



GESTÃO DE POLOS E POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA ÁREA FINANCEIRA

Resumo: Esta pesquisa visa diagnosticar oportunidades de financiamento na perspectiva da gestão de polos no sistema Universidade Aberta do Brasil, onde se desdobrou em apresentar o atual modelo de financiamento no país, identificar possibilidades de financiamento e quais são possíveis de serem adotadas. O estudo utilizou-se de pesquisa documental para mapear a estrutura atual de financiamento e levantar duas alternativas de captação monetária: a parceria público-privada e doações com respectiva dedução de imposto. A primeira mostrou-se como uma hipótese refutada, uma vez que a lei que regula esta modalidade elenca uma série de requisitos não condizentes com a realidade de um polo de educação a distância, como o valor mínimo das obras e o objeto da parceria. Com uma alternativa descartada, conclui-se pela viabilidade de nova fonte de financiamento: a entrada de recursos através de doações. Esta provou-se viável, pois a lei regulamenta explicitamente a educação como uma das áreas receptoras de doações que contam com abatimento de imposto de renda. Porém, o apelo aos possíveis doadores não se restringe apenas ao aspecto financeiro, uma vez que muitos empresários desejam participar de programas socioeducativos. Portanto, o artigo apresentou nova possibilidade de superação dos desafios financeiros encontrados pelos gestores de polos.

Palavras-chave: Gestão Financeira. Parceria Público-Privada. Doações.



CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Qualquer organização certamente já se deparou ou ainda irá enfrentar um dilema de caráter financeiro. É natural ao administrador de um negócio ou de uma instituição vivenciar situações onde o mesmo deverá escolher uma alternativa dentre um leque de opções. Em decorrência do esgotamento de sua capacidade financeira, muitas vezes seus sonhos são considerados ilusões justamente pela falta de recursos monetários para realizar um projeto. Esse fato não poderia ser diferente para o gestor de um polo de educação a distância (EaD) no Brasil.

Administrar um polo é deparar-se cotidianamente com desafios e oportunidades quando se olha sob o prisma da gestão financeira. Os limitados orçamentos anuais – por diversas vezes elaborados por pessoas sem a devida competência ou incapazes de perceber a importância da educação – frequentemente criam barreiras para os gestores de polos em todo o país, pois em diversas situações as necessidades mais básicas não são devidamente atendidas. Fica ainda mais difícil quando se deseja fazer algo inovador ou fora da rotina, pois a falta de recursos e de vontade política engessa o orçamento público, dificilmente liberando créditos suplementares para os polos em seus municípios.

O próprio orçamento público no Brasil apresenta certa característica de rigidez. Realizar mudanças de valores após sua aprovação exige um elevado grau de influência política, essa quase inexistente quando sob o ponto de vista da educação. Além do mais, diversos municípios não contam com a disposição de recursos extras que possam ser investidos na educação.

A rotina estabelecida acaba por desestimular os gestores de polos que, por sua vez, aceitam apenas os recursos orçamentários como a única fonte monetária do polo, deixando de vislumbrar outras alternativas. A parceria público-privada pode mostrar-se uma fonte diferenciada de recursos para qualquer polo presencial no país, desde aquisição de novos livros à realização de eventos com personalidades de uma das áreas de atuação do curso. O gestor de polos também pode se valer de doações de pessoas jurídicas, com a realização de eventos arrecadadores de fundos à sua respectiva instituição.

Desta maneira, a problemática deste estudo aborda o seguinte questionamento: Quais oportunidades na administração financeira que um gestor de polos pode valer-se para superar os desafios de sua organização?

Tendo a problematização em destaque, definiu-se o objetivo geral deste artigo como “Diagnosticar oportunidades de financiamento na perspectiva da gestão de polos do sistema Universidade Aberta do Brasil”, o qual desdobrou-se em três objetivos específicos:

- a) Apresentar a atual estrutura de captação de recursos financeiros para os polos de educação a distância;
- b) identificar programas de captação financeira no Brasil, não amplamente contemplados pela gestão de polos;
- c) destacar oportunidades financeiras para a gestão dos polos de educação a distância.



