações que visem a sustentabilidade financeira e o cumprimento de metas de expansão quantitativa e qualitativa de indicadores institucionais” (UEL, PDI 2016-2021, p.79). Nesse sentido, a orientação dada pelo documento é a do planejamento e implantação de políticas e fontes orçamentárias que estejam compatíveis com as atribuições inerentes à UEL, além de prerrogativas relacionadas à alocação, compatibilização e otimização de recursos:

[...] assegurar alocação de recursos governamentais, por meio da articulação das representações da UEL nos diversos conselhos, comitês e/ou organizações de fomento a projetos acadêmicos; otimizar os recursos infra estruturais, materiais e financeiros, implementando estratégias e/ou procedimentos para utilização plena e racionalização da capacidade instalada da UEL; antecipar fatos e necessidades institucionais, pela compatibilização do uso de recursos e possibilidades de financiamento, com o atendimento de novas missões e objetivos requeridos pela sociedade (UEL, PDI 2016-2021, p.79).

Para assegurar esta sustentabilidade financeira, o PDI da UEL estabeleceu a meta XII, que trata do fortalecimento da política de angariamento de recursos e reestruturação da administração e das finanças, cujas ações possuem

foco na reavaliação e aprimoramento do sistema de controle orçamentário tendo a captação de recursos como base fundamental dessa meta.

Por fim, ainda sobre as orientações estratégicas que norteiam a UEL, é importante destacar que dentro do PDI, no contexto do eixo 3 (políticas acadêmicas), existe o Projeto Pedagógico Institucional – PPI, que é orientado pelos princípios do estatuto da instituição, principal instrumento normativo da universidade e que dá forma à sua maneira de ser e existir enquanto instituição. O PPI é um documento que incorpora “... as diretrizes para o ensino de graduação e de pós-graduação, a pesquisa e a extensão, elaboradas e discutidas no âmbito das Câmaras de Graduação, de Pós-Graduação, de Pesquisa e de Extensão”, (UEL, PDI 2016-2021, p.93) o qual reafirma o compromisso com o pleno exercício da autonomia, bem como com a educação pública, gratuita e democrática.

A partir da análise dos documentos (Constituição Federal de 1988, Plano de Desenvolvimento Institucional da UEL – PDI, Estatuto da Universidade Estadual de Londrina – UEL e Projeto Pedagógico Institucional – PPI) realizada nesta seção, ficou evidente a contradição entre a previsão legal e a realidade da UEL que é retratada no plano institucional, pois apesar de a referida constituição garantir a aplicabilidade da autonomia universitária em sua plenitude, percebe-se que, na prática, a mesma é suprimida por meio de limitações no que se refere à contratação de pessoal e à própria gestão orçamentária da instituição, que é controlada majoritariamente pelo governo do estado, seu principal provedor.

Por essa razão, ao analisar dados gerais referentes à UEL no período em que essa pesquisa se propõe a abordar (2011 a 2018), percebe-se um encolhimento da universidade na quantidade de cursos de graduação, de docentes, de técnico-administrativos e de vagas ofertadas.

Na contramão desta tendência e apesar da limitação do exercício da autonomia garantida constitucionalmente, a pós-graduação cresceu de maneira significativa, corroborando com o que o próprio PDI indica sobre a área científica das universidades públicas em geral:

Na prática, as universidades, notadamente as públicas, têm enfrentado dificuldades em exercer a sua autonomia constitucional em sua plenitude, no entanto, na área didático-científica, naquilo que não depende de grandes investimentos financeiros, consegue-se avanços, fruto da dedicação de seu corpo docente. (UEL PDI 2016-2021, p.79).

O quadro comparativo abaixo ratifica esse avanço da pós-graduação da UEL entre 2012 e 2018 (o ano de 2011 não foi contemplado, pois não há relatório disponível do mesmo no site da PROPLAN) e demonstra o encolhimento da universidade em alguns segmentos, conforme já mencionado nesta seção:

Quadro 4 – Dados da Universidade Estadual de Londrina

	2012	2018
Quantidade de cursos de graduação (presencial e EaD)	68	53
Quantidade de cursos de pós-graduação (strictu e lato sensu)	213	261
Quantidade de alunos matriculados (graduação e pós-graduação)	21.741	22.345
Quantidade de alunos matriculados (pós-graduação)	4.900	9.093
Quantidade de alunos matriculados (graduação)	16.841	13.252
Quantidade de vagas ofertadas (graduação)	3.100	3.085
Quantidade de servidores docentes	1.680	1.679
Quantidade de servidores técnico-administrativos	3.547	3.128

Fonte: Elaboração própria da pesquisadora¹⁵.

De acordo com os dados do quadro acima, a pós-graduação obteve um crescimento significativo tanto no número de cursos oferecidos, que passou de 213 para 261, totalizando um aumento de aproximadamente 18%, como também na fração de estudantes matriculados, que saltou de 4900 em 2012 para 9093 em 2018, alcançando um acréscimo de 46% na quantidade de alunos matriculados.

Além disso, ao comparar 2012 e 2018 nota-se que a UEL apresenta estabilidade na quantidade geral de alunos matriculados, totalizando 21.741 e 22.345, respectivamente. No entanto, ao analisar estes números de maneira distinta, percebe-se um encolhimento significativo de 21,31% dos alunos de graduação (16.841 matrículas em 2012 contra 13.252 matrículas em 2018) bem como da quantidade de cursos ofertados pela instituição, que passou de 68 para 53 cursos disponíveis neste intervalo de seis anos, representando uma redução de cerca de 22% neste tipo de oferta.

Para finalizar a análise, o quadro também demonstra o que o PDI mencionou acerca do quadro geral recursos humanos da UEL, de que existe um déficit e que não houve reposição ao longo dos anos, o que se pode notar de maneira mais contundente no que se refere à quantidade de servidores técnico-

¹⁵ Dados oriundos dos relatórios anuais publicados no site da PROPLAN: Disponível em: <http://www.uel.br/proplan/novo/pages/dados-e-informacoes/uel-em-dados.php>. Acesso em: 08 abril 2020.

administrativos que passou de 3547 para 3128, o que representa 11,81% de redução no referido quadro.

Acerca destes dados, veremos no capítulo 4 de que maneira as políticas financeiras praticadas pelo governo do estado Paraná influenciaram na oferta de cursos, vagas e matrículas, bem como no déficit de servidores, o que impacta objetivamente o ensino, a pesquisa e a extensão, além da manutenção e dos procedimentos de gestão da instituição.

3.3 CRIAÇÃO, ATUAÇÃO E GESTÃO DA UEM

A Universidade Estadual de Maringá foi criada em 1969 por meio da promulgação da lei 6.034 de 06 de novembro de 1969, que também autorizou a agregação de cursos já existentes: a Faculdade Estadual de Ciências Econômicas, criada em 1959, Faculdade Estadual de Direito e Fundação Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, ambas criadas em 1967¹⁶. O decreto estadual de 18.109 de 28 de janeiro de 1970 autoriza a criação da universidade sob a forma de fundação de direito público a qual passa a se chamar Fundação Universidade Estadual de Maringá - FUEM, tornando-se autarquia pela promulgação da lei estadual 9.663 de 16/07/91.

Maringá é uma cidade localizada no norte do estado do Paraná com 357.077 habitantes (dados do censo 2010), cujo Produto Interno Bruto – PIB se ancora no setor da agricultura (soja, trigo, milho, algodão, cana de açúcar, café, alho, feijão, arroz e mandioca), indústria (confecção, alimentos, móveis, metalúrgica e agroindústria), comércio varejista e atacadista, bancos e serviços médicos¹⁷. De acordo com o IBGE (2017) a cidade possui o segundo maior PIB do estado do Paraná (R\$ 16.916.177,37 mil), ficando atrás apenas de Curitiba.

A UEM é a segunda maior universidade estadual do Paraná, e atualmente conta com 69 cursos de graduação e 126 de pós-graduação (dados de 2018) e possui como missão institucional: “produzir conhecimento por meio da

¹⁶ Dados oriundos do site da Universidade Estadual de Maringá. Disponível em: <http://www.uem.br/a-uem/historico>. Acesso em: 08 junho 2020.

¹⁷ Dados oriundos do site da Prefeitura de Maringá. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/turismo/?cod=nossa-cidade/3>. Acesso em: 08 junho 2020.

pesquisa; organizar, articular e disseminar os saberes por meio do ensino e da extensão, para formar cidadãos, profissionais e lideranças para a sociedade.¹⁸

Na esteira dos documentos institucionais que orientam as principais políticas e ações da UEM, há o Projeto Pedagógico Institucional - PPI que consiste em um documento estratégico de gestão democrática e planejamento, construído coletivamente, que o direciona as políticas para a organização pedagógica e administrativa da instituição, o qual possui como base fundamental a missão, as metas da Universidade Estadual de Maringá, bem como os pressupostos legais contidos na Constituição Federal, Constituição do Estado do Paraná, legislação educacional nacional e estadual. A partir dessas premissas, é importante indicar os princípios norteadores do PPI da UEM:

[...] a natureza pública, gratuita e de qualidade do ensino; a gratuidade dos cursos de graduação e pós-graduação acadêmica *stricto sensu*; a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão; a autonomia didática e pedagógica, administrativa, patrimonial, financeira e disciplinar da instituição; o compromisso com a formação de cidadãos autônomos, reflexivos e éticos; a socialização do conhecimento científico sem discriminação de qualquer natureza; o compromisso com a democratização do acesso, do ingresso e da permanência do aluno da universidade; e a articulação entre formação inicial e formação continuada assim como entre diferentes níveis e modalidades da educação. (UEM, PPI 2018-2022, p.16)

Reforçando nos referidos princípios o compromisso com a plenitude da autonomia, a livre produção e socialização do conhecimento científico bem como com a universidade pública e gratuita, o PPI se apoia em sua missão, que consiste em "... produzir conhecimento mediante pesquisa, organizar, articular e disseminar os saberes por meio do ensino e da extensão com o objetivo de formar cidadãos, profissionais e lideranças para a sociedade" (UEM, PPI2018-2022, p.16).

Com isso, o documento reitera as prerrogativas da Constituição Federal no que tange ao direito ao exercício pleno da autonomia universitária (artigo 207 da Constituição Federal), bem como, seguindo a tendência das premissas da missão institucional da UEM, a promoção e o incentivo da educação (artigo 205 da Constituição Federal), o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica (art. 218 da Constituição Federal) ressaltando a importância da

¹⁸ A missão institucional está disponível no site da Universidade Estadual de Maringá. <http://www.uem.br/a-uem/missao-e-visao-de-futuro>. Acesso em: 08 junho 2020.

gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV, da Constituição Federal).

De maneira distinta do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI da Universidade Estadual de Londrina e da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, como será visto na próxima seção, o PDI atual da UEM (gestão de 2018 a 2022) é sistematizado de forma técnica, separada por unidade e subunidade (departamentos e órgãos suplementares) da instituição onde cada uma destas elabora o seu próprio PDI de forma autônoma por meio de uma comissão local constituída por docentes, agentes universitários, alunos e, quando possível, por representante da comunidade externa. De acordo com a referida resolução, este documento deve se ancorar, majoritariamente, nas diretrizes gerais e estratégicas da UEM que estão contidas na missão e visão institucionais, no Projeto Pedagógico Institucional – PPI e em outros aspectos presentes no eixo temático. O PDI é publicizado sob a forma de relatório consolidado e contém os objetivos, ações e prazos de execução dos principais eixos do planejamento e, para cada um dos objetivos propostos devem-se definir as possíveis fontes de recursos financeiros em termos de verbas federais, estaduais, municipais e da UEM.

A resolução 028/2018-COU (Conselho Universitário) aprova a metodologia deste Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Estadual de Maringá (PDI-UEM) para o período 2018 a 2022 e apresenta os seguintes eixos temáticos para o seu planejamento:

- 1- Recomposição dos quadros docente e de agentes universitários;
- 2- Consolidação da graduação;
- 3- Consolidação da pós-graduação *stricto sensu*;
- 4- Consolidação da UEM como instituição de pesquisa;
- 5- Consolidação da extensão e cultura;
- 6- Racionalização da gestão e da estrutura organizacional;
- 7- Agilização dos serviços internos;
- 8- Internacionalização do ensino e da pesquisa;
- 9- Sustentabilidade e responsabilidade social;
- 10- Interação com a sociedade civil e o mercado.

Dentre os eixos listados, o primeiro que disserta sobre a recomposição do quadro de servidores da instituição será nosso objeto de análise, pois está objetivamente relacionado ao cerceamento da autonomia administrativa e

financeira (garantida constitucionalmente) da UEM no que se refere à contratação de pessoal, que necessita de autorização prévia do governo do estado para ser realizada e impacta tanto os procedimentos internos de gestão quanto a qualidade do ensino, pesquisa e extensão ofertados pela universidade, conforme indica o eixo do referido PDI:

A atual carência de servidores em todos os setores da Universidade compromete a capacidade de planejamento e de gestão da Universidade e, assim, comprometem-na em seu todo. Já a contratação de docentes temporários para substituir os atuais docentes efetivos compromete a qualidade do ensino, da pesquisa e da pós-graduação na Instituição, e esses são apenas alguns dos aspectos a serem elencados para realçar a importância deste eixo temático. (UEM, PDI 2018-2022) ¹⁹

O PDI ainda indica que essa reposição bem como o planejamento interno de concursos são necessários para que os avanços ocorridos em quase 50 anos de existência da instituição sejam consolidados e que, sem tal esforço, existe o risco de sérios retrocessos no período que compreende o referido plano de desenvolvimento. De acordo com o mesmo documento, é fundamental que exista o planejamento da alocação de recursos humanos, algo que se configura como uma ação que supera o esforço político de retomada das contratações.

Tal situação é semelhante ao que ocorre na UEL, conforme vimos na seção anterior e, por essa razão foi elaborado um quadro comparativo com dados referentes aos anos de 2012, 2014 e 2018 com o objetivo de verificar a justificativa desta demanda evidenciada no eixo 1 do PDI da UEM. É importante observar que a presente pesquisa contempla o período que compreende os anos de 2011 e 2018, porém, a Divisão de Planos e Informações da UEM não disponibiliza os dados referentes a todo anos, por isso optou-se por registrar apenas três destes com o objetivo de verificar possíveis variações no intervalo citado.

