

A autonomia universitária das universidades federais: mito ou fato?

The university autonomy of federal universities: myth or fact?

La autonomía universitaria de las universidades federales: ¿mito o realidad?

Eduardo Ferreira da Silva Caetano¹

RESUMO

As universidades federais têm a missão de ensino, pesquisa e extensão, são utilizadas para oferecer educação superior e fomentar o conhecimento, a cultura, a economia, o social e a tecnologia para a sociedade. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) garantiu a autonomia para as universidades exercerem sua missão. Este estudo analisou a autonomia universitária brasileira com o fim de verificar se seria fato ou mito. Concluiu-se que as universidades federais usufruem de autonomia, mas sofrem interferência na autonomia de sua gestão financeira. Este artigo não defende a autonomia absoluta e irrestrita, pois o art. 70 da CF/1988 fixou o dever de essas instituições prestarem contas, mas aponta a autonomia universitária como direito para decidir em âmbito didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial sem interferência de outros órgãos.

Palavras-chave: Autonomia. Universidades Federais. Gestão Financeira.

ABSTRACT

Federal universities have the missions of teaching, research and extension, and are used to offer higher education and to promote knowledge, culture, economy, social and technology for society. The Federal Constitution of 1988 (CF/1988) guaranteed the autonomy of universities to carry out their mission. This study analyzed Brazilian university autonomy in order to verify whether it was a fact or a myth. It was concluded that federal universities have autonomy, but suffer interference in the autonomy of their financial management. This article does not defend absolute and unrestricted autonomy, since art. 70 of CF/1988 established the duty of these institutions to render accounts, but points to university autonomy as a right to decide in the didactic-scientific, administrative and financial/asset management scope without interference from other bodies.

Keywords: Autonomy. Federal Universities. Financial Management.

RESUMEN

Las universidades federales tienen la misión de docencia, investigación y extensión, se utilizan para ofrecer educación superior y promover el conocimiento, la cultura, la economía, la sociedad y la tecnología para la sociedad. La Constitución Federal de 1988 (CF/1988) garantizó la autonomía de las universidades para el cumplimiento de su misión. Este estudio analizó la autonomía universitaria

¹Ministério da Educação, Brasília, DF, Brasil. E-mail: eduardofsaetano@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-2223-4249>

brasileña para verificar si era un hecho o un mito. Se concluyó que las universidades federales gozan de autonomía, pero sufren interferencias en la autonomía de su gestión financiera. Este artículo no defiende la autonomía absoluta e irrestricta, ya que el art. 70 de la CF/1988 estableció el deber de estas instituciones de rendir cuentas, pero apunta a la autonomía universitaria como un derecho a decidir en el ámbito didáctico-científico, administrativo y financiero y de gestión patrimonial sin injerencia de otros órganos.

Palabras clave: Autonomía. Universidades Federales. Gestión Financiera.

INTRODUÇÃO

As universidades contribuem para o desenvolvimento social, econômico e cultural das regiões em que funcionam, propiciam conhecimento e tecnologias para a indústria e para a sociedade em geral (De Jong *et al.*, 2014; Secundo *et al.*, 2017; Agasisti, Barra e Zotti, 2019). Essas instituições buscam “promover o avanço e a socialização do saber e do saber-fazer, produção de teoria, divulgação de novos conhecimentos e dar encaminhamento de soluções para problemas da realidade social” (Fávero, 2004, p. 197). São utilizadas pelo Estado para oferecer oportunidades gratuitas de ensino superior à sociedade (Rodríguez-Gomez, 2019).

As universidades públicas têm sido requeridas a demonstrar senso de responsabilidade e uso eficiente do financiamento público (Benneworth, Pinheiro e Barrioluengo, 2016; Aragonés-Beltrán, Poveda-Bautista e Jiménez-Sáez, 2017). Essas instituições são dotadas de autonomia para o exercício de suas missões, organização e funcionamento. O art. 207 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) assegurou juridicamente a autonomia universitária com o fim de garantir maior segurança e estabilidade às universidades brasileiras, mas não fixou condições de financiamento (Brasil, 1988; Ranieri, 2000; 2018; 2020). Esse fato é relevante porque cada vez mais universidades públicas enfrentam dificuldades críticas e históricas de necessidade de mais recursos (Wang, 2018; Shen, 2022).

Isto posto, a autonomia e o financiamento público tornaram-se imprescindíveis para as universidades públicas cumprirem a missão de pesquisa, ensino, extensão e contribuição para o desenvolvimento econômico e social brasileiro (Amaral, 2003; 2008; Ferraris, Belyaeva e Bresciani, 2020). A autonomia universitária precisa garantir a liberdade de pensar, investigar e divulgar livremente os resultados das pesquisas empíricas desenvolvidas no processo de ensino, contribuindo, assim, para o avanço do conhecimento nas diversas áreas de ciências (Belyaeva *et al.*, 2018). A autonomia, em princípio, deve avaliar também a universidade, a capacidade para decidir como e onde aplicar as verbas das fontes tesouro¹ e própria² de sua instituição. Dessa maneira, não deveria haver interferência sobre a gestão financeira dos recursos e gastos dessas instituições.

Assim, emerge um problema: se a norma constitucional do art. 207 da CF/1988 garante a autonomia da gestão financeira das universidades, por que medidas infraconstitucionais como a portaria nº 1.428, de 5 de fevereiro de 2018, fixou condicionantes e restrições para que as universidades realizassem pedidos de suplementação ou alteração em seu orçamento nas fontes tesouro e próprias? A portaria da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) nº 90, de 19 abril de 2018; e a portaria SOF nº 9.420, de 14 de setembro de 2018, determinaram a apropriação das verbas de

1 Fonte tesouro se refere aos recursos oriundos do fundo público federal repassados pelo governo federal para ser aplicados no funcionamento e investimentos das universidades federais (Amaral, 2003).

2 Fonte própria se trata dos “recursos conseguidos diretamente pela própria instituição por meio de suas ações na sociedade por convênios/contratos” (Amaral, 2003, p. 167).

fontes próprias das universidades para o pagamento obrigatório de pessoal e, por fim, a portaria da Fazenda/ME nº 5.545, de 11 de maio de 2021, trocou a fonte tesouro pelo superávit das fontes próprias das universidades federais, não permitindo às universidades federais utilizarem os recursos arrecadados com esforços próprios em anos anteriores (Brasil 1988; 2018a; 2018b; 2018c; 2021). Mas em que medida esse desenho de políticas públicas de governos na educação superior implica tensões na autonomia universitária no século XXI no Brasil? (Rodriguez-Gomez, 2019).

Fez-se imperativo responder a essa questão da ação de governos centrais na autonomia da gestão financeira das universidades no país, e para tanto foi feita a análise das despesas orçamentárias (dotação inicial³, empenho⁴, liquidação⁵ e pagamento⁶) das fontes tesouro e fontes próprias das universidades públicas federais entre 2011 e 2020. Esse estudo teve como objetivos preencher a lacuna proposta pela questão norteadora deste trabalho, verificar se há interferência na dotação de recursos e execução das despesas das universidades federais e, ainda, analisar se a autonomia das universidades federais brasileiras seria mito⁷ ou uma realidade.

