

Escolha da Alternativa de Financiamento Mais Adequada à Gestão de EaD nos Polos do Sistema UAB

Choice of the Most Appropriate Financing Alternative to the DE Management in the UAB System Centres

ISSN 2177-8310
DOI prefix. 10.18264

Rafael Nietzsche Renzetti Ouriques*¹, Flora Moritz da Silva², Érica Insaurriaga Megiato³

Resumo

Esta pesquisa visa identificar, entre as oportunidades de financiamento, a alternativa mais adequada à melhoria da gestão de EaD nos polos do sistema UAB, 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 a pesquisa bibliográfica 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 por meio de doações. Esta se mostrou 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 de polos de EaD do Sistema UAB, Fontes de financiamento de polos de EaD, Parceria público-privada, Doações dedutíveis de IRRF.

¹ Especialista em Gestão de Polos pela Universidade Federal de Pelotas, RS; especialista em Gestão Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL).

rafaorix@gmail.com

² Doutoranda em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGA/UFSC); pesquisadora do Núcleo de Inteligência Competitiva Organizacional em Marketing e Logística (NICO/UFSC). Centro Socioeconômico - Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, Sala 226 (UFSC). Florianópolis - SC - Brasil.

floramds@gmail.com

³ Doutoranda em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Instituto de Geociências - Campus Vale. Av. Bento Gonçalves, 9500. Porto Alegre - RS - Brasil

ericaimeg@gmail.com

Recebido 18/03/2016
Aceito 14/02/2017
Publicado 30/04/2017

Choice of the Most Appropriate Financing Alternative to the DE Management in the UAB System Centres

Abstract

This investigation aims to diagnose, among funding opportunities, the most suitable alternative for improving distance education management in the UAB system centres, which is divided in presenting the current funding model in the country, identifying possibilities of funding and which measures are possible to be adopted. This study made use of bibliographic research to map the current funding structure and came up with two alternatives to raise funds: public-private partnership and donations with respective tax deduction. The first showed up as a refuted hypothesis since the law that regulates this modality lists a series of incompatible requirements with the reality of a distance education centre as the minimum value of the work and the object of the partnership. With an alternative discarded, we conclude the feasibility of a new source of funding: the input of resources through donations. This proved to be feasible because the law explicitly regulates education as one of the receptor areas for donations with taxes deduction. However, the appeal to potential donors is not restricted to the financial aspect, since many entrepreneurs wish to participate in social and educational programs. Therefore, the article presented a new opportunity to overcome the challenges encountered by financial managers of distance education centres.

Keywords: *Management of UAB system's centres, Sources for financing distance learning centres, Public-private partnership, Deductible taxes donations.*

1. Introdução

Qualquer organização 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 nas quais deverá escolher uma alternativa entre um leque de opções. Em decorrência do esgotamento de sua capacidade financeira, muitas vezes projetos são interrompidos ou nem iniciados justamente pela falta de recursos monetários. Esse fato não poderia ser diferente para o gestor de um polo de educação a distância (EaD) pública no Brasil.

Administrar um polo é deparar-se cotidianamente com desafios e oportunidades, quando se observa sob o prisma da gestão financeira. No setor público, 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 elevado grau de influência política, 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 desses polos que, por sua vez, podem aceitar os recursos orçamentários como sua única fonte monetária, deixando de vislumbrar a possibilidade de alternativas.

Dessa maneira, a problemática deste estudo aborda o seguinte questionamento: qual a forma mais adequada de captação de recursos financeiros para otimizar a gestão nos polos de EaD no sistema UAB?

Mediante tal pergunta de pesquisa, definiu-se o seguinte objetivo geral: “identificar, dentre as oportunidades de financiamento, a alternativa mais adequada à melhoria da gestão de EaD nos polos do sistema UAB”; esse objetivo 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, entre as possibilidades legais, programas de captação financeira no Brasil não amplamente contemplados pela gestão de polos;
- c. destacar as oportunidades financeiras para a gestão dos polos de educação a distância.

