

Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

CARTA À(O)S PARLAMENTARES

Prezado(a) Deputado(a),

Nossa entidade, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), foi fundado em fevereiro de 1981, tendo, assim, 38 anos de existência. Esse Sindicato Nacional conta com cerca de oitenta (80) mil docentes filiados e é formado por cerca de cento e vinte (120) seções sindicais, distribuídas por todo o território brasileiro, sendo a única entidade nacional com registro sindical para representar a categoria docente do ensino superior.

Na história desse sindicato, o(a)s docentes sempre defenderam o estabelecimento do diálogo com o(a)s parlamentares para garantia de um entendimento sobre os direitos do(a)s trabalhadora(s) e a defesa da universidade pública brasileira, por essa razão, frente aos ataques que a universidade e trabalhadora(s) dessa vêm sofrendo na atual conjuntura, a Diretoria do ANDES-SN vem, respeitosamente, apresentar nossas considerações acerca do Projeto de Lei (PL) do Plano Plurianual (2020-2023) estadual, que tem como base o PL enviado à Câmara Federal pelo Governo Bolsonaro.

Assim, apresentamos breve análise e algumas preocupações em relação ao Projeto de Lei que institui o Plano Plurianual da União para 2020-2023 (PL - PPA 2020-2023), tendo em vista os possíveis impactos destes no Planejamento Plurianual estadual. Sobre esse tema as considerações aqui expostas têm relação com a Educação Superior no país no que tange à previsão de destinação de recursos. O referido PL foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional no final de agosto de 2019, sendo acompanhado de quatro anexos, que tratam respectivamente de: Anexo I - Programas Finalísticos; Anexo II - Programas de Gestão; Anexo III - Investimentos Plurianuais Prioritários; e Anexo IV - Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais Não Dependentes.¹

Conforme explicita o próprio PL, *programa* é um "conjunto de políticas públicas financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias" (Art. 4º, VI); *diretriz* é uma "declaração ou conjunto de declarações que orientam os programas abrangidos no PPA 2020-2023, com fundamento nas preferências políticas descritas no programa do Governo eleito" (Art. 4º, XII); *programa finalístico* é um "conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias de unidade responsável, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivos e metas" (Art. 4º, XIV); *unidade responsável* é o "órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela implementação de programas finalísticos" (Art. 4º, XV); e *valor global do programa* ou simplesmente *valor* é a "estimativa dos recursos orçamentários e não orçamentários, segregados nas esferas fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais, com as respectivas categorias econômicas e indicação das fontes de financiamento" (Art. 4º, XVI).

Destacamos a seguir que, sobre a área da *educação*, consta apenas uma diretriz assim explicitada: "a dedicação prioritária à qualidade da educação básica e à preparação para o mercado de trabalho" (Art. 3º, V), sendo que há um único programa voltado para a temática que será objeto de nossa análise, o "PROGRAMA: 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino,

¹ O texto do Projeto de Lei com a Exposição de Motivos (PL nº 21/2019-CN) está disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2020_2023/proposta/textoPL_em.pdf; o Anexo I - Programas Finalísticos está disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2020_2023/proposta/anexos.pdf, acessos a ambos em 30/9/2019. Segundo o Capítulo II, Art. 4º, §1º do PL, "Não integram o PPA 2020-2023 os programas destinados exclusivamente a operações especiais.", o que nos faz crer que no documento não estão explicitados os recursos referentes a concessões de "incentivos fiscais" ou renúncias fiscais, nome que nos parece mais adequado, a não ser que tais recursos sejam apresentados na forma de "gastos tributários", como se verá posteriormente.

Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

Pesquisa e Extensão", cujo órgão responsável é o Ministério da Educação (Anexo I, p. 42). Cabe ressaltar, ainda, que o referido programa tem como "OBJETIVO: 1237 - Fomentar a formação de pessoal qualificado e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado" e como "META: 052E - Elevar a taxa bruta de matrícula na graduação em 5 pontos percentuais, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação". Vale dizer, o PL evidencia que, apesar de prever um programa dedicado à Educação Superior, ele foi pensado a partir da diretriz "Priorização na qualidade da educação básica e na preparação para o mercado de trabalho", não deixando nítida a previsão de recursos para a educação superior.

Isso posto, reproduzimos o quadro que consta do "PROGRAMA: 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão" (Anexo I, p. 42), para depois analisá-lo.

Tabela 1- Valores previstos no PL sobre o PPA 2020-2023, em mil R\$

Esfera	Valor 2020 (mil R\$)	Valor 2021-2023 (mil R\$)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	11.156.724	23.903.420
Despesas Correntes	10.499.035	22.618.490
Despesas de Capital	657.688	1.284.930
Recursos Não orçamentários	6.754.236	29.047.000
Crédito e Demais Fontes	4.040.688	19.646.606
Gastos Tributários	2.713.548	9.400.393
Valores Globais	17.910.959	52.950.420
	70.861.379*	

Fonte: Programa: 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino... (referido PL, Anexo I, p. 24)

* Corresponde à soma do valor 2020 e valor 2021-2023.