Para auxiliar este estudo foi utilizada a abordagem quantitativa. A pesquisa quantitativa possibilita desvelar, por meio de um conjunto de dados depurados, aspectos não revelados no início das primeiras observações (Gatti, 2004), bem como torna possível a análise de indicadores de dados (Rong *et al.*, 2021). Desse modo, essa abordagem permitiu analisar os dados da gestão financeira das universidades verificando se a autonomia dessas instituições seria mito ou realidade.

Além da introdução, este artigo é composto de cinco seções. A primeira trata da abordagem e dos procedimentos metodológicos. A segunda aborda o sentido de autonomia universitária e seus desdobramentos. Na terceira, discute-se a relação entre autonomia universitária e prestação de contas. Na quarta, apresentam-se dados das despesas orçamentárias das fontes tesouro e próprias das universidades federais brasileiras, entre 2011 e 2020, com o objetivo de verificar a autonomia da gestão financeira dessas instituições. E, por fim, a quinta seção apresenta considerações finais e agenda para assuntos futuros.

ABORDAGEM E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS NESTE ESTUDO SOBRE A AUTONOMIA DA GESTÃO FINANCEIRA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

A abordagem quantitativa foi escolhida por permitir “um tipo de lógica no tratamento do problema em exame e o uso de delineamentos específicos para a coleta e análise dos dados” (Gatti, 2002, p. 29). Propicia também rígido método de análise e a vantagem de expor mecanismos que alcancem melhor qualidade de uniformização e comunicados imediatos, facilitando a possibilidade de os dados serem reproduzidos ou contestados (Cano, 2012).

Segundo Falcão e Régnier (2000, p. 232), essa abordagem diz que “a informação que não pode ser diretamente visualizada a partir de uma massa de dados poderá sê-lo se tais dados sofrerem algum tipo de transformação que permita uma observação de um outro ponto de vista”. Viabiliza ainda melhor assimilação de dados e informações resultante dos fatos investigados (Creswell e Plano Clark, 2011).

3 Dotação inicial é o valor previsto no orçamento da Lei Orçamentária Anual (LOA) para cada órgão público (Giacomoni, 2012).

4 Empenho seria o ato oriundo de autoridade competente, que gera para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (Giacomoni, 2012).

5 Liquidação é o procedimento seguinte ao empenho, que seria a averiguação do direito adquirido pelo credor, tendo como suporte os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (Giacomoni, 2012).

6 O pagamento ocorre depois da liquidação, quando se processa o repasse do recurso financeiro ao credor do Estado, suprimindo, portanto, o débito ou obrigação (Giacomoni, 2012).

7 Mito no sentido de narrativa simbólica, como interpretação da realidade e sem fundamento científico (Rocha, 1996).

Os dados de execução financeira das universidades federais foram extraídos dos sistemas do Portal da Transparência e Siga Brasil, disponíveis publicamente, que possibilitaram investigar e organizar os dados plausíveis e aceitáveis e proporcionam ainda a reprodução da autenticidade desta pesquisa científica (Bachini e Chicarino, 2018). Esses sistemas contribuíram para o levantamento das variáveis dos montantes orçamentários e financeiros, no período entre 2011 e 2020, que levaram a querer compreender o que havia por trás dos resultados alcançados neste artigo.

Com o objetivo de investigar as informações que unem o escopo desta pesquisa, adotou-se a natureza exploratória e documental considerando-se o lapso temporal e o levantamento de dados retirados dos sistemas oficiais, que demonstrou a dimensão da dotação e a execução financeira das despesas (empenhadas, liquidadas e pagas) das universidades públicas federais (Gil, 2002).

Quanto aos procedimentos metodológicos, foram efetuadas extrações de relatórios do Portal da Transparência e Siga Brasil, que forneceram dados fidedignos e confiáveis sobre a execução dos recursos das universidades federais, os quais viabilizaram a leitura crítica dos dados, a compreensão da execução da despesa orçamentária e a verificação do impacto financeiro nas universidades federais. Para as extrações dos relatórios, utilizaram-se como critérios de captação de dados os fatores: ano, unidade orçamentária, unidade federativa, resultado primário, dotação inicial, despesas empenhadas, liquidadas e pagas.

Além disso, foram selecionados dados apenas dos recursos do orçamento da fonte tesouro e própria, diferenciando-os do restante do orçamento federal nas extrações desses sistemas, por meio do resultado primário com código um e dois. Adotaram-se como critérios para as pesquisas nos sistemas: ano, unidade orçamentária, resultado primário, fonte de governo, grupo de despesas, dotação inicial, despesas empenhadas, liquidadas e pagas. Analisou-se as despesas obrigatória, discricionária e recursos próprios.

Obtiveram-se relatórios extensos e complexos que foram sintetizados por ferramentas como tabelas dinâmicas e planilhas eletrônicas do Excel, com o fim de viabilizar a interpretação e análise dos dados. Os valores das tabelas tiveram correção monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O período entre 2011 e 2020 foi escolhido porque, em 2010, foi proposto o projeto de lei do Plano Nacional de Educação nº 8.035, de 2010 (PL 8.035/2010), que estabelecia como uma de suas diretrizes a meta 20.5, que buscava estabelecer vinculação específica de recursos financeiros para a educação superior pública, de modo a efetivar a autonomia universitária prevista no art. 207 da CF/1988. Assim, tornou-se interessante acompanhar a execução financeira das universidades públicas federais entre 2011 e 2020 com o propósito de analisar se é mito ou realidade a gestão financeira dessas instituições.

SENTIDO DE AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E SEUS DESDOBRAMENTOS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Desde a “Idade Média, até os dias de hoje, a liberdade e a autonomia fazem parte do conceito de universidade” (Dias, 2017, p. 121). Nesse sentido, autonomia “não é um fim em si mesmo, mas condição necessária para a concretização dos fins da universidade” (Fávero, 2010, p. 79).

A palavra autonomia é polissêmica e pode denotar sentidos diferentes dependendo do campo em que é empregada, seja no âmbito econômico, seja no jurídico, acadêmico ou filosófico. Tem a sua forma “grega composta por duas raízes: *autós* e *nómos*, sendo *autós* si mesmo, algo que se basta, que é peculiar; *nómos* pode significar tanto lei, como regra ou ordem” (Cunha, 1983, p. 84).

Fávero (2010, p. 183) compreende a autonomia universitária como um modo de ser institucional que exige liberdade para a universidade se autodeterminar. Nessa linha, Ranieri (2013) entende que autonomia “exprime a ideia de ‘direção própria’, dentro dos limites preestabelecidos do complexo de poderes e funções necessário e suficiente para justificar a existência de instituições

não soberanas dotadas de capacidade auto normativa” (Ranieri, 2013, p. 37). Ainda segundo Ranieri (2018), a autonomia das universidades:

É um conceito dinâmico. Varia no tempo e no espaço, conforme circunstâncias históricas, políticas e jurídicas. Altamente contextual, a autonomia das universidades medievais de Paris ou Bolonha não é a mesma da Universidade de Berlim no século XIX ou das universidades brasileiras durante a Assembleia Constituinte de 1987, por exemplo. (Ranieri, 2018, p. 947)

Nesse sentido, o art. 207 da CF/1988 fixou que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988, art. 207). Para Chiang (2004), a autonomia confere poder para as universidades governarem seus assuntos de forma interna e sem interferência na sua gestão. Corroborando esse entendimento Ferraz (1999), o qual argumenta que:

Em que pese ser o Brasil uma República Federativa, os contornos da autonomia — conteúdo, amplitude, limitações, ainda que alcancem entidades ou órgãos criados pelos entes federativos, por sua vez, autônomos —, estão delimitados pela própria Constituição Federal; não podem as leis federais, estaduais ou municipais, e nem mesmo as Constituições dos estados-membros da Federação Brasileira, suprimir, alterar ou restringir o conteúdo autônomo fixado pelo texto da Lei maior, seja para interpretá-lo, seja para lhe dar aplicação. (Ferraz, 1999, p. 118)

No entanto, para Dias (2017), o Brasil absorveu o entendimento defendido pelos organismos internacionais de que autonomia administrativa e financeira das instituições públicas pressupõe diversificar fontes de financiamento, usar recursos de forma mais eficiente, promover a redução do gasto público por aluno e, por fim, buscar eficiência, qualidade e equidade. A autonomia universitária na América Latina seria um mito, usado apenas pelos governos como “um instrumento para libertar-se das responsabilidades financeiras em relação ao ensino superior” (Dias, 2017, p. 122).