Enfim, as hipóteses surgiram como uma resposta ao problema norteador do artigo. A utilização da lei de parceria público-privada e também a figura de doadores às instituições educacionais podem tornar-se novas fontes de oportunidades quando analisado sob o prisma do financiamento das atividades de um polo de educação a distância.

Esta investigação foi importante, pois abordou um dos aspectos fundamentais na gestão de qualquer organização, que é o financiamento. Muitos gestores limitam-se apenas a desenvolver suas atividades meramente com o orçamento anual delimitado por sua prefeitura e também pelo Governo Federal, deixando de vislumbrar outras oportunidades de financiamento. O modelo de educação a distância em vigor é algo recente no Brasil, onde a figura do polo e seus colaboradores passa a ser um aspecto essencial para o aprendizado dos alunos, portanto o debate de modelos de financiamento é ainda pouco explorado e surge como oportunidade de ampliar horizontes quando se trata da área de gestão financeira de polos.

Este estudo, por consequência, visou destacar alternativas – cujo foco se encontra na parceria público-privada (PPP) e na Lei 9.249/1995, de doações dedutíveis de imposto de renda - que estão à disposição atualmente dos gestores para que os mesmos possam superar seus desafios. Ele permite que mais gestores passem a vislumbrar novas alternativas ainda não contempladas e que a própria sociedade tenha um local mais adequado ao desenvolvimento de pessoas através da educação no Brasil.

Neste estudo o método de análise documental foi a principal forma de obtenção de informações essenciais à consecução dos objetivos, uma vez que um órgão público é pautado por leis e normas, estruturando legalmente o seu aspecto financeiro. Entre os documentos pesquisados destacam-se a Constituição Federal de 1988, Decreto 5.622, a página da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Lei de Parceria Público-Privada, Lei 9.249/95 e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A análise documental é abordada por Ludke e André (1986) como uma das ferramentas de obtenção de informações.

A principal dificuldade encontrada no desenvolvimento deste artigo foi a falta de obras especializadas em gestão financeiras de polos. Isso se deve, principalmente, ao estado da arte incipiente no Brasil, pois trata-se de um modelo recente e que – até então – dispõe de poucas obras científicas com tal enfoque. Para solucionar o problema, foi necessário recorrer aos aspectos legais de financiamento, além de apoiar-se em trabalhos sobre gestão financeira para outras situações que compartilhem alguma semelhança com o objeto de estudo desta investigação.

Para atingir os objetivos desta investigação, estabeleceu-se que seria realizado um breve panorama das principais fontes atuais de financiamento de pólos de educação a distância, seguido pela Lei da Parceria Público-Privada e depois pela Lei 9.249, de 1995. Apresentou-se em cada subcapítulo as principais definições e debates, seguidamente por sua aplicação na gestão de polos, adaptando-a a realidade da educação a distância no Brasil. Posteriormente, no capítulo seguinte, fez-se breves considerações finais acerca da temática e do resultado desta investigação, mostrando como os objetivos deste estudo foram alcançados.

2. GESTÃO DE POLOS E POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO NO BRASIL



A educação brasileira, segundo a Constituição Federal de 1988, é um dos direitos sociais mais importantes para o país juntamente com saúde, moradia, trabalho, lazer e outros direitos previstos pela Carta Magna para a sociedade. A educação continua a ser abordada no capítulo três da Constituição que, no artigo 205, é apresentada como um direito de todos e dever de prestação pelo Estado e pela família e cujos objetivos são atingir o pleno desenvolvimento da pessoa, seu correto preparo para exercer a cidadania e também a qualificação para o trabalho.

A educação a distância (EaD) é uma das modalidades que auxilia na concretização dos objetivos básicos da educação brasileira, delineados pela Constituição Federal, e pode ser ofertada na educação básica, de jovens e adultos, especial, profissional e superior. A EaD é definida como:

Modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos (BRASIL, Decreto 5.622, 2005, s/p.).

Esse tipo de modalidade foi possibilitado pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs) devido às facilidades de elaboração, emissão, interação e desenho de conteúdos, segundo Almeida (2011). A autora afirma ainda que, através das TICs, é possível apresentar as informações desejadas de maneira organizada e no momento definido, tecendo uma grande trama entre as pessoas, suas práticas e conhecimentos em um espaço dirigido para a formação e desenvolvimento daqueles envolvidos no processo de educação a distância.

