

**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
SECRETARIA EXECUTIVA DOS CONSELHOS**

**RESOLUÇÃO Nº 016/2019
CONSELHO UNIVERSITÁRIO
EM 16 DE AGOSTO DE 2019**

Dispõe sobre o Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – FUTURE-SE lançado pelo MEC.

A Reitora da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, na qualidade de Presidenta do CONSELHO UNIVERSITÁRIO, tendo em vista decisão deste Conselho tomada em reunião do dia 16 de agosto de 2019, Ata 457,

R E S O L V E:

Art. 1º Aprovar a carta em anexo, relativamente à decisão tomada pelo Conselho Universitário sobre o “Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – FUTURE-SE” lançado pelo Ministério da Educação (MEC) em 16 de julho de 2019.

Art. 2º A presente RESOLUÇÃO entra em vigor nesta data.

**Profª. Drª. Cleuza Maria Sobral Dias
PRESIDENTA DO CONSUN**

Carta do Conselho Universitário sobre o programa Future-se

A presente carta pretende, de forma sintética, produzir um conjunto de reflexões sobre o Programa FUTURE-SE. Temos a clareza da necessidade de melhorias no Ensino Superior para consolidar, com responsabilidade, o processo de expansão, inclusão e democratização pelo qual as universidades brasileiras passaram.

Processo este que acabou por configurar-se num marco histórico na vida de milhões de pessoas, considerando a realidade social, econômica e multicultural do Brasil. Dito isto, reafirmamos que o modelo de universidade que se constituiu e que temos hoje é um modelo exitoso e que atende às demandas sociais, ainda que mereça melhorias em diversos aspectos.

Assim, espera-se que esta analítica possa contribuir para aprofundar os verdadeiros sentidos propostos no Programa, esclarecer sobre a magnitude de afetações presentes no texto do Projeto de Lei, bem como as possíveis consequências na vida e concepção das universidades e institutos federais.

1) FUTURE-SE: a gênese do Programa

O Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – FUTURE-SE, lançado em julho pelo Ministério da Educação, foi apresentado em dois momentos: primeiramente, no dia 16, através de uma breve exposição para Reitores e Pró-Reitores de Universidades e Institutos Federais e, no dia seguinte, em um lançamento oficial, sob a forma de coletiva à imprensa. É importante que se diga que, antes destes dois momentos, não houve qualquer discussão ou debate prévio sobre o Programa entre o MEC e entidades representativas de gestores de Universidades ou Institutos Federais, bem como não foi disponibilizado nenhum documento base antes das referidas apresentações (ou reuniões).

Acrescenta-se que o lançamento do Programa aconteceu durante um período de profunda crise orçamentária no ensino superior e tecnológico federal, sem que nenhuma informação tenha sido dada nestas reuniões sobre a liberação dos recursos previstos para este exercício, sem os quais se inviabiliza o funcionamento das universidades e institutos federais.

O lançamento do Programa nestes dois contextos, quais sejam, a falta de diálogo com entidades representativas de gestores, inclusive a Andifes que possui larga e histórica contribuição para a elaboração de políticas públicas para o ensino superior, e a ausência de informações quanto à liberação dos recursos previstos para este exercício, é injustificado.

2) Análise do Programa FUTURE-SE

Preliminarmente, cabe avaliar que o conteúdo das apresentações públicas dos dias 16 e 17 de julho, bem como das propagandas veiculadas na mídia, difere de forma significativa do texto de apresentação para Consulta Pública e da minuta de Projeto de Lei, especialmente quanto ao papel das Organizações Sociais e das alterações normativas e legislativas necessárias para que o Programa seja operacionalizado.

A análise aqui apresentada do FUTURE-SE é baseada na minuta de Projeto de Lei disponível para Consulta Pública. Mesmo considerando que este documento esteja repleto de lacunas e muito carente de informações essenciais para uma avaliação mais precisa, a presente análise pretende versar sobre (i) Operacionalização, (ii) Gestão, Governança e

Empreendedorismo, (iii) Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, (iv) Internacionalização, (v) Fomento e Fundo de Autonomia e (vi) Alterações legislativas e normativas.

