



O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: MUDANÇAS E DESAFIOS

PUBLIC FUNDING OF HIGHER EDUCATION IN BRAZIL: CHANGES AND CHALLENGES

LA FINANCIACION PUBLICA DE LA EDUCACION SUPERIOR BRASILEÑA: CAMBIOS Y DESAFIOS

Afrânio Mendes Catani

Doutor em Sociologia pela FFLCH/USP. Professor na USP

João Ferreira de Oliveira

Doutor em Educação pela FE/USP. Professor na Universidade Federal de Goiás

Nelson Cardoso Amaral

Doutor em Educação pela UNIMER. Professor na Universidade Federal de Goiás

• **Resumo**

O texto analisa, sob a ótica do financiamento, as mudanças ocorridas no âmbito da educação superior brasileira e as prioridades que vêm sendo assumidas pelo Estado em termos dos recursos públicos. Explicita, também, os parâmetros das alterações ocorridas e os desafios para uma transição mais democrática na utilização dos fundos públicos. Os autores analisam essas questões levando em conta as transformações na estrutura capitalista-liberal, o recente processo de reforma do Estado e o processo de reestruturação da educação superior em curso no Brasil.

Palavras-chave: Educação superior. Financiamento. Fundo público. Universidades públicas.

• **Abstract**

The text analyses, from the point of view of funding, the changes occurred in the scope of higher education in Brazil and the priorities that have been assumed by the State in terms of public funds. It explains, further, the parameters of the changes occurred and the challenges to develop a more democratic use of public funds. The authors review these issues, taking into account the transformations within the capitalist-liberal structure, the recent process of reform of the State and the process of restructuring higher education, under way in Brazil.

Keywords: Higher education. Funding. Public fund. State-owned universities.

• **Resumen**

El texto analiza, bajo el punto de vista de la financiación, los cambios que se produjeron en el ámbito de la educación superior brasileña y las prioridades que están siendo asumidas por el Estado en materia de recursos públicos. Explicita, además, los parámetros de los cambios que tuvieron lugar y los desafíos para una transición más democrática en la utilización de los fondos públicos. Los autores analizan estos temas tomando en consideración las transformaciones en la estructura capitalista-liberal, el reciente proceso de reforma del Estado y el proceso de reestructuración en marcha de la educación superior en Brasil.

Palabras-clave: Educación superior. Financiación. Fondo público. Universidades públicas.

A luta democrática e republicana está demarcada agora pela luta pelo fundo público (recursos do Estado). (Marilena Chauí, Folha de S. Paulo, 23 fev. 2003, p. A8)

As instituições públicas de ensino superior brasileiras recebem recursos financeiros provenientes da arrecadação de tributos que a população recolhe aos cofres governamentais. A soma dos tributos, formada pelo pagamento de impostos, taxas e contribuições, forma o que se chama de fundo público brasileiro. São os recursos desse fundo que se dirigem para o financiamento de programas relacionados a educação, saúde, saneamento, habitação, assistência social, salário-desemprego, subsídios à agricultura e à instalação de fábricas e/ou, ainda, para socorro a bancos, renúncia fiscal, pagamento da dívida pública etc.

Desse elenco de ações pode-se discriminar aquelas mais vinculadas ao atendimento de demandas e carências da população em geral e aquelas mais estreitamente relacionadas aos que possuem um acúmulo de capital, o que permite, tanto à população em geral, quanto aos capitalistas, a demandarem recursos do Fundo Público. Existe, portanto, uma enorme tensão quando se decide, nos Poderes Executivo e Legislativo, sobre a destinação dos recursos públicos, pois há que se fazer uma opção: financiam-se ações na linha que propicia a acumulação de capital ou na perspectiva que favorece a reprodução da força de trabalho (OLIVEIRA, 1998; CHAUI, 1999).

A análise acerca da utilização do Fundo Público ganha maior sentido

quando compreendemos as profundas alterações que ocorreram e continuam a se desenvolver na sociedade contemporânea, sobretudo as que dizem respeito à passagem do modo fordista/taylorista de produção para o paradigma de acumulação flexível (Harvey, 2000) e à mudança no papel do Estado, decorrente, em grande parte, da adoção dos princípios e das formulações do projeto neoliberal, em contraposição a uma perspectiva de constituição e consolidação do Estado de bem-estar social.

De um modo geral, segundo Fiori (2001, p. 95-96), as mudanças na estrutura da sociedade capitalista-liberal, ocorridas a partir de meados da década de 1970, quando o Estado de bem-estar social europeu iniciou o

A reestruturação da educação superior se deu por intermédio da mercantilização da produção do trabalho acadêmico e da expansão privada de cursos e vagas

seu processo de crise, podem ser agrupadas nas seguintes dimensões: geopolítica mundial, político-ideológica, econômica ou monetária-financeira, revolução tecnológica, trabalho ou emprego, espaço da periferia capitalista e fragilização generalizada dos Estados nacionais. A análise dessas temáticas corrobora a idéia de que está em curso um processo de mundialização do capital, ou melhor, de expansão financeira que indica um novo estágio do capitalismo (CHESNAIS, 1996; JAMESON, 2001; ARRIGHI, 1996).

Para Fiori (2001), esses processos de mudanças trouxeram várias conseqüências, dentre as quais: a) consolidou-se um império comandado pelos americanos e ingleses; b) fortaleceram-se as idéias ultraliberais que consubstanciaram-se em “pensamento único”; c) abriu-se uma competição exacerbada entre os países

pelo capital financeiro internacional; d) provocou-se um brutal aumento do desemprego; e) degradaram-se as relações entre sindicatos de trabalhadores e patrões; f) ampliaram-se enormemente as dívidas dos países da periferia capitalista, que se viram obrigados a cumprir o receituário dos organismos multilaterais.

Essas transformações também implicaram em mudanças no âmbito da educação superior. No Brasil, a reforma nesse nível de ensino, implementada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), por meio de uma política de diversificação e diferenciação das instituições e dos cursos ofertados, promoveu mudanças na natureza, no caráter e no papel das instituições de ensino superior (CATANI & OLIVEIRA, 2002). Além do processo de metamorfose institucional, que desencadeou alterações significativas no modo de ser e de agir das IES, sobretudo das públicas, a reestruturação da educação superior se deu por intermédio da mercantilização da produção do trabalho acadêmico e da expansão privada de cursos e vagas (SGUISSARDI & SILVA JR., 1999; DOURADO, 2002).

Como conseqüência desse conjunto de mudanças, o campo universitário passou a conviver com palavras de ordem, como eficiência, privatização, produtividade, gerenciamento empresarial, fontes alternativas de financiamento etc. Nesse sentido, buscou-se reformular as

funções do Estado em relação à educação superior, o que o levou a assumir uma perspectiva mais reguladora, gerencialista e avaliadora, sem que isso significasse ampliação de recursos do fundo público para manutenção e desenvolvimento das IES públicas.

É nesse contexto que se torna fundamental analisar e discutir o financiamento da educação superior brasileira, considerando as mudanças em curso e os desafios da luta democrática pela destinação do fundo público. É preciso ter claro, inicialmente, que os recursos financeiros destinados ao ensino superior público brasileiro pertencem ao fundo público e que o seu volume sujeita-se a tensões ideológico-econômicas. Faz-se necessário, então, considerar essa temática levando em conta a estrutura capitalista-liberal e o recente processo de reforma do Estado no Brasil, bem como as mudanças que vêm ocorrendo no campo da educação superior, sobretudo nas últimas três décadas.