Quadro 5 – Dados da Universidade Estadual de Maringá

	2012	2014	2018
Quantidade de cursos de graduação (presencial e EaD)	67	69	69
Quantidade de cursos de pós-graduação (strictu e lato sensu)	164	124	126

¹⁹ Descrição dos eixos do PDI 2018-2022 da Universidade Estadual de Maringá disponível em: <http://www.pld.uem.br/lni/poipoi>. Acesso em: 10 junho 2020.

Quantidade de alunos matriculados (graduação)	22.199	18.669	18.001
Quantidade de alunos matriculados (pós-graduação)	5.350	4.993	8.404
Quantidade de servidores docentes	1.572	1.645	1.795
Quantidade de servidores técnico-administrativos	2.654	2.640	2.619

Fonte: Elaboração da própria pesquisadora²⁰.

Conforme indicado no quadro acima e, seguindo a tendência demonstrada nos dados da UEL, a pós-graduação obteve um aumento de 3.054 alunos de 2012 para 2018, resultando em um acréscimo de 36% no quadro de estudantes deste nível de ensino, apesar da queda de 23 % no número de cursos oferecidos.

Por outro lado, houve uma redução de 4.198 matrículas de alunos de graduação entre 2012 e 2018, variação esta que corresponde a um encolhimento de 19% deste quadro, redução proporcionalmente semelhante a que ocorreu na UEL, no mesmo período, que foi de 23%.

Sobre o quadro de recursos humanos da universidade, percebe-se que a necessidade de reposição apontada pelo PDI se comprova, pois apesar do aumento no número de docentes demonstrado no quadro acima é importante ressaltar que, conforme explica a Assessoria de Comunicação Social da UEM – ASC²¹, cerca de 1/3 dos docentes da UEM é composto por professores temporários, o que além de comprometer a qualidade do ensino, da pesquisa e da pós-graduação, conforme descrito no eixo 1 do PDI, coloca a instituição em posição vulnerável pois depende das autorizações do governo do estado para renovar estes contratos ou abrir processo seletivo simplificado para novos docentes.

Em 2019 ocorreu uma situação extrema na qual a UEM, assim como a UEL e a Unioeste estiveram sob risco de suspender as aulas do segundo semestre em função da negativa do governo do Paraná em autorizar a contratação de horas-aula para docentes, alegando excesso de gastos pelas universidades estaduais à época, o reitor da UEM Julio Cesar Damasceno afirmou a assessoria da instituição

²⁰ Dados oriundos da Divisão de Planos e Informações/Base de dados. Disponível em: <http://www.pld.uem.br/Ini/base-de-dados-1> Acesso em: 09 jun 2020.

²¹ PARIZOTTO, Tereza; TEIXEIRA, Matheus. Reitores se reúnem com superintendente da Seti para discutir sobre professores temporários. ASC/UEM, Maringá, 25 de julho de 2019. Disponível em: http://noticias.uem.br/index.php?option=com_content&view=article&id=23861:reitores-se-reunem-com-superintendente-da-seti-para-discutir-sobre-professores-temporarios&catid=986&Itemid=210 Acesso em: 10 junho 2020.

que “a manutenção de vários cursos da universidade depende da autorização das 18 mil horas e da renovação dos contratos de 104 dos 453 professores temporários da UEM” (ASC/UEM, 2019).

O impasse²² entre a Superintendência de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI e os reitores das instituições perdurou por 10 dias e foi encerrado com o fechamento de um acordo entre os reitores das universidades e representantes do governo do estado no qual foram liberadas 18.000 horas-aula para a UEM, 8.435 horas-aula para a Unioeste e 8.366 horas-aula para a UEL. É importante destacar que a UEM recebeu mais do que o dobro de horas se comparada ao que receberam UEL e Unioeste respectivamente, o que comprova a grande fração de docentes da qual a universidade dispõe.

Ao autorizar este importante quantitativo de horas, o governo do Paraná reconhece a necessidade de contratação de docentes e se coloca num cenário contraditório em que ao mesmo tempo precisa defender esta pauta, que é de interesse público tanto educacional quanto de saúde como também corrobora com a supressão da autonomia universitária, especialmente a autonomia de gestão financeira e patrimonial utilizando medidas de controle financeiro como instrumentos de interferência nas gestões das universidades estaduais. Tais políticas como o Ajuste Fiscal do governo Beto Richa (2015), o “rombo” realizado no ParanaPrevidência e a implementação do software RH Meta 4 serão abordadas no capítulo 4.

3.4 CRIAÇÃO, ATUAÇÃO E GESTÃO DA UNIOESTE

A Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste é uma universidade regional multicampi, com sede em Cascavel-PR, que oferta 64 graduação e conta com 11.392 alunos matriculados na graduação e pós-graduação. A instituição obteve seu reconhecimento como universidade em 1994, por meio da Portaria Ministerial nº 1784-A, de 23 de Dezembro do mesmo ano, e do Parecer do Conselho Estadual de Educação nº 137/94. Antes disso, a instituição era resultante da congregação de faculdades municipais isoladas originadas em Cascavel

²² Governo autoriza horas para a contratação de profissionais nas universidades. Superintendência Geral de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – Seti, 2019. Disponível em: <http://www.seti.pr.gov.br/Noticia/Governo-autoriza-horas-para-contratacao-de-professores-nas-universidades> Acesso em: 10 junho 2020.

(FECIVEL, 1972), em Foz do Iguaçu (FACISA, 1979), em Marechal Candido Rondon (FACIMAR, 1980) e em Toledo (FACITOL, 1980). Em 1998 a FACIBEL recebeu autorização para se incorporar à Unioeste por meio da lei estadual 12.235/98 e, na sequência, o decreto estadual 995/99 instituiu o campus de Francisco Beltrão.

Cascavel é uma cidade localizada no oeste do Paraná com 286.205 habitantes (dados do censo 2010), e é o quinto município mais populoso do estado, cujo Produto Interno Bruto – PIB (R\$ 11.374.860,96 – quinta posição no estado) se ancora majoritariamente no setor do agronegócio, indústria, comércio e serviços²³.

Com o objetivo de nortear as diretrizes gerais e o processo decisório da universidade, serão analisados os documentos que baseiam estas ações: a missão institucional, o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI e o Projeto Pedagógico Institucional - PPI da Unioeste, que possui como missão institucional:

[...] produzir, sistematizar e socializar o conhecimento, contribuindo com o desenvolvimento humano, científico, tecnológico e regional, comprometendo-se com a justiça, a democracia, a cidadania e a responsabilidade social. (Unioeste, PDI 2019-2023, p.3)

Como ferramenta de planejamento e gestão administrativa dessa missão, o PDI é construído democrática e coletivamente com o objetivo de promover o desenvolvimento didático-científico, administrativo, financeiro e patrimonial da instituição por meio da definição de objetivos e ações que são constantemente atualizados (Unioeste, PDI 2019-2023).

Como parte integrante deste PDI, o Projeto Político Pedagógico Institucional - PPI da Unioeste consiste numa proposta de ação político-educacional, que possui como objetivo:

[...] estabelecer as políticas para o ensino de graduação e de pós-graduação, articulada com a pesquisa e a extensão, e deve propiciar o exercício pleno da autonomia universitária, obedecendo ao princípio da gestão democrática e preconizando a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo. (Unioeste, PDI 2019-2023, p.39)

Desta forma, a partir da premissa da plenitude do exercício da autonomia universitária acima mencionada, especialmente no que se refere a autonomia de gestão financeira e patrimonial, o objetivo 4 do mesmo documento prevê a criação de condições e incentivo para o aperfeiçoamento e desenvolvimento das condições de trabalho dos servidores, sendo necessário para

²³ Dados oriundos do site do IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama> . Acesso em: 08 junho 2020.

isso, adotar ações para suprir o quadro de pessoal por meio de concurso público para agentes universitários (técnicos de nível médio e superior) e docentes.

Nesta mesma linha, o objetivo 9 deste PPPI prevê o desenvolvimento de esforços para a garantia da sustentabilidade financeira da Unioeste, com vistas a continuidade dos compromissos na oferta da educação superior e, para a execução da referida meta, são necessárias ações para a distribuição proporcional dos recursos financeiros entre as IEES junto ao governo do estado.

Desta forma, é possível perceber que tanto os objetivos estratégicos deste projeto pedagógico quanto suas respectivas ações mencionadas nesta seção passam pela prerrogativa do exercício efetivo da autonomia universitária (em especial a de gestão financeira e patrimonial) e que, a supressão da mesma, ou seja, a dependência de autorização do governo do estado para a contratação de servidores necessários para a manutenção das atividades institucionais, podem afetar umas das principais funções da universidade: o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão.

Acerca do plano institucional desta análise, o mesmo refere-se ao período de 2019-2023, intervalo temporal que não contempla nenhum ano ao qual esta pesquisa se propõe a analisar (2011-2018). No entanto, ao verificar as metas e a missão do PDI da gestão anterior (2013-2017), constatou-se que não há contradições e/ou alterações de direção, apenas a elaboração do item 2.4 referente às ações não realizadas no PDI 2013-2018, o qual indica os objetivos estratégicos necessários para cumprir esta demanda. Por essa razão, na presente seção serão realizadas menções ao PDI mais recente (2018-2023).

Acerca do conteúdo fundamental desse documento, é importante destacar o item 2.3 que enumera os princípios e valores da universidade e cita dentre estes, mais uma vez, a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial cujo conceito se relaciona a uma gestão autônoma, independente e com recursos próprios. Já foi abordada nesta seção a questão sobre a necessidade de autorização prévia do governo do estado do Paraná para realizar ações concernentes à gestão financeira das universidades estaduais, como a contratação de pessoal, por exemplo, que é uma demanda urgente e comum às três instituições envolvidas neste estudo, e que prejudica os procedimentos internos de gestão, tendo como consequência grave o comprometimento da manutenção das

atividades institucionais, conforme já foi comentado. Nesse sentido é importante destacar que o detalhamento dos objetivos e ações estratégicas previstos neste plano institucional consta no Plano Diretor (2027-2026)²⁴ da instituição que, em consonância com o PDI da UEL e da UEM, também menciona a necessidade da ampliação do quadro de servidores, o que é possível verificar no objetivo 11 que é descrito como “Ampliar e fortalecer políticas de gestão de pessoas”, que se relaciona com as ações detalhadas no documento como:

- Ampliar o quadro de servidores (Docentes e Agentes Universitários) efetivos em conformidade com o crescimento da estrutura administrativa, de ensino, pesquisa e extensão da instituição;
- Garantir a recomposição e a reposição das vagas de servidores (Docentes e Agentes Universitários) efetivos, com base nas demandas consolidadas. (Unioeste, PDI 2018-2023, p.37)

Novamente o déficit de servidores na universidade é mencionado e, para demonstrar esta carência também na Unioeste, vale lembrar o que já trouxemos neste capítulo acerca da ameaça de suspensão das aulas na instituição em função da negativa de autorização para renovação e/ou contratação de horas-aula de professores temporários no mês de julho de 2019, onde a universidade ficou aguardando a liberação de 8.435 horas-aula pelo governo do estado para dar seqüência às atividades do período letivo.

Por essa razão, foi elaborado também para a Unioeste, um quadro comparativo com os dados disponíveis na base de dados da instituição, considerando o recorte temporal previsto para este estudo, que compreende os anos de 2011 e 2018.

Quadro 6 – Dados da Universidade Estadual do Oeste do Paraná

	2011	2018
Quantidade de cursos de pós-graduação (strictu e lato sensu)	22	50
Quantidade de alunos matriculados (graduação)	9.410	9335
Quantidade de alunos matriculados (pós-graduação)	484	2057
Quantidade de servidores docentes	1.211	1336
Quantidade de servidores técnico-administrativos	1.235	1189

²⁴ Plano Diretor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. 2017-2026. Disponível em: https://www5.unioeste.br/portallunioeste/arquivos/proplan/editais/2018/Plano_Diretor.pdf Acesso em: 11 jun 2020.

Fonte: Elaboração da própria pesquisadora²⁵.

Ao analisar o quadro 6, nota-se que, no intervalo de sete anos a quantidade de alunos matriculados na pós-graduação passou de 484 para 2057, representando um crescimento significativo de 76%. Por outro lado, a quantidade de alunos matriculados na graduação permaneceu estável, com perda de 75 matrículas (variação de menos de 1%) para o mesmo período.

Quanto à quantidade de servidores (técnico-administrativos e docentes), também percebe-se uma estabilidade que merece ser contextualizada pois, de acordo com o PDI da instituição, em 2011 a Unioeste possuía 220 docentes temporários (18% do quadro total) e 207 técnico-administrativos na mesma condição (16,7% do quadro total). Já em 2018, a quantidade de servidores docentes temporários manteve-se praticamente no mesmo patamar, constituindo 19,5% do quadro total.

A partir destes dados é possível inferir que no período de sete anos não houve nenhuma mudança significativa no quadro de servidores docentes efetivos da UEL, UEM e da Unioeste no diz respeito à contratação, ação esta que minimizaria, de acordo com o preenchimento das vagas, o cenário de vulnerabilidade destas instituições, conforme já exposto neste capítulo, sobre a ameaça de suspensão das atividades ocorrida em julho de 2019 em função da não-autorização da contratação de horas-aula para os professores temporários. Este fato conduz a reflexão de que o quantitativo de servidores docentes temporários é maior do que o adequado, pois a não contratação dos mesmos já expõe as referidas universidades a uma situação objetiva de risco, inviabilizando inclusive, a continuidade de suas atividades.

A definição de orçamento e função orçamentária apresentada neste capítulo demonstra o protagonismo do governo do Paraná no planejamento e execução das finanças públicas do estado, principal gestor dos recursos públicos, ou seja, o responsável pelo destino das receitas captadas pelo estado, conforme foi demonstrado no percurso orçamentário descrito na primeira seção. Os dados sistematizados sobre o quantitativo de servidores das três universidades, as implicações desse déficit nas atividades institucionais bem como ações previstas nos

²⁵ Dados oriundos da base de dados do Portal da Transparência da Unioeste. Disponível em: <https://www5.unioeste.br/portaunioeste/transparencias/planejamento-e-orcamento/base-de-dados>
Acesso em: 11 junho 2020.

planos de desenvolvimento institucionais aqui estudados, corroboram com esse modelo de gestão financeira adotado pelo estado do Paraná, que para se manter vigente, precisa suprimir o princípio constitucionalmente garantido da autonomia universitária.