(i) Operacionalização

Aspecto importante diz respeito aos mecanismos de operacionalização do Programa FUTURE-SE. Segundo o PL, a única forma de adesão ao Future-se é pela contratação de uma Organização Social (OS), assim qualificada pelo governo federal, mas sem identidade revelada, o que por si só caracteriza-se como um grande risco. Também são extremamente lacônicos, no Projeto de Lei, os limites entre a atual gestão das IFES, órgãos executivos e deliberativos, e a OS. No entanto, é possível supor que a inserção da OS será bastante profunda uma vez que:

- Estão previstos nos itens obrigatórios do contrato de gestão a ser firmado entre os entes (Artigo 3o) e nos deveres e competências da OS (Artigo 4o), aspectos como definição da política de pessoal, definição de critérios para ocupação de cargos de direção, gestão patrimonial, apoio aos planos de ensino, pesquisa e extensão, e gestão dos recursos relativos a investimentos em empreendedorismo, pesquisa, desenvolvimento e inovação. Destaca-se que a função de apoiar as ações de ensino, pesquisa e extensão das IFES vem sendo cumprida com excelência pelas Fundações de Apoio, que são entes com uma regulação legislativa bastante madura.

- É previsto nos Artigos 2o e 43 a adoção de Sistema de Governança a ser definido pelo MEC, de forma a gerar a necessidade de alterar o Estatuto, Regimento Geral e Normativas Internas para atender ao formato de cogestão com a OS.

- Os servidores titulares de cargo efetivo poderão ser cedidos a OS, que terá, então, o ônus pela remuneração ou pelo salário vinculado ao cargo do agente cedido (Artigo 10). Importa dizer que o PL não esclarece qual seria a fonte de recursos para tal ônus, mas permite que a IFES repasse recursos orçamentário, inclusive de pessoal, para a OS (Artigo 7o).

Assim, com os elementos apresentados, não é possível identificar nenhuma vantagem em relação ao atual modelo de gestão das IFES a partir da contratação de uma OS. Pelo contrário, diversos dispositivos do PL sugerem uma inserção bastante profunda da OS no processo de gestão das IFES, caracterizando grave risco à autonomia universitária e, segundo alguns críticos, uma afronta aos princípios constitucionais.

(ii) Gestão, Governança e Empreendedorismo

O Capítulo II trata do Eixo Gestão, Governança e Empreendedorismo, também de forma lacônica e sem apresentar qualquer mecanismo que possa ser considerado novo em relação às ferramentas que as IFES já dispõem. Todos os temas associados à transparência, governança, gestão de risco e programas de integridade já são regulados pela Lei 12.527/2011 (Lei da Informação), Decreto nº 9203/17 e demais normas regulatórias decorrentes. Chama a atenção ainda a diferença entre a definição de governança pública de que trata o Decreto nº 9.203/17e a apresentada no PL.

Em relação ao Empreendedorismo, o Programa sugere avançar na implementação do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação sem detalhar nenhum mecanismo novo em relação aos já presentes na Lei 13.243/16 e no Decreto 9.283/18.

O Programa admite ainda, nesta seção, “a criação de Sociedade de Propósito Específico - SPE, por departamento, nas IFES, garantindo-se percentual do retorno do lucro auferido

para a IFES, nos termos do regulamento” (Artigo 16). Este mecanismo tem grande potencial de aprofundar as assimetrias de financiamento e captação de recursos entre áreas de conhecimento e indica uma fragmentação indesejável na estrutura universitária. Causa grande estranheza a proposição de um mecanismo desta natureza no momento que cresce de forma exponencial a atuação multidisciplinar para a solução de problemas complexos. Da mesma forma, esta proposição atenta contra a desejável complementaridade entre áreas de conhecimento na construção de uma sociedade mais justa e menos desigual.

Além disso, o conceito apresentado no Programa parece confrontar com o atual arcabouço jurídico em que se inserem as SPEs, uma vez que para formar tal tipo de Sociedade, é preciso que as partes sejam pessoas físicas ou jurídicas, sendo o segundo caso o mais amplamente disseminado. “Departamento” ou Unidade Acadêmica não constitui pessoa, de modo que parece difícil que se possa registrar uma SPE a partir de uma peça do organograma de uma universidade ou instituto federal.

