

11011  
372.3(21)  
54282  
TES/MEH



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**A EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO DO SISTEMA  
PÚBLICO FEDERAL DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO  
NO PERÍODO 1974/1997**

**PAULO ROBERTO CARVALHO DE SOUSA**

**UBERLÂNDIA, AGOSTO DE 2001**

**SISBI/UFU**

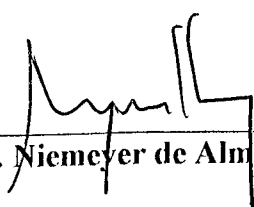


1000203796

**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

Dissertação defendida e aprovada em 22 de agosto de 2001, pela banca  
examinadora:



---

Prof. Dr. Niemeyer de Almeida Filho (orientador)



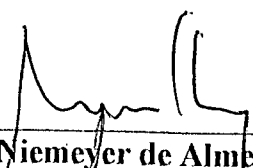
---

Profª Dra. Vanessa Petrelli Corrêa



---

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva



---

Prof. Dr. Niemeyer de Almeida Filho  
Coordenador do Programa de Pós Graduação em Economia

## RESUMO

Esta dissertação trata da evolução do financiamento do Sistema Público Federal do Ensino Superior no período 1974/1997 e tem por objetivo apresentar e discutir, com relação à agregação do Sistema Federal do Ensino Superior, a evolução dos indicadores de financiamento e desempenho agregado das IFES, desde os anos 70 até 1.997.

Tratando-se de um trabalho realizado no âmbito do Programa de Pós Graduação em Economia, procura-se estabelecer uma periodização para a evolução do Sistema Federal de Ensino Superior, entendendo-se que os percalços da própria economia brasileira e as opções de desenvolvimento implementado pelos diferentes governos, estabelecem um claro determinante para o mesmo.

A dissertação está organizada em três capítulos. No primeiro, há uma recuperação dos elementos principais presente na Reforma Universitária de 1.968, momento chave de inflexão do crescimento do Sistema Público Federal de Ensino Superior. No segundo capítulo, apresentamos as referências normativas ao financiamento do ensino superior público brasileiro, buscando evidenciar os diversos modelos de financiamento, as fontes alternativas de recursos, a influência dos organismos mundiais, das reformas propostas pelo Governo FHC e suas conseqüências para o financiamento do sistema.

No terceiro capítulo abordamos a evolução do financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior Brasileiro no período 1974/1997, procurando analisar o comportamento do financiamento em relação aos diversos momentos da economia brasileira.

A conclusão é de que a expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior ocorre no espaço das melhorias das condições de financiamento do setor público federal em detrimento de Estados e Municípios. Enquanto os recursos foram suficientes para cumprir as funções que o desenvolvimento histórico brasileiro exigia do Estado, houve expansão do ensino superior, porém, quando os recursos se tornaram escassos e houve uma alteração na política econômica em favor da estabilidade da moeda, ocorreu estagnação do crescimento.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**A EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO DO SISTEMA  
PÚBLICO FEDERAL DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO  
NO PERÍODO 1974/1997**

**PAULO ROBERTO CARVALHO DE SOUSA**

**ORIENTADOR : PROF. DR. NIEMEYER ALMEIDA FILHO**

Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico  
apresentada ao Instituto de Economia da  
Universidade Federal de Uberlândia

**UBERLÂNDIA, AGOSTO DE 2001**

*À minha esposa Cláudia,  
pelo apoio e companheirismo  
nesta árdua tarefa.*

*Aos meus pais Athos (in memoriam) e Célia,  
meus agradecimentos por ensinarem o  
caminho a ser seguido.*

*Às minhas filhas Lara Cristina (onde quer  
que esteja) e Laiene Fernanda.*

## AGRADECIMENTOS

O trabalho que envolve a elaboração de uma dissertação, além de ser fruto de um esforço individual, para ser concretizado é preciso percorrer um caminho árido, muitas vezes não atingidos por muitos de nós.

No meu caso, além das dificuldades normais enfrentadas no transcorrer de um Curso de Mestrado, tive que conviver com a perda de uma pessoa querida, uma filha, que iria ainda completar seus quinze anos, acometida de uma doença rara, agravada ainda por negligência médica.