Além disso, por meio da análise dos planos institucionais e projetos pedagógicos da UEL, UEM e Unioeste foi possível perceber o papel central destas instituições na produção e difusão do conhecimento científico, função esta que compõe a estrutura fundamental da universidade, sustentada na indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão.

Desta forma, ao realizar a pesquisa documental baseada na legislação, planos e regimentos das universidades para desenvolver este capítulo, verificou-se por meio das prerrogativas contidas nos referidos documentos que a efetivação de uma gestão democrática que contempla a função primordial das instituições (ensino, pesquisa e extensão) passa, indubitavelmente, pela forma de construção e aplicabilidade da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Isto significa que a garantia da autonomia universitária em sua plenitude, em especial a autonomia de gestão financeira e patrimonial, é fundamental para que a universidade garanta a manutenção das suas atividades, pois é por meio desta prerrogativa que a realização da gestão de seus próprios recursos financeiros se torna possível.

Nesse sentido, os PDIs da UEL, UEM e Unioeste reforçam em seus textos institucionais bem como em seus estatutos, a questão da plenitude na execução da autonomia de gestão financeira e patrimonial, o que está em consonância com que prevê o artigo 207 da Constituição Federal e o artigo 180 da Constituição Estadual do Paraná. No entanto, ao definir a autonomia universitária (especialmente a financeira) como meta, as universidades adentram em um cenário contraditório, pois assumem, ainda que subjetivamente, a existência de problemas quanto à aplicabilidade desta premissa, ao mesmo tempo em que afirmam estar em conformidade com a lei maior (Constituição Federal) e a Constituição Estadual do Paraná.

Além disso, ao analisar os objetivos sobre a revisão de políticas e fontes orçamentárias presentes nos três planos estratégicos institucionais, percebe-se que esta autonomia universitária prevista na legislação e nos documentos oficiais

não se articula com a práxis gestora cotidiana observada nas universidades estaduais desta pesquisa, pois todas elas indicam, primeiramente, a questão da necessidade de recomposição do quadro de servidores, que se relaciona diretamente com a falta de autonomia para gerir as próprias finanças, providas majoritariamente pelo governo do estado Paraná. O governo do estado reconheceu, ainda que subjetivamente esta necessidade, pois autorizou o significativo montante de 34.801 horas-aula para a continuidade das atividades acadêmicas no segundo semestre de 2019 conforme já mencionado nesta seção.

Nesse sentido, observou-se ao longo deste capítulo uma situação de grave vulnerabilidade da UEL, UEM e Unioeste em relação ao governo do estado, pois dele depende financeira e administrativamente para obter a continuidade de suas atividades.

Desta maneira percebe-se que não há autonomia de gestão financeira e administrativa em sua plenitude, ainda que haja previsão legal e institucional para tal, pois o governo do Paraná, além de ser o provedor principal de recursos financeiros destas universidades instituiu mecanismos de controle via políticas orçamentárias, com o objetivo de interferir nos procedimentos de gestão financeira das instituições estaduais ações que veremos com detalhes no próximo capítulo.

4 RECURSOS FINANCEIROS E POLÍTICAS ORÇAMENTÁRIAS DA UEL, UEM E UNIOESTE

O objetivo deste capítulo é indicar e descrever as principais políticas orçamentárias implementadas pelo governo do Paraná entre 2011 e 2018 e, a partir destas ações, analisar as implicações das mesmas na gestão financeira da UEL, UEM e Unioeste. O texto a seguir também contém gráficos e quadros os quais possuem a finalidade de ilustrar de maneira complementar alguns recursos e investimentos destinados às instituições analisadas neste estudo.

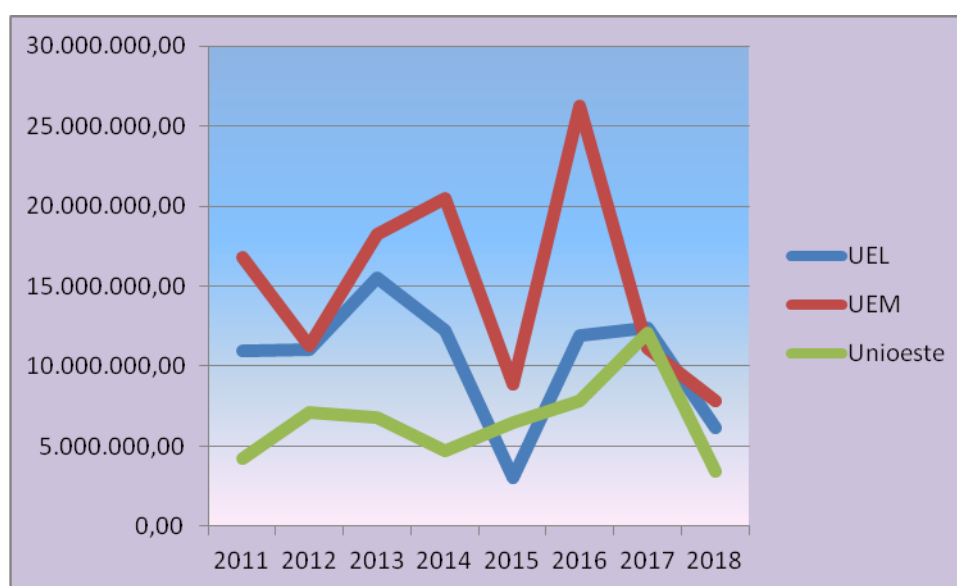
As principais fontes de coleta dos dados quantitativos são os relatórios de gestão da SETI e os demonstrativos trimestrais de execução orçamentária divulgados periodicamente pela UEL, UEM e Unioeste.

4.1 ORIGEM DOS RECURSOS FINANCEIROS

Para compreender o sistema paranaense de educação superior, e quem são os responsáveis por gerir os recursos inerentes ao mesmo, é importante destacar que a definição, coordenação e execução de políticas e diretrizes nesta área, bem como na ciência e tecnologia, é de responsabilidade da SUPERINTENDÊNCIA GERAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR – SETI, que foi criada em 1987 e é vinculada a instituições como a Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Paraná – organização privada de interesse público com o objetivo de apoiar a pesquisa, e a Unidade Gestora do Fundo Paraná - UGF – que realiza a gestão executiva dos recursos do Fundo Paraná, e atende as demandas Conselho Paranaense de Ciência e Tecnologia - CCT/PR, que é presidido pelo Governador do Estado (RUFINI, 2017).

O “relatório circunstanciado da gestão” mais recente divulgado pela SETI referente ao exercício de 2018 apresenta uma queda significativa nos investimentos federais nas universidades estaduais paranaenses se comparado ao ano interior. Este declínio alcança mais de 50% no caso da UEL e chega a mais de 70% para a Unioeste.

Gráfico 1 – Recursos financeiros (em milhões) captados do Governo Federal entre 2011 e 2018



Fonte: Elaboração própria da pesquisadora (dados do Grupo Orçamentário Setorial GOS-SETI/PR)

No documento, a referida secretaria associa os evidentes problemas presentes na execução orçamentária (ensino) e financeira à política de austeridade adotada pelo Governo Estadual com relação aos gastos, que teria como objetivo a economia na utilização dos recursos em decorrência da não arrecadação de recursos próprios previstos, bem como da conjuntura econômico-financeira desfavorável. Além disso, aponta que o Governo Federal não tem captado recursos para a manutenção do sistema do ensino superior e, desta maneira, o Tesouro do Estado fica sobrecarregado com a concentração de todas as demandas e recursos.

Conforme abordado na primeira seção do capítulo 3, sabe-se que estes números não estão isolados e que, somados às políticas relacionadas à gestão financeira como a aparente priorização do pagamento dos serviços da dívida pública e a adoção do método “orçamento-programa” para gerir os recursos do Estado, bem como as tentativas de supressão da autonomia universitária adotadas pelo governo do Estado, podem configurar uma tentativa de controle político por meio do orçamento, ou seja, realizar a restrição financeira destas instituições para que a autonomia das mesmas dependa de prerrogativas do Estado.

Sobre a autonomia universitária, cabe destacar os mecanismos praticados pelo Governo do Paraná na gestão das IEES com a finalidade de limitar a aplicação da mesma, que é garantida e regulamentada em lei, conforme indicam FERNANDES e GASPAR (2018, p. 216):

[...] a reinterpretação de leis e o recurso a mecanismos técnicos (tecnologias de informação e gerenciais) tem sido procedimentos eficientes para, na prática, tolherem a autonomia universitária, dificultando às IEES o exercício do poder administrativo que lhes é conferido pela lei. Como resultado, as restrições atuais têm fomentado uma ampla discussão nas comunidades acadêmicas sobre a necessidade de esclarecimento jurídico-político acerca das condições econômico-financeiras e administrativas ao exercício da autonomia universitária, bem como sobre as distinções entre a autoaplicabilidade e a definição de um percentual fixo do orçamento anual do estado para o financiamento das universidades.

Desta forma, é possível verificar que as questões de origem econômico-financeiras que impactam os orçamentos das IEES paranaenses entre 2011 e 2018 não possuem relação exclusiva com a queda no aporte de recursos federais. As políticas neoliberais praticadas pelo Estado provocam efeitos que vão além dos cofres vazios. São práticas que envolvem uma proposta de limitação dos recursos financeiros destas instituições, com o possível objetivo de sucateá-las até o

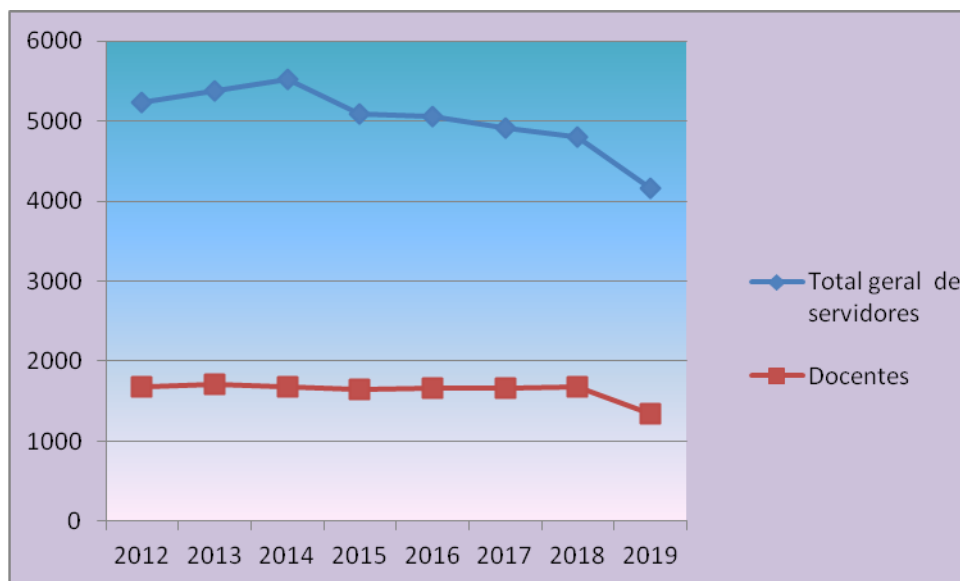
comprometimento da estrutura mínima de funcionamento das mesmas, como vem ocorrendo com o corpo docente e os servidores técnico-administrativos das universidades estaduais envolvidas nesta pesquisa.

No caso da UEL, por exemplo, observa-se no gráfico 2 da página seguinte, de elaboração da própria pesquisadora, um encolhimento de 1073 servidores entre 2012 e 2019, o que corresponde a uma queda de 22,32% no quadro total. Cabe destacar que a situação se agravou consideravelmente no ano de 2019, onde se passou de 4807 servidores em 2018 para 4154 no ano seguinte, representando um déficit 13,54% nos recursos humanos.

Em relação aos docentes o cenário é considerado mais grave, pois de 2018 para 2019 houve uma perda de 334 professores (menos 22,32%) no quadro total da instituição, que já se encontrava consideravelmente defasado. De acordo com matéria divulgada no Jornal Comunicação, da Universidade Federal do Paraná – UFPR (2018), a UEL alega sofrer com um déficit de 1.169 servidores, dos quais 255 vagas são para o quadro docente e, 914 para agentes universitários.

O gráfico abaixo, elaborado com base nos dados divulgados pela Pró-Reitoria de Planejamento – PROPLAN demonstra a defasagem de servidores acima mencionada por meio de duas curvas: a primeira, de cor azul, representa a performance do total de servidores em exercício na UEL entre 2012 e 2019 e, a segunda, de cor vermelha, representa especificamente a quantidade de servidores docentes ativos, no mesmo recorte temporal. É importante observar que, nos dois casos, a maior perda ocorreu no ano de 2019, conforme citado acima.

Gráfico 2 – Quantidade de servidores e docentes em exercício na UEL
(de 2012 a 2019)



Fonte: Elaboração própria da pesquisadora.

Mesmo com esse déficit significativo de profissionais, os gastos com a folha de pagamento da UEL cresceram 89% entre 2012 e 2017 e, este valor é equivalente a mais do que o dobro da inflação acumulada no período, de acordo com dados divulgados pelo Banco Central (NASCIMENTO, 2018) e, em 2017 as despesas com pessoal consumiram cerca de 89% dos 918 milhões disponibilizados para o orçamento da instituição.

Para alcançar estes números, considerou-se apenas os valores de empenho (despesa) declarados pela UEL nos demonstrativos de execução orçamentária que são divulgados trimestralmente pela PROPLAN, a qual, dentre outras atribuições, é responsável pelo planejamento institucional orçamentário da universidade.