(iii) Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação

O Capítulo III trata da Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação e, assim como o Capítulo II, não traz mecanismos novos em relação ao Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. Além disso, é repassada à OS a responsabilidade de implementação da Lei 13.243/16, o que parece desconsiderar o fato das IFES já terem avançado, de forma significativa, neste campo, inclusive na elaboração de suas Políticas de Inovação. No caso específico da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, há um GT trabalhando intensamente em uma minuta da Política de Inovação, a qual tem previsão de ser apreciada pelo Conselho Universitário ainda em 2019. A previsão de ganhos econômicos por exploração de direitos de propriedade intelectual não é novidade em absoluto, uma vez que a Lei 12.772/12 já tratava explicitamente deste tema em seu Artigo 21: “VI - direitos autorais ou direitos de propriedade intelectual, nos termos da legislação própria, e ganhos econômicos resultantes de projetos de inovação tecnológica, nos termos do art. 13 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004”.

(iv) Internacionalização

O Capítulo IV trata do incentivo à internacionalização nas IFES e também não apresenta nenhum mecanismo com detalhamento suficiente para que se perceba a melhoria da inserção internacional das Universidades e Institutos Federais ao aderir ao Programa. Ao contrário, este Capítulo é apresentado de forma extremamente superficial, denotando baixo conhecimento, por parte da equipe que redigiu o PL, sobre os esforços recentes das IFES e dos reais gargalos que limitam a internacionalização. Como exemplo do desconhecimento que a redação do PL sugere, temos o Artigo 20, reproduzido abaixo:

Art. 20. Compete às instituições participantes, conjuntamente com as Organizações Sociais contratadas, fomentar:

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

O Brasil ocupa a 14ª posição mundial na produção científica. Mais de 95% deste conhecimento é produzido nas instituições públicas, cerca de 80% dos quais, nas Universidades Federais. Portanto, a realização de cursos de idiomas para docentes não é, absolutamente, um gargalo para ampliar a inserção internacional da produção científica brasileira. Há diversos diagnósticos sobre estes gargalos nos Planos Nacionais de Pós-Graduação e no avanço recente da internacionalização das IFES, de modo que a medida proposta no PL é profundamente ineficiente em qualquer horizonte de prazo.

(v) Fomento e Fundo de Autonomia

A Seção IV do Capítulo I e o Capítulo V da minuta do PL tratam dos mecanismos de fomento e da constituição do Fundo de Autonomia das IFES. Chama a atenção a quantidade de lacunas, ausências de definições e de mecanismos que, objetivamente, possibilitem uma análise qualitativa e quantitativa de um mecanismo de fomento baseado em fundos de investimento alavancados a partir de patrimônio público e atividades das IFES. Citam-se algumas: i. não há informações sobre a composição do patrimônio que serviria de aporte inicial; ii. não são apresentados os estudos que avaliaram a capacidade de alavancagem a partir dos recursos a compor tal Fundo; iii. não há qualquer previsão ou estratégia para o tempo de maturação de um fundo deste tipo e como as IFES seriam financiadas durante esta transição; iv. não há informação sobre os critérios de escolha do gestor do referido fundo e de como ele seria remunerado; e v. não há qualquer menção, estudo ou base que possibilite avaliar os riscos de uma alavancagem deste tipo.

Assim, não é possível dissociar a proposta de fomento a partir de fundos de investimentos dos desastrosos efeitos da Emenda Constitucional 95, relativa ao teto de gastos públicos. Considerando que os recursos devidos ao pagamento de servidores ativos e inativos estão contabilizados no orçamento geral das IFES e que estes recursos crescem notadamente em proporção maior que a inflação, é natural concluir que o percentual vinculado à folha de pagamento de ativos e inativos aumentará em relação aos recursos de funcionamento das IFES.

Este efeito ocorre na totalidade do serviço público federal, de modo que se torna muito improvável um aporte superior ao teto definido pelo Ministério da Economia para a Educação. Desta forma, é provável que o fomento proposto no âmbito do programa FUTURE-SE seja o garantidor do funcionamento das IFES em curto prazo.