A finalidade desse texto é, portanto, contribuir com o debate acerca do financiamento público da educação superior, destacando a questão das prioridades que vêm sendo assumidas pelo Estado e as mudanças nesse nível de ensino sob a ótica do financiamento. Espera-se, desse modo, explicitar os parâmetros das alterações ocorridas e os desafios para uma transição mais democrática na utilização dos fundos públicos.

OS GASTOS DO FUNDO PÚBLICO FEDERAL: PRIORIDADES E REFORMAS

No Brasil, a análise dos gastos do Fundo Público Federal, ou seja, aqueles recursos do fundo público brasileiro aplicados em programas específicos execu-

tados pelo governo federal, pode ser efetivada por meio dos balanços gerais da União e das execuções orçamentárias do governo federal, o que é uma operação

Tabela 1 – Gasto do FPF: alguns programas selecionados com percentuais do PIB (1990-1995)

Programa	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ensino Fundamental	0,32	0,25	0,19	0,29	0,43	0,37
Ensino Superior	0,73	0,50	0,40	0,59	0,78	0,69
Educação (outros)	0,15	0,12	0,07	0,14	0,14	0,16
Saúde	1,54	1,94	1,88	2,08	1,98	2,15

complexa, por envolver a possibilidade de duplas contagens. Buscando acompanhar e analisar as políticas sociais implantadas pelo governo federal, pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) do Ministério do Planejamento desenvolvem estudos cujas metodologias procuram minimizar a possibilidade de se obter resultados distorcidos, uma vez que são manuseadas as despesas realizadas nos diversos programas do Orçamento.

Na análise do período 1990-1995 (Tabela 1), realizada pelo estudo “Gasto público federal: análise da despesa não-financeira” (IPEA, 1996), destacam-se os percentuais relativos ao Produto Interno Bruto (PIB), considerando os seguintes programas: Ensino Fundamental, ensino superior, Educação (outros), Saúde, Previdência Social, Proteção ao Trabalhador, Segurança Pública, Habitação, Urbanismo e Saneamento e Ciência e Tecnologia.

Em geral, há uma abrupta redução nos percentuais no ano de 1992, quando ocorreu o *impeachment* do Presidente Collor. O IPEA estuda esta redução significativa de recursos em 1992 em diversos programas, bem como a tendência de recuperação dos valores até 1994, apresentando a seguinte análise sobre os recursos destinados à Educação e à Ciência e Tecnologia (IPEA, 1996, p. 41):

Na verdade, a ausência de uma política explícita para essas áreas contribuiu

para que fossem tratadas, no último quinquênio, de maneira desordenada em termos de alocação de recursos federais e, em conseqüência, houve queda dos padrões de qualidade. (Grifos nossos)

Em “Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996”, o IPEA, ao analisar os gastos sociais no País, nas três esferas públicas, reconhece que houve uma redução expressiva dos gastos sociais públicos – União, Estados e Municípios –, no período entre 1990 e 1993 (IPEA, 1999, p. 27):

Entre 1990 e 1993, os gastos sociais conheceram redução expressiva em termos de volume, e, mais ainda, em termos per capita, quando regrediram a níveis inferiores aos alcançados no início da década de 1980, embora isso não tenha se traduzido em quedas apreciáveis de sua participação no PIB, em virtude do comportamento desfavorável que este apresentou durante o governo Collor. (Grifos nossos)

Dentre as despesas realizadas com recursos do Fundo Público Federal estão aquelas chamadas de despesas financeiras da União, que se destinam ao pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas interna e externa. A Tabela 2 nos mostra os valores médios dos percentuais do PIB aplicados nas áreas sociais e no pagamento das despesas financeiras da União, para o período entre 1990 e 1995:

Tabela 2 – Percentual médio de gastos em relação ao PIB, 1990 a 1995, diversos programas

Programas	%
Despesas financeiras da União	6,20
Ensino Fundamental	0,31
Ensino Superior	0,62
Educação (outros)	0,13
Saúde	1,90
Previdência	5,60
Proteção ao Trabalhador	0,60
Segurança Pública	0,12
Habitação, Urbanismo e Saneamento	0,07
Ciência e Tecnologia	0,20

Fonte: PIB: IPEA – <http://www.ipeadata.gov.br> e (IPEA, 1996, p. 39-40) e cálculos deste estudo.

O pagamento das despesas financeiras da União equivaleu, em média, a 6,20% do PIB; o pagamento das despesas previdenciárias que possuem fontes especiais de financiamento, oriundas do pagamento efetuado pelas pessoas ao longo de suas vidas em atividade, em média, foi de 5,60% do PIB; a educação teve gastos equivalentes a 1,06% do PIB e a saúde, 1,90%. Portanto, excetuando-se as despesas com previdência social, juros, encargos e amortização das dívidas, se reduzidas, dariam para incrementar, de forma relevante, os recursos a serem investidos nos programas sociais.

Em outro estudo, “Políticas Sociais 1: acompanhamento e análise”, o IPEA faz uma análise com um outro enfoque, chamado Metodologia DISOC¹/IPEA (IPEA, 2000, 49), que, ao invés de tratar os gastos sociais por programas, o faz pelas seguintes áreas de atuação: (i) Educação e Cultura; (ii) Saúde; (iii) Alimentação e Nutrição; (iv) Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente; (v) Previdência; (vi) Assistência Social; (vii) Emprego e Defesa

do Trabalhador; (viii) Treinamento de Recursos Humanos; (ix) Organização Agrária; (x) Ciência e Tecnologia; (xi) Habitação e Urbanismo; (xii) Benefícios a Servidores. Além disso, as considerações do que se computa como gasto social em cada uma das áreas de atuação são diferentes do estudo anterior, que analisou o período de 1990 a 1995.

Sob essa classificação, foram utilizados dados relativos ao período que se estende de 1993 a 1998. A Tabela 3 mostra o resultado desse estudo como percentuais do PIB.

Os recursos da educação e cultura são declinantes a partir de 1995, enquanto os valores da saúde flutuaram, com tendência declinante a partir de 1995, ao passo que os recursos da previdência social são crescentes.

A Tabela 4 nos mostra os valores médios dos percentuais do PIB, os recursos aplicados nessas áreas sociais e no pagamento das despesas financeiras da União:

Se adicionarmos todos esses gastos sociais, descontando-se os aplicados em previdência social, encontraremos um percentual de 6,36%, menos de 01 (um) ponto percentual maior que os 5,47% do pagamento das despesas financeiras da União.