Em um de seus artigos, mais especificamente no artigo 212, a Constituição Federal (1988) estabelece valores percentuais mínimos de recursos públicos financeiros para todas as esferas de Estado em território nacional. Enquanto cabe à União investir ao menos dezoito por cento da receita proveniente de impostos, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem investir pelo menos vinte e cinco por cento desta mesma receita. Entretanto, a Constituição Federal mostra-se um tanto quanto omissa quando o assunto é Educação a Distância, sendo que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei 9.394) passa a abordar o assunto, mesmo que ainda de forma muito aquém do necessário.

Aprofundando-se no aspecto de fontes de financiamento da educação pública do país, a Lei 9.394 (1996) aponta um pouco mais detalhadamente estas fontes. Além dos impostos arrecadados por todas as esferas de governo, cita-se a receita de transferências constitucionais (e outras transferências), salário-educação e de outras contribuições sociais, incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei. Novamente não se encontra explicitamente as origens financeiras que sejam aplicadas somente para a EaD brasileira, sendo que este papel foi explicitamente abordado pelo decreto a seguir apresentado.

Em junho de 2006 foi publicado o Decreto 5.800, instituindo a Universidade Aberta do Brasil (UAB), cuja finalidade é expandir a EaD e levar cursos e programas de nível superior a mais locais no país (CAPES, 2012). Ainda segundo o autor, o sistema UAB age como articulador entre universidades de ensino superior e as esferas governamentais de nível



estadual e municipal, fomenta o desenvolvimento da educação a distância no Brasil e também apóia o desenvolvimento de metodologias de ensino com base nas TICs. Para Segenreich (2009, p. 216), a UAB é “uma política agressiva de expansão quantitativa de vagas na rede pública de educação superior”.

Encontra-se no sexto artigo do Decreto 5.800 de 2006, a designação das entidades responsáveis pelo orçamento público em nível federal:

As despesas do Sistema UAB correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, devendo o Poder Executivo compatibilizar a seleção de cursos e programas de educação superior com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira (BRASIL, Decreto 5.800, 2006, s/p.).

Segenreich (2009) aponta a estrutura básica que o modelo UAB adota: as universidades ficam com as tutorias a distância (conteudista), os municípios contam com a tutoria presencial (polos de educação a distância) e há pagamento de bolsas para os tutores e professores responsáveis por disciplinas pelo Governo Federal, onde a Lei 11.273 (2006) estabelece que o FNDE e CAPES sejam os responsáveis pela concessão de tais bolsas, além de estabelecer os valores de pagamentos e as regras básicas de funcionamento das bolsas. Consta na Lei 11.273 (2006) que as despesas com a execução das ações previstas ocorrerão através de dotações orçamentárias anuais relacionadas ao FNDE e à CAPES, dentro dos limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Esse modelo em voga traz à tona a figura do polo presencial de educação a distância, onde o polo no município atua como unidade de operacionalização de atividades pedagógicas e administrativas (CAPES, 2012). O conceito é corroborado por Segenreich (2009, p. 217) ao abordar as exigências legais de um polo que envolvem as dependências administrativas e os aspectos de recursos humanos, porém deixa claro que as normas falham ao traçar especificidades quando o assunto é “especificação dos recursos de tutoria e equipe de apoio ao estudante”.

Enquanto o Ministério da Educação faz o aporte financeiro da produção de material e programa didático, mantendo o funcionamento de um curso, a responsabilidade por manutenção dos polos presenciais fica por conta de municípios e/ou Estados (CAPES, 2012). Cabe a esses níveis de governo providenciar a aquisição de espaço físico, equipamentos, laboratórios equipados com computadores conectados à *internet*, além da contratação de profissionais como coordenador de polo e suporte técnico, segundo a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, 2012). A definição vai ao encontro do apresentado por Ribeiro e Iriondo (2010, p. 25), ao explicar que “os polos são mantidos por Estados ou Municípios e oferecem a infraestrutura física, tecnológica e pedagógica necessária para que os estudantes acompanhem os cursos a distância”.