Sem sombra de dúvida, vários foram os momentos em que relutei, pensando desistir do curso, uma decisão agravada no momento, em que ficamos sabendo que teríamos que levar a Lara Cristina para Ribeirão Preto e interná-la no Hospital das Clínicas. Assim, veio-me a certeza de que não poderia estar presente ali para acompanhá-la, nem tampouco dar a Cláudia, o conforto necessário...

Entretanto, Cláudia, minha esposa, mesmo nos momentos mais difíceis deu-me o amparo, até a conclusão do Curso. A você, Cláudia, muito obrigado pelo carinho, determinação e paciência a mim dedicados, pois tenho a certeza de que, se não fosse você, eu não teria concluído este trabalho.

Não poderia também deixar de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Niemeyer de Almeida Filho que se prontificou a orientar-me paciente e eficazmente, pela sua disponibilidade, atenção, Seu conhecimento profundo acerca do Financiamento do Sistema

Público Federal de Ensino Superior, foram de grande valia , apontando a direção a ser seguida no desenvolver do trabalho.

Os meus agradecimentos também são dirigidos aos meus professores do Curso, que muito contribuíram para enriquecer meus conhecimentos.

Por outro lado, os colegas do Curso deixarão saudades pelo carinho e amizade que me dispensaram, bem como ao pessoal da Secretaria do Mestrado, a Vaine, a Cleide, a Rejane, que sempre nos atenderam com atenção e amabilidade .

Além disso, pude contar com o apoio de vários amigos, seja auxiliando na busca de material de pesquisa, no apoio em informática, na revisão ortográfica ou mesmo tecendo comentários alusivos ao trabalho em si. Dentre eles, uma especial deferência a Miguel Ângelo do Nascimento Oliveira, Alfredo Alexandre de Almeida Santos Ferrão, José Roberto Ferreira, José Avelar dos Santos e Profa. Neida Junqueira de Matos.

## - SUMÁRIO -

INTRODUÇÃO .....	01
------------------	----

### CAPÍTULO I

A REFORMA UNIVERSITÁRIA E A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO.....	03
---	----

1.1- A REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968.....	03
---	----

1.2- A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO.....	09
--	----

### CAPÍTULO II

AS REFERÊNCIAS NORMATIVAS DO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR.....	30
--	----

2.1- O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	30
---------------------------------------	----

2.2- MODELOS E FONTES ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	35
--	----

2.3- O MODELO DE FINANCIAMENTO BRASILEIRO E O SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS.....	38
---	----

2.4- A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS MUNDIAIS, AS REFORMAS PROPOSTAS PELO GOVERNO FHC E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O FINANCIAMENTO DO SISTEMA FEDERAL DO ENSINO SUPERIOR.....	43
--	----



### CAPÍTULO III

A EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO DO SISTEMA PÚBLICO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO.....	59
--	----

3.1 – ESTÍMULOS E LIMITES AO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO PELA INSTABILIDADE DA ECONOMIA BRASILEIRA.....	59
---	----

3.2 A EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO DO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO.....	67
--	----

CONCLUSÃO.....	86
----------------	----

ANEXO AO CAPÍTULO III.....	89
----------------------------	----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	92
---------------------------------	----

## INTRODUÇÃO

O financiamento da educação superior pública tem sido um tema recorrente e polêmico no Brasil, sobretudo a partir do momento em que o Governo assumiu a postura de privilégio à estabilização em confronto com as ações de desenvolvimento.

As entidades representativas dos segmentos da comunidade universitária – ANDES, FASUBRA e DCE, assim como órgãos de representação dos dirigentes das universidades CRUB e ANDIFES, vêm denunciando a diminuição histórica dos recursos orçamentários para as IFES e o seus efeitos sobre o elenco e qualidade das funções universitárias. Por outro lado, o Governo Federal tem apontado a necessidade de se melhorar a eficiência dessas instituições, negando-se a admitir uma razão financeira para limitar os recursos públicos nelas alocados. Da mesma forma, entende o Governo que os recursos não são insuficientes, alegando apenas que o Estado não pode arcar sozinho com as necessidades de um sistema de ensino significativamente oneroso.

Em função dessa divergência de posições e da importância que o tema do financiamento da educação tem para as sociedades contemporâneas, é relevante um estudo das determinações e mudanças por que vem passando o ensino superior público brasileiro.

Este trabalho tem por objetivo apresentar e discutir, com relação à agregação do sistema federal de ensino superior, a evolução dos indicadores de financiamento e desempenho agregado das IFES, desde os anos 70 até 1997. A intenção é aferir e dimensionar os efeitos da política recente do Governo FHC sobre as atividades das instituições federais públicas em relação ao período mais dinâmico anterior.