No que se relaciona aos gastos na área de Educação, o IPEA apresenta a seguinte interpretação para a queda dos valores, a partir de 1994 (IPEA, 2000, p. 52):

O gasto social em Educação, medido em valores constantes, apresenta uma queda, basicamente devido ao congelamento dos salários do funcionalismo – a rubrica pessoal é muito significativa nessa área –, à acelerada retirada dos seus quadros ativos para a inatividade, fenômeno geral na administração pública nesse período – o que em termos dessa metodologia, significa um transporte de gas-

Tabela 3 – Gastos do FPF por área de atuação, como percentuais do PIB, de 1993 a 1998

Área de Atuação	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Educação e Cultura	0,99	1,27	1,07	0,90	0,82	0,83
Saúde	1,64	1,87	2,15	1,70	1,96	1,69
Alimentação e Nutrição	0,06	0,11	0,07	0,11	0,09	0,12
Saneamento-Meio Ambiente (2)	0,10	0,05	0,02	0,08	0,09	0,08
Previdência Social	4,91	4,89	5,40	5,31	5,56	6,02
Assistência Social	0,34	0,15	0,16	0,15	0,24	0,26
Emprego e Defesa do Trabalhador	0,34	0,33	0,45	0,48	0,47	0,58
Organização Agrária	0,06	0,08	0,17	0,14	0,17	0,19
Ciência e Tecnologia	0,04	0,05	0,05	0,04	0,05	0,03
Habitação e Urbanismo	0,12	0,10	0,04	0,09	0,11	0,11
Treinamento de Rec. Humanos	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Benefícios a Servidores	1,86	2,50	2,62	2,47	2,53	2,57

Fonte: Dados básicos para o cálculo dos percentuais: (IPEA, 2000, p. 52-3)

(1) Não inclui a merenda escolar nem a cota-parte de estados e DF na arrecadação do salário-educação. (2) Exclui os programas financiados com recursos do FGTS.

Tabela 4 – Percentual médio de gastos em relação ao PIB, de 1993 a 1998, diversas áreas de atuação

Área de atuação	%
Despesas Financeiras da União	5,47
Educação e Cultura	0,99
Saúde	1,84
Alimentação e Nutrição	0,09
Saneamento e Meio Ambiente	0,07
Previdência Social	5,35
Assistência Social	0,22
Emprego e Defesa do Trabalhador	0,44
Organização Agrária	0,14
Ciência e Tecnologia	0,04
Habitação e Urbanismo	0,10
Benefícios a Servidores	2,43

Fonte: PIB: IPEA – <http://www.ipeadata.gov.br> e (IPEA, 2000, p. 52-3) e cálculos deste estudo.

tos da área Educação para a área Benefícios a Servidores –, e à conclusão de pesados programas de investimento – CAIC e escolas agrotécnicas. Por outro lado, demonstra que **as novas formas de atuação da política nesse setor (Provão, Reforma do Ensino Médio, Toda Criança na Escola etc.) não têm impactado com elevações no nível de dispêndios da área.** (Grifos nossos)

Estaria refletido nas prioridades dos gastos do FPF o quadro de reformas promovido nesse período? Essas reformas objetivaram: implantar uma disciplina fiscal que deveria se dar pela “redução dos gastos públicos”; concretizar uma liberalização financeira que ocorreria por meio de “reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro”; desregular os mercados, o que se daria pela “eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de juros, incentivos etc.”; e promover uma completa “privatização das empresas e dos serviços públicos”.

MUDANÇAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: A ÓTICA DO FINANCIAMENTO

As reformas do ensino superior, implantadas em diversos países a partir dos anos 80, foram ancoradas nas medidas preconizadas após o período de crise do Estado de bem-estar social e tiveram como palavras de ordem (DIAS SOBRI-NHO, 2002, p. 32) “o gerenciamento eficiente, a privatização, a excelência, a produtividade, a seletividade, os interesses e a satisfação do consumidor, enfim, um conjunto de expressões que identificam a educação com a cultura da empresa”. Essas reformas tiveram o apoio de organismos internacionais como o FMI, o Banco Mundial, a OMC e a OCDE e incorporaram uma vertente economicista, pela presença dos interesses financistas dessas entidades.

As reformas se caracterizaram por uma expansão e diferenciação das instituições; por uma compressão dos re-

ursos fiscais disponíveis para o desenvolvimento das atividades institucionais; por uma ida ao mercado à procura de recursos financeiros extra-orçamentários e por exigências de maior eficiência, qualidade e responsabilidade (JOHNSTONE, 1998, p. 2).

No Brasil, a partir da era FHC foram implementadas mudanças na educação superior que parecem seguir essas mesmas diretrizes, ou seja, expansão acelerada da oferta de vagas, sobretudo por intermédio das IES privadas, diversificação e diferenciação institucional, redução dos recursos para manutenção das IFES, alterações no padrão de gestão e de produção do trabalho acadêmico, dentre outras. De um modo geral, as alterações efetuadas podem ser consideradas sob a ótica do financiamento, devido à centralidade que essa dimensão assumiu no contexto da reforma.

DIFERENCIAÇÃO E EXPANSÃO

A defesa da maior diversificação das instituições de ensino superior se basearia em três análises principais, sob a ótica do financiamento: primeiro, que a universidade de pesquisa (modelo humboldtiano) é de alto custo; segundo, que as instituições não universitárias contribuiriam para atender à demanda crescente por educação superior a um custo muito mais baixo; terceiro, a expansão do setor privado provocaria uma melhor adequação do sistema de educação superior às exigências do *quase-mercado*² educacional, além de se efetivar a um custo muito mais baixo para o fundo público. (BIRD, 1995, p. 31 e 41).

O Brasil já possuía uma grande diversificação em seu sistema de ensino supe-

rior mesmo antes de 1988. No entanto, essa diversificação se aprofundou a partir da aprovação da Lei nº 9.394, de 20/12/96 (LDB). Dados do MEC/INEP/SEEC, do censo das instituições de ensino superior de 2000, mostram que o sistema possui 1.180 instituições; dessas, 156 (13,2%) são universidades, 50 (4,2%) são centros universitários, 90 (7,6%) são faculdades integradas, 865 (73,3%) são faculdades, escolas e institutos e 19 (1,6%) são centros de educação tecnológica (INEP, 2001)³.

Das 156 universidades, 39 (25,0%) são federais, 30 (19,2%) são estaduais, duas (1,3%) são municipais e 85 (54,5%) são privadas. Da totalidade dos centros universitários, apenas um é municipal; os outros

49 são privados. Das 90 faculdades integradas, duas são municipais e 88 são privadas. Das 865 faculdades, escolas e institutos, 11 (1,3%) são federais, 23 (2,7%) são estaduais, 49 (5,7%) são municipais e 782 (90,4%) são privadas. Dos 19 centros de educação tecnológica, 11 são federais e oito são estaduais (INEP, 2001).

O próprio Banco Mundial, em 1994, já reconhecia essa diversificação no Brasil e também no Chile: “Na América Latina, a diferenciação do ensino superior se baseou no aumento das instituições privadas. Isso é especialmente verdadeiro no Chile e no Brasil” (BIRD, 1995, p. 3).

O número de universidades particulares saltou de 39 para 85, de 1989 a 2000, um aumento de 117,9%; as municipais não aumentaram nesse período; um aumento de 87,5% ocorreu entre as estaduais; e o número de universidades federais ficou praticamente fixo: 35 em 1989 e 39 em 2000.

A legislação brasileira, após a Constituição de 1988, facilitou ainda mais a diversificação das instituições. A Lei nº 9.394/96 (LDB), prevê, em seu artigo 45: “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com *variados graus de abrangência ou especialização*” (grifos nossos).

Para regulamentar este e outros artigos da LDB, o governo federal emitiu, em 19 de agosto de 1997, o decreto nº 2.306, que estabeleceu, em seu artigo 8º:

Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: I- universidades; II- centros universitários; III- faculdades integradas; IV- faculdades; V- institutos superiores ou escolas superiores.

Esse mesmo decreto caracterizou apenas as universidades como instituições em que há a indissociabilidade en-

tre ensino, pesquisa e extensão⁴. Os centros universitários, que em 2000 já eram 50, foram caracterizados como “instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, *que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido*” (grifos nossos).