As principais fontes atuais de financiamento da EaD, como pode ser visto, estão nas mãos de governos, onde a dotação orçamentária é a principal fonte de recursos financeiros



para os polos de EaD no Brasil. Entretanto, é muito comum que os valores orçados sejam limitados e dificultem projetos de expansão ou realização de eventos extracurriculares nos cursos ofertados pela localidade.

3. O POLO E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

As hipóteses deste artigo apresentam duas figuras até então pouco exploradas no âmbito de estudos da educação a distância e seu financiamento: A parceria público-privada e a Lei 9.249, que envolve doações às instituições de ensino e pesquisa com dedução no imposto de renda.

A PPP, conforme Oliveira (2005) é estabelecida através da Lei 11.079, a qual institui as regras para licitação e contratação de PPPs no âmbito dos poderes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, formalizando juridicamente a relação dos Poderes com uma organização particular ou um investidor. A lei 11.079 (Brasil, 2004) acrescenta, ainda que se aplica aos órgãos da administração pública indireta, como os fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente por um dos poderes.

Para Oliveira (2005), esta modalidade surge em decorrência da escassez de recursos orçamentários, principalmente em projetos de alto valor de investimento e relacionados à estruturação da região em que será inserido. Shinohara e Savoia (2008, p. 35) complementam esta visão ao afirmar que “questões como aproveitamento de sinergias e maximização da utilidade dos recursos envolvidos contribuem para a utilização das PPP como instrumento de viabilização de tais investimentos”.

Shinohara e Savoia (2008) explicam que há duas espécies de contratos de parcerias público-privadas, a saber:

- a) concessão patrocinada: trata-se de um contrato de concessão onde o usuário do serviço paga uma tarifa que cobrirá parte dos custos, enquanto a administração pública patrocina a outra parte do serviço ou obra pública; e
- b) concessão administrativa: a administração pública é usuária direta ou indireta do serviço público concedido, mesmo que haja previsão contratual de execução da obra ou fornecimento e instalação de bens.

Esta divisão é corroborada por Oliveira (2005, p.26), quando explica que a concessão administrativa é uma modalidade empregada pela administração pública “quando os objetivos visados são adquirir serviços juntos à iniciativa privada”, enquanto a modalidade concessão patrocinada ocorre quando a administração pública transfere “a execução de atividades estatais qualificadas como serviços públicos”.

A parceria público-privada poderá ocorrer somente se atender a três requisitos básicos: o contrato celebrado deverá ser de R\$20.000.000,00; o período de prestação do serviço deverá ser de, no mínimo, 5 anos de duração; e que não tenha como objeto único fornecimento de mão-de-obra, execução de obra pública ou fornecimento e instalação de equipamentos (BRASIL, Lei 11.079, 2004). Oliveira (2005), destaca ainda que a PPP precisa estar prevista



no plano plurianual do governo, ou seja, que faça parte da programação orçamentária previamente estabelecida.

Aplicando-se a lei ao objeto de estudo desta investigação percebe-se que a parceria público-privada se depara com uma série de barreiras que impedem sua adoção pelo gestor de polos. A princípio a lei permite que um polo de educação a distância seja envolvido em uma PPP, pois trata-se de um ente da administração indireta.

Quando se inicia a análise das modalidades passíveis de utilização, conforme discutido por Shinora e Savoia (2008), percebe-se a inviabilidade da concessão patrocinada como modalidade de PPP para a gestão de polos. Isso ocorre, pois deverá existir um pagamento de tarifas por parte dos usuários, ou seja, os alunos, como forma de cobertura de custos. Isso não é possível às universidades públicas, pois estaria ocorrendo uma cobrança de valores monetários aos alunos, enquanto os cursos via EaD que contam com o apoio do FNDE e CAPES são ofertados gratuitamente.

A modalidade de concessão administrativa prevê a aquisição, pela administração pública, de serviços ofertados pela iniciativa privada. Essa modalidade é viável para o gestor de polos de educação a distância, que adquiriria uma prestação de serviços – como concessão administrativa de um laboratório de informática ou mesmo de biblioteca – entretanto os requisitos estabelecidos pela Lei 11.079, de 2004, impedem a realização de uma parceria público-privada entre o polo e uma organização da iniciativa privada.