Sabe-se que ao longo do exercício (ano), as universidades estaduais realizam algumas adequações orçamentárias que envolvem revisões de despesas e também de receitas, ou seja, deixam de receber recursos, pois o planejamento e execução do orçamento envolvem decisões majoritariamente políticas, o que torna este processo bastante vulnerável. Sendo assim, conforme é possível observar nos demonstrativos sintéticos da execução orçamentária divulgados trimestralmente por estas instituições, tem-se uma quantidade elevada de fontes de captação de recursos financeiros, porém a maioria destas não possui uma frequência regular de investimentos.

Desta forma, de acordo com a análise dos dados de execução orçamentária da UEL, UEM e Unioeste relacionados ao período de 2011 a 2019, é possível verificar que a maior parte do dinheiro para estas universidades tem origem no próprio governo do Paraná, por meio do repasse feito pelas das secretarias de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior -SETI e Saúde -SESA.

Por meio da consulta dos demonstrativos de receitas não somente relacionados à UEL, como também da UEM e Unioeste (todos disponíveis no portal da transparência de cada universidade), realizou-se um levantamento das principais fontes de captação de recursos financeiros destas instituições, dispostas na lista abaixo, com o objetivo de identificar as principais delas, bem como verificar as fontes de recursos intermitentes destas instituições. Optou-se por pesquisar somente os demonstrativos divulgados pelas universidades, pois os relatórios de execução orçamentária do governo do Estado são divulgados apenas uma vez ao ano – em dezembro - e não possuem o grau de detalhamento contido nestes balancetes trimestrais, pois não contabilizam algumas receitas próprias de cada instituição, por exemplo.

Quadro 7 – Lista de fontes de captação de recursos financeiros das universidades estaduais paranaenses

Fontes de captação de recursos para graduação e pós-graduação	
Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social do Paraná	SEDS-PR
Programa de Extensão Universitária	PROEXT-MEC
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino/ Universidade Sem Fronteiras	SETI/USF
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino/Unidade Gestora do Fundo Paraná	SETI/UGF
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino/ Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social do Paraná	SETI/SEDS
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino/Fundação Araucária	SETI/Fundação Araucária
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino/Fundação Araucária Eventos	SETI/Fund. Araucária Eventos
Secretaria Nacional de Economia Solidária	SENAES
Ministério do Esporte	ME
Ministério do Esporte/Paraná	ME/PR

Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos/Paraná	SEJU/PR
Ministério da Educação/ Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência	MEC/PIBID
Ministério da Educação/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	MEC/FNDE
Movimentação de Crédito Orçamentário/Fundo Paraná/ Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino	MCO/Fundo Paraná/SETI
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino/Fundo Paraná/Contrapartida FINEPINHO	--
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino/Fundo Paraná/Contrapartida FINEP	SETI/Fundo Paraná/FINEP
Bolsas de iniciação científica/ Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação	BIC/PROPPG
Bolsas de iniciação científica/ Programa Institucional de Bolsas de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação/ Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós Graduação	BIC/PIBITI/PRO PPG
Bolsas de iniciação científica/ Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	BIC/PIBIC/CNP Q
Bolsa Programa Institucional de Bolsas de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	Bolsa PIBITI/CNPQ
Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná	Fundação Araucária
Financiadora de Estudos e Projetos/ Crédito e Investimento/Programa de Infraestrutura	FINEP/CI/PROI NFRA
Financiadora de Estudos e Projetos/Campi Estaduais	FINEP/Campi Estaduais
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária /Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento do Café	Embrapa/PNP& D/Café
Convênio Lallemand (empresa canadense)	--
Instituto de Assistência à Saúde e Pesquisa/Pesquisa	IASP/Pesquisa
Companhia de Saneamento do Paraná	SANEPAR
Projeto Lei de Acesso à Informação Social/LAI-Social/Tribunal de Contas do Estado do Paraná	LAI-Social/TC-PR
Programa de Demanda Social/ Ministério da Educação/ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (mestrado, doutorado e pós-doutorado)	PDS/MEC/CAP ES

Fundação Araucária (bolsas stricto-sensu - mestrado e doutorado)	--
Fundação Araucária (auxílio a pós-graduação stricto-sensu)	--
Fundação Araucária (auxílio a pós-graduação stricto-sensu – qualificação de docentes de instituições estaduais)	--
Fundação Araucária (bolsas stricto-sensu – inclusão social)	--
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior /Programa de Apoio à Pós-Graduação	--
Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná/Secretaria de Estado da Administração e da Previdência	SEAB/SEAP

Fonte: Elaboração própria da pesquisadora.

As receitas próprias das universidades estaduais são obtidas por meio da arrecadação com serviços prestados à comunidade, como por exemplo nas clínicas-escola, além de convênios nacionais e internacionais. O ano de maior orçamento da UEL para esta modalidade de receita foi 2014: R\$ 210 milhões em receitas próprias foram inicialmente previstos, sendo R\$ 59 milhões deles vindos de convênios. Ao final do mesmo ano, o total empenhado dos convênios foi de R\$ 26 milhões. Para 2018 a previsão de receita para estes convênios foi de R\$ 22 milhões e, deste valor, R\$ 11,9 milhões vieram de órgãos do governo federal. Desta forma, o total das receitas próprias para o referido ano é de R\$ 128 milhões, o que significa um aumento de 2% sobre o total de 2017, R\$ 126 milhões (NASCIMENTO, 2018). (A UEL é frequentemente citada como exemplo neste estudo por ser a maior das sete universidades estaduais paranaenses, e também possuir o maior aporte de recursos dentre estas instituições.)

No caso da Unioeste, os recursos que fazem parte do orçamento da universidade são divulgados por meio de um relatório mensal de execução financeira (receitas) que, até 2016, possuía um formato de empenho de recursos por fonte detalhada, mas do referido ano em diante, as receitas foram agrupadas e identificadas por códigos, o que facilitou consideravelmente a leitura e sistematização dos dados coletados nesta pesquisa.

Sendo assim, a principal fonte de recursos da Unioeste, conforme já indicado neste estudo, bem como consta nos relatórios financeiros da universidade, origina-se do Tesouro do Estado do Paraná. As demais fontes de recursos que

fazem parte do orçamento da instituição são provenientes de convênios com órgãos federais, municipais, instituições públicas ou privadas, além das receitas diretamente arrecadadas, que têm origem em fontes como os serviços prestados ao SUS, aluguéis de cantina, ginásio, ônibus, serviços administrativos, de estudos e pesquisa, cursos de pós-graduação lato-sensu, vestibular, produção animal e vegetal, entre outros.

As finanças da UEL e da UEM correm na mesma esteira que as da Unioeste, com provimento majoritário de receitas do Tesouro do Estado do Paraná e divulgação primária dos dados de controle orçamentário, financeiro e de contabilidade por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAF, da Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná.

Desta forma, como foi indicado ao longo do presente capítulo, o governo do Estado mantém a gestão financeira e orçamentária predominante das universidades estaduais paranaenses e, para atingir esta posição em que atualmente se encontra, foram necessárias algumas medidas que, neste estudo, foram chamadas de políticas orçamentárias - dentre as quais destacam-se as tentativas de supressão da autonomia universitária, a priorização do pagamento dos serviços da dívida pública e a adoção do orçamento-programa como método de planejamento da gestão dos recursos.

Baseado nestes elementos supõe-se que a adoção articulada e sistematizada das medidas acima mencionadas pode indicar uma inclinação do governo do Estado do Paraná a utilizar o orçamento público como instrumento de controle político destas instituições, com o objetivo principal de promover a financeirização do capital privado por meio da prática de políticas de Estado.

As consequências podem ser nefastas e, dentre estas pode-se considerar como exemplo aquilo que foi apontado neste texto, como o encolhimento de servidores e docentes efetivos na UEL entre 2011 e 2018 bem como a redução no aporte de recursos pela UEL, UEM e Unioeste.

A própria SETI admitiu, em seu último relatório de gestão²⁶ publicado ao final de 2018, que a política de austeridade do governo do Estado atinge a captação de recursos para a IES e, neste mesmo documento, menciona que o

²⁶ A SETI publica no seu site, anualmente, relatório circunstanciado acerca do diagnóstico da gestão do referido período.

Paraná está sobrecarregado com a concentração de demandas e recursos para estas instituições por conta dessa conduta do Estado.

Além disso, ainda neste relatório, a SETI reconhece que as universidades estaduais paranaenses são importantes locais de produção de conhecimento científico e inovação tecnológica, o que ratifica uma contradição que foi mencionada durante todo este trabalho: como o Estado, que é incentivador do capital, precursor de políticas de austeridade, segue à risca as prerrogativas do Banco Mundial e tenta suprimir a autonomia universitária (garantida constitucionalmente), é o principal responsável pela gestão financeira destas mesmas instituições de ensino superior?

4.2 POLÍTICAS ORÇAMENTÁRIAS

4.2.1 Políticas de Ajuste Fiscal – O Pagamento dos Serviços da Dívida Pública no Paraná

Nesta seção analisa-se a adoção da política econômica de manutenção do ajuste fiscal pelo governo do Estado do Paraná, e suas possíveis implicações para a gestão financeira das universidades públicas paranaenses a partir do primeiro mandato do governador Beto Richa, com foco na análise da conjuntura pós-golpe parlamentar de 2016 e nos subsequentes ataques aos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários da classe trabalhadora, que culminou com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, a qual congelou o teto dos gastos públicos com saúde e educação por 20 anos em nome da manutenção de um suposto equilíbrio fiscal.

Com o objetivo de compreender o contexto estrutural das políticas desta gestão praticadas pelo governo do Paraná, Davies (2002) indica a natureza estruturalmente privatista do Estado brasileiro e justifica que sua constituição e funcionamento baseiam-se na defesa dos interesses econômicos, políticos e sociais mais gerais e, não raro, dos mais específicos, como a fração do capital financeiro das classes dominantes. O mesmo autor ainda explica que:

Isso não significa que o Estado brasileiro seja apenas isso, até porque, em função da correlação das lutas no interior das classes dominantes e dominadas, e da necessidade de legitimação perante as classes dominadas, ele é levado a fazer concessões e a conciliar interesses em disputa. (DAVIES, 2002, p.151)

Com isso o autor ainda destaca dois elementos do estado brasileiro privatista: o primeiro é o patrimonialismo que consiste essencialmente nas práticas dos detentores do poder estatal de tratar a coisa pública como propriedade pessoal, familiar e/ou privada. O segundo é o elemento conjuntural, marcado pelo avanço neoliberal a partir dos anos 1990 e que “... busca submeter à lógica do mercado todos os setores estatais com potencial mercantilizável e/ou que absorvam recursos públicos” (DAVIES, 2002, p. 152) os quais, nessa perspectiva neoliberal, devem ser canalizados para o pagamento da dívida pública interna e externa, tal como veremos nesta seção acerca do ajuste fiscal implementado pelo governo do Paraná. Este elemento conjuntural se configura, portanto, como uma forma de garantia aos interesses estratégicos do capital, como por exemplo o socorro aos bancos.

Com a proposta de equilíbrio nas contas do Estado, o pacote de ajuste fiscal implementado pelo governo do Paraná na gestão do governador Beto Richa (2011-2018) veio para priorizar o pagamento dos serviços da dívida pública. Na prática, significa que houve a adesão a um processo chamado de financeirização da economia, fenômeno mais comum em países de Terceiro Mundo altamente endividados, que consiste na deturpação das funções do Estado por meio do não atendimento das necessidades sociais mais urgentes e fundamentais como a educação, com o objetivo de pagar a dívida pública (CARNEIRO, 2003).

Além disso, recentemente, o contingenciamento das verbas de custeio das universidades públicas federais, articulado com a suspensão e/ou corte na concessão de bolsas de pesquisa pelas agências de fomento federais, podem configurar um ato político, pois até o momento não houve projeto de gestão como contrapartida à suposta “improdutividade” que foi justificada para a realização deste corte de recursos.

Sendo assim, tem-se como proposta neste estudo avaliar em que medida as políticas orçamentárias implementadas pelo governo do Paraná, no caso deste item o ajuste fiscal, se configura em um meio de controle do orçamento das instituições de ensino superior abordadas nesta pesquisa e se este tipo de política pode interferir ou não na gestão financeira das universidades públicas paranaenses.

A questão do endividamento público externo brasileiro possui alguns exemplos históricos que merecem ser mencionados. O primeiro deles é o rompimento com o FMI, realizado em 1959 pelo então presidente Juscelino

Kubitschek que afirmou à época que o objetivo do programa do referido organismo internacional seria o de aniquilar e paralisar o Brasil, além de apontar, acerca das exigências do Fundo, que:

Num beco sem saída estaria, sim, se houvesse se submetido às imposições do Fundo, pois teria de abrir mão do Programa de Metas; deixaria o povo passando fome, não construiria Brasília, nem realizaria a industrialização do país. (ARANTES, 2002, p. 95).

Nos anos 1980, denominados como a “década perdida”²⁷ em função de uma severa crise econômica, quase todos os empréstimos tomados pelo Brasil foram utilizados para pagamento dos extorsivos juros cobrados pelos credores internacionais. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, à época senador, declarou que:

A situação que ora vivemos, arrocho salarial direto dos trabalhadores do setor público e indireto de toda a força de trabalho, submissão da política econômica às regras e monitoramento do FMI, acomodação aos interesses dos grandes bancos internacionais, não passam de uma encenação da inequívoca demonstração da falta de governo no país. (Fernando Henrique Cardoso, 1987).

Já na década de 1990, em um cenário de reformas políticas econômicas de caráter neoliberal iniciadas no governo de Fernando Collor de Mello, ampliadas no governo Itamar Franco e aprofundadas com mais intensidade nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (NASCIMENTO; SILVA; ALGEBAILLE, 2002), as diretrizes da cartilha do FMI foram seguidas e propagadas com vigor por FHC, o que acabou impactando também no desenvolvimento de políticas sociais, pois “tais reformas diminuíram os recursos para financiamento da seguridade social e outros serviços públicos fundamentais para a sociedade” (SOARES, 2001, p.4).

No início do ano 2000 ocorreu a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04/05/2000), que subordina os gastos orçamentários à realização de metas de ajuste fiscal. Esta lei foi produto de acordo junto ao FMI e amplia o controle dos gastos públicos, interferindo objetivamente no escoamento dos recursos destinados à educação (NASCIMENTO; SILVA; ALGEBAILLE, 2002).