A diversificação das instituições e a ampliação das IES privadas são os caminhos apresentados para solucionar um dos graves problemas da educação superior brasileira: o baixo percentual da população de jovens com idade entre 18 e 24 anos que está matriculada na educação superior e a necessidade de, no mínimo, triplicá-lo em uma década.

Entretanto, se a diversificação e a ampliação das instituições privadas colaboraram para resolver um grave problema, deixam como resultados outros problemas a serem resolvidos: 1) o enorme percentual de estudantes de graduação matriculados em instituições privadas: em 2000 foi de 67% do total, isto é, 1.807.219 de um total de 2.694.245 estudantes; e 2) a enorme quantidade de instituições utilitaristas que não desenvolvem a função cultural do ensino superior – em 2000, das 1.180 instituições de ensino superior existentes no Brasil, 884 eram estabelecimentos isolados e apenas 156 eram universidades.

Algumas comparações internacionais mostram a realidade relacionada ao primeiro problema. No Brasil, em 1999, a população de jovens entre 18 e 24 anos era de 20.977.857 (IBGE, 1999), e o número de estudantes na educação superior era de 2.369.945 (INEP, 1999), resultando um percentual de 11,3%. No Chile, esse percentual era de 20,6%, na Venezuela, 26%, e na Bolívia, 20,6% (PNE, 2000). A situação da Argentina, com um percentual de

40%, é especial e precisa ser ressaltada: “configura um caso à parte, uma vez que adotou o ingresso irrestrito, o que se reflete em altos índices de repetência e evasão nos primeiros anos” (PNE, 2000).

Além disso, verifica-se uma explosão de demanda pelo ensino superior no Brasil, conseqüência do aumento no número de alunos matriculados e concluintes no ensino médio. A Tabela 5 mostra a evolução do número de matrículas nesse nível e uma estimativa até o ano 2010 (PNE, 2000):

Tabela 5 – Evolução no número de estudantes do ensino médio

Ano	Número de estudantes
1995	5.313.000
1996	5.739.000
1998	6.962.000
2000*	8.774.000
2002*	10.020.000
2010*	10.369.000

Fonte: MEC/INEP/SEEC;

* Dados estimados

Houve um aumento de 21,3%, de 1996 para 1998; uma previsão de aumento de 26%, de 1998 para 2000, e, depois, um aumento de 14,2%, até o ano 2002. De 1995 para 2002, verificar-se-ia um aumento de 88,6%, ou seja, o número de estudantes nesse período quase dobraria. Essa elevação da demanda provoca, portanto, uma violenta pressão da sociedade pelo aumento de vagas na educação superior.

Uma grande expansão do ensino superior brasileiro já ocorreu de 1989 para 2000. O número de estudantes saltou de 1.518.904 para 2.694.245, ou seja, um aumento percentual de 77%. Foram abertas 1.175.341 novas vagas. Para esse total, as instituições federais contribuíram com 14%, isto é, com 167.467 vagas novas; as

estaduais com 13%, isto é, com 138.407; as municipais reduziram o número de vagas e as privadas contribuíram com 74% desse aumento (872.729). A Tabela 6 mostra essa expansão, o que resulta em mais um problema – o grande desequilíbrio entre o número de estudantes nas instituições públicas e nas instituições privadas:

Nota-se, nos últimos anos, uma grande expansão na educação superior privada: de 1995 para 2000, o crescimento foi de 70%, contra 31% no setor público federal e 38% no setor público estadual.

Desse conjunto de informações pode-se concluir, então, que: a) se quiséssemos alcançar a meta – prevista no PNE – de 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados na educação superior, precisaríamos ter matriculados nesse nível educacional, em 2002, no mínimo 6.750.000 estudantes (30% de 22.500.000)⁵; e b) simultaneamente, além desse total de matrículas, haveria a necessidade de se aumentar o percentual de estudantes matriculados em instituições públicas provocando por exemplo, uma inversão de percentuais – 70% nas públicas e 30% nas privadas, o que exigiria substancial elevação dos recursos públicos aplicados nesse nível de ensino que, no mínimo, deveriam ser quintuplicados se quiséssemos manter o nível de qualidade e o princípio da associação entre ensino, pesquisa e extensão, pois o número de alunos nas instituições públicas passaria dos atuais 887.026 para 4.725.000.

Vê-se, portanto, que são objetivos a serem alcançados a longo prazo, o que deverá contar com decisivas opções de política pública e com a existência de longos períodos de desenvolvimento do País – crescimento contínuo do PIB e de sua renda *per capita*.

Tabela 6 – Evolução do alunado no ensino superior de 1989 a 2000

Ano	Federais	Estaduais	Municipais	Privadas	Total
1989	315.283	193.697	75.434	934.490	1.518.904
1990	308.867	194.417	75.341	961.455	1.540.080
1991	320.135	202.315	83.286	959.320	1.565.056
1992	325.884	210.133	93.645	906.126	1.535.788
1993	344.387	216.535	92.594	941.152	1.594.668
1994	363.543	231.936	94.971	970.584	1.661.034
1995	367.531	239.215	93.794	1.059.163	1.759.703
1996	388.987	243.101	103.339	1.133.102	1.868.529
1997	395.833	253.678	109.671	1.186.433	1.945.615
1998	408.640	274.934	121.155	1.321.229	2.125.958
1999	442.562	302.380	87.080	1.537.923	2.369.945
2000	482.750	332.104	72.172	1.807.219	2.694.245

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

O conjunto de dados explicitados anteriormente parece levar-nos à conclusão de que o governo FHC queria atingir a meta de 30% dos jovens, com idade entre 18 e 24 anos, matriculados no ensino superior apenas ampliando o número de vagas nas escolas privadas, uma vez que o presidente da República vetou a meta prevista no PNE, que planejava a expansão do ensino superior público: “Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total de

vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior”. Atingir essas metas significaria termos 6.293.357 estudantes nesse nível de ensino e, destes, 40%, ou seja, um total de 2.517.343, matriculados em instituições públicas, o que significaria multiplicar por 3 a quantidade atual de alunos, que é de 832.022 (INEP, 1999), e 60%, ou seja, um total de 3.776.014 alunos, matriculados nas instituições particulares.

DIVERSIFICAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO

Na visão dos que defendem as mudanças pós-crise do Estado de bem-estar social, a melhoria da qualidade e a eficiência poderiam também se dar por meio das políticas de financiamento. O pagamento de mensalidades pelos alunos, por exemplo, os tornaria mais exigentes em relação aos resultados apresentados pelos professores e técnicos-administrativos das instituições públicas, e a realização de atividades de prestação de serviços permitiria à sociedade avaliar os trabalhos das instituições.

Sobre a diversificação das fontes de financiamento, o Banco Mundial sugere o seguinte: “Os governos podem mobilizar um maior volume de recursos privados de várias maneiras: mediante a participação dos estudantes nos gastos; a arrecadação de recursos de ex-alunos; a utilização de fontes externas; e a realização de outras atividades que gerem receitas” (BIRD, 1995, p. 44; grifos nossos).

A arrecadação de recursos de ex-alunos, para não caracterizar uma cobrança

de mensalidades com “tempo de carência”, teria de se dar por uma atitude espontânea e voluntária desses, agora profissionais do mercado de trabalho. Entretanto, não se tem notícia, no Brasil, de que valores relevantes foram incorporados aos orçamentos institucionais por essa via. As instituições públicas, quando se viram sujeitas à diminuição dos recursos do fundo público que as mantinham, encontraram na realização de outras atividades que gerassem receitas, como as prestações de serviços no *quase-mercado*, o caminho para as fontes alternativas de financiamento visando à complementação salarial dos trabalhadores e a manutenção de várias atividades institucionais.