Tratando-se de um trabalho realizado no âmbito do Programa de Pós-graduação em economia, procura-se estabelecer uma periodização para a evolução do sistema federal de ensino superior, entendendo-se que os percalços da própria economia brasileira e as opções de desenvolvimento implementadas pelos diferentes governos estabelecem um claro determinante para o mesmo.

Com efeito, há uma relação importante entre a periodização que pode ser estabelecida para as condições de financiamento do ensino superior e a periodização já consolidada pela literatura econômica sobre a política econômica brasileira.

Como mostraremos no capítulo I desta dissertação, o momento chave de inflexão do crescimento do sistema federal de ensino superior é o da Reforma Universitária de 1968. Da mesma forma, este é o ano de início do período do “Milagre, no qual as taxas de crescimento da economia são as mais elevadas historicamente. Um segundo momento relevante para a compreensão da evolução do financiamento ao ensino superior brasileiro é o da passagem dos anos 80 aos anos 90, que coincide igualmente com o processo de abertura comercial e da aderência da política de desenvolvimento brasileira às recomendações da “onda neoliberal”.

A dissertação está organizada em três capítulos. No primeiro, há uma recuperação dos elementos principais presentes na Reforma Universitária de 1968. Ainda neste capítulo, mostraremos como a reforma vai estimular o crescimento do sistema público federal, através de uma descrição dos principais indicadores agregados.

No segundo capítulo, trataremos especificamente de apresentar as referências normativas ao financiamento do ensino superior brasileiro, buscando evidenciar os diversos modelos de financiamento, as fontes alternativas de recursos, o modelo de financiamento e o sistema de distribuição de recursos adotados no Brasil, além das influências dos organismos mundiais, das reformas propostas pelo Governo FHC e suas conseqüências para o financiamento do Sistema Federal de Ensino Superior.

Discutimos neste capítulo os diversos modelos de financiamento já consagrados pela prática em países desenvolvidos e presentes na literatura especializada, assim como os efeitos da crise de financiamento do Estado Brasileiro nos anos 80 e como a mesma impõe limites importantes à expansão do sistema público federal de ensino superior.

No terceiro capítulo, tratamos da evolução do financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior Brasileiro no período 1974/1997, procurando analisar o comportamento do financiamento em relação aos diversos momentos da economia brasileira.

Finalmente, apresentamos algumas conclusões, que consistem em sistematizações de pontos centrais presentes nos três capítulos, abordando ainda uma indicação de aspectos que são decorrentes desta nossa pesquisa e que poderão servir para nortear trabalhos futuros.

## CAPÍTULO I

### A REFORMA UNIVERSITÁRIA E A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

Em razão dos diversos acontecimentos políticos e de determinações estruturais econômicas, os anos 60 apresentaram um conjunto significativo de mudanças institucionais. Dessas mudanças, talvez a mais importante para o nosso tema seja a Reforma Universitária de 1968, que atuou para reorientar o desenvolvimento do ensino superior no Brasil, estabelecendo diretrizes de expansão. De certa forma, a Reforma Universitária de 1968 e as reformas econômicas realizadas no período 1964-1967 criaram as condições necessárias para a expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior Brasileiro.

Este capítulo tem o objetivo de discutir a expansão do ensino público federal. Para tanto, sem preocupação exaustiva, na primeira seção apresentamos os aspectos principais da Reforma Universitária, salientando que as mudanças institucionais, somadas às condições favoráveis da economia, criaram as condições para a expansão. Na segunda seção, trataremos da expansão propriamente dita, baseando-nos em indicadores que atestam claramente uma trajetória de grande crescimento, nos anos 70.

#### *1.1 - A REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968*

Para analisarmos melhor e adequadamente a expansão do ensino superior brasileiro, é preciso retroceder citando alguns fatos da nossa história política que interferiram na consolidação do ensino superior brasileiro.

Antes de 1964, os militares ocupavam posições civis em parte por concessão dos políticos (ou em virtude de um acordo entre eles). No dia 1º de abril de 1964, foi deposto o presidente constitucional João Goulart e instalou-se no Brasil, por meio de um golpe militar, um regime de exceção, pois o país estava mergulhado em uma grave crise política “que se manifestou quando os aparelhos do Estado não podiam mais garantir nem a seletividade específica de classe, necessária à estabilidade do processo político,

nem a reprodução da dominação política da burguesia em sua estrutura institucional e com a composição do pessoal político existente quando era preciso então reestruturá-los de modo significativo” (Bérgamo apud Hirsch 1977, p. 107-8).