Como resposta ao problema norteador do artigo, surgiu a seguinte hipótese: a utilização da lei de parceria público-privada, bem como doações dedutíveis de IRRF às instituições educacionais podem tornar-se novas fontes de oportunidades ao financiamento das atividades de um polo de educação a distância.

Para atingir os objetivos desta pesquisa, apresentamos um breve panorama das principais fontes atuais de financiamento de polos de educação a distância, seguido pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Brasil, 2004), sobre as normas de licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, e pela Lei 9.249, de 26 de dezembro de 1995 (Brasil, 1995), que altera, entre outras, a legislação do imposto de renda de pessoas jurídicas e a contribuição social sobre o lucro líquido. Em cada subseção trouxemos as principais definições e debates, seguidas de sua aplicação na gestão de polos, adaptando-a à realidade da educação a distância no Brasil. Posteriormente, fizeram-se breves considerações finais acerca da temática e do resultado dessa investigação.

Como no Brasil há um reduzido número de estudos sobre a gestão da EaD nos polos do sistema UAB, a importância desta investigação consistiu, portanto, em abordar o financiamento, um dos aspectos fundamentais na gestão de qualquer organização. Muitos gestores limitam-se apenas a desenvolver suas atividades com o orçamento anual delimitado por sua prefeitura e pelo Governo Federal, deixando de vislumbrar outras oportunidades de financiamento.

2. Metodologia da Pesquisa

A pesquisa bibliográfica, mediante consulta a livros, revistas especializadas e artigos acadêmicos publicados na internet, além de legislações (uma vez que um órgão público é pautado por leis, decretos e normas que estruturam legalmente o seu aspecto financeiro), foi utilizada como forma de obtenção de informações essenciais à consecução dos objetivos do presente estudo.

A principal dificuldade ao desenvolver este artigo foi a falta de obras especializadas em gestão financeira de polos de EaD. Isso se deve, sobretudo, ao estado-da-arte incipiente no Brasil, pois se trata de um modelo recente e que – até então – dispõe de poucas obras científicas com tal enfoque. Para solucionar o problema, foi necessário recorrer à legislação sobre mecanismos de financia-

mento e a trabalhos sobre gestão financeira para outras situações que compartilhem alguma semelhança com o objeto de estudo desta investigação.

3. Mecanismos de Financiamento Utilizados no Âmbito das Políticas Educacionais Relacionadas à EaD

A educação brasileira, segundo a Constituição Federal (Brasil, 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 III, Art. 205 dessa Constituição, sendo 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 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, 2005, s/p).

Esse tipo de modalidade foi possibilitado pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC), devido às facilidades de elaboração, emissão, interação e desenho de conteúdos (Almeida, 2002). A autora afirma ainda que, por meio das TIC, 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 EaD.

No Art. 212, a Constituição Federal (Brasil, 1988) estabelece valores percentuais mínimos de recursos públicos financeiros destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em todas as esferas de Estado em território nacional. Enquanto cabe à União investir ao menos 18% da receita proveniente de impostos, os estados, Distrito Federal e municípios devem investir pelo menos 25% dessa mesma receita. Entretanto, a Constituição Federal mostra-se um tanto quanto omissa quando o assunto é Educação a Distância; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996) passa a abordar o assunto, mesmo que ainda de forma muito aquém do necessário.

A LDB (Brasil, 1996) detalha mais as fontes de financiamento da educação pública do país. Além dos impostos arrecadados por todas as esferas governamentais, 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 encontram explícitas as origens financeiras aplicadas somente à EaD brasileira; esse papel é abordado pelo Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006 (Brasil, 2006), apresentado a seguir.