A missão da universidade de ensino, pesquisa e extensão precisa ser autônoma em relação àquele que a financia; segundo Muro (2005, p. 66), “a própria universidade deve gerir os recursos postos à sua disposição”. Isso evitaria a interferência de fatores externos. Nesse sentido, Durham (1989, p. 32) argumenta que autonomia plena significaria as universidades autogerirem totalmente e livremente os recursos orçamentários-financeiros repassados a si, ficando “responsáveis pela alocação interna, inclusive no que diz respeito ao montante destinado a folha de pagamento”. Tanto Durham (1989; 2006) como Muro (2005) convergem no entendimento da não interferência na gestão financeira de recursos públicos oriundos do fundo público federal ou arrecadados com esforço próprio.

Para Durham (2006), a autonomia universitária é relativa porque não propicia liberdade absoluta e irrestrita; as universidades não têm soberania, precisam prestar conta de suas atividades a outras esferas superiores. Nesse mesmo sentido, Ribeiro (1982) defende que:

A autonomia universitária deve ser entendida como seu direito ao autogoverno, democraticamente exercido pelos corpos acadêmicos, sem imposição externa dos poderes governamentais, nem interferências de quaisquer instituições estrangeiras, quer na implantação e funcionamento de seus órgãos deliberativos, quer na determinação de sua política de ensino, de pesquisa e de extensão e, também, sem restrições de espécie alguma à condução de suas atividades criadoras, docentes e de difusão, ou na constituição de seus corpos docentes e na fixação de seus critérios de acesso e promoção de estudantes. (Ribeiro, 1982, p. 158)

Chauí (2003) entende a autonomia universitária como direito e o poder das universidades de fixarem suas próprias normas de formação, docência e pesquisa, abrangendo os sentidos institucional, intelectual e, por fim, o financeiro. Esse sentido, no aspecto de recursos econômicos, seria a independência total para a elaboração da peça orçamentária anual, pois “é esta que define prioridades acadêmicas de docência e pesquisa, metas teóricas e sociais, bem como as formas dos investimentos dos recursos” (Chauí 2003, p. 10).

O financiamento insuficiente pode limitar severamente a autonomia institucional das universidades públicas e impedir o cumprimento de sua missão de ensino, pesquisa e extensão. Países na Europa, na América do Norte e Latina, em reações de curto prazo às crises econômicas, realizaram cortes drásticos de recursos públicos, comprometendo assim a autonomia da gestão financeira das universidades. Nessa linha, Groppo (2011) afirma que:

A crise institucional da universidade, que é, basicamente, a crise da autonomia (relativa) da universidade se expressa, primeiro, pela crise de financiamento. A contração do orçamento social no contexto da crise do Estado providência e das políticas redistributivas atinge em cheio a Universidade pública, que passa por cortes orçamentais significativos. (Groppo, 2011, p. 46)

Embora a autonomia da gestão financeira seja uma garantia constitucional, só pode ser exercida pelas universidades públicas caso haja “compromisso firme com financiamento universitário estável e suficiente” (Estermann, 2015, p. 32).

Para Ranieri e Lutaif (2019), o art. 207 da CF/1988 não fixou regime de caixa único nem legislou sobre o contingenciamento de despesas, peso da burocracia estatal e valor de financiamento que interferissem na eficácia da autonomia universitária; pelo contrário as universidades continuaram sendo administradas por normas legais menores emanadas por órgãos do governo federal (Ranieri e Lutaif, 2019).

Tudo isso dificulta o exercício pleno da autonomia organizacional, autonomia acadêmica, autonomia de pessoal e autonomia financeira (Varghese e Martin, 2013; Nokkala e Bacevic, 2014). O não exercício pleno da autonomia universitária e a falta de efetividade desse direito constitucional pode transformá-la em mitologia jurídica ou em heteronomia, esta no sentido de subordinação à ordem imposta por agentes externos (Schugurensky, 2002; Chauí, 2003).

Este estudo ampara-se no teórico Durham (2006, p. 5), o qual defende que a autonomia plena das universidades federais estaria mais para “mito” do que para realidade. Segundo Durham (2006, p. 6), as universidades federais têm sua autonomia “fortemente cerceada pelas normas de administração pública e muito longe da autonomia plena”. Por isso, metodologicamente, este estudo baseado em Durham (2006, p. 6) visa “entender melhor as contradições e omissões da legislação e das posições assumidas pelos diferentes atores políticos envolvidos” analisando a questão da autonomia universitária na execução financeira da arrecadação de fonte tesouro e fonte própria das universidades federais nas despesas discricionárias e obrigatórias (Durham, 2006). O exercício pleno da autonomia pelas universidades federais na gestão financeira as eximiria do dever de prestar contas?

A RELAÇÃO ENTRE AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A autonomia universitária, normatizada no art. 207 da CF/1988, não exige as universidades federais de cumprir o normatizado do art. 70 da mesma Carta Magna que fixou a necessidade de haver:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será

exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Brasil, 1988, art. 70, grifos do autor)

Esse dispositivo constitucional explicitou que as instituições da administração direta e indireta, nas quais as universidades federais estão incluídas, serão objeto de controle interno (pela própria instituição ou pelo Poder Executivo) e externo (Poder Legislativo, por meio Tribunal de Contas de União). Nesse sentido, Melo e Rocha (2020, p. 4) defende que “o controle da administração pública é a atividade de verificação e exame, pela própria Administração ou por outros Poderes, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, com o escopo de garantir atuação conforme aos ditames legais e ao que foi pactuado”.

Desse modo, as universidades federais sujeitam-se à “vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (Meirelles, 2009, p. 671). As universidades federais, mesmo dotadas de autonomia, devem prestar contas detalhadas da execução das verbas orçamentário-financeiras repassadas pela União para assegurar sua manutenção (Melo e Rocha, 2020). As universidades federais podem exercer a autonomia universitária em sua gestão financeira dos recursos financeiros da fonte tesouro e fonte de arrecadação própria, pois têm a obrigação de “prestar contas que demonstrem como os recursos repassados pelo governo federal foram devidamente executados” (Castro, 2009, p. 304).

Vale ressaltar que, anualmente, as universidades federais têm o dever de apresentar relatório de gestão e prestação de contas ao Tribunal de Contas da União (TCU), instituição que exerce o controle externo para o Congresso Nacional, em cumprimento aos normativos da instrução do TCU nº 63, de 2010, da instrução normativa do TCU nº 72, de 2013, da decisão normativa do TCU nº 170, de 2018, e da portaria do TCU nº 369, de 2018. Essa obrigação não anula a autonomia universitária de gestão financeira; ao contrário, permite garantir que esse direito seja devidamente verificado (Brasil, 2010; 2013; 2018d; 2018e).