De acordo com Germano (1992), a intervenção das Forças Armadas na vida política do país foi uma ação essencialmente burguesa em defesa da manutenção do poder da elite dominante, apoiada pelas multinacionais e pelo próprio Governo dos Estados Unidos. A idéia defendida por alguns adeptos do golpe de que a intervenção ocorrera para o restabelecimento da ordem pública e para a garantia do estado de direito e liberdades individuais vai ao encontro dos objetivos propagados pelos militares.

Houve grandes mobilizações de professores e estudantes universitários em resistência ao regime; todas reprimidas, sendo muitas universidades invadidas e ocupadas pela Polícia Militar. Em contrapartida, essas mesmas universidades, principalmente a USP, colaboram com o Governo Militar, cedendo professores dos seus quadros para a formação dos Ministérios.

Na própria USP, a partir de 1964, instalou-se um clima de terror, com a disseminação da prática da *delação* ideológica. Grupos inteiros de intelectuais aderem “ao Regime Militar e ao obscurantismo implantado na vida universitária.” (Germano, 1992, p.110). Tudo isso ocorrendo no mais importante centro universitário do país.

Entretanto o movimento estudantil, liderado pela UNE - União Nacional do Estudantes que atuava na ilegalidade<sup>1</sup> desde novembro de 64, discordava das listas de espera, parte integrante dos critérios de seleção para ingresso no ensino superior e reivindicavam mais vagas, mais verbas e recursos e fim da cátedra; fortalecendo-se a tal ponto que o regime não consegue detê-lo. Os confrontos tornam-se cada vez mais violentos até resultar no assassinato do estudante Edson Luiz, em 27 de março de 68, no restaurante Calabouço, no Rio de Janeiro. Outro estudante, Hernestino Guimarães, seria assassinado pela Polícia Militar, após ser preso na terceira invasão sofrida pela UnB, no dia 29 de setembro de 1968.

À medida que os confrontos se acirram, o Governo militar promove importantes mudanças na área da educação. Na tentativa de minorar o descontentamento da

<sup>1</sup> “Um dia após o golpe, a sede da UNE no Rio de Janeiro foi invadida e incendiada por forças direitistas. Em Novembro do mesmo ano, a chamada Lei Suplicy – trata-se de uma referência a Flávio Suplicy de Lacerda, Ministro da Educação e Cultura – colocava a UNE e as Uniões Estaduais de Estudantes (UEEs) na ilegalidade”. (Germano, 1992)

comunidade acadêmica, o Ministério da Educação assina vários acordos com a Agency for International Development dos Estados Unidos (Usaid), entre 1964 e 1968, em todos os níveis de ensino. Mas, muito antes do golpe militar, os técnicos da Usaid já comandavam os tecnocratas brasileiros na elaboração dos planos governamentais para a Educação nacional. Enquanto os peritos norte-americanos se instalavam no MEC, “milhares de brasileiros - notadamente técnicos de nível superior - foram treinados nos EUA” (Germano, 1992, p.126).

Devido a esses acordos, foi constituída a Equipe de Assessoria de Planejamento do Ensino Superior (Eapes), que, em 1968, produziria um documento sobre as reais carências da área educacional brasileira, apontando soluções. O encaminhamento dado ao Ensino Superior era essencialmente privatizante e elitista, tendo em vista que a partir dos anos 60, o Estado passa a ter a iniciativa privada como parceira na oferta de ensino superior. É então que a política de educação superior começa a adquirir contornos onde a diferenciação entre o público e o privado tende a ser frágil e diluída, em virtude da confluência de alguns fatores. Por um lado, insistiu-se no discurso da introdução do ensino pago nas instituições mantidas pelo governo federal, sob o argumento da necessidade de se fazer justiça social. Por outro, favoreceu-se francamente o crescimento do ensino superior privado de modo a que, na prática, a privatização acontecesse por mecanismos não previstos no próprio discurso dos dirigentes da política educacional”. (Vieira, 1991, 157)

De acordo com Germano (1992), deve ser estimulada a criação de universidades particulares, prestando-lhe o governo auxílios, a fim de assegurar nelas vagas para os alunos pobres.