Para implantar essa ação as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES),

por exemplo, lançaram mão das chamadas fundações de apoio. A partir de 1995, houve uma *corrida* das IFES em direção a essas organizações, utilizando-as como veículo de interlocução entre as instituições e o *quase-mercado* educacional. A evolução do número de fundações credenciadas pelo MEC e pelo MCT, para atuarem conjuntamente com as IFES, credenciamento previsto na Lei nº 8.958, de 1994, nos dá uma idéia dessa *corrida* (MEC, 2002): em 1995 estavam credenciadas 42 fundações de apoio; em 1996, 52; em 1997, 61; em 1998, 68; em 1999, 79; em 2000, 88; e em 2001, 96 fundações de apoio às IFES. Houve, portanto, de 1995 para 2001, um crescimento de 129% no número dessas organizações credenciadas pelo MEC e pelo MCT.

MECANISMOS DE FINANCIAMENTO E ALTERAÇÕES NO TRABALHO ACADÊMICO

Um dos grandes desafios existentes no financiamento da educação superior pública federal é responder à seguinte pergunta: quais seriam os *recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento* das instituições mantidas pela União? Essa pergunta é feita em vista do que está contido no artigo 55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que afirma: “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, *recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento* das instituições de educação superior por ela mantidas” (grifos nossos).

Encontrar o mecanismo de financiamento que responderia satisfatoriamente a esse questionamento é uma das mais complexas tarefas a serem enfrentadas na implantação da autonomia prevista no artigo 207 da Constituição Federal.

Diversos autores classificam em quatro os mecanismos que os Estados utilizam para financiar o ensino superior (CONCEIÇÃO *et al.*, 1998; VELLOSO, 2000; JONGBLOES & MAASSEN, 1998): (1) financiamento incremental ou inercial; (2) financiamento contratual; (3) financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes; (4) financiamento por fórmulas.

No *financiamento incremental ou inercial*, os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior. O novo valor é estabelecido unilateralmente pelo governo, ou negociado entre o governo e a instituição ou, simplesmente, especificado um percentual de incremento ano a ano. O mecanismo vigente para as IFES é o da primeira hipótese, em que o volume de recursos é es-

tabelecido pelo governo federal e aprovado pelo Congresso Nacional.

No *financiamento contratual* se estabelece, entre a instituição e o Estado, materializado num contrato, um acordo em que a IES se “compromete a concretizar um determinado programa ou a atingir determinados objetivos, recebendo para isso uma contrapartida do Estado” (CONCEIÇÃO *et al.*, 1998).

No *financiamento por subsídios* às mensalidades dos estudantes, utilizam-se os cheques educacionais. Esse método consiste no seguinte (Idem, 1998):

A parcela de receitas que o Estado cobra em impostos e destina à educação é dividido em cheques, estes são repassados aos estudantes para freqüentarem as universidades que entenderem. Dessa forma, as universidades têm de competir entre si, sujeitando-se exclusivamente às regras de mercado, dependentes apenas da escolha dos estudantes. Embora admitida freqüentemente como metodologia de financiamento, a dificuldade em prever as conseqüências da alteração da relação aluno/universidade resultantes da implementação do conceito tem limitado a sua concretização. (Grifos nossos)

O *financiamento por fórmulas* se dá pelo estabelecimento de variáveis/indicadores institucionais que participam de uma expressão lógica que indica, no fim, qual percentual ou valor deve se direcionar para cada instituição que participa da distribuição. Velloso exemplifica essa metodologia (2000, p. 49):

Podem envolver a combinação de um largo espectro de variáveis, relativas à manutenção da instituição, como o número de docentes e de alunos em cada instituição, até indicadores tidos como de desempenho, como a relação entre matrícula nova e o

quantitativo de diplomados, passando por índices tidos como de eficiência, a exemplo das relações médias aluno/docente, por universidade ou área do conhecimento.

A orientação do Banco Mundial em relação a esse tema é a de que se deve fomentar “a eficiência na distribuição e na utilização dos recursos oriundos dos impostos, entre e dentro das instituições estatais” (BIRD, 1995, p. 44).

Pode-se dizer que as quatro metodologias geralmente utilizadas para a definição e distribuição dos recursos financeiros para o ensino superior, quais sejam, financiamento incremental ou inercial, por fórmulas, contratual e por subsídios às mensalidades dos estudantes, por não procurarem efetivar uma análise das necessidades das instituições, podem se enquadrar na filosofia efficientista e economicista implantada após a crise do Estado de bem-estar social europeu.

Entretanto, devemos reconhecer que é realmente um desafio responder à seguinte pergunta: ‘quais seriam os recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das IFES’, contida no artigo 55 da LDB.

No interior de cada instituição também foi implantada a competitividade entre os professores, com introdução da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), como um complemento ao salário do professor. A GED só garante a totalidade do valor ao docente que dedicar um número mínimo de horas em atividades de ensino e conseguir uma determinada pontuação em sua produção intelectual⁶.

Sendo relevante na constituição salarial dos docentes, a introdução da GED na vida universitária tem provocado uma mudança de atitude no corpo docente; ganham força redobrada o aulismo e a pro-

cura, a todo e qualquer custo, por eventos que façam com que os professores acumulem pontos na corrida pela gratificação salarial. Se, por um lado, esse fenômeno contribuiu para a expansão do número de vagas das IFES e para um aumento na produtividade quantitativa – número de trabalhos por professor –, por outro provocou uma certa *despreocupação* com a

qualidade e com o papel social e cultural das instituições, que são públicas. Esse fato pode provocar, a médio prazo, uma degenerescência das relações internas de trabalho e das interações das IFES com a sociedade e levar essas instituições a atuarem burocraticamente, apenas objetivando somar pontos numa tabela que resultaria em *prêmio* financeiro ao professor.

A AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA DAS IFES

As mudanças ocorridas após a crise do Estado de bem-estar social estabeleceram novas funções para o Estado no que tange ao relacionamento com as IES. Este deveria ser reformulado, transformando-se em normatizador, fiscalizador e avaliador, em vez de mantenedor e executor. As IES deveriam possuir maior autonomia, e esta estaria sujeita às ações de governo: credenciamento, recredenciamento, avaliação, fiscalização etc.

O Plano Diretor da Reforma do Estado, apresentado no início do governo FHC, faz um diagnóstico que credita ao avanço da atuação do Estado na esfera produtiva o desequilíbrio entre Estado e mercado, e que se deveria, portanto, diminuir sua presença, transformando-o em regulador e fiscalizador.

A chamada crise do Estado é definida, no Plano Diretor, como (MARE, 1995a, p. 15):

1) Uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; 2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo, e o estatismo nos paí-

ses comunistas; e 3) a superação da forma de administrar o estado, isto é, a superação da administração pública burocrática.

Apresentam-se como inadiáveis, dentre outras, políticas que promovam o ajuste fiscal; reformas econômicas que ressaltem o papel do mercado; condições para o País se inserir na competição mundial; uma reforma previdenciária; a implantação eficiente de políticas públicas (idem, 1995a, p. 16). Todas elas em consonância com as definições estabelecidas após a crise do Estado de bem-estar social europeu.