Assim, fica claro que não há contradição e insegurança constitucional ou infraconstitucional para as universidades federais usufruírem de sua autonomia universitária na gestão financeira dos seus recursos orçamentários. Isso porque elas se sujeitam à regulamentação e ética que órgãos públicos devem ter no uso de recursos de origem pública, conforme determina o parágrafo 1º, do art. 1º da instrução normativa do TCU nº 84, de 2020, que define que as universidades federais precisam apresentar e divulgar “informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do exercício, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal” (Brasil, 2020, art. 1º). Mas haveria interferência na autonomia da gestão financeira das universidades públicas federais?

FUNTE PRÓPRIA E TESOURO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS E A AUTONOMIA DA GESTÃO FINANCEIRA

As 69 universidades públicas federais são financiadas pelo Governo Federal com recursos do Fundo Público Federal (FPF), que podem ser recursos do Tesouro Nacional oriundos de impostos, taxas, contribuições e assim por diante ou recursos próprios, aqueles provenientes de prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição, taxas internas, aluguéis, doações, receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro, venda de produtos industriais ou agropecuários etc. Essas fontes são conhecidas como fonte tesouro ou própria (Amaral, 2008; Caetano e Campos, 2019; Caetano, 2023).

A fonte tesouro atesta que as universidades federais “receberam diretamente da arrecadação de tributos”, e a fonte própria que esse recurso é oriundo de ações de próprio esforço da universidade federal perante a sociedade ou empresas (Amaral, 2008, p. 666). O art. 55 da lei nº 9.394, de 1996, determinou que a União deve “assegurar, anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (Brasil, 1996, art. 55). No entanto, o arcabouço constitucional e infraconstitucional não fixou “concretamente a forma de se estabelecer o montante de recursos que assegurem a manutenção e desenvolvimento das instituições” (Amaral, 2008, p. 650).

Dessa maneira, o Governo Federal financia orçamentariamente e financeiramente as universidades federais que são vinculadas ao Ministério da Educação, fazem parte da administração pública indireta e devem ser instituídas por lei como fundações ou autarquias públicas. Constitucionalmente, essas instituições têm assegurado efetiva autonomia de gestão financeira para executar os seus recursos financeiros da fonte própria e tesouro (Ranieri, 2000; Martins, 2009).

O Poder Público Federal financia as universidades federais por meio do Tesouro Nacional, com recursos para despesas discricionárias, chamadas também de não obrigatórias, para custear o funcionamento das universidades federais como aquisição ou reposição de materiais de expediente, pagamento de serviços públicos, manutenção de infraestrutura física, adaptação e assim por diante. Esses recursos são repassados em custeio. Podem ser repassados em capital para a aquisição de equipamentos ou para fazer reformas estruturais etc. (Amaral, 2003; 2008; Caetano, 2023).

O recurso obrigatório da fonte tesouro é outra forma de financiamento utilizada para garantir o funcionamento das universidades federais. Ao contrário dos recursos discricionários, a fonte tesouro obrigatória, como o nome indica, tem de ser repassada às universidades federais para ser aplicada no pagamento de despesas de pessoal e encargos sociais.

Segundo Amaral e Pinto (2010), as receitas oriundas do Tesouro Nacional correspondem a 86,3% do orçamento das universidades federais destinadas ao custeio e capital das despesas discricionárias e obrigatórias. A Tabela 1 mostra a gestão orçamentário-financeira da fonte tesouro discricionária em custeio e capital, entre 2011 e 2020, repassada pelo Poder Público Federal às universidades federais.

Tabela 1 – Despesas discricionárias das universidades federais executadas com fonte tesouro entre 2011 e 2020.

| Ano | Dotação Inicial na LOA | | Empenho | | Liquidado | | Pago | |
|------|------------------------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|
| | Custeio | Capital | Custeio | Capital | Custeio | Capital | Custeio | Capital |
| 2011 | 7,10 | 4,92 | 5,28 | 4,13 | 4,11 | 1,05 | 4,01 | 1,00 |
| 2012 | 7,53 | 4,08 | 5,73 | 3,95 | 4,54 | 0,99 | 4,46 | 1,66 |
| 2013 | 7,92 | 4,33 | 8,96 | 3,72 | 7,61 | 1,05 | 7,37 | 0,95 |
| 2014 | 8,90 | 4,52 | 8,65 | 2,91 | 7,79 | 1,37 | 7,67 | 1,30 |
| 2015 | 9,03 | 4,22 | 8,69 | 1,77 | 7,87 | 0,84 | 7,47 | 0,65 |
| 2016 | 8,53 | 3,01 | 9,18 | 1,99 | 8,23 | 0,64 | 8,15 | 0,62 |
| 2017 | 8,27 | 1,61 | 8,27 | 1,09 | 7,42 | 0,36 | 7,34 | 0,35 |
| 2018 | 8,21 | 0,81 | 8,28 | 0,51 | 7,38 | 0,22 | 7,12 | 0,21 |
| 2019 | 8,17 | 0,72 | 8,07 | 0,38 | 7,00 | 0,10 | 6,75 | 0,10 |
| 2020 | 7,82 | 0,33 | 7,66 | 0,59 | 6,23 | 0,15 | 6,00 | 0,15 |

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do Portal da Transparência (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta>, acesso em: 31 mar. 2021).

LOA: Lei Orçamentária Anual. Valores em bilhões de reais; valores atualizados de janeiro de cada ano a março de 2021 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA (IBGE, 2021).

As despesas liquidadas e pagas, duas últimas etapas da execução do ciclo orçamentário, mostram de maneira exata o que de fato foi executado com os recursos repassados às universidades federais. A Tabela 1 mostra diminuição dos recursos dotados pelo Poder Público Federal a partir de 2015, havendo redução de R\$ 1,21 bilhão entre 2015 e 2020 na dotação inicial da Lei Orçamentária Anual (LOA) dos recursos discricionários tanto em custeio para pagar (conta água, luz, papel etc.) como em capital (compra de equipamentos) para as universidades federais. Geralmente, as execuções das despesas diminuem por redução dos recursos repassados pelo Poder Público Federal.

A execução efetivamente executada das despesas discricionárias em custeio caiu R\$ 1,47 bilhão e o capital, R\$ 0,50 bilhão entre 2015 e 2020. Vale ressaltar que em 2016 existiam 68 universidades federais e em 2020 elas somavam 69; assim, diminuíram os recursos e aumentou o número de universidades federais a serem mantidas pelo Poder Público Federal.

A Tabela 1 mostra que, de 2016 para 2020, a execução de recursos discricionários de despesas liquidadas da fonte tesouro diminuiu em R\$ 2,00 bilhões em custeio — queda de 26,3% nesse período. Já a despesa paga em custeio executada na fonte tesouro foi de R\$ 0,62 bilhão em 2016 e de R\$ 0,15 bilhão em 2020 — queda de R\$ 0,47 bilhão, o que equivale a 75,8%. Em análise das despesas de capital, a situação tanto em despesas liquidadas quanto pagas é mais crítica, pois caiu R\$ 0,49 e 0,47 bilhão, respectivamente. Isso representa diminuição de 76,5% em despesa liquidada e de 75,8% em despesas pagas.