Essa visão elitista e sectária pode ser observada, claramente, no relatório do professor Rudolph Atcon, membro da Usaid, concluído em 1966, que aponta explicitamente para a privatização das universidades, “porque é um fato inegável que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública”. (Germano Apud Atcon, 1966, p. 82)

Foram várias as iniciativas pós-64 no sentido de uma ampla reestruturação no ensino. Os Decretos-lei 53, de 18 de novembro de 1967 e 254, de 28 de fevereiro de 1967, introduziram as primeiras medidas da Reforma Universitária, “com vistas ao pleno aproveitamento das vagas e à racionalização das atividades acadêmicas, à adoção

do ciclo básico e à organização de departamentos, agrupando as disciplinas afins de determinada área de conhecimento”.

De acordo com Cunha (1988, p.22) “ a concepção de universidade calcada nos modelos norte-americanos não foi imposta pela USAID, com a conivência da burocracia da ditadura, mas, antes de tudo, foi buscada, desde fins da década de 40, por administradores educacionais, professores e estudantes , principalmente aqueles com um imperativo de modernização e, até mesmo , da democratização do ensino superior em nosso país. Quando os assessores norte-americanos aqui desembarcaram encontraram um terreno arado e adubado por suas idéias”.

Vale a pena ressaltar que uma das preocupações da reforma era relacionar educação e mercado de trabalho, e o sistema educacional deveria preparar a força de trabalho para o sistema produtivo, de acordo com a Teoria do Capital Humano.

Entretanto todas as reformas que estavam sendo implantadas se sustentavam nas seguintes bases:

*“... 1) Controle político e ideológico da educação escolar, em todos os níveis [...] 2) Estabelecimento de uma relação direta e imediata, segundo a “Teoria do Capital Humano”, entre educação e produção capitalista e que aparece de forma mais evidente na reforma do ensino do 2º. grau, através da pretensa profissionalização. 3) Incentivo à pesquisa vinculada à acumulação de capital. 4) Descomprometimento com o financiamento da educação pública e gratuita, negando, na prática, o discurso de valorização da educação escolar e concorrendo decisivamente para a corrupção e privatização do ensino, transformada em negócio rendoso e subsidiado pelo Estado. Dessa forma, o Regime delega e incentiva a participação do setor privado na expansão do sistema educacional e desqualifica a escola pública de 1º. e 2º. graus, sobretudo.” (Germano, 1992, p.105)*

Nesse sentido, o Congresso Nacional, já mutilado pelas cassações e imobilizado pelo bipartidarismo, aprovou a Lei 5540/68, que viria a ser a espinha dorsal da Reforma Universitária. Além de incentivar a privatização, criou a departamentalização dando

fim às cátedras “O sistema de cátedras garantia aos professores das universidades públicas estabilidade no emprego e liberdade de ensino, e as congregações de catedráticos decidiam, em cada faculdade, todos os assuntos que não colidiam com as normas e a legislação federais.” (Bastos, s/d). Por outro lado, criou também a matrícula por disciplinas, instituindo o curso parcelado por meio do regime de créditos.

De acordo com Ghiraldelli Jr. (1990, p.176), “assim, o departamento, como uma agência autônoma e completamente arbitrária, passou a oferecer as disciplinas aos cursos; necessidades puramente corporativas, vindas dos departamentos, acabaram, então, provocando o inchaço dos currículos dos cursos, retirando dos estudantes o necessário horário livre para estudar.”. [...] “A consequência disso foi a inevitável fragmentação do trabalho escolar e, ainda, a dispersão dos alunos pelo sistema de créditos provocando a despolitização e a impossibilidade de organização estudantil a partir do núcleo básico que era a turma”, Adotou-se o vestibular unificado e classificatório. Essa lei também determinava a instituição regular dos cursos de pós-graduação e consagrava a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão.

Por outro lado, uma forma incipiente de extensão universitária já estava em curso em algumas instituições, como na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, desde 1966, por meio da criação do Centro Rural Universitário de Treinamento e Ação Comunitária (Crutac). Nesse mesmo ano, em consequência do “Primeiro Seminário de Educação e Segurança Nacional”, surge o Projeto Rondon, de cunho basicamente ideológico.