FHC entregou o “bastão” da presidência para Luiz Inacio Lula da Silva com uma dívida pública consolidada estratosférica, que chegou a R\$ 1,2 trilhão

²⁷ A década perdida refere-se a um período de severa crise econômica na América Latina ocorrida durante a década de 1980.

em outubro de 2002 – dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal, o qual indica que os juros desta dívida consomem mais recursos orçamentários do que a soma de todas as áreas sociais (CARNEIRO, 2003).

Para melhor compreensão da origem desse processo de endividamento, é importante indicar que, em países de Terceiro Mundo e/ou economia periférica como o Brasil, ocorre um fenômeno comum que é composto por um conjunto de procedimentos que se repetem de forma equivalente em cada país e que, segundo Carneiro (2003), é orquestrado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Estas ações impõem a adoção das chamadas “políticas de ajuste fiscal e estrutural”, tendo como agente central de implementação destas políticas o próprio FMI:

Afundados em questionáveis compromissos assumidos no passado, sujeitos a truculentas avaliações de risco e ameaçados de represálias, governantes têm se curvado e implementado os “ajustes” impostos pelo FMI. Cumprem metas, acompanhadas de diversas medidas como elevação da carga tributária, enxugamento de gastos e investimentos públicos, altas taxas de juros internos, privatizações, abertura financeira, comercial e monetária, superávit primário, liberalização do câmbio. (CARNEIRO, 2003, p.8).

Como consequência desse sistema, tem-se o desencadeamento de um elevado endividamento público acompanhado de baixo crescimento econômico que, inevitavelmente, provoca uma crise sistêmica de problemas sociais que tem como resultado o aumento da desigualdade, desemprego, violência e corrupção.

Dadas estas condições de crise, surge o Fundo Monetário Internacional - FMI²⁸ que, ao invés de “salvar” as economias dos países membros de Terceiro Mundo, acabou protegendo os interesses ricos e, ao se aproveitar da vulnerabilidade de alguns governos como o brasileiro, acabou favorecendo seu endividamento. Este processo ocorreu por meio, por exemplo, da concessão de empréstimos que não beneficiam a população, mas possuem a finalidade de sustentar a “ciranda financeira da própria dívida” (CARNEIRO, 2003), ou seja, de alimentar o capital especulativo.

²⁸ O Fundo Monetário Internacional – FMI é uma organização internacional criada nos Estados Unidos (Conferência de Bretton Woods), no período do pós-guerra (1944) com a finalidade de dar suporte na reconstrução do sistema monetário internacional.

Considerando o fato de que quanto maior o valor da dívida pública externa – aliada à diminuição do Passivo Externo Líquido²⁹ - maior o grau de vulnerabilidade econômica do país, a quem beneficiaria este endividamento colossal do Brasil³⁰?

Com o objetivo de compreender a influência da prática de políticas relacionadas à dívida pública no Estado do Paraná, o ponto de partida desta discussão deve ser a reeleição de Beto Richa para o governo do Paraná em 2014, que representou a inauguração de uma nova era para essa gestão, pois durante o primeiro mandato, não houve a manutenção de uma postura de enfrentamento aos servidores públicos e às universidades estaduais.

Nesse período (2011-2014), segundo Luiz Fernando Reis, o governo cumpriu com a prerrogativa de gestor do campo da educação:

Respeitou a Lei Estadual nº 15.512/20073, concedeu a revisão anual de salários ao conjunto dos servidores e negociou a revisão de carreira de algumas categorias que redundou em ganhos salariais, como é o caso dos docentes. Nesse período, houve ampliação do orçamento das universidades. (REIS, 2018, p. 10).

No entanto, já ao final de 2014 e a partir de um discurso de que o estado estaria passando por uma suposta crise financeira, o governo do Paraná iniciou o processo de implantação do pacote de ajuste fiscal por meio da aprovação pela Assembleia Legislativa do aumento de impostos como o ICMS de vários produtos e do IPVA (GAZETA DO POVO, 2014).

Neste mesmo ano, o governo do Estado aprovou a lei 18.370/2014 que dispõe sobre a reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social, por meio da instituição de contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas do Estado do Paraná. Além disso, deu o calote nos servidores estaduais e não pagou o terço de férias em 2014 – valor que só foi acertado ao final de abril do ano seguinte (REIS, 2018).

Nesse sentido, o discurso predominante do governo no ano de 2015 passou a ser o de que a contenção de despesas com o funcionalismo público

²⁹ Passivo Externo Líquido é o total de empréstimos internacionais mais os investimentos estrangeiros, o que influencia no cálculo do risco atribuído ao país e, pode provocar elevação da taxa de juros, o que torna o grau de vulnerabilidade econômica ainda maior.

³⁰ Ver anexo 1 – tabela de evolução da dívida pública entre dezembro de 2013 e fevereiro de 2018.

deveria ser prioritária. Para isso, o governo não economizou esforços para colocar em prática essa proposta de enxugamento das despesas com o funcionalismo³¹.

O Projeto de Lei Complementar 6/2015 foi promulgado em fevereiro do mesmo ano e consistiu numa série de restrições de garantias e direitos (incluindo planos de carreiras, cargos e salários) a professores e funcionários das escolas estaduais de educação básica. Em seguida, no mês de abril, foi aprovado o Projeto de Lei 252/2015 que propunha uma reforma da previdência dos servidores públicos do Paraná (que também era parte do pacote de ajuste fiscal implantado pelo governo Beto Richa) e que provocou uma economia vultosa para o caixa do Estado, por conta da transferência de uma despesa do Tesouro para o Fundo Previdenciário, a poupança previdenciária dos servidores.

Desta forma, fica evidente que os custos do ajuste fiscal realizado no Paraná têm sido transferidos aos servidores estaduais. Neste viés, Luis Fernando Reis (2018) apresenta dados que indicam esta “economia” de recursos: “Aproximadamente R\$ 7,5 bilhões, de 2015 a 2018, serão saqueados do Fundo Previdenciário dos servidores para pagar despesas que deveriam ser custeadas com recursos do Tesouro estadual”.

Neste contexto de manutenção e implantação das políticas de ajuste fiscal, as universidades estaduais do Paraná não foram esquecidas e também entraram para a esteira dos cortes de recursos. O financiamento destas instituições não foi considerado prioritário no segundo mandato e, em 2017, os ataques se intensificaram e foram direcionados à restrição de contratação de docentes e técnicos, descaracterização do regime de trabalho (dedicação exclusiva) e regulamentação da autonomia financeira das IEES “[...] princípio constitucional de eficácia plena e autoaplicável, que dispensa qualquer tipo de regulamentação.” (REIS, 2018, p.21).

Desde então, o orçamento das universidades estaduais paranaenses foram diretamente afetadas por estas medidas de ajuste, pois passaram a caminhar na esteira do enxugamento das despesas com a folha de pagamento dos servidores imposta pelo Estado (endossados pela instituição da cobrança previdenciária dos servidores inativos – lei nº 18.370/2015 e pelo não

³¹ “A aprovação do PL 252/2015, parte do ajuste fiscal implantado pelo governo Beto Richa, resultou em economia para o caixa do Estado, por meio da transferência de uma despesa do Tesouro para o Fundo Previdenciário, a poupança previdenciária dos servidores.”. (REIS, 2018, p.12)

pagamento da revisão anual de salários – garantia prevista na lei nº 18.493/2015) além do início do processo de contingenciamento das verbas de custeio destas instituições a partir de 2016.

Nesse sentido, esse contingenciamento de recursos representa um alinhamento com a agenda de ajuste fiscal do governo federal implantada pelo Ministério da Fazenda e que prioriza a transferência dos recursos do fundo público para a remuneração do capital especulativo, por meio do pagamento da dívida pública (REIS, 2018), a qual se encontra em total paridade com o ideário neoliberal e, por essa razão, é possível destacar o que LAVAL chama de novo modelo de representação da educação trazido pelo neoliberalismo:

[...] as instituições podem admitir naturalmente serem “gerenciadas” pelas demandas individuais e necessidades sociais de mão-de-obra, e não por uma lógica política de igualdade, de solidariedade ou de redistribuição em nível de nação na escala do território nacional. Nesse novo modelo, a educação é considerada como um bem de capital. (LAVAL, 2004, p. 89).

Neste cenário de retirada de direitos sociais e trabalhistas, foi articulado o golpe parlamentar de 2016, que depôs a então presidente Dilma Rousseff e, no seu lugar, foi diplomado o seu vice, Michel Temer, que passou a ocupar a cadeira da Presidência da República.

No contexto desta conjuntura, Temer orquestrou uma sequência de ações com o objetivo de desmontar a educação, os direitos trabalhistas e a previdência, que culminou com a aprovação do congelamento do teto dos gastos públicos, por meio da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016. Com esta grande restrição orçamentária, o pacote de medidas de ajuste fiscal do governo federal torna-se completo considerando a aprovação do texto principal da Reforma da previdência, ocorrida em segundo turno em 22 de outubro de 2019 (SENADO NOTÍCIAS, 2019).

Diante disso e, considerando o contingenciamento de recursos bem como a redução de investimentos nas universidades estaduais paranaenses, a presente pesquisa busca compreender o que já tratamos nos capítulos 1 e 2, que é a discussão acerca de que forma o Estado do Paraná, que prioriza o pagamento da dívida pública, realiza a gestão financeira destas mesmas instituições. Ou seja, qual é a influência dessas políticas orçamentárias implementadas por esse estado que

também é gestor de universidades públicas e gratuitas, que são espaços democráticos, coletivos, autônomos e de produção de conhecimento científico.

Esta evidente contradição ideológica, que faz parte do pano de fundo deste trabalho, já está desencadeando um processo de sucateamento nas universidades estaduais paranaenses que, desde 2014, vêm sofrendo com bloqueio de verbas de custeio, falta de servidores e docentes e, recentemente, com a suspensão da concessão de bolsas de pesquisa pelas principais agências de fomento. Esta medida foi adotada em função do bloqueio de recursos da CAPES e do CNPQ, o que impede que novas bolsas sejam implementadas, ou seja, que estudantes selecionados para novas pesquisas recebam bolsas que já tinham verba prevista para o ano-exercício de 2019 (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS G1, 2019).

Compreende-se, portanto, que as políticas de ajuste fiscal ocupam posição central no mercado financeiro nacional e internacional e viabilizam o entendimento de que a sustentação do capital especulativo por meio da priorização do pagamento dos serviços da dívida pública (medidas de ajuste) constitui uma das principais causas do severo desequilíbrio fiscal e econômico dos últimos anos, especialmente do ano 2015 até os dias de hoje.

Com isso, a agenda do Fundo Monetário Internacional tornou-se a agenda do Ministério da Fazenda do Brasil que, conseqüentemente tornou-se a agenda do governo do Estado do Paraná, implantada pelo governador Beto Richa a partir do final de 2014. Não por acaso, neste mesmo período, os direitos sociais básicos da classe trabalhadora vêm sofrendo duros ataques e supressões, enquanto a dívida pública cresce exponencialmente, ultrapassando a barreira dos 4 trilhões ao final de 2018, recorde histórico (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

O pacote de ajuste fiscal (pacote de medidas encaminhado à Assembleia Legislativa do Paraná por meio do Projeto de Lei Complementar PLC nº 6/2015 e Projeto de Lei – PL nº 60/2015), que foi aprovado em nome de um maior equilíbrio das contas públicas paranaenses trouxe consigo a degradação das condições de trabalho dos servidores estaduais, bem como o sucateamento de instituições como as universidades públicas estaduais, comprometendo desde a gestão financeira até a estrutura mínima de funcionamento destes espaços.

Nesta seção serão apresentadas de maneira detalhada duas políticas financeiras de implicação orçamentária nas universidades estaduais, que foram implementadas pelo governo do Paraná na gestão do governador Beto Richa: o “rombo no Parana Previdência” ocorrido em 2015, que é o sistema previdenciário dos servidores estaduais, e o software RH Meta4, um sistema de processamento das folhas de pagamento implantado nos órgãos e universidades estaduais pelo governo do Paraná em 2017.

A instituição Parana Previdência foi criada pelo estado do Paraná a partir da aprovação da Lei nº 123/1998 (que também extinguiu o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná – IPE) e, de acordo com o texto da mesma a sua formação inicial era baseada na gestão de 2 fundos: o Financeiro e o Previdenciário. Apenas em 2012 foi criado o Fundo Militar.

O “rombo na Parana Previdência” consistiu na interferência no Fundo Previdenciário dos servidores estaduais realizada pelo governo paranaense e o texto da sua proposta é conteúdo do projeto de Lei 252/2015, que prevê uma mudança no fundo de aposentadoria dos servidores por meio da fusão dos fundos geridos pela Parana Previdência. De acordo com o referido projeto de lei, os três fundos relacionados a esta proposta são:

- a) O Fundo Previdenciário – FP, custeado e capitalizado pela chamada “poupança dos servidores”, onde ficaram aqueles que tenham ingressado no serviço público estadual após 31 de dezembro de 2003;
- b) O Fundo Financeiro – FF, exclusivamente pago pelo Tesouro do Estado e composto pelos servidores (as) já aposentados que haviam ingressado no serviço público estadual até 31 de dezembro de 2003;
- c) O Fundo Militar – FM, custeado pelo governo do Paraná e destinado a todos os militares independente da idade, da data de ingresso ou de concessão do benefício.

O Fundo Previdenciário e o Fundo Militar são financiados pelo dinheiro que tem origem no desconto realizado nos salários dos servidores que estão na ativa (alíquota de 11%), e deveria vir também da contribuição de (também de 11%) do governo. A grande crise relacionada a essa questão envolve o fato de que o governo do Paraná descumpriu esta contrapartida em vários momentos, não

apresentando o repasse devido ao Fundo, além de comprometer a solvência³² do Fundo Previdenciário:

Apesar disso o FP, que serve como uma poupança para pagar futuras aposentadorias, é superavitário e tem hoje 8 bilhões de reais em caixa, no entanto ele paga apenas 14% dos inativos. Por outro lado, o FF, responsável por pagar a maior parte dos(as) aposentados(as) precisa de um aporte mensal de 250 milhões de reais do governo. (APP Sindicato, 2015)

Conforme explica Reis (2018) essa mudança gerou economia para o caixa do estado em função da transferência dessa despesa que pertencia ao Tesouro para o Fundo Previdenciário, a poupança previdenciária dos servidores. Desta forma, os custos desse ajuste fiscal foram transferidos aos servidores estaduais do Paraná.