Confirma-se a análise de Fávero e Bechi (2017) de escassez de recursos da esfera governamental destinados ao financiamento das universidades públicas federais, especialmente recursos para suprir as despesas discricionárias, o que induziria essas instituições a buscarem novas formas de captação de recursos do setor privado, com o fim de complementar o aporte de recursos federais. Essa forma de captação passou a ser considerada estratégia de sobrevivência para essas instituições (Fávero e Bechi, 2017).

A Tabela 2 mostra a execução das despesas obrigatórias em custeio, pessoal e encargos sociais das universidades federais entre 2011 e 2020.

Tabela 2 – Execução das despesas obrigatórias executadas com fonte tesouro das universidades federais entre 2011 e 2020.

| Despesa Obrigatória das Universidades Federais | | | | |
|--|-----------|----------------------------|---------|----------------------------|
| Ano | Liquidado | | Pago | |
| | Custeio | Pessoal e Encargos sociais | Custeio | Pessoal e Encargos sociais |
| 2011 | 0,08 | 0,39 | 0,07 | 0,39 |
| 2012 | 0,08 | 0,30 | 0,08 | 0,30 |
| 2013 | 2,04 | 39,17 | 2,03 | 39,01 |
| 2014 | 2,02 | 40,86 | 2,08 | 41,53 |
| 2015 | 1,96 | 43,05 | 1,96 | 43,04 |
| 2016 | 2,32 | 42,26 | 2,31 | 42,21 |
| 2017 | 2,19 | 44,77 | 2,18 | 44,73 |
| 2018 | 2,15 | 45,47 | 1,98 | 41,94 |
| 2019 | 2,09 | 46,30 | 1,89 | 42,78 |
| 2020 | 2,19 | 43,85 | 2,05 | 41,33 |

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do Portal da Transparência (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta>, acesso em: 31 mar. 2021).

Valores em bilhões de reais; Valores atualizados de janeiro de cada ano a março de 2021 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA (IBGE, 2021).

A Tabela 2 comprova o entendimento de Carvalho (2011), de que entre 2013 e 2017 ocorreu aumento significativo das receitas obrigatórias com pessoal e encargos sociais, decorrente do desafio do Governo Federal de estimular o crescimento do Produto Interno Bruto e melhorar a inclusão social e da distribuição de renda. Fica clara, na Tabela 2, a diminuição das despesas com pessoal em despesas liquidadas e pagas a partir do ano de maior gasto, que foi o ano de 2020. As despesas obrigatórias liquidadas e pagas em custeio tiveram seu ápice em 2016, com R\$ 2,32 bilhões, para R\$ 2,19 bilhões em 2020, ou queda 5,6%.

Quando os recursos da fonte tesouro para as despesas discricionárias são insuficientes, as universidades precisam buscar maneiras de suplementar os recursos financeiros para custear o seu financiamento. Uma das maneiras pelas quais as universidades federais têm buscado isso são receitas de fontes próprias da universidade ou das fundações de apoio vinculadas à instituição. Segundo Amaral e Pinto (2010), esses recursos correspondem a 10,61% das receitas das universidades federais.

Fávero e Bechi (2017) entendem que a arrecadação de recursos por meio de receitas próprias e fundações de apoio no setor privado se somam às receitas da esfera governamental e compõem a receita orçamentária total das universidades federais. A Tabela 2 comprova que a captação de recursos próprios pela universidade federal ou por sua fundação de apoio no Brasil se deve aos recorrentes cortes orçamentários para as despesas discricionárias, pois as receitas do Tesouro Nacional se destinam quase exclusivamente às despesas obrigatórias para pagamento de pessoal e encargos sociais conforme (Amaral, 2008).

A Tabela 3 apresenta a gestão financeira das arrecadações de fontes próprias das 69 universidades federais entre 2011 e 2020.

Tabela 3 – Ciclo orçamentário das receitas próprias das universidades federais entre 2010 e 2020.

| Receita de Fonte própria | | | | | | | | |
|--------------------------|------------------------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|
| Ano | Dotação Inicial na LOA | | Empenho | | Liquidado | | Pago | |
| | Custeio | Capital | Custeio | Capital | Custeio | Capital | Custeio | Capital |
| 2011 | 1,63 | 0,44 | 1,15 | 0,17 | 1,01 | 0,08 | 0,99 | 0,08 |
| 2012 | 1,66 | 0,44 | 1,32 | 0,21 | 1,09 | 0,09 | 1,08 | 0,09 |
| 2013 | 1,68 | 0,42 | 1,81 | 0,22 | 1,54 | 0,08 | 1,51 | 0,08 |
| 2014 | 1,73 | 0,34 | 1,42 | 0,14 | 1,42 | 0,07 | 1,42 | 0,07 |
| 2015 | 1,55 | 0,30 | 1,09 | 0,13 | 0,92 | 0,06 | 0,91 | 0,06 |
| 2016 | 1,17 | 0,20 | 0,87 | 0,08 | 0,68 | 0,03 | 0,66 | 0,03 |
| 2017 | 1,03 | 0,18 | 0,81 | 0,11 | 0,63 | 0,03 | 0,61 | 0,03 |
| 2018 | 0,88 | 0,18 | 0,80 | 0,12 | 0,62 | 0,03 | 0,61 | 0,03 |
| 2019 | 0,89 | 0,13 | 0,75 | 0,12 | 0,56 | 0,04 | 0,55 | 0,04 |
| 2020 | 0,80 | 0,11 | 0,48 | 0,11 | 0,31 | 0,02 | 0,30 | 0,02 |

Fonte: elaborado pelo autor com base no Portal da Transparência (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta>, acesso em: 31 mar. 2021).

LOA: Lei Orçamentária Anual. Valores em bilhões de reais; valores atualizados de janeiro de cada ano a março de 2021 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA (IBGE, 2021).

A Tabela 3 apresenta a gestão orçamentário-financeira da arrecadação de receitas próprias das universidades públicas federais. O ano de 2014 foi o de maior dotação de crédito em custeio na LOA, com R\$ 1,73 bilhões; e o ano de 2020 o de menor, com R\$ 800 milhões, ou seja, houve queda de 53,7%. O ano de 2013 teve o ciclo orçamentário de empenho, liquidado e pago, como o maior nesta série histórica, com R\$ 1,81, R\$ 1,54 e 1,51 bilhão.

Os recursos de capital são bem disputados pelas universidades federais. Em 2013, houve como despesa liquidada e paga em capital de fontes próprias o maior valor na série histórica da Tabela 3. A Tabela 3 deixa claro que a fonte própria paga em capital, em 2012, foi mais relevante, com a execução de R\$ 0,09 bilhão; e, em 2020, foi de apenas R\$ 0,02, ou queda de R\$ 77,7%. As universidades têm autonomia para esses recursos serem aplicados em despesas discricionárias em custeio e capital (Amaral, 2003; 2008; Caetano e Campos, 2019; Caetano, 2023).

No entanto, em 2018, conforme Tabela 2, a execução de despesas pagas em pessoal e encargos sociais com a fonte tesouro teve diminuição. Isso ocorreu porque, segundo Amaral (2017), o governo do presidente Michel Temer, que emergiu em agosto de 2016, retomou com vigor as reformas iniciadas na década de 1990 no Brasil, reformas essas recomendadas pelo Consenso de Washington. Uma medida imposta por esse governo foi a publicação da portaria SOF nº 90/2018 e da portaria SOF nº 1.428/2018, determinando que as receitas arrecadadas com esforço próprio e poupadas pelas universidades fossem utilizadas para o pagamento de pessoal ativo e aposentado das suas próprias instituições.