Propõe-se, então, transferir para o setor privado todas as atividades produtivas, e para um chamado “setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.” (MARE, 1995a). Nessa definição, o Plano Diretor incluiu os serviços educacionais e, aí, as IFES.

O setor chamado de público não-estatal pelo Plano Diretor se materializaria por meio das chamadas organizações sociais (MARE, 1996):

Pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de fundações ou de sociedade civil sem fins lucrativos, às quais será

atribuída a prestação de serviços sociais de natureza pública sob novas bases, compreendendo autonomia financeira e administrativa e novos instrumentos de controle e avaliação de desempenho, permitindo que o cumprimento de sua missão seja realizado com maior eficiência e eficácia.

A fundação ou sociedade civil, de direito privado, se habilitaria a administrar os recursos humanos, as instalações e os equipamentos pertencentes ao poder público e a receber os recursos orçamentários para seu funcionamento. Seriam celebrados Contratos de Gestão com o Poder Executivo para a execução da parceria entre o privado e o público. Um conselho de administração definiria objetivos e diretrizes de atuação da entidade.

O Contrato de Gestão se daria após uma “convergência dos interesses mútuos” (MARE, 1995b, p.7) da instituição privada e do poder público. Seria efetivado um “diagnóstico preciso do contexto em que a instituição atua, da sua capacidade de desempenhar o papel que a sociedade espera, do seu papel de instrumento de política governamental global e setorial, de seu desempenho histórico, de seus pontos fracos e fortes e, principalmente, dos fatores restritivos ao seu bom desempenho” (Idem, 1995b, p. 7). A continuidade/rescisão do Contrato de Gestão se daria pela avaliação do ministério setorial envolvido na parceria, “da pertinência ou não da continuidade do Contrato de Gestão ou, por intermédio de negociações com a organização social, a definição das medidas necessárias à correção do andamento da execução do referido contrato, *em convergência com*

A introdução da GED na vida universitária tem provocado uma mudança de atitude no corpo docente

os interesses do governo federal” (Ibidem, 1995b, p. 11, grifos nossos).

Vinculada à discussão sobre a função do Estado na educação superior está a polêmica sobre a normatização da autonomia universitária e, em especial, o seu financiamento.

Com relação ao item sobre o financiamento das IFES, a existência da experiência das universidades estaduais paulistas e a aprovação de fundos como o de Estabilização Fiscal (FEF), que desvinculam recursos constitucionais da educação exigiam cautela. Nas estaduais paulistas, a implantação da autonomia de gestão financeira se deu com um aumento dos percentuais de recursos que se destinavam, historicamente, às universidades. Os valores totais, até 1986, ficavam em torno de 5% do ICMS paulista; o valor de 1987 foi de 7,73% e o de 1989, quando da implantação da referida autonomia, de 8,4%. Em 1992, ele passou para 9,0% e, atualmente, é de 9,57%, sendo que, em 1998, discutia-se a elevação desse percentual para 11,0%. Esses diversos aumentos em apenas oito anos aconteceram depois de longas discussões que envolveram os dirigentes, a comunidade universitária, as entidades sindicais, os Poderes Executivo e Legislativo, e se justificaram tanto pela necessidade da melhoria das condições salariais e de trabalho quanto pela expansão das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Um fato gravíssimo na implantação da autonomia de gestão financeira das universidades paulistas foi a inclusão do pagamento dos aposentados nos recursos que se dirigiam a cada universidade. A Unicamp, por exemplo, passa por uma si-

tuação crítica, já que, em 1989, 66% do orçamento se destinava ao pagamento de salários – incluindo-se os dos aposentados – e, em 1998, esse percentual chegou a 95%. É claro que não só o pagamento de aposentados é responsável por essa situação; o aumento da qualificação dos professores, que elevou de 48% para 86% o quadro docente com o título de doutor, fez também aumentarem as despesas com a folha de pagamento de pessoal (TAVARES, 1998).

Admitindo-se que o orçamento das IFES seja global, a experiência paulista nos indica que as questões básicas a serem debatidas com relação ao financiamento são: 1) como definir o montante de recursos a ser distribuído?; 2) como tratar os fundos, como o FEF, que faz uma desvinculação orçamentária dos recursos para a educação?; 3) como garantir a suficiência dos recursos ao longo do tempo?; 4) quais os critérios a serem utilizados para distribuir entre as IFES o montante de recursos?; 5) como efetuar os pagamentos dos aposentados?

Uma postura do MEC, entretanto, direcionou essas questões: de uma discussão sobre a autonomia das universidades brasileiras, passou-se a regulamentar apenas a autonomia das IFES, ou seja, somente a das instituições públicas federais. A partir dessa decisão, o ponto central da definição do financiamento das IFES passa a se situar no estabelecimento de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino superior como um percentual dos recursos vinculados à educação, e sob a gerência da União. Essa discussão se deu por meio do Projeto de Emenda Constitucional nº 370, apresentado pelo governo ao Congresso Nacional.

O próprio nome do fundo gera polêmica, pois a manutenção e o desenvolvi-

mento do ensino superior deixam-no aberto ao financiamento de crédito educativo, repasse para as instituições estaduais, municipais etc. Define-se que ele seria constituído de 75% dos recursos vinculados à educação e que fazem parte do FPF. Seria suficiente? Permitiria a expansão do sistema? Como incluir os recursos desvinculados pelos fundos, como o FEF?

A série histórica dos recursos do FPF e dos recursos das IFES, excluindo-se os recursos próprios, deixa um pouco mais clara a discussão. A Tabela 7 mostra como foi esse percentual ao longo do período de 1990 a 2001, simulando a existência do fundo:

Tabela 7 – Simulação do fundo de recursos para as IFES*

Valores em milhões de Reais, a preços de janeiro de 2002 (IGP-DI/FGV)

Ano	(B)**	Gasto com as IFES (A)	% (A)/(B)
1990	7.496	8.043	107,3
1991	5.602	6.250	111,6
1992	3.387	5.522	163,0
1993	6.258	7.019	112,2
1994	8.479	8.525	100,5
1995	7.239	9.561	132,1
1996	7.013	8.676	123,7
1997	7.304	8.601	117,8
1998	8.190	8.420	102,8
1999	8.391	8.491	101,2
2000	7.507	8.062	107,4
2001	7.850	7.360	93,8

Fonte: Primeira Coluna: Cálculos deste estudo, ver Capítulo 4. Segunda Coluna: Execução Orçamentária da União - www.camara.gov.br.

* Considerando o retorno de recursos como os do FEF, incluindo-se os valores pagos a aposentados, pensionistas e precatórios excluindo-se os recursos próprio

** 75% dos recursos mínimos para a educação, sem a existência do FEF, que a União destinaria ao fundo

Vê-se que não seria possível manter o pagamento das despesas das IFES utilizando-se 75% dos recursos do FPF para a educação; em geral, os gastos das IFES foram superiores ao que seria a verba do fundo de recursos. Se retirarmos o pagamento de inativos, pensionistas e precatórios, encontramos os dados da Tabela 8.