Esse decreto institui 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, 2016). O sistema UAB age como articulador entre universidades e as esferas governamentais de nível estadual e municipal, fomentando o desenvolvimento da EaD no Brasil e apoiando o desenvolvimento de metodologias de ensino com base

nas TIC. 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 Art. 6 do Decreto 5.800 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, 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 EaD) e há pagamento, pelo Governo Federal, de bolsas para os tutores e professores responsáveis por disciplinas – modelo autorizado pela Lei 11.273, de 06 de fevereiro de 2006 (Brasil, 2006), que estabelece que o FNDE e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) sejam os responsáveis pela concessão de tais bolsas, além de estabelecer os valores de pagamentos e as regras básicas de funcionamento dessas bolsas. Consta na referida Lei que as despesas com a execução das ações previstas ocorrerão por meio de dotações orçamentárias anuais relacionadas ao FNDE e à Capes nos 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 EaD, que, no município, atua como unidade de operacionalização de atividades pedagógicas e administrativas (Capes, 2016). Isso 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, deixando 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 pela manutenção dos polos presenciais fica por conta de municípios e/ou estados, cabendo-lhes providenciar a aquisição de espaço físico, laboratórios equipados com computadores conectados à internet, além da contratação de profissionais como coordenadores de polo e de suporte técnico (Capes, 2016). Nessa mesma direção, Ribeiro e Iriondo (2010, p. 25) afirmam 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”.

Assim, as principais fontes atuais de financiamento da EaD estão em mãos de governos; 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.

4. Os Polos e a Parceria Público-Privada

As hipóteses deste artigo apresentam duas figuras até então pouco exploradas no âmbito de estudos da EaD e seu financiamento: a parceria público-privada (PPP) e as doações às instituições de ensino e pesquisa com dedução no imposto de renda.

A PPP, conforme Oliveira (2005), é estabelecida pela Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Brasil,

2004), a qual institui as regras para licitação e contratação de PPP no âmbito dos poderes da União, Distrito Federal, estados e municípios, formalizando juridicamente a relação dos poderes com uma organização particular ou um investidor. Essa lei acrescenta ainda que a PPP se aplica aos órgãos da administração pública indireta, como 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), essa modalidade surge em decorrência da escassez de recursos orçamentários, principalmente em projetos de alto 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”, ressaltando que há duas espécies de contratos de parcerias público-privadas:

- a. concessão patrocinada: trata-se de um contrato de concessão no qual 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.

Essa divisão é corroborada por Oliveira (2005, p. 26) quando define a concessão administrativa como 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 PPP poderá ocorrer somente se atender a três requisitos básicos: o contrato celebrado deverá ser de no mínimo R\$ 20.000.000,00; o período de prestação do serviço deverá ser de, no mínimo, cinco 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, 2004). Oliveira (2005) destaca ainda que a PPP deve estar prevista no plano plurianual do governo, ou seja, deve fazer parte da programação orçamentária previamente estabelecida.

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

Quando se inicia a análise das modalidades passíveis de utilização, conforme discutido por Shinohara e Savoia (2008), percebe-se a inviabilidade da concessão patrocinada como modalidade de PPP para a gestão de polos, pois deverá existir um pagamento de tarifa 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, ao contrário dos cursos via EaD que contam com o apoio do FNDE e Capes, que 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 EaD, 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 (Brasil, 2004) impedem a realização de uma PPP 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 EaD, chega-se aos seguintes impedimentos:

- 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 cinco anos; e
- c. objeto de fornecimento: a lei veda a celebração de contrato entre a administração pública e uma pessoa física ou jurídica quando a finalidade for somente a construção do lugar e o fornecimento de equipamentos ou de mão de obra. Assim sendo, esse requisito é outro obstáculo para uma PPP que envolva somente uma reforma ou expansão de sala de aula, por exemplo, pois, conforme estabelecido, tais objetos não são suficientes para o estabelecimento de uma parceria entre um ente público e um ente privado.

A verificação individual de cada um dos requisitos básicos expostos pela Lei da PPP mostra que o único requisito que tem aplicabilidade na administração de polos é o de período de prestação de serviços. Esse requisito é viável se considerarmos que um único curso de graduação dura em média esse tempo. Além disso, geralmente um polo não é construído exclusivamente para um curso com uma única turma, ou seja, haverá mais cursos ofertados que permitam o funcionamento de um polo por muito mais que os cinco anos exigidos no contrato de PPP.