Ressalta-se que as despesas de pessoal e encargos sociais são de caráter obrigatório e pagas com a fonte tesouro. Configurariam interferência na autonomia da gestão financeira das universidades federais a imposição e apropriação dos recursos arrecadados e vinculados dessas instituições para pagar despesas de pessoal e encargos sociais?

Para refletir sobre essa questão, listaram-se na Tabela 4 as dez maiores arrecadadoras de receitas de fontes próprias entre as universidades federais para escolher uma e verificar se de fato há interferência na autonomia da gestão financeira dessas instituições.

Tabela 4 – Arrecadação de fonte própria de dez universidades federais entre 2017 e 2019.

| Instituições | Exercício de 2017 | | Exercício de 2018 | | Exercício de 2019 | |
|--------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| | LOA | Arrecadação | LOA | Arrecadação | LOA | Arrecadação |
| UFJF | 180,53 | 135,32 | 114,21 | 150,65 | 134,20 | 122,47 |
| UnB | 102,02 | 112,00 | 112,73 | 100,89 | 103,51 | 96,00 |
| UFRJ | 56,91 | 56,19 | 56,09 | 54,89 | 34,36 | 54,56 |
| UFMG | 50,84 | 28,58 | 39,88 | 37,74 | 46,91 | 36,05 |
| UFSC | 41,06 | 28,63 | 34,21 | 32,59 | 36,24 | 37,33 |
| UFRS | 35,45 | 28,49 | 24,00 | 33,83 | 35,64 | 31,02 |
| UFPR | 60,98 | 33,66 | 49,13 | 29,76 | 41,09 | 28,43 |
| UFMS | 37,28 | 26,81 | 28,77 | 28,18 | 29,28 | 29,77 |
| UFRN | 30,54 | 28,50 | 40,00 | 28,52 | 30,47 | 27,54 |
| UFES | 32,62 | 19,62 | 37,27 | 17,63 | 17,33 | 22,94 |

Fonte: elaborado pelo autor com base no Portal da Transparência (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta>, acesso em: 31 mar. 2021).

LOA: Lei Orçamentária Anual. Valores em milhões de reais; valores atualizados de janeiro de cada ano a março de 2021 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA (IBGE, 2021).

A Tabela 4 mostra a arrecadação de dez universidades federais entre 2017 e 2019 e apresenta a ordem delas em arrecadações. Esses dados desvelam e atualizam o dado de Velloso e Marques (2005) de que a Universidade de Brasília (UnB) seria a maior arrecadadora de recursos próprios

entre as 69 universidades. A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), há alguns anos, é a maior arrecadadora de fontes próprias, e a UnB a segunda entre 69 universidades federais (Caetano e Campos, 2019; Caetano, 2023).

A fim de verificar se a portaria SOF nº 90, de 2018, e a portaria SOF nº 1.428, de 2018, influenciaram a autonomia da gestão financeira de uma universidade federal, optou-se por pesquisar nessas dez maiores arrecadadoras se houve execução do poder executivo federal de pagamento de pessoal e encargos com recursos de fontes próprias vinculados a essas universidades. Ao realizar o levantamento de dados, foram obtidas as informações da Tabela 5. Ao buscar os dados no Portal da Transparência na fonte 050, utilizada para pagamento de pessoal e encargos sociais em 2018, constatou-se que entre as dez maiores universidades federais arrecadadoras de fonte própria nove tiveram os recursos de fonte própria vinculados às instituições utilizadas para pagamento de despesas obrigatórias, que deveriam ser pagas com verbas da fonte tesouro do Fundo Público Federal e não fonte própria das universidades federais. Essa ação do Governo Federal, de utilizar fonte própria das universidades federais, foi inédita. Essas instituições não foram consultadas para participar da gestão financeira desses recursos, já vinculados ao seu orçamento.

Tabela 5 – Despesa liquidada e paga de pessoal e encargos sociais (obrigatória) executada com recursos de fonte própria em 2018.

| Ano | Universidades | Liquidado | Pago |
|------|---|----------------------------|----------------------------|
| | | Pessoal e Encargos Sociais | Pessoal e Encargos Sociais |
| 2018 | Universidade Federal de Juiz de Fora | 1.357.087 | 1.357.087 |
| | Universidade de Brasília | 64.527.690 | 46.865.938 |
| | Universidade Federal do Rio de Janeiro | 30.455.674 | 30.455.674 |
| | Universidade Federal de Minas Gerais | 4.970.675 | 4.970.675 |
| | Universidade Federal do Rio Grande do Sul | 55.960.357 | 16.630.556 |
| | Universidade Federal do Paraná | 75.864.841 | 43.935.392 |
| | Universidade Federal de Mato Grosso do Sul | 3.182.724 | 3.182.724 |
| | Universidade Federal do Rio Grande do Norte | 28.830.080 | 230.628 |
| | Universidade Federal do Espírito Santo | 2.797.905 | 2.797.905 |

Fonte: elaborado pelo autor com base no Portal da Transparência (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta>, acesso em: 31 mar. 2021).

Valores em milhões de reais; valores atualizados de janeiro de cada ano a março de 2021 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA (IBGE, 2021).

Não se defende aqui a autonomia absoluta, mesmo porque a CF/1988 fixou no art. 70 o imperativo de que instituições públicas como as universidades federais estão sujeitas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de controle externo e controle interno de cada instituição. Nessa linha, Boaventura (1990) defende a autonomia:

Como condição da garantia da liberdade acadêmica, não se pode deixar de aceitar, por um lado, uma forte presença do Estado por intermédio dos seus órgãos de controle, como, no caso do Brasil, os Tribunais de Contas. Essa supervisão do estado, atuando principalmente ao lado dos gastos realizados, não deve se transformar em dirigismo das atividades universitárias, que tornaria inócuo o

princípio da autonomia. A liberdade atribuída à universidade deve ser combinada com a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos. (Boaventura, 1990, p. 302)

Do mesmo modo que as universidades federais precisam se submeter ao normativo constitucional de condicionar a sua autonomia ao preceito do art. 70 da CF/1988 de prestar contas, há necessidade de considerar que portarias como a portaria da SOF nº 90, de 2018, e portaria da SOF nº 1.428, de 2018, não podem se sobrepor à norma constitucional que fixou a autonomia universitária. Nesse sentido, Barroso (1993) defende que “existe uma distinção formal evidente entre a autonomia concedida pela Constituição e aquela que resulta da lei ordinária. Quando a autonomia for constitucional é a própria Constituição — e não a lei! — que lhe traça os limites” (Barroso, 1993, p. 99).

Assim, o controle sobre a gestão financeira das universidades federais deveria sofrer interferência por outra norma constitucional e não por normativa infraconstitucional. Ferraz (1999) apresenta o seguinte argumento:

Assim, diferentemente do que ocorre com a Administração Pública direta, que somente pode atuar a partir da lei, o ente autônomo, cuja autonomia é definida na Constituição e não subordinada à lei de modo expresso, atua de modo “autônômico”, sendo a “liberdade” ou “autonomia”, respeitados os limites constitucionais, o princípio norteador e fundamental para o seu funcionamento. (Ferraz, 1999, p. 124)

A autonomia da gestão financeira é imprescindível para as universidades assegurarem a liberdade de planejar e fixar suas prioridades para custear seu funcionamento, não podendo, após a aprovação da LOA, portaria ministerial determinar norma sem participação das universidades federais sobre seus recursos financeiros vinculados, seja fonte própria ou tesouro.