Como consequência desta mudança segundo o mesmo autor, seria efetivado um saque no valor de 7,5 bilhões do Fundo Previdenciário dos servidores a ser realizado entre os anos de 2015 e 2018 para pagar estas despesas, que deveriam ser custeadas com recursos do Tesouro Estadual. Conforme previsto e, de acordo com notícia publicada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná – APP Sindicato no dia 19 de março de 2018³³, quase três anos depois, o saque realmente se efetivou, e R\$ 6,1 bilhões foram descapitalizados deste Fundo Previdenciário. Além disso, de acordo com a mesma notícia, a contrapartida patronal de inativos e pensionistas não foi realizada, o que corresponde a mais de R\$ 304 milhões que não foram pagos pelo estado do Paraná. Para completar o rombo, a taxa de administração devida ao Fundo de Previdência atingiu o patamar de R\$ 89 milhões, e mais créditos a receber computados em mais de R\$ 166 milhões. Em linhas gerais, são aproximadamente 6,7 bilhões a menos no Fundo de Previdência que, em 2018, era responsável pela cobertura de 106 mil servidores e cujo saldo deveria estar em R\$ 14 bilhões, segundo a referida matéria da APP Sindicato.

A perspectiva para o futuro deste Fundo considerando que o mesmo é cerca de 50% menor do que deveria (diagnóstico de 2018), com os agravantes do não pagamento da taxa de administração e da ausência da compensação patronal

³² Solvência é a capacidade de determinada pessoa, empresa ou instituição de cumprir as suas obrigações financeiras.

³³ Notícia disponível no site da APP Sindicato: <<http://appsindicato.org.br/governo-richa-promove-um-rombo-na-paranaprevidencia/>>. Acesso em: 09 agosto de 2020.

de inativos e pensionistas é de que caso a situação se mantenha do jeito que está não haverá recursos suficientes para pagar os aposentados nos próximos 15 ou 18 anos, de acordo com estimativa realizada pelo economista Cid Cordeiro, da APP Sindicato, no texto da notícia mencionada no parágrafo anterior.

De acordo com a análise realizada, compreende-se que o controle e a subtração, por meio do rombo no Parana Previdência, dos recursos financeiros dos servidores dos órgãos públicos estaduais, em especial dos docentes da educação básica e superior se constituem em mais uma política financeira implementada pelo governo do Paraná com a finalidade de controlar a movimentação orçamentária destas instituições. Todo este processo se desenvolve em nome de um suposto equilíbrio fiscal, mas na realidade é executada a supressão da autonomia destas universidades, o que interfere diretamente na gestão financeira das mesmas, tornando-as vulneráveis e dependentes das decisões do governo do estado para manter o equilíbrio mínimo de suas contas.

Outra medida de interferência nas finanças das universidades estaduais adotadas pelo governo do Paraná foi a implementação, no ano de 2017, de um sistema de recursos humanos que realiza a gestão de pessoal e processa as folhas de pagamento por meio de um software chamado RH Meta4. De acordo com informações do boletim do SindiproAduel de 12 de junho de 2017³⁴, este sistema de gestão das folhas de pagamento foi contratado de uma empresa espanhola de mesmo nome (Meta4) pelo governo do Paraná, na década de 1990.

O processo de determinação da adoção deste sistema até a sua implantação propriamente dita, foi marcado por diversas fases que envolveram desde a promulgação do primeiro decreto recomendando a implantação do referido sistema para toda a administração do estado em 2012, incluindo as universidades estaduais, até a sua efetiva implantação, sob máxima pressão contingenciamento de verbas de custeio da UEL, UEM e Unioeste no ano de 2017.

Para melhor compreensão das etapas deste percurso, foi elaborado o quadro abaixo contendo os principais decretos publicados bem como um detalhamento de cada um deles:

Quadro 8 – Implantação do sistema RH Meta-4 no Paraná

³⁴ Informações oriundas do boletim do SindiproAduel . BALTAR, Ronaldo. “O que é o sistema RH Meta-4 e o que está em disputa?”. Disponível em: <https://sindiproladuel.org.br/o-que-e-o-sistema-rh-meta-4-e-o-que-esta-em-disputa/>. Acesso em: 04 agosto 2020.

Legislação	Descrição e possíveis desdobramentos
Decreto 3.728/2012	Determina a implantação do sistema RH Meta-4 para a gestão de gastos com pessoal para toda a administração do estado, inclusive as universidades estaduais.
Decreto 7.599/2013	Estabelece controle mais rígido sobre as despesas executadas pelos órgãos públicos do estado Paraná. No entanto, após importante mobilização dos sindicatos e grande negociação das universidades estaduais com as secretarias de governo, o governo retirou a obrigatoriedade das IES entrarem no Sistema Meta-4.
Decreto 10.406/2014	Determina que as despesas de pessoal dos Órgãos da Administração Direta, Órgãos de Regime Especial, Empresas Estatais Dependentes e Autarquias, incluídas as Instituições Estaduais de Ensino Superior – IEES, deverão ser processadas por intermédio do Sistema RH-Paraná – Meta4.
Decreto 25/2015, promulgado pelo governo do Paraná e publicado no Diário Oficial nº 9363.	Define as normas de execução orçamentária e financeira para o ano de 2015, condicionando a execução dos acréscimos de despesas de pessoal a uma justificativa do órgão bem como a autorização prévia do governo do Paraná, para efetivá-la. Além disso, o governo do Paraná manteve a obrigatoriedade de adesão ao sistema RH Meta-4 no texto do referido decreto.

Fonte: Elaboração da própria pesquisadora

Neste contexto, é importante destacar que apenas duas das sete³⁵ universidades estaduais paranaenses, a UENP e a Unespar, não possuíam um sistema de gestão próprio para processar as folhas de pagamento, em função de sua recente criação e, por essa razão, o governo do Paraná já realizava este gerenciamento por meio do sistema Meta-4 desde o início.

A UENP e Unespar não têm autonomia para implantar, elas mesmas, as progressões e promoções e para conceder o TIDE (Tempo Integral e Dedicção Exclusiva). Tal situação permitiu que o governo, nos anos de 2015 e 2016, como medida de contenção de despesas com pessoal, não implantasse promoções e progressões, legalmente previstas no Plano de Carreira, aos docentes e técnicos dessas duas universidades. (REIS, 2018, p.20).

³⁵ O estado do Paraná possui 7 universidades estaduais: Universidade Estadual de Londrina (UEL); Universidade Estadual de Maringá (UEM); Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Universidade Estadual do Paraná (Unespar) e Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro) .

O fato de já existirem duas universidades estaduais com as contas controladas pelo governo do estado por meio do sistema Meta-4 contribuiu para a criação, em dezembro de 2016, pelo governo do Paraná, de um Grupo de Trabalho de Gestor e um Grupo de Trabalho Técnico com a finalidade de implementar e centralizar as folhas de pagamentos de todas as IES no referido software de recursos humanos. De acordo com informações publicadas no boletim do SindiprolAduel (BALTAR, 2017), esses grupos foram articulados pela Comissão de Política Salarial do Estado do Paraná com a responsabilidade de cobrar das universidades o ingresso no sistema Meta-4.

Com isso, Reis (2018) explica que em janeiro de 2017 foi realizada pelo governo do Paraná uma revisão geral anual de salários, resultando numa significativa contenção despesas relacionadas à folha de pagamento. Ainda no início de 2017, conforme o mesmo boletim do SindiprolAduel, as universidades participaram do Grupo de Trabalho Técnico mencionado no parágrafo anterior e tentaram comprovar a inviabilidade de funcionamento do referido sistema, inclusive a Companhia de Informática do Estado do Paraná – CELEPAR, responsável pelo gerenciamento do Meta-4, demonstrou não ter capacidade para realizar esta migração das folhas de pagamento para o software, sendo necessária a contratação de assessoria da empresa espanhola Meta4, proprietária do software para que este procedimento ocorresse.

Neste cenário, o envio de dois ofícios às universidades estaduais pela Casa Civil em abril e fevereiro de 2017 foram decisivos para que o governo do Paraná impusesse de forma efetiva o controle das folhas de pagamento das IEES. O primeiro, conforme indica Baltar (2018), informou uma importante deliberação: todas as decisões sobre a concessão de TIDE, licenças, afastamento para realização de cursos, e vários outros atos administrativos, passaram a depender de autorização da Comissão de Política Salarial. O segundo, de acordo com Reis (2018), também foi enviado aos reitores das 5 universidades que não aderiram ao sistema RH Meta-4 e consistiu na determinação do envio da documentação para finalizar a inclusão das universidades no novo sistema de gerenciamento de pessoal.

As sete universidades reagiram a mais essa tentativa de supressão de direitos dos servidores bem como da autonomia universitária e formularam, em conjunto, uma resposta histórica junto aos seus respectivos Conselhos Universitários, por meio da publicação no dia 11 de maio de 2017 da “carta de

Londrina”, que reafirma o compromisso com a autonomia universitária e reitera a intenção de não adoção do sistema Meta-4. A íntegra desta carta foi publicada no boletim do SindiproAduel de 12 de junho de 2017, já mencionado nesta seção.

De acordo com a Agência UEL de Notícias³⁶, em 30 de maio do mesmo ano, como forma de retaliação e sem notificação prévia, o governo do Paraná realizou o bloqueio de verbas de custeio (recursos próprios) da UEL, UEM e Unioeste, coincidentemente as 3 instituições que não entregaram a documentação exigida no referido ofício enviado do mês de abril.

O desbloqueio foi realizado após reunião ocorrida em 07 de junho de 2017³⁷ entre representantes da Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público – APIESP, o secretário de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, professor João Carlos Gomes e o então governador Beto Richa. Como contrapartida à suspensão do bloqueio de recursos o governo condicionou que as universidades que ainda não encaminharam a documentação para a inclusão no sistema Meta-4 o façam após consulta e deliberação dos seus respectivos Conselhos Universitários. Além disso, o governo se propôs a criar um grupo de trabalho para a construção de uma proposta de autonomia universitária, no prazo de 90 dias, com a participação das comunidades universitárias.

Após inúmeras negociações e tentativas de acordos, até 31 de julho de 2019³⁸, apenas a UEL e a UEM não haviam aderido totalmente ao referido sistema, mas, ficou acordada a criação de outro grupo de trabalho técnico, “... com representantes do governo e das universidades, para que sejam criadas soluções que não impliquem em entraves na gestão de pessoal, e principalmente, que impossibilitem o controle prévio da folha de pagamento” (AGÊNCIA UEL, 2019).

Todo este movimento de quase uma década com a finalidade de controlar as folhas de pagamento das universidades estaduais paranaenses é bastante controverso, pois, o governo paranaense apresenta duas justificativas

³⁶ Informações oriundas da Agência UEL de Notícias. Disponível em: http://www.uel.br/com/agenciaueldenoticias/index.php?arg=ARQ_not&FWS_Ano_Edicao=1&FWS_N_Edicao=1&FWS_Cod_Categoria=2&FWS_N_Texto=24656 Acesso em: 02 agosto de 2020.

³⁷ Nota da APIESP sobre reunião de reitores com o governador. Disponível em: http://www.uel.br/com/agenciaueldenoticias/index.php?arg=ARQ_not&FWS_Ano_Edicao=1&FWS_N_Edicao=1&FWS_N_Texto=24704&FWS_Cod_Categoria=2 Acesso em: 04 agosto 2020.

³⁸ “Reitoria esclarece pontos acordados para a contratação de temporários”. Disponível em: http://www.uel.br/com/agenciaueldenoticias/index.php?arg=ARQ_not&FWS_Ano_Edicao=1&FWS_N_Edicao=1&FWS_N_Texto=28908&FWS_Cod_Categoria=2 Acesso em: 04 agosto 2020.

centrais passíveis de discussão para este processo. A primeira delas afirma que com a implantação do sistema Meta-4 haverá mais transparência e plenitude nos procedimentos de gestão de pessoal³⁹, o que não se configura como algo inédito uma vez que o portal da transparência do governo do estado já publica com regularidade os principais dados sobre a remuneração dos servidores⁴⁰.

A segunda justificativa do governo do Paraná é sobre o fato de os gastos por aluno serem muito altos, por isso a necessidade de se controlar as despesas de pessoal. No entanto, para chegar a esta conclusão, o estado do Paraná considerou todo o orçamento destinado ao ensino e dividiu apenas pela quantidade de alunos concluintes, desconsiderando a quantidade de alunos que ainda estão cursando a graduação, que é cerca de três vezes maior. Em resposta a este argumento, a UEL publicou um vídeo⁴¹ em 29 de junho de 2017 questionando a afirmação do governo (que declarou que cada aluno da UEL teria o custo mensal de R\$ 9.476,00) e revelando que o custo real desse aluno é de R\$ 1.369,00 por mês.

Além disso, deve-se levar em conta o fato de que não se pode dividir o orçamento de uma IEES apenas pela quantidade de alunos de graduação, pois estas instituições utilizam seus recursos também para a pesquisa, extensão e hospitais universitários.

Esse tipo de intervenção pode ser analisada, portanto, a partir da perspectiva de mais uma política orçamentária com o objetivo de controlar os procedimentos de gestão financeira das universidades estaduais do Paraná, em especial a UEL, UEM e Unioeste, pois retira dessas instituições o poder de gerenciamento dos pagamentos para transferi-lo ao governo do estado. Esta concepção também se concretiza pelo fato de o próprio governo paranaense ter criado um grupo de trabalho para discutir a aplicabilidade da autonomia de gestão financeira (garantida tanto pela constituição federal quanto pela estadual), abrindo mão, automaticamente, do compromisso firmado com a plenitude da autonomia universitária enquanto gestor destas instituições.

