

**EMENDAS PARLAMENTARES E FUNDAÇÕES DE APOIO:
OS DESAFIOS PARA OS TRABALHADORES DIANTE DO AVANÇO DA
PRIVATIZAÇÃO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

Catharina Marinho Meirelles - Universidade Federal Fluminense – cmeirelles@id.uff.br
Júlio Carlos Figueiredo - Universidade Federal Fluminense – jcfigueiredo@id.uff.br
Leonardo Alves Trajano - Universidade Federal Fluminense – leonardoat@id.uff.br

1. INTRODUÇÃO

Entre as inúmeras questões que deveriam causar preocupação àqueles que defendem a universidade pública, gratuita e de qualidade, destaca-se o mecanismo de privatização silenciosa, que ocorre por meio da concessão e gestão das emendas parlamentares. Contudo, em vez de resistência, observa-se, no meio acadêmico, uma legitimação pragmática desse processo, sustentada por uma percepção de inevitabilidade diante da escassez orçamentária.

Consideramos que as emendas parlamentares integram um processo mais amplo de reconfiguração do financiamento e da gestão universitária, o que entendemos ser uma espécie de privatização resignificada. Embora sejam recursos públicos, sua alocação tende a ser fragmentada e condicionada a interesses políticos, deslocando critérios acadêmicos. Isso induz a lógicas pragmáticas e competitivas, aproximando a gestão universitária de dinâmicas do setor privado, como a captação ativa de recursos e a valorização de projetos de maior visibilidade. Assim, as emendas operam como vetores de privatização interna, legitimadas pela ideia de ausência de alternativas.

Diante desse cenário, propomos discutir nesta pesquisa a relação entre a crescente centralidade das emendas e os riscos à autonomia universitária, especialmente no que se refere aos modos e às condições de trabalho nas universidades públicas. Com base em pesquisas realizadas ao longo de 10 anos sobre o trabalho nas universidades federais, observamos que as transformações nas condições laborais, têm sempre como pano de fundo algum mecanismo, sutil ou não, de privatização.

As variadas reformas, reconfigurações, reestruturações e modelos de gestão objetivam, em nosso entender, ao fim e ao cabo, atingir o cerne público e gratuito delas. Ainda que não seja de forma direta (ou clássica), do tipo que envolve a transferência de atividades ou ativos do público para o privado, observamos mecanismos operados por meio de concessões, permissões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), em que, apesar de

o Estado continuar sendo o proprietário da instituição, a lógica de controle e gestão é privada, envolvendo, inclusive, o recebimento de ativos lucrativos.

A partir dessas observações, nos propomos a investigar o processo de recebimento e gestão dessas emendas, de forma a refletirmos sobre os impactos que tal processo tem sobre a autonomia universitária, no que tange aos modos de trabalho realizados nessas instituições, tomando como exemplo a Universidade Federal Fluminense e sua fundação de apoio, denominada Fundação Euclides da Cunha (FEC), que é quem administra esse imbróglio.

2. METODOLOGIA

Por meio de pesquisa documental, pretendemos compreender o processo de cessão e gestão das emendas parlamentares na UFF, identificando se há contratações de trabalho decorrentes, direta ou indiretamente, delas e, no caso de existirem, procuraremos caracterizar a evolução do quantitativo, em uma série histórica. Além disso, interessa-nos saber *o modus operandi* de seleção dos trabalhadores, identificando os critérios utilizados, as formas de gestão, bem como as categorias de vínculo trabalhista envolvidas. Os levantamentos serão realizados a partir da análise dos relatórios da FEC, bem como da consulta ao seu portal, onde estas informações estão disponíveis.