Em nível nacional, esse projeto foi uma expressão distorcida de extensão, envolvendo estudantes universitários em programas de assistência e educação. Pode-se presumir que, pelo seu caráter ideológico, buscava-se principalmente o envolvimento do estudante universitário, catequizando-o nos moldes do regime autoritário.

Antes de 68, somente algumas universidades e poucos centros de pesquisa eram responsáveis pelas pesquisas realizadas no país e o número de professores com pós-graduação, principalmente doutorado, era reduzido, o que dificultava o desenvolvimento da área. A promulgação da Lei 5540/68 mudou o perfil do acadêmico brasileiro, transformando principalmente as universidades públicas em um espaço de produção científica e tecnológica.



Como resultado da Reforma Universitária, ampliou-se de forma notável a rede de ensino superior privada<sup>2</sup>, visando a oferecer uma oportunidade de acesso a cursos superiores para a grande massa de alunos que não obtinham êxito nos vestibulares das instituições públicas. Uma oportunidade questionável, uma vez que “coube aos desfavorecidos pagar para a obtenção de um diploma – em geral de 2ª. categoria – e sustentar os grupos empresariais privados que atuam no campo educacional.” (Germano, 1992, p.128)

A instituição do concurso vestibular também foi outro fator de incentivo à ampliação da rede privada de ensino. Uma tentativa de “modernizar o país” tornou-se um instrumento elitista e excludente, porque, ao conter o aumento das vagas do ensino público e liberar a criação de cursos e vagas nas particulares, o Governo garantiu à elite<sup>3</sup> o acesso ao ensino público<sup>4</sup>, nas instituições federais, e “empurrou” os menos favorecidos (comumente menos preparados) para um ensino de qualidade duvidosa na iniciativa privada.

Germano (1992, p.148) resume bem o significado da Reforma de 68, “uma violência à inteligência”, ainda que significasse uma “renovação”, “ao mesmo tempo que o Estado exercia o mais severo controle político-ideológico da educação, possibilitava, contraditoriamente, o exercício da crítica social e política não somente do regime político vigente no país, mas também do próprio capitalismo no âmbito universitário.”.

Na verdade, essa Reforma não só alterou significativamente o cenário do Ensino Superior no Brasil, mudou a estrutura do poder no interior da universidade, extinguindo as cátedras, mas também concretizou a indissociabilidade: ensino, pesquisa e extensão e estabeleceu uma carreira docente, com progressão por titulação, estimulando assim a qualificação dos professores.

---

<sup>2</sup> “Multiplicaram-se as vagas em escolas superiores particulares, de forma a permitir, em muitos casos, a existência de sobra de vagas nessas escolas. Se antes de 1969 a maior parte das vagas em escolas superiores eram públicas e gratuitas, hoje são particulares e pagas.”

<sup>3</sup> “Por elite entende-se, em um primeiro momento, a aristocracia agrária que comandou a economia do país por décadas. Tal elite, contudo foi se compondo ao curso dos anos por grupos não ligados diretamente ao setor agrário-exportador, mas também ocupantes do topo da pirâmide social (mineradores, grandes comerciantes, membros da burocracia estatal, burguesia industrial). Nota-se, ao longo da história do Brasil, que os grupos dirigentes da vida política econômica e social permaneceram com um perfil muito semelhante.” (Santos, 1998, p. 252)

<sup>4</sup> “O forte processo de estratificação social ocorrido desde o período colonial privilegiou um pequeno grupo, o qual tinha acesso a todas as benesses e favores, inclusive o controle do acesso à educação de nível superior.” (Santos, 1998, p. 252)

É importante salientar que alguns aspectos contribuíram para a expansão do ensino superior, destacando-se entre eles o aporte de recursos para a ampliação da estrutura até então existentes e a construção de novos campi universitários através do PROGRAMA MEC-BID, a implantação do PROGRAMA CONCRETIDE que possibilitou um crescimento de 72,5% do número de horas aulas contratadas no Sistema Federal de Ensino e a instituição do concurso vestibular. Já o setor privado foi beneficiado com a isenção de impostos e financiamentos por intermédios de bancos oficiais a juros subsidiados, provocando um aumento considerável no número de instituições de ensino, cuja expansão, efetivada a partir da Reforma Universitária de 1966, será abordada no tópico a seguir.

## ***1.2 – A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO***

A expansão do ensino superior brasileiro se dá a partir da Reforma Universitária de 1968 e das reformas realizadas pelo Governo Militar na economia brasileira no período 1964/1967.