Analisando individualmente cada um dos requisitos e comparando com a realidade do gestor de polos de educação a distância, chega-se aos seguintes obstáculos:

- a) valor do contrato: segundo a lei de parceria público-privada, para a celebração de contrato entre a administração pública e uma organização da iniciativa privada faz-se necessário atingir um montante de – no mínimo – vinte milhões de reais. Esse valor é muito elevado para construção de um polo, quanto mais para a construção de uma sala de informática, por exemplo;
- b) período de prestação de serviço: deverá ser de pelo menos 5 anos, sendo este requisito o único que poderia ser viável para um gestor de polos de EaD, uma vez que um único curso de graduação tem um período de duração aproximado; e
- c) objeto de fornecimento: a lei veda a celebração de contrato entre a administração pública e uma pessoa física ou jurídica quando somente for visado a construção do lugar, fornecimento de equipamentos ou de mão de obra. Assim sendo, esse requisito é outro impedimento para uma parceria público-privada que envolva somente uma reforma ou expansão de sala de aula, por exemplo, pois definiu-se que tais objetos não são suficientes para o estabelecimento de uma parceria entre um ente público e um ente privado.

Ao verificar individualmente cada um dos requisitos básicos expostos pela Lei das PPP, percebe-se que o único requisito que tem aplicabilidade na administração de polos é o de período de prestação de serviços. Esse requisito é viável, pois um polo não será construído exclusivamente para apenas um curso com uma única turma, ou seja, haverá mais cursos ofertados que permitam o funcionamento de um polo por muito mais que apenas cinco anos exigidos no contrato de parceria público-privada.



Entretanto, o atendimento de cada requisito é obrigatório para o estabelecimento de uma relação entre um polo de EaD e a iniciativa privada, a lei deixa bem claro que é preciso atender simultaneamente cada um dos requisitos. Como os demais requisitos não são viáveis para o gestor de polos, a adoção da PPP mostra-se – da maneira que se encontra atualmente – uma ferramenta impossível de ser adotada pelo gestor público. O gestor está, portanto, ainda limitado ao orçamento público e vontade política dos envolvidos em autorizar e liberar créditos complementares para o desenvolvimento de atividades extra-rotineiras.

Se a Lei 11.079 mostra-se incapaz de se tornar uma oportunidade financeira, o próximo campo surge como uma promissora alternativa de angariamento de recursos monetários para o gestor de polos de educação a distância no Brasil. Contar com o apoio de organizações privadas, à título de complementariedade de recursos, pode trazer uma forte quebra no estigma de engessamento de atuação de um gestor público. Ao mesmo tempo em que se destaca a viabilidade através da lei que regulamenta esta modalidade, dois estudos são apresentados para demonstrar que há interesse de empresários em participar de ações sociais que envolvam a educação no Brasil.

4. DOAÇÕES AO POLO, DEDUÇÕES DE PESSOAS JURÍDICAS E ENVOLVIMENTO SOCIAL

A segunda hipótese aborda a dedução do imposto de renda através de doações às instituições de ensino e pesquisa. Regulada pela Lei 9.249 de 1995, são estabelecidas em seu artigo 13 as regras de funcionamento da dedução do imposto de renda de pessoas jurídicas que realizem doações para instituições de ensino, como um polo de EaD. Segundo Oliveira e Schwertner:

As doações das pessoas jurídicas para as instituições de ensino e pesquisa também gozam de incentivo. Criadas por lei federal, elas têm sua dedutibilidade fiscal admitida, desde que a doação fique limitada a até 1,5% (um e meio por cento) do lucro operacional da empresa doadora. O efeito sobre o resultado será o valor da contribuição menos o da carga tributária correspondente (2012, p.15).