3. DISCUSSÃO DOS DADOS

3.1. Privatização

A privatização contemporânea deve ser compreendida no contexto das transformações do capitalismo iniciadas, sobretudo, a partir da década de 1970 (Harvey, 2011; 2014; Mészáros, 2011), marcadas pela hegemonia do capital financeiro. Nesse cenário, a lógica de mercado orienta as relações sociais e a privatização se consolida como estratégia de ampliação da acumulação. No Brasil, esse processo se articula à formação histórica do Estado e se intensifica nos anos 1990, com reformas neoliberais que redefinem o papel estatal sob uma lógica gerencialista, marcada pela introdução de mecanismos de avaliação, eficiência e controle típicos da administração empresarial.

Nesse contexto, a universidade pública passa a integrar mais diretamente a dinâmica capitalista, assumindo função estratégica tanto na expansão do setor privado, quanto na produção de conhecimento orientado às demandas do mercado. Conforme apontam Mancebo (2004) e Sguissardi (2009), essas transformações expressam a

reconfiguração da educação superior em consonância com as exigências do capitalismo contemporâneo, implicando em processos de mercantilização, intensificação do trabalho e redefinição da função social da universidade. Assim, a autonomia universitária é progressivamente ressignificada, de forma que a autonomia financeira passa a significar capacidade de captação de recursos externos, subordinando a produção acadêmica a interesses alheios e enfraquecendo instâncias coletivas.

Entendemos que a privatização ocorre tanto pela expansão do setor privado quanto por mecanismos internos de mercantilização, como as fundações de apoio. Regulamentadas pela Lei nº 8.958/1994 (Brasil, 1994), essas fundações operam como intermediárias e indutoras da relação universidade e mercado, promovendo a gestão de recursos sob normas privadas e incentivando o produtivismo acadêmico. Nesse processo, o trabalho universitário se orienta pela captação de recursos e resultados mensuráveis.

No caso da UFF, a Fundação Euclides da Cunha (FEC), criada em 1997, exemplifica esse modelo. Apesar do discurso de eficiência, sua atuação revela contradições, como dependência de recursos públicos e questionamentos sobre transparência. A presença da FEC evidencia uma dualidade: enquanto a universidade mantém sua estrutura formal, a fundação exerce controle operacional de projetos, influenciando prioridades acadêmicas. Isso desloca a autonomia administrativa e condiciona decisões a critérios externos.

Do ponto de vista científico, a dependência de financiamento externo tende a privilegiar áreas mais rentáveis, limitando a liberdade acadêmica. Assim, a autonomia, embora formalmente preservada, é materialmente restringida. A FEC expressa, portanto, a aproximação entre público e privado, funcionando como mediação entre Estado e mercado. Ainda que amplie a capacidade operacional, aprofunda a dependência em relação ao capital, evidenciando as contradições do modelo.

3.2. A FEC e as emendas parlamentares

As emendas parlamentares constituem um dos principais instrumentos de participação do Poder Legislativo na definição do orçamento público brasileiro. Instituídas no contexto da redemocratização e consolidadas a partir da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), elas representam uma tentativa de descentralizar decisões antes concentradas no Poder Executivo, permitindo que deputados e senadores direcionem recursos para demandas regionais e setoriais. Ao longo do tempo, mudanças institucionais, como a obrigatoriedade de execução das emendas individuais - Emenda

Constitucional nº 86/2015 (Brasil, 2015) - e de bancada - Emenda Constitucional nº 100/2019 (Brasil, 2019), ampliaram significativamente seu peso no orçamento público.

Esse crescimento, no entanto, não ocorreu sem controvérsias. A ampliação do volume de recursos vinculados às emendas, somada à existência de categorias como as emendas de relator, intensificou críticas relacionadas à falta de transparência, à concentração decisória e ao uso político do orçamento. Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal, passou a adotar medidas voltadas ao fortalecimento de mecanismos de controle, rastreabilidade e publicidade dessas verbas.

É justamente nesse contexto de maior rigor institucional que se insere o caso da Fundação Euclides da Cunha (FEC). Em 2025, a partir de determinações do STF, foi exigido que instituições receptoras de recursos oriundos de emendas parlamentares, incluindo fundações de apoio a universidades, aprimorassem seus mecanismos de transparência. Embora a Controladoria-Geral da União (CGU) já reconhecesse a existência de um portal acessível da FEC, apontou a necessidade de maior visibilidade e organização das informações relativas às emendas. Em resposta, a FEC implementou uma série de medidas e conseguiu atender às demandas da CGU, sendo liberada das restrições inicialmente impostas.