A primeira metade da década de 70 retrata o surto de crescimento econômico coincidente com o mergulho do País na ditadura militar, um período marcado por vertiginosa expansão do sistema de ensino superior brasileiro, como podemos observar isto claramente na tabela 1.1. que nos dá uma visão de como esta expansão se realizou a partir da Reforma Universitária. Num período de dez anos (1968-1978) o número de alunos matriculados no ensino superior brasileiro passa de 278.295 para 1.225.557. Temos aí, um crescimento de 340%, enquanto por outro lado, o número de docentes passa de 44.706 para 98.172, apresentando um crescimento de 119,6%.

O número de vagas oferecidas no período 1970/1997 cresce de 145.000 vagas para 699.198, com uma evolução de 382,2%, e o número de concluintes do ensino superior passa de 64.049 para 274.384, crescendo 328,4%.

Na década de 70, o número de alunos matriculados apresenta um crescimento de 208,3 %, passando de 425.478 alunos em 1970 para 1.311.799 alunos em 1979. Neste período o número de docentes cresce apenas 88,6 %, passando de 54.389 em 1970 para 102.588 em 1979.

Com relação às vagas oferecidas nesse período, elas apresentaram um crescimento de 177,7 %, passando de 145.000 vagas em 1970 para 402.694 vagas em 1979.

Na década de 80, o número de alunos matriculados cresce apenas 10,3 %, enquanto o número de vagas cresce 15,9 % e o número de docentes cresce 16,6 %.

De acordo com Braga e Tramontim (1991, p.53), “A bem da verdade, contudo, o sistema superior ao chegar a década de 80, já tinha esgotado boa parte de sua capacidade de expansão, quando se toma como referência os contingentes de egressos do 2º grau. Isso vale dizer que o aproveitamento dos alunos que ultrapassaram o 2º grau foi quase total, e a expansão ulterior dos cursos de graduação passa a ficar na dependência de igual expansão dos graus anteriores”.

Do nosso ponto de vista, dois outros fatores contribuíram para a estagnação do sistema do ensino superior brasileiro na década de 80:

- a) a limitação de recursos, não permitindo a expansão do sistema público federal;
- b) os instrumentos que proibiram a abertura de novos cursos e vagas

Podemos perceber claramente, ao analisar os dados da tabela 1.1, que a partir de 1993, o sistema de ensino superior brasileiro volta a crescer, apresentando no período 1993/1997, um crescimento de 22% no número de alunos matriculados, 21% no número de docentes e 27,4% no número de vagas oferecidas.

Podemos constatar ainda, que a partir de 1993, o sistema de ensino superior brasileiro volta a crescer, apresentando no período 1993/1997 um crescimento de 22% no número de alunos matriculados, 21% no número de docentes e 27,4% no número de vagas oferecidas.