O contexto da EC95 aumenta sobremaneira a preocupação com o mecanismo proposto, pois colocaria o funcionamento das IFES à mercê das recorrentes flutuações do mercado financeiro, com todo o risco inerente deste ambiente. No entanto, de forma ainda mais grave, todas as ações das IFES estariam, portanto, submetidas à necessidade de gerar resultados financeiros no referido fundo, buscando maior atratividade ao mesmo. Essa lógica pode então submeter o ensino superior e tecnológico público aos interesses exclusivos do mercado financeiro, que podem conflitar com o interesse público e com o caráter socialmente referenciado destas instituições.

É previsto ainda, no capítulo VI, a existência de um Comitê Gestor do Programa, sem trazer qualquer definição de sua composição e funcionamento, ampliando a lista de lacunas já mencionadas nas outras partes do PL proposto. A análise das competências deste Comitê sugere um papel bastante amplo sobre o Programa, reforçando a necessidade de conhecer a sua composição, estrutura e funcionamento.

(vi) Alterações Legislativas

O Capítulo VII trata das disposições gerais e transitórias do PL e altera 17 leis para viabilizar a sua operacionalização. Chama a atenção o fato deste Capítulo não integrar a Consulta Pública. Ou seja, o cidadão que responder a todas as questões incluídas na Consulta Pública, e não ler a minuta de PL, não terá tido conhecimento de alterações significativas, tais como alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e na Lei de criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, retirando a exclusividade do SUS e promove a abertura para convênios de planos privados de assistência à saúde. Percebe-se aqui, novamente, um consistente equívoco jurídico ao atribuir às disposições transitórias o

condão de alterar um conjunto significativo de leis e decretos em variadas áreas e competências legislativas.

3) Considerações Finais

A Universidade Federal do Rio Grande – FURG, ao longo de sua trajetória, tem defendido os seguintes princípios e fundamentos:

- f) Autonomia Universitária e caráter público e gratuito do Ensino Superior, tal qual preconizam os Artigos 206 e 207 da Constituição Federal Brasileira;
- g) Garantia de financiamento público para o funcionamento do sistema federal de ensino superior e tecnológico;
- h) Contratação de servidores públicos exclusivamente pelo Regime Jurídico Único;
- i) Garantia da implementação de práticas democráticas e que direcionem as ações acadêmicas pela referência do interesse público e das demandas da sociedade.
- j) Garantia da prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, inseridas integral e exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS

Neste sentido, o Programa FUTURE-SE, através do referido Projeto de Lei, merece ser rejeitado, na medida em que se contrapõe aos princípios e fundamentos norteadores preconizados por uma instituição pública, gratuita, de qualidade e socialmente referenciada, posto que constitui grave ataque à autonomia universitária ao sugerir um sistema de cogestão com profunda inserção de uma Organização Social e ataca o caráter público, imprescindível a matriz identitária da universidade. O Programa também não traz qualquer aderência ao Plano Nacional de Educação e ao Plano Nacional de Pós-Graduação, documentos amplamente debatidos e construídos pela sociedade e que orientam o desenvolvimento da educação no Brasil.

Além disso, o mecanismo proposto de fomento ao programa, por meio de fundos de investimento, encontra-se sob a conjuntura dos nocivos efeitos da EC 95. Com isso, considera-se bastante provável que estes recursos, em curto espaço de tempo, passem a sustentar o funcionamento das IFES, submetendo-as a toda ordem de riscos típicos deste tipo de fomento.

De forma ainda mais grave, ficariam as IFES submetidas à necessidade de gerar resultados financeiros no referido fundo, colocando, portanto, em risco a referência das ações acadêmicas a partir do interesse público e das demandas da sociedade. Em última instância, a criação desta dependência ofende também o dispositivo constitucional da autonomia universitária.

Ainda, o programa é apresentado repleto de lacunas, com dispositivos redundantes aos atuais mecanismos de incentivo à pesquisa, desenvolvimento, inovação e internacionalização, sem que seja possível perceber qualquer vantagem ao modelo atual de gestão das IFES, o qual vem se mostrando profundamente exitoso.

Finalmente, reiteramos nossa disposição permanente para a construção de um diagnóstico mais preciso dos limites que impedem a atuação ainda mais efetiva das universidades no atendimento às demandas da sociedade, bem como de alternativas para que se estruture um Programa que supere tais limitações e promova, efetivamente, o papel social das Instituições Federais de Ensino Superior no desenvolvimento da nação.