O resultado dessa pesquisa, demonstrado na Tabela 5, mostra interferência na gestão financeira das universidades federais brasileiras. Esta é uma das provas de que essas instituições não usufruem da plena autonomia na gestão de seus recursos, de que a autonomia universitária está mais para mito do que para realidade.

Este estudo agregou à literatura o detalhamento da gestão financeira das universidades federais na execução da fonte própria e tesouro e apresenta dados que comprovam interferência na gestão financeira dessas instituições (Caetano, 2023). Fez ainda uma discussão teórica e empírica que apontou a necessidade de liberdade para as universidades gerirem seus recursos, devendo apenas *a posteriori* submeter a prestação de contas fixadas pela normativa da CF/1988 (Cirne, 2012).

CONCLUSÃO

A autonomia universitária é um direito constitucional das universidades federais; não é absoluto, mas garante a não interferência na execução dos recursos orçamentário-financeiros repassados pela União a essas instituições. A autonomia das universidades não as exime da obrigação de prestar contas e de ser fiscalizadas pelo controle interno e externo dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

O controle interno e externo assegura que a garantia constitucional de autonomia universitária plena tenha contrapesos que assegurem a fiscalização do exercício desse direito. Desse modo, não se justificam regulações infraconstitucionais que não se refiram à prestação de contas, porque restringem ou dificultam a gestão orçamentário-financeira das universidades federais e, com isso, limitam o direito constitucional de autonomia universitária de gestão financeira.

Nesse sentido, este estudo buscou mostrar que a autonomia universitária na execução orçamentário-financeira das despesas discricionárias e obrigatórias sofre interferências que vão além da fiscalização de controle interno e externo. Esse fato comprovou que a autonomia das universidades federais não é ainda uma realidade plena, mas sim um mito (Durham, 2006; Ranieri, 2018).

O fato de a autonomia universitária estar contida na Constituição Cidadã é um grande passo. Agora, deve-se buscar a aplicação do seu exercício como direito. Para tanto, é imprescindível as universidades federais terem liberdade plena para executar sua gestão financeira sem serem “cerceada[s] pelas normas da administração pública” (Durham, 2006). Para a agenda de estudo futuro, seria relevante a realização de comparação entre economias mundiais que garantem a autonomia das universidades públicas e o Brasil, para que se correlacionem as vantagens e desvantagens de implementar a autonomia universitária como realidade e não mito.

REFERÊNCIAS

AGASISTI, Tommaso; BARRA, Cristian; ZOTTI, Roberto. Research, knowledge transfer, and innovation: the effect of Italian universities’ efficiency on local economic development 2006–2012. **Journal of Regional Science**, v. 59, n. 5, p. 819-849, 2019. <https://doi.org/10.1111/jors.12427>

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. São Paulo e Piracicaba: Cortez e Unimep, 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. A Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, v. 13, n. 3, p. 647-680, 2008. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000300003>

AMARAL, Nelson Cardoso. **Uma análise do documento “Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”**. Brasília: Andifes, 2017.

AMARAL, Nelson Cardoso; PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento das IES brasileiras em 2005: recursos públicos, privados e custo dos alunos. **Série-Estudos-Periódico**, n. 30, 2010.

ARAGONÉS-BELTRÁN, Pablo; POVEDA-BAUTISTA, Rocío; JIMÉNEZ SÁEZ, Fernando. An in-depth analysis of a TTO’s objectives alignment within the university strategy: an ANP-based approach. **Journal of Engineering and Technology Management**, Netherlands, v. 44, p. 19-43, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.jengtecman.2017.03.002>

BACHINI, Natasha; CHICARINO, Tathiana Senne. Os métodos quantitativos, por cientistas sociais brasileiros: entrevistas com Nelson do Valle Silva e Jerônimo Muniz. **Sociedade e Estado**, v. 33, n. 1, p. 251-257, 2018. <https://doi.org/10.1590/s0102-699220183301010>

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação constitucional: autonomia desportiva: direito constitucional intertemporal: normas gerais. In: BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 341-356.

BENNEWORTH, Paul; PINHEIRO, Romulo; SÁNCHEZ BARRIOLUENGO, Mabel. One size does not fit all! New perspectives on the university in the social knowledge economy. **Science and Public Policy**, v. 43, n. 6, p. 731-735, 2016. <https://doi.org/10.1093/scipol/scw018>

BELYAEVA, Zhanna; SCAGNELLI, Simone Domenico; MARK, Thomas; CISI, Maurizio. Student perceptions of university social responsibility: a cross-national study in Italy, France and Russia. **World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development**, 2018. <https://doi.org/10.1504/WREMSD.2018.089094>

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. A constitucionalização da autonomia universitária. **Revista de Informação Legislativa**, v. 27, n. 108, p. 297-308, out./dez. 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. v. VII. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010**. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Brasília: Diário Oficial da União, 2010.

BRASIL. **Instrução Normativa Tribunal de Contas União nº 72 de 2013**. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União. Brasília: Diário Oficial da União, 2013.

BRASIL. **Portaria nº 1.428, de 5 fevereiro de 2018**. Estabelece procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias, no exercício de 2018, e dá outras providências. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 2018a.

BRASIL. **Portaria nº 90, de 19 abril de 2018**. Abriu Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos Órgãos do Poder Executivo, e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, crédito suplementar para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Brasília: Diário Oficial da União, 2018b.

BRASIL. **Portaria nº 9.420, de 14 setembro de 2018**. Considerando a premência de reduzir o déficit financeiro das fontes 56 e 69, e a possibilidade de utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2017, relativos às fontes 50 - Recursos Próprios Não Financeiros e 80, com vistas à realização de despesas com pessoal e encargos sociais em favor de diversos órgãos do Poder Executivo. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 2018c.

BRASIL. **Decisão Normativa do TCU nº 170, de 19 setembro de 2018**. Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem prestar contas de suas gestões ocorridas no exercício de 2018. Brasília: Diário Oficial da União, 2018d.

BRASIL. **Portaria-TCU nº 369, de 17 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre as orientações para a elaboração do relatório de gestão, rol de responsáveis, demais relatórios, pareceres, declarações e informações suplementares para a prestação de contas referentes ao exercício de 2018, bem como sobre procedimentos para a operacionalização do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), conforme as disposições da Decisão Normativa-TCU 170, de 19 de setembro de 2018. Brasília: Diário Oficial da União, 2018e.