³⁹ Notícia publicada pela agência de notícias do governo do Paraná. “Administração esclarece uso do sistema Meta-4 pelas universidades”. Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=94117&tit=Administracao-esclarece-uso-do-Sistema-Meta4-pelas-universidades-> Acesso em : 04 agosto 2020.

⁴⁰ Acesso de dados referentes à remuneração dos servidores do estado do Paraná. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/pessoal/servidores/poderexecutivo/remuneracao?windowId=d40> Acesso em: 05 agosto 2020.

⁴¹ “Reitoria esclarece o custo real de um aluno na UEL.” Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EvTYITwInf0&feature=youtu.be> Acesso em: 05 agosto 2020.

Ao longo de todo este capítulo buscou-se observar, a partir da origem e gestão dos recursos financeiros inerentes ao estado do Paraná, quais seriam as políticas orçamentárias mais contundentes implementadas pelo governo paranaense entre 2011 e 2018, defini-las por meio dos principais atos envolvendo as universidades estaduais e, finalmente analisar as possíveis implicações das mesmas na gestão financeira destas instituições.

Para além deste objetivo que, desde o início deste trabalho foi exposto como principal, foi possível contar com elementos apresentados nos capítulos 2 e 3 que trataram, respectivamente, das políticas sociais educacionais em articulação com a agenda do Banco Mundial para a educação superior e do conteúdo dos principais planos e documentos estratégicos da UEL, UEM e Unioeste, para respaldar a análise realizada neste ponto do estudo.

O ajuste fiscal implantado pelo governo Beto Richa, as mudanças ocorridas na Parana Previdência bem como a implantação do sistema de processamento das folhas de pagamento RH Meta-4 foram escolhidos para a análise contida neste capítulo porque, cada uma de sua forma buscou interferir na autonomia de gestão financeira a que cada universidade estadual tem direito, que é assegurado pelo artigo 180 da constituição estadual, bem como pelo artigo 207 da Constituição Federal, conforme já foi mencionado nos capítulos 3 e 4.

Baseado nestas garantias é relevante trazer o conceito delimitado por Fávero (2004) que detalha as atribuições inerentes a este princípio:

[...] propor e executar seu orçamento; receber os recursos do Poder Público, que é obrigado a repassar-lhe para pagamento de pessoal e dotações globais para outros custeios e despesas de capital; gerir seu patrimônio, receber doações, subvenções, bem como realizar operações de crédito ou de financiamento com a aprovação do Poder Público competente (FÁVERO, 2004, p.214).

Para além da dimensão conceitual e do fator de proteção legal (amparado inclusive pela lei maior), os documentos estratégicos institucionais da UEL, UEM e Unioeste não apenas corroboram com esta prerrogativa, como também mencionam ao longo de seus projetos pedagógicos e planos de desenvolvimento a importância da garantia da autonomia de gestão financeira e patrimonial para a continuidade de suas atividades, assumindo desta forma, que a aplicabilidade da mesma não ocorre de maneira plena.

Sendo assim, a partir de medidas como o ajuste fiscal ocorrido no governo Beto Richa em 2015, que provocou uma defasagem relevante no caixa do estado no valor de 3 a 5 bilhões de reais, das mudanças no ParanaPrevidência, que efetivou um saque no valor de 7,5 bilhões do Fundo Previdenciário dos servidores bem como da implantação do sistema de processamento das folhas de pagamento RH Meta-4 que feriu a autonomia de gestão financeira das universidades estaduais, percebe-se que o governo do Paraná busca incessantemente o controle não apenas orçamentário, mas também político das universidades estaduais e, para alcançar este objetivo busca, como caminho principal, suprimir as prerrogativas que viabilizam que estas instituições realizem a gestão de seus próprios procedimentos financeiros.

A universidade pública se enfraquece no contexto de implantação destas políticas orçamentárias. Isso ocorre porque a restrição de recursos financeiros pelo governo do Paraná suprime direitos básicos dos servidores como o acesso a aposentadoria por meio de um fundo com solvência duvidosa, torna as instituições vulneráveis por meio de medidas como bloqueio dos recursos próprios, inviabiliza e/ou dificulta a manutenção de suas atividades fundamentais, ancoradas no ensino, pesquisa e extensão e que dependem da aquisição de suprimentos bem como da contratação de docentes e técnicos universitários para serem executadas. Todos esses procedimentos envolvem autorização prévia do governo do Paraná, o que faz com que estas instituições dependam das decisões do estado para funcionar minimamente.

Diante desse cenário, surge uma questão importante: é possível haver uma gestão democrática a partir do modelo de gestão financeira implementado pelo estado do Paraná? Além disso, em que medida a implantação das políticas orçamentárias mencionadas neste capítulo influenciam os procedimentos de gestão financeira da UEL, UEM e Unioeste?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fator que motivou a realização desta pesquisa está relacionado ao cenário contraditório que se observa no estado do Paraná especialmente entre 2011 e 2018. O que precisava ser compreendido é como as universidades públicas, gratuitas e que gozam de liberdade acadêmica para pesquisar e produzir conhecimento científico podem usufruir de uma gestão democrática sendo que a mesma é realizada por um estado que autoriza e implementa os procedimentos de gestão financeira a partir da implantação de políticas neoliberais?

A partir da premissa de que as universidades paranaenses possuem a autonomia universitária como princípio garantido na legislação federal e estadual para a realização de suas atividades, adotou-se a autonomia de gestão financeira e patrimonial como lente fundamental para verificar o objetivo geral deste estudo: as implicações das políticas orçamentárias na gestão financeira das três maiores universidades estaduais paranaenses: UEL, UEM e Unioeste.

Como objetivos específicos realizou-se a análise e descrição destas políticas orçamentárias em comparação às prerrogativas essenciais contidas nos planos de desenvolvimento institucionais e projetos pedagógicos das referidas universidades estaduais, bem como na legislação estadual e federal. Desta forma, as problemáticas que surgiram no decorrer deste estudo relacionam-se às consequências da implantação destas medidas pelo estado do Paraná no gerenciamento das finanças de cada universidade. A partir da obtenção destes dados, também foi possível observar a influência na gestão financeira, bastante suprimida pelo governo paranaense, no ensino e na pesquisa desenvolvidos na UEL, UEM e Unioeste.

Para desenvolver o trabalho de investigação do contexto em que ocorre a implementação das referidas políticas orçamentárias pelo governo do estado, buscou-se compreender a conjuntura em que o Brasil e o estado paranaense se encontravam não apenas dentro do recorte temporal determinado para a pesquisa, como também os elementos que precederam este pano de fundo político econômico.

Desta forma, iniciou-se o estudo pela contextualização histórica, social e política da educação superior pública. A primeira abordagem consistiu na

articulação entre as políticas sociais educacionais praticadas no Brasil, e a agenda do Banco Mundial para as instituições deste nível de ensino em países de economia periférica como o Brasil, com base na análise de alguns documentos publicados pelo mesmo.

Percebeu-se que, com o resgate das origens do neoliberalismo desde o final da Segunda Guerra Mundial, passando pela Reforma do Aparelho do Estado nos anos 1990 até os anos mais recentes, foi possível estabelecer uma conexão objetiva com a criação e os interesses do Banco Mundial em interferir nas políticas educacionais brasileiras e adentrando também as da esfera paranaense.

Na prática, isso significa que a agenda do Brasil e a do Paraná são consonantes com as recomendações expressas nos principais documentos do Banco Mundial da década de 1980 até os anos atuais, as quais preveem a interferência nas políticas educacionais brasileiras com a finalidade de minimizar a função do Estado na educação superior e de obter lucro com a formação de capital humano direcionado às demandas de grandes empresas.

Nesse sentido, o governo brasileiro se alinhou a estes princípios ao adotar a agenda de ajuste fiscal do governo federal implantada pelo Ministério da Fazenda ainda na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sendo este ajuste, na prática, a aprovação e implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e, posteriormente da Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumentos de controle econômico e político da União sobre os estados e municípios e a priorização da transferência dos recursos do fundo público para a remuneração do capital especulativo por meio do pagamento da dívida pública, que ao final de 2018 encontrava-se no patamar de R\$ 4 trilhões, um recorde histórico.

O Estado do Paraná permaneceu na mesma esteira de corte de recursos do governo federal e em 2015 realizou, como algumas das medidas do pacote de ajuste fiscal implementado no mesmo ano, um enxugamento da folha de pagamento de seus servidores (por meio da instituição da cobrança previdenciária dos servidores inativos – lei nº 18.370/2015 e pelo não pagamento da revisão anual de salários – garantia prevista na lei nº 18.493/2015) além do início do processo de bloqueio dos recursos próprios destas instituições a partir do ano de 2016.

Todo esse processo acabou impactando diretamente o orçamento das três universidades estaduais envolvidas neste estudo e, conforme demonstrado

nos dados expostos no capítulo 3, nenhuma delas apresentou crescimento real no período de sete anos avaliado por esta pesquisa. Pelo contrário, a UEL, por exemplo, apresentou um encolhimento significativo (21,31%) na quantidade de alunos matriculados na graduação no referido período bem como na quantidade de cursos de graduação ofertados (menos 22%). Já a UEM, no texto do seu atual plano de desenvolvimento institucional alerta que, se não houver concursos e reposições de servidores ocorrerão sérios retrocessos até 2022 e estarão ameaçados os avanços ocorridos em quase 50 anos de existência da instituição.

A UEL e a Unioeste também deixaram explícito em seus documentos institucionais que existe um déficit significativo de servidores docentes e técnicos e que precisa haver anuência de vagas e realização de concursos públicos para preenchê-lo, sob o risco de comprometimento da continuidade das atividades acadêmicas, tal como ocorreu em julho de 2019, quando o governo do Paraná não autorizou a contratação de horas-aula para o segundo semestre e colocou em xeque a continuidade das atividades no referido período.

A questão das políticas orçamentárias praticadas pelo governo do Paraná, abordadas no capítulo 4 por meio da análise da implantação das mudanças no ParanaPrevidência e da adesão ao sistema de processamento das folhas de pagamento dos servidores estaduais RH Meta4 resultaram, respectivamente, no “sequestro” do Fundo Previdenciário dos servidores e o consequente comprometimento de sua solvência e condicionou a concessão de TIDE, licenças, afastamento para realização de cursos, e vários outros atos administrativos a autorização prévia do governo do estado.

Baseado nisso, é possível concluir que essas políticas orçamentárias se constituem em um instrumento objetivo de interferência na gestão financeira da UEL, UEM e Unioeste. Este processo ocorre primeiramente por meio da supressão da autonomia universitária realizada pelo governo paranaense, em especial a autonomia de gestão financeira e patrimonial, que inviabiliza que a universidade controle as próprias receitas e pagamentos e faz com que a mesma dependa da autorização do estado para executar procedimentos de gestão.

Além disso, os dados apresentados neste trabalho acerca dessa intervenção do estado nas finanças das instituições refletem três ameaças importantes à universidade pública. A primeira delas é a questão da manutenção da garantia do princípio da autonomia universitária que se torna duvidosa num contexto

em que o governo do Paraná controla as folhas de pagamentos dos servidores da universidade, realiza saques no fundo previdenciário destes servidores, bloqueia recursos próprios das instituições bem como não realiza a urgente reposição no quadro de recursos humanos de docentes e técnicos universitários.

A segunda refere-se à manutenção do caráter democrático, público e gratuito dessas universidades estaduais, conforme exposto na hipótese deste estudo e que, com a continuidade das referidas políticas de estado e a consequente precarização da estrutura das instituições podem ser severamente comprometidos.

Por fim, é importante destacar que o exercício da liberdade acadêmica contemplando a livre produção e socialização do conhecimento pode ser duramente afetado neste cenário de controle financeiro e político realizado pelo governo paranaense. Sendo assim, para que a universidade não se torne um espaço de poder do estado e de disputa política, é preciso que em trabalhos futuros e no interior destas instituições se reafirme a defesa absoluta da luta pelo princípio da autonomia universitária, que deveria ter a aplicabilidade automática em função da garantia prevista na Constituição Federal, a lei maior, mas encontra-se sob risco em função das sucessivas tentativas do governo paranaense de suprimir esta prerrogativa.

REFERÊNCIAS

Administração esclarece uso do sistema Meta4 pelas universidades. Agência de Notícias do Paraná. Paraná, 05 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=94117&tit=Administracao-esclarece-uso-do-Sistema-Meta4-pelas-universidades->. Acesso em: 02 junho 2020.

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

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo.** In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARANTES, Aldo. **O FMI e a nova dependência brasileira.** São Paulo: Alfa Omega, 2002.

BALTAR, Ronaldo. O que é o sistema RH Meta-4 e o que está em disputa? Boletim do Sindiprol/ADUEL, 12 de junho de 2017. Londrina, PR. Disponível em: <https://sindiproladuel.org.br/o-que-e-o-sistema-rh-meta-4-e-o-que-esta-em-disputa/>. Acesso em: 05 de agosto 2020.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva.** São Paulo: Atlas, 2012.

BOLAN, V.; MOTTA, M. **Responsabilidade social no ensino superior.** Responsab. Soc., v.3, n.3, p.11-20, 2007.

BRASIL. **Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.** Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 17 dezembro 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Instituição do Novo Regime Fiscal. Brasília: DOU, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso em: 25 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 23 de março de 1964. Lei de Orçamento.** Brasília: DOU, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 29 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília: DOU, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394. Acesso em: 29 novembro 2019.

BRASIL. **Decreto n. 2.207, de 15 de abril de 1997.** Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/112019/decreto-2207-97>. Acesso em: 29 novembro 2019.

BRASIL. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997.** Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/111897/decreto-2360-97>. Acesso em 29 novembro 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: DOU, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10260.htm. Acesso em: 29 novembro 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.827-1, de 24 de junho de 1999.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: DOU, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 novembro 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Future-se.** Brasília: MEC, 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/12-noticias/acoes-programas-e-projetos-637152388/78351-perguntas-e-respostas-do-future-se-programa-de-autonomia-financeira-do-ensino-superior>. Acesso em: 01 agosto 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES.** Brasília: MEC, 1999. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br>. Acesso em: 28 novembro 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Universidade para Todos - PROUNI.** Brasília: MEC, 2004. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br>. Acesso em: 28 novembro 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília: DOU, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Lei/L12796. Acesso em: 29 novembro 2018.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 2, de 31 de março de 2008.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. Brasília: DOU, 2008. Disponível em: <http://www.sisfiesportal.mec.gov.br/>. Acesso em: 28 novembro 2018.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios**. 5a. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIAS, Marco Antonio Rodrigues. **Educação superior como bem público: perspectivas para o centenário da Reforma de Córdoba**. Asociación de universidades grupo Montevideo, Uruguai, p. 1-160, abr. 2017. Disponível em: http://grupomontevideo.org/sitio/wp-content/uploads/2017/08/miolo_educacao-superior-como-bem-publico_correto.pdf. Acesso em: 15 abril 2020.