Entretanto, o atendimento de cada requisito é obrigatório para o estabelecimento da relação entre um polo de EaD e a iniciativa privada. A lei deixa bem claro que é preciso atender simultaneamente a cada um dos requisitos. Como os demais requisitos não são viáveis para a gestão de polos, a adoção da PPP mostra-se, na atualidade, uma ferramenta impossível de ser adotada pelo gestor público, ainda dependente do orçamento público e da vontade política daqueles que autorizam e liberam créditos complementares para o desenvolvimento de atividades extrarrotineiras.

Diante da dificuldade imposta pela referida lei, surge como uma promissora alternativa de captação de recursos monetários para a gestão de polos de EaD, no Brasil, contar com o apoio de organizações privadas a título de complementaridade de recursos, o que pode trazer forte quebra no estigma de engessamento de atuação de um gestor público.

5. Doações de Pessoas Jurídicas aos Polos de EaD Dedutíveis do Imposto de Renda

A segunda hipótese aborda a dedução do imposto de renda por meio de doações às instituições de ensino e pesquisa. Regulada pela Lei 9.249 (Brasil, 1995), são estabelecidas em seu Art. 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 (2007, p. 7),

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.

Além dos requisitos apresentados, essa lei acrescenta ainda a organização recebedora da doação deverá preencher os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II do Art. 213 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que os recursos públicos devem ser direcionados a escolas públicas, comunitárias, filan-

trópicas 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 a 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 adota essa prática. Segundo Rodrigues (2005), a pessoa jurídica que faz uma doação nessa modalidade consegue obter 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 no âmbito de uma lei geral que aborda o imposto de renda. Assim sendo, atendendo às poucas regras estabelecidas, é possível vislumbrar a doação como uma real alternativa de investimentos em um polo de EaD; a este, por se tratar de 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 se tornem uma realidade, caberá ao gestor do polo e seus colaboradores incentivar a participação de empresas locais no desenvolvimento de algum projeto do polo, como a modernização dos equipamentos ou a realização de uma palestra com uma pessoa proeminente em determinada área. 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 da 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.

O Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) junto ao Foundation Center expõe os Key Facts, que apresentam características dos investimentos sociais privados brasileiros por meio dos dados do Censo Gife (2014). Nesse censo, os investimentos sociais declarados pelas organizações respondentes somam um total de R\$ 3 bilhões em 2014, com a educação apontada como prioridade, sendo a principal área de atuação para 85% dos respondentes. Ainda que na pesquisa a maior parte dos investimentos seja destinada a organizações da sociedade civil, percebe-se a inclinação para os investimentos na área educacional.

Kotler e Keller (2006) apontam o marketing socialmente responsável como uma tendência. A responsabilidade social corporativa, inclusive os investimentos de organizações privadas em educação, adquiriu importância; o conceito evoluiu não apenas na academia, mas também em ações práticas de organizações do mundo todo, e não apenas nos países ditos desenvolvidos (Carroll; Shabana, 2010).

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 de forma direta cria oportunidade para que os polos de EaD otimizem sua gestão. Seja doação em forma de material, seja monetária, o vislumbre de uma nova fonte de recursos financeiros permite ao gestor público a superação de alguns desafios pontuais na gestão de seu polo.

6. Considerações Finais

Gerir polos de EaD no Brasil não é uma atividade simples, muito pelo contrário. O modelo atual de funcionamento é algo recente e 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; e seus interesses muitas vezes se encontram dissociados dos anseios e necessidades da comunidade em que o polo está inserido. Portanto, investigar a atual estrutura de financiamento público 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 – pela 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 nos 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 inserem. Muitas prefeituras brasileiras têm dificuldades para 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 neste artigo: a PPP e doação à instituição de ensino.