Tabela 8 – Simulação do Fundo de recursos para as IFES*

Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2002 (IGP-DI/FGV)

Ano	(B)**	Gasto com as IFES (A)	% (A)/(B)
1990	7.496	6.324	84,4
1991	5.602	4.412	78,8
1992	3.387	3.650	107,8
1993	6.258	4.403	70,4
1994	8.479	5.042	59,5
1995	7.239	5.754	79,5
1996	7.013	5.041	71,9
1997	7.304	4.674	64,0
1998	8.190	4.528	

****75% dos recursos mínimos para a educação, sem a existência do FEF, que a União destinaria ao fundo (B).**

Vê-se da Tabela 8 que, a partir de 1997, passaria a existir uma certa folga em relação ao percentual de 75%.

Em todas as propostas do MEC, estava sempre presente a retirada do pagamento de inativos e pensionistas do cálculo do montante a ser destinado ao financiamento das instituições. Este fato talvez se justifique porque a área econômica interferiu para obstruir a tramitação da subvinculação dos recursos do FPF para as IFES ao perceber que passaria a existir a destinação de um maior volume de recursos fiscais para o financiamento destas instituições. Es-

taria, portanto, a área econômica pretendendo comprimir os recursos das IFES em relação aos recursos do Fundo Público Federal.

Entretanto, um ponto decisivo para a interrupção da discussão sobre a subvinculação de recursos para um fundo que financiaria as IFES ocorreu quando o governo apresentou a proposta de que o fundo composto de 75% dos recursos vinculados constitucionalmente à União deixaria de existir após 10 (dez) anos de existência. Imediatamente, os apoios à proposta de constituição do fundo se esvaíram e a ela não logrou sucesso.

Foi fundamental na rejeição a essa proposta a clareza sobre a diferença entre autonomia de gestão financeira – como está disposto no artigo 207 da Constituição – e autonomia financeira (SGUISSARDI, 2000, p. 37):

Nesse debate estão presentes duas concepções de autonomia atinentes à natureza pública ou privada das atuais IFES e à questão de sua manutenção financeira. Na ótica oficial, embora se fale em autonomia de gestão financeira (termos constitucionais), o que de fato se defende é um conceito de autonomia financeira, presente tanto na LDB (apesar do teor do seu artigo 54) quanto na PEC 370-a/96, que não prevê o pleno financiamento das IFES e que supõe a busca por essas instituições de recursos suplementares junto a fontes privadas para suprir suas necessidades.

No que se relaciona ao cumprimento do artigo 207 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a autonomia universitária, não houve nenhum avanço após todas as discussões. Primeiro, a comunidade universitária, incluindo os seus diri-

gentes, é permanentemente temerosa e crítica em relação às propostas emanadas do Poder Executivo e, depois, o próprio

governo parece não querer abrir mão do poder que detém sobre as instituições, quando gerencia os seus orçamentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir que, em relação aos gastos do Fundo Público Federal brasileiro, grande prioridade foi dada ao pagamento das chamadas despesas financeiras da União: pagamento de juros, encargos e amortizações das dívidas interna e externa, mantendo em dia os compromissos do governo federal com os credores internos e externos. No período de 1990 a 1995, essas despesas significaram, em média, 6,20% do PIB e, entre 1993 e 1998, em média, 5,47% do PIB. Em termos comparativos, a educação recebeu, de 1990 a 1995, em média, 1,06% do PIB, e a saúde, 1,90% do PIB. De 1993 a 1998, a educação e a cultura receberam, em média, 0,99% do PIB, enquanto à saúde foi destinado 1,84% .

O obstinado controle do déficit público – uma das políticas implementadas sobre o Fundo Público Federal –, considerado decisivo para a estabilização inflacionária da economia, levou o governo federal, em 1994, a encaminhar ao Congresso Nacional a proposta de implantação do Fundo Social de Emergência (FSE), que escamoteou a vinculação constitucional de recursos para a educação brasileira. O FSE foi transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em 2000, em Desvinculação das Receitas da União (DRU). Como FEF, em 1998 foi responsável por diminuir o valor mínimo de recursos do FPF a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino de R\$ 10.360 milhões para R\$ 6.164 milhões, ou seja, uma re-

dução de 41% no volume obrigatório de recursos para a educação. Uma análise idêntica realizada em 1999 mostrou que o percentual de redução foi de 42% nesses recursos.

O que significa efetuar um adequado controle do déficit público? Manter metas de superávit primário estabelecido em comum acordo com organismos multilaterais? Continuar em dia com o pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas? Os pagamentos da dívida externa foram mantidos em dia e, por isso mesmo, o Brasil foi *premiado* em 1998 (BGU, 1999, p. B-77).

Como fica o cumprimento das obrigações para com a Constituição brasileira e para com a população do País? Podemos, legitimamente, supor que os recursos retirados da manutenção e do desenvolvimento do ensino poderiam ter sido utilizados para obtenção de *premição* e elogios de credores internacionais? Essa é a prioridade econômico-social estabelecida ao se definir o FEF?

Como resultado dessas prioridades – pagamento das despesas financeiras da União e controle do déficit público –, as obrigações relacionadas a educação, saúde, proteção ao trabalhador, habitação, segurança, saneamento etc. sofrem uma grande instabilidade. Poderíamos afirmar que estaria ocorrendo o comando, pela esfera financeira, da repartição e destinação da receita social da ri-

queza, como afirma Chesnais: “É na produção que se cria riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano, de diferentes qualificações. Mas é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social dessa riqueza” (1996, p. 15). Um dos mecanismos para a transferência de riqueza para a esfera financeira é o serviço das dívidas públicas, já que, conforme Chesnais (1996, p. 15),

baseiam-se em transferências efetivas de riqueza para a esfera financeira, sendo o mecanismo mais importante o serviço da dívida pública e as políticas monetárias associadas a este. Trata-se de 20% do orçamento dos principais países e de vários pontos dos seus PIBs, que são transferidos anualmente para a esfera financeira. Parte disso assume então a forma de rendimentos financeiros, dos quais vivem camadas sociais rentistas. (Grifos nossos)

Portanto, após a crise do Estado de bem-estar social europeu, o prato da balança, que no capitalismo deveria procurar o equilíbrio entre o capital e o trabalho, “pendeu para o fortalecimento do capital financeiro”, ou melhor, para a autovalorização do capital sem a conseqüente geração de valor (HARVEY, 2000, p. 156). Isso significa, em outras palavras, uma reprodução do capital sem passar pelo sistema produtor de mercadorias. Há, em decorrência, a constituição de um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo baseado na expansão e autonomização do capital financeiro.

Nesse processo de ajuste estrutural, verifica-se que, nas diversas propostas

apresentadas durante o governo FHC (1995-2002), aparece recorrentemente a idéia de se implantar um contrato de gestão – às vezes *travestido* de Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que deveria ser convergente “com os interesses do governo federal” (MARE, 1995b, p. 11). Tal idéia causa, evidentemente, *constrangimentos* institucionais, uma vez que as universidades têm como parâmetro a autonomia definida nos moldes do artigo 207 da Constituição Federal.

Os planos de desenvolvimento institucionais, quando elaborados com a participação e o envolvimento daqueles que o executarão, sem imposição – principalmente sob a coação do financiamento – de metas a serem atingidas, constituem-se em um valioso instrumento da gestão universitária, por estabelecer princípios, diretrizes, metas e responsabilidades a serem alcançadas; o PDI institucional, nessas condições, colabora para que os rumos estabelecidos (para a instituição) sejam *perseguídos* por todos que possuem responsabilidade em sua execução. Seria um grande risco para o país que o seu maior sistema de ensino superior deixasse de ser público e passasse a ser governamental, trabalhando para atender aos interesses do partido político ou do grupo dirigente que assumisse o Poder Executivo, temporariamente. A respeito do assunto, Neave e Vught (1994, p. 385-386) afirmam:

Os contratos [que estabelecem condições] são um dos instrumentos mais poderosos da força do governo para orientar a ética fundamental da educação superior, para fazer com que esta deixe de ser uma instituição a serviço da sociedade e se conver-

ta, na realidade, em um organismo para o empreendimento público. Conferidos pelo governo ou por organizações do setor privado, os contratos possuem valor para a administração central, pois aparentemente proporcionam um poderoso incentivo para que as instituições de ensino superior satisfaçam às exigências do mercado.