Além dos requisitos apresentados, a Lei 9.249 (1995) acrescenta ainda que a organização recebedora da doação deverá preencher os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II do artigo 213 da Constituição Federal de 1988. O artigo 213 (Brasil, 1988) traz que os recursos públicos devem ser direcionados a escolas públicas, comunitárias, filantrópicas ou confessionais, enquanto o inciso I estabelece que essas organizações comprovem a finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação, o inciso II exige que elas assegurem a destinação de seu patrimônio à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

A possibilidade de realizar doações a instituições públicas permite um retorno interessante ao empresariado que adotar esta prática. Segundo Rodrigues (2005), a pessoa jurídica que faz uma doação nesta modalidade consegue obter um retorno da ordem de 25% do valor doado, além dos ganhos intangíveis como exposição da marca e reconhecimento da empresa como socialmente responsável.



Diferentemente da PPP, as doações realizadas por pessoas jurídicas apresentam apenas uma pequena regra dentro de uma lei geral que aborda o Imposto de Renda. Assim sendo, atendendo-se as poucas regras estabelecidas, é possível vislumbrar a doação como uma real alternativa de investimentos em um polo de educação a distância. Como este tipo de organização é um órgão público de ensino e pesquisa, sem fins lucrativos, a lei permite que empresas jurídicas façam doações e depois abatam parte de seus investimentos.

Para que as doações tornem-se uma realidade, caberá ao gestor do polo e seus colaboradores incentivar a participação de empresas locais no desenvolvimento de algum objetivo do polo. Esse objetivo pode ser a modernização dos equipamentos do polo ou então realização de uma palestra com uma pessoa proeminente em determinada área, por exemplo. Poderá ser, também, algo que considere urgente e que o órgão responsável não esteja correspondendo completamente às expectativas, fazendo um chamamento às doações de forma a complementar a deficiência detectada.

A previsão legal de abatimento no imposto de renda ao realizar doações a uma universidade ou polo é apenas uma propaganda/*marketing* para o envolvimento do segundo setor – a iniciativa privada – para que participe ativamente na comunidade em que está inserida. Se o valor do abatimento pode ser considerado baixo por um empresário, aparentemente o maior retorno se encontra em outros campos.

Alguns dados coletados pelo IPEA, apresentados por Neves (2001), demonstram um quadro animador em relação à participação de empresários da iniciativa privada em programas da área social. Das 445 mil empresas pesquisadas na região Sudeste, 67% delas realizam algum tipo de atividade social para a comunidade – ou seja – aproximadamente 300 mil empresas participam de projetos na área social no Brasil. Deste universo de 300 mil empresas que se declararam atuantes em programas da área social, 43% das empresas de grande porte se declararam envolvidas com programas sociais educativos.

Dois outros dados apresentados nessa pesquisa podem servir como fatores de motivação para que o gestor de polos realize um chamamento do empresariado em sua comunidade: para 61% das grandes empresas a motivação é atender às comunidades vizinhas e 81% das empresas realizam atividades do gênero por motivos humanitários. Existe, então, a vontade de empresários de participar de causas sociais – inclusive educacionais – que poderão servir de alavancamento das atividades de um polo de EaD.

Utilizando ainda as mesmas informações da pesquisa do IPEA Neves (2001) apresenta como as empresas atuam no campo social: 57% declaram realizar ações de forma habitual; 48% fazem doações a organizações da sociedade; 91% não divulgam as atividades sociais realizadas; 8% recorrem às isenções fiscais permitidas pela legislação; e 49% das grandes empresas planejam ampliar sua atividade. Além da atuação, a pesquisa apontada por Neves (2001, p. 45) também levanta como os empresários percebem o resultado de sua atuação:

71% das microempresas e do setor de comércio ressaltam a gratificação pessoal, no conjunto 61% fizeram a mesma declaração; 69% das grandes e médias e 77% do setor de serviços enfatizam a melhoria das condições de vida da comunidade, no conjunto 60% fizeram a mesma declaração; 22% identificam que melhorou a imagem da empresa; e 1% reconhece o incremento da lucratividade da empresa.



Em outro estudo apresentado por Neves (2001), desta vez realizado pela área de desenvolvimento social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), apontou que o investimento social em educação aparece em primeiro lugar, com cerca de 50% dos recursos destinados à área e, em seguida, encontra-se o investimento em capacitação e treinamento, com 35%.