DOURADO, Luiz; CATANI, Afrânio; OLIVEIRA, João. **Políticas e gestão da educação superior**. São Paulo: Xamã, 2003.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. In: ARAÚJO, R. M. RODRIGUES, D. S. (Orgs). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas Educacionais**. Campinas-SP: Editora Alínea, 2012.p. 52-71.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

FATTORELLI, M. L. **Auditoria cidadã da dívida dos estados**. Brasília: Inove, 2013.

CARNEIRO, Maria Lucia Fattorelli. **Auditoria da dívida externa: questão de soberania**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 197-226, jan.-jun. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10096/9317> Acesso em: 06 de agosto 2020.

FERNANDES, Tania da Costa; GASPAR, Ronaldo Fabiano. **Autonomia e gestão universitária em tempos de crise: o caso das universidades estaduais do Paraná**. Laplage em Revista. Sorocaba, vol.4, n.1, jan.-abr. 2018, p.215-224. Disponível em: <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/432/651>. Acesso em: 27 de julho 2019.

G1 AGÊNCIA DE NOTÍCIAS. **Capex suspende concessão de bolsas de mestrado e doutorado**. 08 de maio de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/08/concessao-de-bolsas-de-mestrado-e-doutorado-pela-capex-sao-suspensas.ghtml>. Acesso em: 08 maio 2019.

GARCIA, Euclides Lucas; BARAN, Katna. **"Com 'tratoração', Assembleia aprova aumento do IPVA e ICMS proposto por Richa"**. GAZETA DO POVO. 09 de

dezembro de 2014. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/com-tratoraco-assembleia-aprova-aumento-do-ipva-e-icms-proposto-por-richa-eh7j3ila01874yehh7jx4hcum/>. Acesso em: 01 maio 2019.

GASPAR, Ronaldo Fabiano; FERNANDES, Tânia Costa. (2015.a), “**Exploração do trabalho docente e oligopolização no ensino superior privado**”. In: Currículo sem Fronteiras, v. 15, n. 3, p. 878-902.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. – São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GROPPO, Luís António Groppo; MARTINS, Marcos Francisco. **Terceira Via e políticas educacionais: um novo mantra para a educação**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 215-233, maio/ago. 2008.

Governo autoriza horas para a contratação de profissionais nas universidades. Superintendência Geral de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – Seti, 2019. Disponível em: <http://www.seti.pr.gov.br/Noticia/Governo-autoriza-horas-para-contratacao-de-professores-nas-universidades> Acesso em: 10 junho 2020.

GUARGA, R. **Informe sobre la Conferencia Mundial de Educación Superior: Confrontación de posiciones en la Conferencia Mundial de Educación Superior 2009 de UNESCO**. Versión taquigráfica de la AUGM, 2009.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Braziliense, 2008.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004. 374p.

LEHER, Roberto. **Autoritarismo contra a universidade: o desafio de popularizar a defesa da educação pública**. 1ª edição. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019, 232p.

LIBÂNEO, José Carlos, OLIVEIRA, João Ferreira e TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 10ª. Ed., São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, A. B. Estado, **Democracia e Educação**. In: FIGUEIREDO, I. M. Z; ZANARDINI, I. M. S; DEITOS, R. A. (Orgs.). **Educação, Políticas Sociais e Estado no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008, p. 77-104.

LIMA, A. B.; PRADO, J. C.; SHIMAMOTO, S. V. M. **Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos**. In: XXV Simpósio Brasileiro: II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, nº 11, 2011. São Paulo. Cadernos ANPAE, 2011.

LIMA, Katia Regina de Souza. **Organismos Internacionais: o capital em busca de novos campos de exploração.** In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil nos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2002.

MARX, K. O Capital - Livro I – crítica da economia política: O processo de produção do capital. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAXIMO, Welton. **Dívida pública pode alcançar até R\$ 4,3 trilhões em 2019.** AGÊNCIA BRASIL. Brasília, 28 de janeiro de 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/divida-publica-pode-alcançar-ate-r43-trilhoes-em-2019>>. Acesso em: 08 de maio 2019.

MELO, Marcelo Paula de; FALLEIROS, Ialê. Reforma da aparelhagem estatal: novas estratégias de legitimação social. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso.** São Paulo: Xamã, 2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – SEMESP – Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação. **O ensino vai à Bolsa.** Brasília, 15 de dezembro de 2007. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/imprensa/migrado3036/>. Acesso em: 28 setembro 2019.

NASCIMENTO, Matheus. **Maior universidade estadual, UEL tem falta de funcionários e contas pressionadas.** Jornal Comunicação (Universidade Federal do Paraná -UFPR), 23 de março de 2018. Disponível em: <https://jornalcomunicacaoufpr.com.br/maior-universidade-estadual-uel-tem-falta-de-funcionarios-e-contas-pressionadas/>. Acesso em: 08 julho 2019.

NASCIMENTO, Alexandre do; SILVA, Andreia Ferreira da; ALGEBAILLE, Maria Emilia Bertino. **Estado, mercado e trabalho: neoliberalismo e políticas sociais.** In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil nos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2002.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método em Marx.** 1ª edição – São Paulo: Expressão Popular, 2011. 64p.

NETTO, José Paulo. **Relendo a teoria marxista da história.** In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luiz; SAVIANI, Demerval. (orgs.) **História e História da Educação: o debate teórico-metodológico atual.** Campinas: Autores Associados/ HISTEDBR, 1998.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; FERNANDES, Romildo Raposo. **Política neoliberal e educação superior.** In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil nos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2002.

“O que é o sistema RH Meta-4 e o que está em disputa?”. Boletim do SindiprolAduel, Londrina, 12 de junho de 2017. Disponível em:

<https://sindiproladuel.org.br/o-que-e-o-sistema-rh-meta-4-e-o-que-esta-em-disputa/>
Acesso em: 04 agosto 2020.

PARANÁ. **Constituição Estadual do Paraná de 1989**. Curitiba. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>. Acesso em 04 maio 2020.

PARANÁ. **Plano de metas 2015 – 2018 Beto Richa**. Relatório de acompanhamento. Março de 2018. Disponível em: http://www.planejamento.pr.gov.br/arquivos/File/Arquivos%20PDF%20Plano_de_met_15_18/SECRET_Relat_PlanoMetasTematica.pdf. Acesso em: 03 maio 2020.

PARANÁ. **Lei Ordinária 18370/2014**. Dispõe sobre a instituição de contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=134503&codTipoAto=&tipoVisualizacao=alterado>. Acesso em: 28 abril 2019.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Paraná. **Projeto de Lei Complementar 6/2015**. Institui a previdência complementar para os novos servidores que ingressarem no serviço público. Disponível em: http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=52816&tipo=l. Acesso em: 25 abril 2019.

PARANÁ. SECRETARIA DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR – SETI. Exercício 2018. **Relatório circunstanciado da gestão**. Disponível em: http://www.seti.pr.gov.br/arquivos/File/RELATORIO_2018.pdf. Acesso em: 29 junho 2019.

PARANÁ. **Decreto Lei nº 69.324 de 07 de outubro de 1971**. Concede reconhecimento à Universidade Estadual de Londrina, com sede na cidade de Londrina, no Estado do Paraná. Diário Oficial do Estado do Paraná. Nº 193, Curitiba, Paraná, 08 Out de 1971. Disponível em: <http://www.uel.br/gabinete/portal/pages/arquivos/Legislacao/Decreto%2069324%20-%20Reconhecimento.pdf>. Acesso: 25 maio 2020.

PARANÁ. **Decreto n. 18.110 de 28 de janeiro de 1970**. Cria, sob a forma de Fundação, a Universidade Estadual de Londrina. Diário Oficial do Estado do Paraná nº 275. Curitiba, PR, 30 jan. 1970. Disponível em: <http://www.uel.br/gabinete/portal/pages/arquivos/Legislacao/Decreto%2018110%20-%20Cria%20a%20UEL.pdf>. Acesso em: 25 maio de 2020.

PARANÁ. **Decreto 10406 de 18 de março de 2014**. Dispõe sobre a Programação Orçamentária - Financeira dos recursos do Tesouro Geral do Estado e de Outras Fontes, discriminados nos Orçamentos Fiscal e Próprio da Administração Indireta e da Seguridade Social para o exercício de 2014 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=115128&codItemAto=728442>. Acesso em: 04 maio 2020.

PARANÁ. **Decreto 25 de 01 de janeiro de 2015**. Fixa normas referentes a execução orçamentária e financeira para o exercício de 2015. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=135093&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 02 maio 2020.

PARANÁ. **Decreto 2879 de 30 de novembro de 2015**. Fixa normas referentes a execução orçamentária e financeira. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=149758&codItemAto=932196>. Acesso em: 02 maio 2020.

PARANÁ. **Lei Estadual 9.663 de 16 de julho de 1991**. Transforma em autarquias as fundações estaduais que menciona e adota outras providências. Disponível em: <http://www.uel.br/gabinete/portal/pages/arquivos/Legislacao/9663-%20TRANSFORMA%20EM%20AUTARQUIA.pdf>. Acesso em: 02 abril 2020.

PARANÁ. **Decreto 4959 de 16 de novembro de 1998**. Instituí junto a governadoria do estado, o Conselho De Reestruturação e Ajuste Fiscal Do Estado - CRAFE. Disponível em: <http://www.leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-4959-1998-parana-instituido-junto-a-governadoria-do-estado-o-conselho-de-reestruturacao-e-ajuste-fiscal-do-estado-crafe>. Acesso em: 02 junho 2020.

PARIZOTTO, Tereza; TEIXEIRA, Matheus. **Reitores se reúnem com superintendente da Seti para discutir sobre professores temporários**. ASC/UEM, Maringá, 25 de julho de 2019. Disponível em: http://noticias.uem.br/index.php?option=com_content&view=article&id=23861:reitores-se-reunem-com-superintendente-da-seti-para-discutir-sobre-professores-temporarios&catid=986&Itemid=210 Acesso em: 10 junho 2020.

REIS, Luiz Fernando. Autonomia e financiamento das universidades estaduais do Paraná: a agenda regressiva do governo Beto Richa. *Universidade e Sociedade*, n. 61, p. 06-27, jan. 2018. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-916709933.pdf>. Acesso em: 29 maio 2018.

REIS, Luiz Fernando; BOSIO, Queila Franciéle Fabris; DEITOS, Roberto Antonio. **Dívida pública e financiamento do Ensino Superior e Profissional no Paraná (2003 a 2012)**. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 10, n. 2, p. 433-461, jul./dez. 2015. Disponível em: http://revistas2.uepg.br/ojs_new/index.php/praxiseducativa. Acesso em: 13 junho 2019.

RUFINI, Sueli Édi. **Caracterização do sistema de Ciência e Tecnologia no Paraná**. In: RAIHER, Augusta Pelinski (org.). **As universidades estaduais e o desenvolvimento regional do Paraná**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2017. p.13 - 20.

SANFELICE, J. L. **Dialética e Pesquisa em Educação**. In: LOMBARDI, J.C.; SAVIANI, D. (Orgs.). **Marxismo e Educação: debates contemporâneos**. 2ªed. Campinas, SP: Autores Associados: Histedbr, 2008.

SANTOS, I. E. dos. **Manual de métodos e técnicas de pesquisa científica**. 5.ed. Niterói [RJ]: Impetus, 2005.

SAVIANI, Demerval – **“Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações”**. 11ª edição. Campinas, SP. Autores Associados, 2011.

SENADO FEDERAL, Brasil. **Aprovado texto principal da reforma da previdência**. Portal Senado Notícias. Brasília, DF: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/10/aprovado-texto-principal-da-reforma-da-previdencia/>. Acesso em: 30 outubro 2019.

SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil, 2002-2012**. Edital nº 051/2014 SESU - Projeto de Organismo Internacional (OEI) Projeto OEI/BRA/10/002. Piracicaba, SP, 2014.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior no Brasil. **Democratização ou massificação mercantil?** Educ. Soc. [online]. 2015, vol.36, n.133, pp.867-889.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão para a educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008. Disponível em: www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 12 abril 2020.

SILVA, Ilse Gomes. **A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições**. Lutas Sociais, n. 7, p. 81- 94, jun. 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18778>. Acesso em: 29 novembro 2018.

SILVA, Joaquim Carvalho. **Peroba Rosa: Memórias UEL 25 anos**. Editora UEL. Londrina, 1996.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

TEMÓTEO, Antonio. **Comissão aprova texto principal da Previdência; proposta ainda pode mudar**. UOL, Brasília, 04 de jul. de 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/07/04/comissao-votacao-reforma-previdencia.htm>. Acesso em: 20 julho 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2016-2021**. Disponível em: http://www.uel.br/proplan/portal/pages/arquivos/PDI_2016_2021/PDI_2016_A_2021_21_12_2016_SITE.pdf. Acesso em: 17 abril 2020.

WORLD BANK. **Financing education in developing countries – An exploration of policy options**. Washington, DC: The World Bank, 1986.

WORLD BANK. **Higher education: the lessons of experience**. Washington, DC: The World Bank Group, 1994. (Series Development in Practice).

WORLD BANK. **The financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms**. Elaborado por D. Bruce Johnstone, com colaboração de Alka Arora e William Experton. Washington, DC: The World Bank, 1998.

WORLD BANK. ***Task Force on Higher Education and Society. Higher education in developing countries: peril and promise.*** Washington, DC: The World Bank, 2000. Disponível em: <http://www.tfhe.net>. Acesso em: 28 novembro 2019.