Poder-se-ia mesmo dizer, considerando-se as afirmações de Neave e Vught, que as ações estabelecidas nas normas das organizações sociais constituiriam uma verdadeira antiautonomia universitária, por *obrigar*, por meio de um contrato de gestão, que as instituições cumprissem determinadas metas estabelecidas numa negociação, onde há, claramente, um lado mais frágil no embate com o governo: as instituições.

Dessa forma, a regulamentação da autonomia financeira das IFES não se caracterizou nesse período de governo,

sendo que elas continuam a depender integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional na formulação do financiamento incremental ou inercial.

Tal situação impõe, portanto, a necessidade de mudanças no tocante ao financiamento público da educação superior brasileira. A dialética mais geral da função do fundo público, no que se refere à reprodução do capital e da força de trabalho, também se aplica à educação superior. A desmercantilização das IES públicas e a desmercadorização da educação superior constituem-se, pois, imperativo nas opções a serem estabelecidas para a utilização do fundo público. Faz-se necessário também demarcar, de maneira mais clara, como o País vai empregar e distribuir a riqueza pública produzida e como vai estabelecer as formas de controle institucionais desses recursos.

NOTAS

¹ DISOC – Diretoria de Estudos Sociais.

² “Quase-mercados são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São quase porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes.” (AFONSO, 2000, p. 115).

³ O censo de 2001 registrou aumento considerável em todos os indicadores da educação superior: o número de IES chegou a 1.391 e o número de matrículas alcançou 3.030.754, enquanto o número de cursos foi de 12.155.

⁴ O decreto nº 2.306/97 foi revogado pelo decreto nº 3.860/2001 que, no entanto, manteve a organização acadêmica do decreto anterior.

⁵ Para efeito de estimativa, aplicou-se uma taxa aproximada de aumento de 7% sobre os 20.977.857 da faixa etária no ano 1999 (dados IBGE).

⁶ De um total de 140 pontos que os docentes devem alcançar, para obter a totalidade da gratificação, 120 podem ser conseguidos, exclusivamente, com carga horária destinada a ensino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. São Paulo, Cortez, 2000.
- AMARAL, N. C. **Estado e financiamento universitário no Brasil: o Fundo Público Federal e as instituições federais de ensino superior**. Tese de doutorado, Universidade Metodista de Piracicaba, UNIMEP-SP, 2002.
- ANDERSON, P. "Balanço do liberalismo". In: **Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático**. SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.) São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.
- BGU. **Balanço Geral da União**. Relatório de 1998, v. 1. Presidência da República. Brasília/DF, 1999.
- BIRD. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Banco Mundial (Primeira Edição em Espanhol). Washington-DC, junho de 1995.
- BOURDIEU, P. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Trad. Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- CATANI, A. & OLIVEIRA, J. F. **Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.
- CHAUÍ, M. "Universidade em Liquidação". In: **Folha de S. Paulo**, Caderno Mais!, p. 3, 11.jul.1999, São Paulo.
- CHESNAIS, F. **A Mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CONCEIÇÃO, P.; DURÃO, D. F. G.; HEITOR, V. & SANTOS, F. **Novas idéias para a universidade**. Portugal: Editora IST Press, 1998.
- DIAS SOBRINHO, J. "Campo e caminhos da avaliação. A avaliação da educação superior no Brasil". In: **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. FREITAS, L. C. (Org.). Florianópolis: Editora Insular, 2002.
- DOURADO, L. F. "Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90". In: **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 23, nº 80, set.2002, p. 235-254.
- FIORI, J. L. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 9ª ed. São Paulo: Loyola, 2000.
- IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílio – PNAD. Brasília/DF: www.ibge.gov.br, 1999.
- _____. Sinopse estatística do ensino superior 2000. Brasília/DF: www.inep.gov.br, 2001.
- INEP. **Censo do ensino superior**. Brasília/DF, 1999.
- IPEA **Gasto público federal: análise da despesa não-financeira**. Texto para discussão nº 431. PIANCASTELLI, M & PEREIRA, F. Brasília/DF, 1996.
- _____. **Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996**. Texto para discussão nº 649. OLIVEIRA, F. A. Brasília/DF, 1999.
- _____. **Políticas sociais 1**. Acompanhamento e Análise. Brasília/DF, 2000.
- JAMESON, F. **A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.
- JOHNSTONE, D. B. Financiamento y gestión de la enseñanza superior: informe sobre los progresos de las reformas en el mundo. In: www.worldbank.org/html/educ/edu-pb/brwdpg.pdf, 1998.
- JONGBLOES, B. & MAASSEN, P. **Funding of Higher Education in Developing Countries**. Trabalho apresentado na 3ª Conferência Internacional do Programa Alfa-Bracara, na UNAM, Cidade do México, 8-10 de fevereiro de 1999. Mimeografado.
- MARE. **Plano diretor da reforma do Estado**. Presidência da República. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília/DF, 1995a.
- _____. **Contrato de gestão – organizações sociais, um poderoso instrumento de gestão institucional**. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília/DF, 1995b.
- _____. **Projeto organizações sociais – exposição de motivos ministerial**. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília/DF, 1996.

- MEC. Fundações de Apoio Credenciadas. In: *www.mec.gov.br*. Brasília/DF, 2002.
- NEAVE, G. & VUGHT, F. A. **Prometeo encadenado**: Estado y educación superior en Europa. Barcelona/Espanha: Editora Gedisa, 1994.
- OLIVEIRA, F. “O surgimento do Antivalor”. In: **Novos estudos Cebrap**. nº 22, Out, 1988. São Paulo: Editora Brasileira de Ciências.
- OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, J. F. **A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais**: o caso da Universidade Federal de Goiás. Tese de doutorado, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2000.
- PNE. **Plano nacional de educação**. Projeto de Lei nº 4.155/98 (PNE). Câmara dos Deputados. Brasília/DF, 2000.
- SGUISSARDI, V. & AMARAL, N. C. “O Banco Mundial revisa posições: quem há de pagar a conta?” In: **Perspectiva**. Revista do Centro de Ciências da Educação – UFSC. Florianópolis: Editora da UFSC. Ano 18, nº 33, Jan.-Jun. 2000.
- SGUISSARDI, V. & SILVA JR, J. dos R. **Novas faces da educação superior no Brasil – reforma do Estado e mudança na produção**. Bragança Paulista/SP: Editora da Universidade São Francisco, 1999.
- TAVARES, H. “Autonomia – a experiência das universidades estaduais paulistas”. In: **Universidade e Sociedade**. Ano VIII, nº 17, nov. 1998, ANDES. Brasília/DF.
- VELLOSO, J. “Universidade na América Latina: rumos do financiamento”. In: **Cadernos de pesquisa da Fundação Carlos Chagas**. São Paulo: Editora Autores Associados, 2000.