A Lei 11.079 (Brasil, 2004) estabelece as regras de realização de uma parceria público-privada no país. Esse tipo de parceria conta com uma série de regras e requisitos que regulamentam os tipos de parcerias aceitas. Entre 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 por meio das regras estabelecidas na lei mencionada 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 (Brasil, 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 para a EaD no país.

O apelo do gestor de polos não deve ser pautado apenas nas recompensas monetárias que surgirão com o abatimento do imposto de renda da empresa. Existem outras razões determinantes que podem ser consideradas, como doações para uma causa social. Estudos diversos mostram que muitos empresários buscam investir em programas que focam o ensino. Os conceitos de desenvolvimento local e de responsabilidade para com o entorno, que permeiam as discussões sobre responsabilidade social corporativa e a melhora da imagem da empresa, são possibilidades que se enquadram nesse tipo de fomento.

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 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.

Referências Bibliográficas

- Almeida, M. E. B. de (2002). *A educação a distância no Brasil: diretrizes políticas, fundamentos e práticas*. Congresso Iberoamericano de Informática na Educação, 6., Espanha, Vigo.
- Brasil. *Constituição Federal de 1988*. Institui um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Acesso em 18 de março de 2016, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- _____. Congresso Nacional (1995). *Lei 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. Acesso em 19 de março de 2016, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm
- _____. Congresso Nacional (1996). *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília. Acesso em 18 de março de 2016, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm
- _____. Congresso Nacional (2004). *Lei 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. Acesso em 19 de março de 2016, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm
- _____. Presidência da República (2005). *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. Acesso em 21 de março de 2016, disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/dec5.622.pdf>
- _____. Congresso Nacional (2006). *Lei 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. Acesso em 21 de março de 2016, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm
- _____. Presidência da República (2006). *Decreto 5.800, de 08 de junho de 2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Diário Oficial da União, Brasília. Acesso em 21 de março de 2016, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm
- Capes. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (2016). *Sobre a UAB*. Acesso em 18 de março de 2016, disponível em: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php/sobre-a-uab>
- Carroll, A. B.; Shabana, K. M. (2010). The business case for corporate social responsibility: a review of concepts, research and practice. *International Journal of Management Reviews*, 12, nº 1, pp. 85-105.
- Gife. Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (2014). *Key facts sobre o investimento social no Brasil: Censo Gife 2014*. Acesso em 19 de outubro de 2016, disponível em: <http://keyfacts.censo2014.gife.org.br/index.html>
- Kotler, P.; Keller, K. L. (2006). *Administração de marketing*. São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Oliveira, G. H. J. de (2005). Parceria público-privada e direito ao desenvolvimento: uma abordagem necessária. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, 3, ago-set. Acesso em 21 de março de 2016, disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-3-AGOSTO-2005-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf>
- Oliveira, L. J.; Schwertner, I. M. G. (2007). Breve análise das práticas de responsabilidade social empresarial e a concessão de incentivos governamentais em âmbito federal. *Revista Jus Navegandi*, 12, nº 1.409. Acesso em 18 de março de 2016, disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9864/breve-analise-das-praticas-de-responsabilidade-social-empresarial-e-a-concessao-de-incentivos-governamentais-em-ambito-federal>
- Ribeiro, L.; Iriondo, W. (2010). *Gestão pública no contexto da EaD: a gestão de recursos humanos no contexto do polo de EaD*. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas. Acesso em 18 de março de 2016, disponível em <https://books.google.com.br/books?isbn=8520427294>
- Rodrigues, L. F. R. (2005). *Incentivos fiscais: uma reflexão sobre a baixa utilização em projetos socioculturais*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Segenreich, S. C. D. (2009). ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do Ensino Superior. *Pro-Posições*, 20, nº 2 (59), 205-222, Campinas.
- Shinohara, D. Y.; Savoia, J. R. F. (2008). *Parcerias público-privadas no Brasil*. Barueri: Manole. Acesso em 18 de março de 2016, disponível em: <https://books.google.com.br/books?isbn=8520427294>