Essas informações permitem ao gestor de polos, ao buscar a participação do empresariado local nas atividades do polo de EaD, apresentar dados concretos para motivar o envolvimento de empresas nas atividades locais, possibilitando que a gestão financeira do polo passe a ser um pouco menos dependente dos recursos aprovados em orçamento, flexibilizando a realização de atividades extracurriculares ou proporcionando melhorias em áreas consideradas deficientes pelos alunos e colaboradores.

A possibilidade legal de receber doações diretamente para os polos de EaD cria uma oportunidade na gestão financeira dos mesmos. Seja a doação em forma de material ou em forma monetária, o vislumbramento de uma nova fonte de recursos financeiros permite ao gestor público a superação de alguns desafios pontuais na administração de seu polo. Não apenas a superação de barreiras, mas também a possibilidade de proporcionar reais melhorias naquilo que tem seu funcionamento adequado no ensino da comunidade inserida na EaD.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Gerir polos de EaD no Brasil não é uma atividade simples, muito pelo contrário. A modalidade atualmente em funcionamento no país é algo recente e uma grande novidade para o administrador público, que se depara com uma estrutura pouco regulamentada e com diversos processos ainda não estabelecidos ou sequer pensados para a EaD, uma vez que muitas ideias foram copiadas do ensino presencial e inseridas nesta modalidade.

Administrar o aspecto financeiro não poderia ser diferente. Quase sempre o administrador do polo encontra-se limitado ao que a classe política determina ao elaborar o orçamento público da educação, sendo que seus interesses muitas vezes encontram-se dissociados dos anseios e necessidades da comunidade em que o polo está inserido. Portanto, investigar a atual estrutura de financiamento público da EaD é um primeiro passo para vislumbrar alternativas de captação de recursos para as atividades do polo de EaD.

A estrutura de financiamento ainda se encontra em processo de formulação e definição de responsabilidades, porém já há um entendimento cristalizado quanto à divisão de responsabilidades pela manutenção do aspecto didático do curso – a ser feito pela universidade e o governo federal – e pelo aspecto funcional do espaço físico – através da prefeitura ou Estado que recebeu o polo de EaD.

Não cabe ao gestor de polos intervir no aspecto didático do curso, afinal não faz parte de seu rol de atribuições definir as disciplinas a serem ministradas, ficando isso como responsabilidade da universidade que está ofertando o curso aos mais diversos polos. Porém, o administrador do centro presencial de EaD é o principal responsável por levar ao prefeito de sua cidade as necessidades de aquisição e manutenção de equipamentos de informática, espaço físico para realização de estudos, provas, seminários, contratação de responsáveis pela



segurança e higiene do ambiente, além de materiais de escritório utilizados durante o funcionamento da secretaria de polo.

O principal meio utilizado para financiamento dos polos é o orçamento público, que muitas vezes já é bastante limitado devido à realidade da prefeitura municipal em que se encontram atuantes. Muitas prefeituras brasileiras têm dificuldades em levantar recursos para manter o adequado funcionamento que um polo exige, portanto cabe ao administrador do local a habilidade de transformar o escasso recurso em valor monetário suficiente para realizar as atividades mínimas esperadas, muitas vezes limitando-se somente àquela realidade.

Vislumbrar além do que acontece atualmente no polo é uma atividade que requer bastante esforço da parte de seu administrador. Duas potenciais novas oportunidades na administração financeira foram discutidas através deste artigo: a PPP e doação à instituição de ensino.

A lei 11.079 de 2004 estabelece as regras de realização em uma parceria público-privada no Brasil. Este tipo de parceria conta com uma série de regras e requisitos que regulamentam quais tipos de parcerias são aceitas no país. Dentre os três requisitos, que devem ser atendidos simultaneamente, somente um é aplicável em uma PPP entre iniciativa privada e polos de EaD.

Uma das modalidades, inclusive, fere o princípio de gratuidade dos cursos de graduação em universidade pública federal. Portanto, a hipótese de participação de empresas da iniciativa privada nos polos de EaD, através das regras estabelecidas na respectiva lei, mostra-se como refutada e inviável. Trata-se de uma modalidade de captação de recursos financeiros que não está ao alcance do gestor de polos.