Embora o caso da Fundação Euclides da Cunha demonstre que a instituição respondeu às exigências de transparência, ele também evidencia um problema estrutural mais profundo relacionado às emendas parlamentares. A necessidade de detalhamento da origem dos recursos e da vinculação a parlamentares específicos revela como esses mecanismos podem introduzir lógicas externas ao planejamento acadêmico e científico das universidades.

As emendas parlamentares, ao funcionarem como fontes adicionais de financiamento para universidades públicas e suas fundações de apoio, tendem a deslocar parcialmente o eixo decisório sobre prioridades institucionais. Em vez de um planejamento orientado exclusivamente por critérios acadêmicos, científicos e sociais de longo prazo, abre-se espaço para a influência de interesses políticos conjunturais, muitas vezes vinculados a bases eleitorais específicas.

Esse fenômeno pode comprometer, ainda que de forma indireta, a autonomia universitária, prevista no artigo 207 da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), que é um princípio constitucional que garante às universidades liberdade para definir suas políticas de ensino, pesquisa e extensão. Quando recursos relevantes passam a depender da

mediação política de parlamentares, cria-se um ambiente em que projetos podem ser priorizados não por sua relevância acadêmica, mas por sua viabilidade política ou capacidade de atrair emendas.

Além disso, a própria necessidade de adequação constante às exigências externas, como planos de trabalho específicos, vinculação a determinados objetos e prestação de contas direcionada, pode burocratizar a gestão universitária e reduzir sua flexibilidade administrativa. Ainda que tais exigências sejam justificáveis, sob o ponto de vista do controle público, elas reforçam a ideia de que o financiamento via emendas não é neutro, mas carregado de condicionantes.

4. CONCLUSÕES

A análise desenvolvida evidencia que a crescente centralidade das emendas parlamentares no financiamento das universidades públicas não se limita a uma resposta conjuntural à escassez orçamentária, mas se insere em um processo mais amplo de reconfiguração estrutural dessas instituições.

As emendas parlamentares, ainda que constituam recursos públicos, são orientadas por critérios frequentemente externos às prioridades acadêmicas, o que contribui para a fragmentação do planejamento institucional e para a indução de práticas pragmáticas e competitivas.

Do ponto de vista da autonomia universitária, observa-se, portanto, um descompasso entre sua preservação formal e sua restrição material. A vinculação a interesses externos tende a limitar a liberdade acadêmica, enfraquecer instâncias coletivas.

Além disso, no que se refere aos modos e às condições de trabalho, os dados, até aqui levantados, indicam que a intensificação da captação de recursos extraorçamentários, contexto no qual as emendas parlamentares se inserem, tem contribuído para a ampliação de vínculos precários, para a fragmentação das relações de trabalho e para a heterogeneização das formas de contratação nas universidades públicas. Esse processo dificulta a organização coletiva dos trabalhadores e fragiliza a luta por direitos, ao mesmo tempo em que subordina o trabalho acadêmico a lógicas produtivistas e de financiamento.

Assim, reforçamos a necessidade de aprofundar o debate sobre os limites desse modelo e de construir alternativas que assegurem financiamento público estável, transparência e, sobretudo, a preservação da autonomia universitária e das condições

dignas de trabalho, de modo a garantir o caráter público, gratuito e socialmente referenciado das universidades.

4. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 18 mar. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 27 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 21 dez. 1994.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 26.^a ed. São Paulo: Loyola, 2014.

MANCEBO, Deise (org.). **Universidade**: políticas, avaliação e trabalho docente. São Paulo: Cortez, 2004.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade brasileira no século XXI**: desafios do presente. São Paulo: Cortez, 200