Comparando os dados referentes a 2020 e aos três anos subsequentes, 2021-2023, percebe-se claramente uma diminuição de recursos previstos para Educação Superior no período. Chama a atenção, em especial: 1) a diminuição dos valores na esfera Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, tanto em despesas correntes como em despesas de capital²; mas, em contrapartida, 2) um aumento significativo dos valores previstos quando se trata da esfera Recursos Não Orçamentários, Crédito e Demais Fontes e Gastos Tributários. Vejamos os dados com mais detalhes na Tabela 2 a seguir.

² Vale lembrar que, grosso modo, *despesas correntes* dizem respeito aos gastos para custear os serviços públicos (no caso, a Educação Superior) e *despesas de capital* referem-se àquelas destinadas para a realização de investimentos.

Tabela 2- Comparações entre valores previstos no PL sobre o PPA 2020-2023, em mil R\$

Esfera	Valor 2020 (mil R\$)	Valor médio/ano 2021-23 (mil R\$)	Diferença em relação a 2020 (%/ano)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	11.156.724	7.967.807	- 28,6%
Despesas Correntes	10.499.035	7.539.497	- 28,2%
Despesas de Capital	657.688	428.310	- 34,9%
Recursos Não orçamentários	6.754.236	9.682.333	+ 43,3%
Crédito e Demais Fontes	4.040.688	6.548.869	+ 62,1%
Gastos Tributários	2.713.548	3.133.464	+ 15,5%
Valores Globais	17.910.959	17.650.140 (X3)	- 1,5%
	70.861.379*		-

Fonte: Autores, com base nos dados do Programa: 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino. (referido PL, Anexo I, p. 24). * Corresponde à soma do valor 2020 e valor médio/ano 2021-2023 (X3).

Os dados revelam, de fato, uma diminuição dos valores previstos para 2021-2013 se comparados com os valores previstos para 2020, no que diz respeito à esfera Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (- 28,6%/ano), tanto em despesas correntes (- 28,2%/ano) como em despesas de capital (- 34,9%/ano). Ao contrário, quando comparamos os valores previstos para 2020 com os para 2021-2023, na esfera Recursos Não Orçamentários, observamos um aumento de + 43,3%/ano, sendo mais significativo quando se trata de Crédito e Demais Fontes (+ 62,1%/ano) e, ainda aumento, embora um pouco menor em se tratando de Gastos Tributários (+ 15,5%/ano). Qual é o significado dessas diminuições e desses aumentos, respectivamente? Uma hipótese é a de que o atual governo federal não está disposto a destinar mais recursos orçamentários para a Educação Superior, mas deseja que a expansão prevista – elevar a taxa bruta de matrícula na graduação em 5 pontos percentuais – seja custeada via Crédito e Demais Fontes e também (um pouco menos) via Gastos Tributários.³

O que se está pretendendo fazer é uma recomposição do orçamento da educação superior a partir de 2021, com maior ênfase nos recursos não orçamentários. Ora, esta mudança corresponde a

³ "Sistemas tributários admitem a presença de isenções, deduções, reduções de base de cálculo, reduções de alíquota e créditos presumidos, entre outros. Uma parte de tais dispositivos faz parte do funcionamento regular do próprio sistema; outra parte financia atividades extraordinárias – como, por exemplo, é o caso dos gastos tributários – tanto na área social (educação, saúde, previdência etc.), quanto na área econômica (setor automobilístico, setor de petróleo, eletrodomésticos etc.)." [...] Assegurados na legislação, os gastos tributários dão um tratamento favorável para determinada atividade ou para determinado contribuinte." (IPEA, Nota Técnica nº 48, Descrição do Gasto Tributário em Saúde - 2003 a 2015, p. 5).

Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

um dos eixos principais do programa "Future-se" (Gestão, Governança e Empreendedorismo), como se o governo federal já estivesse "implantando" uma previsão orçamentária que, na prática, torna os mecanismos de captação extra orçamentários uma obrigação para a centena de instituições federais – mas estas não são obrigadas a aderir ao "Future-se", como alega o estafe do governo. Vale dizer, tenta-se "forçar" uma competição pelo financiamento pretensamente adequado, o que se confronta com a própria meta de expansão desse nível de ensino ou, ainda, a subordina à busca por recursos adicionais, por fora da lógica do financiamento estatal. Tal intento tem sido recorrente em se tratando de vários governos, federal e estaduais, por enquanto sem muita chance de vingar devido à contraposição de setores sociais organizados, dentre eles o Andes-SN e suas seções sindicais.⁴

As Universidades Estaduais têm seu financiamento garantido por recursos da União e do Estado, tal modelo prejudicará o desenvolvimento da pesquisa, extensão e do ensino, além de intensificar a política de contingenciamento do orçamento da educação superior.

Tudo isso posto, conclui-se que as cerca de 189 Instituições estaduais/municipais de ensino superior e as 103 instituições federais precisam urgentemente da adoção de um mecanismo de financiamento público que lhes garanta condições efetivas de planejar seus orçamentos de forma a atender adequadamente às necessidades das atividades de ensino, pesquisa e extensão que realizam. Diante disso, solicitamos ao(a) senhor(a) deputado(a) que rejeite o modelo equivalente ao PL do PPA (2020-2023) do Governo Federal em nosso Estado, com o objetivo de defender a educação superior e de garantir a forma legítima de controle social sobre investimentos estatais previsto na Constituição Federal de 1988 e o exercício democrático historicamente muito pouco utilizado. É fundamental criarmos essa tradição.

ANDES – SINDICATO NACIONAL

⁴ O "Future-se" está 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 30/9/2019.