Entretanto, a adoção de práticas de estímulo à realização de doações para o polo mostrou-se uma alternativa viável de captação de recursos materiais e monetários. A lei 9.249 de 1995 é bastante direta quanto ao abatimento de imposto de renda de pessoa jurídica ao realizar doações para instituições de ensino, facilitando a compreensão e disseminação da informação para que seja possível envolver a iniciativa privada como nova fonte de recursos financeiros no meio da EaD no país.

O apelo do gestor de polos não deve ser apenas pelo lado de recompensa monetária que surgirá com o abatimento do imposto de renda da empresa, uma vez que informações coletadas pelo IPEA apontam para outras razões muito além do aspecto financeiro – como a gratificação pessoal – como fatores determinantes de realizar doações para uma causa social. Outra pesquisa - elaborada pelo BNDES - aponta que diversos empresários buscam investir em programas que foquem no ensino.

Portanto, é possível perceber que este artigo atinge seu objetivo geral ao abordar duas modalidades pouco trabalhadas em termos de estudos da gestão financeira de polos. Mesmo que uma das alternativas não seja viável, a publicação dessas informações permite a outros pesquisadores a investigação de outras maneiras legais de utilizar o relacionamento entre a iniciativa privada e o governo em seus mais diversos níveis.

Este trabalho é interessante para o gestor de polos de EaD também pela apresentação das doações como modalidade pouco explorada pelo administrador público, evidenciando uma alternativa louvável que poderá ser utilizada principalmente para atendimento de necessidades pontuais, como modernização de uma sala ou realização de um evento com um



profissional qualificado da área, que requer o destacamento de recursos muitas vezes não previstos no orçamento público. Também demonstra que é possível pensar em novas alternativas financeiras

Como sugestão para investigações futuras acerca do tema, convém destacar o projeto de lei 1.805/2007 que atualmente tramita na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados Federais. Esse projeto de lei busca possibilitar ao contribuinte do imposto de renda deduzir do imposto devido parte das doações feitas a entidades de ensino público superior, adotando uma modalidade diferente à apresentada neste artigo, inclusive com valores percentuais de abatimento diferenciados.



REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Elizabeth Bianconcini de. A educação a distância no Brasil: diretrizes políticas, fundamentos e práticas. In. *Congresso Iberoamericano de Informática na Educação*, 6., Vigo, 2002.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: jul, 2012.

_____. Presidência da República. Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dezembro 2005*.

_____. Presidência da República. Decreto n.º 5.800, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 junho 2006*.

_____. Congresso Nacional. Lei n.º 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dezembro 1995*.

_____. Congresso Nacional. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dezembro 1996*.



_____. Congresso Nacional. Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dezembro 2004.*

_____. Congresso Nacional. Lei n.º 11.273, de 06 de fevereiro de 2006. Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 fevereiro 2006.*

CAPES. *Sobre a UAB*. Disponível em: <<http://www.uab.capes.gov.br/>>. Acesso em: ago. 2012.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986

NEVES, Marcia. *Marketing social no Brasil: a nova abordagem na era da gestão empresarial globalizada*. Rio de Janeiro: E-papers, 2001.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Parceria público-privada e direito ao desenvolvimento: uma abordagem necessária. In. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n. 3, p. 01-29, Salvador, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-3-AGOSTO-2005-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf>>. Acesso em: jul. 2012.

OLIVEIRA, Lourival José de; SCHWERTNER, Isadora Minotto Gomes. *Breve análise das práticas de responsabilidade social empresarial e a concessão de incentivos governamentais em âmbito federal*. Disponível em: <<http://www.diritto.it/pdf/24014.pdf>>. Acesso em: jul., 2012.



RIBEIRO, Luciano; IRIONDO, Walter. *Gestão pública no contexto da EaD: a gestão de recursos humanos no contexto do pólo de EaD*. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 2010.

RODRIGUES, Luiz Fernando Rocha. *Incentivos fiscais: uma reflexão sobre a baixa utilização em projetos socioculturais*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do Ensino Superior. In. *Pro-Posições*, v. 20, n. 2 (59), p. 205-222, Campinas, 2009.

SHINOHARA, Daniel Yoshio; SAVOIA, José Roberto Ferreira. *Parcerias público-privadas no Brasil*. Barueri: Manole, 2008.