BRASIL. **Instrução Normativa do TCU nº 84 de 2020**. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992, e revoga as Instruções Normativas TCU 63 e 72, de 1º de setembro de 2010 e de 15 de maio de 2013, respectivamente. Brasília: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. **Portaria Fazenda/ME nº 5.545, de 11 de maio de 2021**. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União, de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 18.773.111.280,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Brasília: Diário Oficial da União, 2021.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. **Fonte própria como recursos financeiros adicionais – fato ou ilusão? Uma análise das arrecadações próprias de quatro universidades federais**. 2023. 272 f. Tese (Doutorado em Estado, Sociedade e Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva; CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, 24, e240043, 2019. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782019240043>

CANO, Ignacio. Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil. **Sociologias**, ano 14, n. 31, p. 94-119, 2012. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000300005>

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **A Política Pública para a educação Superior no Brasil: ruptura e/ou continuidade**. 2011. 441 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CIRNE, Mariana Barbosa. **Universidade e constituição: uma análise dos discursos do plenário do STF sobre o princípio da autonomia universitária**. 2012. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 5-15, set.-dez. 2003. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782003000300002>

CHIANG, Li-Chuan. The relationship between university autonomy and funding in England and Taiwan. **Kluwer Academic Publishers**, v. 48, n. 2, p. 189-212, 2004. <https://doi.org/10.1023/B:HIGH.0000034314.77435.bf>

CRESWELL, John W.; PLANO CLARK, Vick L. **Designing and conducting mixed methods research**. Los Angeles: SAGE Publications, 2nd, 2011.

CUNHA, Luiz Antônio Constant Rodrigues da. **A Universidade crítica: o ensino superior na República Populista**. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1983.

DE JONG, Stefan; BARKER, K.E.; COX, Deborah; SVEINSDOTTIR, Thordis; VAN DEN BESSELAAR, Peter. Understanding societal impact through productive interactions: ICT research as a case. **Research Evaluation**, v. 23, n. 2, p. 89-102, 2014. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvu001>

DIAS, Marco Antonio Rodrigues. **Educação Superior como bem Público Perspectivas para o Centenário da Reforma de Córdoba**. Montevideo: Secretaria Executiva, Asociación de Universidades Grupo Montevideo, 2017.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Os desafios da autonomia universitária. **Revista Educação e Sociedade**, São Paulo, v. X, n.33, 1989.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A autonomia universitária – extensão e limites**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, USP, 2006.

ESTERMANN, Thomas. University Autonomy in Europe. **University Education**, n. 3, p. 28-32, 2015.

FALCÃO, Jorge da Rocha; RÉGNIER, Jean-Claude. Sobre os métodos quantitativos na pesquisa em ciências humanas: riscos e benefícios para o pesquisador. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 81, n. 198, p. 229-243, mai./ago. 2000. <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.81i198.937>

FÁVERO, Altair Alberto; BECHI, Diego. O financiamento da educação superior no limiar do século xxi: o caminho da mercantilização da educação. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 3, n. 1, p. 90-113, 2017. <https://doi.org/10.22348/riesup.v3i1.7688>

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. **Perspectiva**, v. 22, n. 1, p. 197-226, jan./jun. 2004. <https://doi.org/10.5007/%25x>

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A Universidade do Brasil: das origens à construção**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FERRARIS, Alberto; BELYAEVA, Zhanna; BRESCIANI, Stefano. The role of universities in the Smart City innovation: Multistakeholder integration and engagement perspectives, **Journal of Business Research**, v. 119, p. 163-171, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.12.010>

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. A autonomia universitária na Constituição de 05/10/1988. **Revista de Direito Administrativo**, v. 215, p. 117-142, jan./mar. 1999. <https://doi.org/10.12660/rda.v215.1999.47311>

GATTI, Bernardete Angelina. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Plano Editora, 2002.

GATTI, Bernardete Angelina. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022004000100002>

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Editora atlas, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GROPPO, Luís Antonio. Da universidade autônoma ao ensino Superior operacional: considerações sobre a crise da universidade E a crise do estado nacional. **Revista Avaliação**, v. 16, n. 1, p. 37-55, mar. 2011. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772011000100003>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a partir de 01/1980**. 2021. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MARTINS, Carlos Benedito. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan.-abr. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100002>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Alessandro Franco de; ROCHA, Georges Souto. Os órgãos de controle e a prestação de contas anuais nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia como meio para melhoria do processo de ensino-aprendizagem. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, v. 2, n. 19, p. e9676, jun. 2020. <https://doi.org/10.15628/rbept.2020.9676>

MURO, Ignacio Torres. **La autonomía universitária: aspectos constitucionais**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

NOKKALA, Terhi; BACEVIC, Jana. University Autonomy, Agenda Setting and the construction of agency: the case of the European University Association in the European Higher Education Area. **European Educational Research Journal**, v. 13, n. 6, p. 699-714, 2014. <https://doi.org/10.2304/eerj.2014.13.6.699>

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação Superior, direito e Estado: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/96)**. São Paulo: Editora da USP, 2000.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Autonomia universitária. **As universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. 2. ed. São Paulo: Editora da USP, 2013.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. **Revista Educação e Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 946-961, out.-dez. 2018. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018205173>

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **A autonomia universitária novamente sob ataque**. Direto da ciência: análise, opinião e jornalismo investigativo. São Paulo: USP, 2020.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco; LUTAIF, Michel Kurdoglian. A autonomia universitária e seus percalços. **Com Ciência: Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, 2019. ISSN: 1519-7654

RIBEIRO, Darcy. **A Universidade necessária**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

ROCHA, Everardo. **O que é mito**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.

RODRIGUEZ-GOMEZ, Roberto. Autonomía universitaria y rendición de cuentas. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, v. 24, n. 82, p. 879-895, 2019. ISSN: 1405-6666

RONG, Yi; DU, Pengfei; SUN, Fu; ZENG, Siyu. Quantitative analysis of economic and environmental benefits for land following policy in the Beijing-Tianjin-Hebei region. **Journal of Environmental Management**, v. 286, p. 1-10, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.112234>

SECUNDO, Giustina; DE BEER, Christle; SCHUTTE, Cornelius Stephanus; PASSIANTE, Giuseppina. Mobilising intellectual capital to improve European universities' competitiveness: The technology transfer offices' role. **Journal of Intellectual Capital**, v. 18, n. 3, p. 607-624, 2017. <https://doi.org/10.1108/JIC-12-2016-0139>

SCHUGURENSKY, Daniel. Autonomía, heteronomía, y los dilemas de la Educación superior en la transición al siglo XXI: el caso de Canadá. In: RODRIGUEZ GÓMEZ, Roberto (org.). **Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior**. La Coruña, Espanha: NetBiblo, 2002. p. 109-148.

SHEN, Jie. Universities as financing vehicles of (sub)urbanisation: the development of university towns in Shanghai. **Land Use Policy**, v. 112, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104679>

VARGHESE, N. V.; MARTIN, Michaela. Governance reforms and university autonomy in Asia. **International Institute for Educational Planning**. Paris: UNESCO, 2013.

VELLOSO, Jacques; MARQUES, Paulo Marcello F. Recursos Próprios da UnB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior. **Revista Educação e Sociedade**, v. 26, n. 91, p. 655-680, maio/ago., 2005. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000200018>

WANG, Derek D. Performance-based resource allocation for higher education institutions in China. **Socio-Economic Planning Sciences**, v. 65, p. 66-75, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2018.01.004>

Como citar este artigo: CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. A autonomia universitária das universidades federais: mito ou fato? **Revista Brasileira de Educação**, v. 30, e300044, 2025. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782025300044>

Conflitos de interesse: O autor declara que não possuem nenhum interesse comercial ou associativo que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

Financiamento: O estudo não recebeu financiamento.

SOBRE O AUTOR

EDUARDO FERREIRA DA SILVA CAETANO é doutor em Estado, Sociedade e Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Chefe de serviço na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (MEC).

Recebido em 12 de março de 2023

Revisado em 16 de março de 2024

Aprovado em 4 de abril de 2024