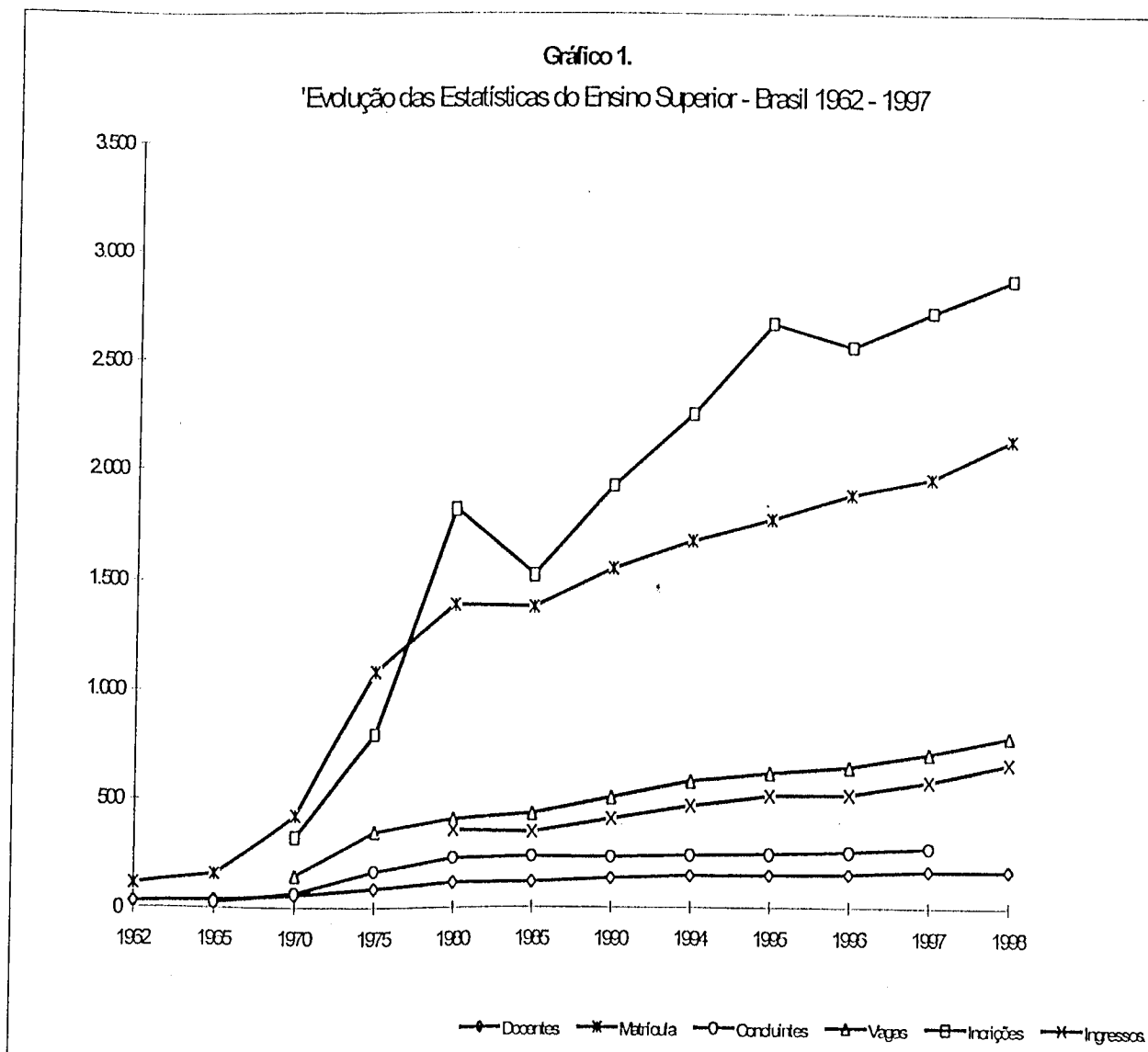
**Tabela 1.1**

Evolução das Estatísticas do Ensino Superior - Brasil 1968 - 1997

Ano	Docentes (A)	Matrícula (B)	(B/A)	Concluintes	Vagas Oferecidas (C)	Inscrições (D)	(D/C)	Ingressos
1968	44.706	278.295	6,2	35.947	nd	nd	nd	nd
1969	49.547	342.886	6,9	44.709	nd	nd	nd	nd
1970	54.389	425.478	7,8	64.049	145.000	328.931	2,3	nd
1971	61.111	561.397	9,2	73.453	202.110	400.958	2,0	nd
1972	67.894	688.382	10,1	96.470	230.511	449.601	2,0	nd
1973	72.951	772.800	10,6	135.339	261.003	574.708	2,2	nd
1974	75.971	937.593	12,3	150.226	309.448	614.805	2,0	nd
1975	83.386	1.072.548	12,9	161.183	348.227	781.190	2,2	nd
1976	86.189	1.096.727	12,7	176.475	382.418	945.279	2,5	nd
1977	90.557	1.159.046	12,8	187.973	393.560	1.186.181	3,0	nd
1978	98.172	1.225.557	12,5	200.056	401.977	1.250.537	3,1	nd
1979	102.588	1.311.799	12,8	222.896	402.694	1.559.094	3,9	nd
1980	109.788	1.377.286	12,5	226.423	404.814	1.803.567	4,5	356.667
1981	113.899	1.386.792	12,2	229.856	417.348	1.735.457	4,2	357.043
1982	116.111	1.407.987	12,1	244.639	421.231	1.689.249	4,0	361.558
1983	113.779	1.438.992	12,6	238.096	nd	nd	nd	nd
1984	113.844	1.399.539	12,3	227.824	nd	nd	nd	nd
1985	113.459	1.367.609	12,1	234.173	430.482	1.514.341	3,5	346.380
1986	117.211	1.418.196	12,1	228.074	442.314	1.737.794	3,9	378.828
1987	121.228	1.470.555	12,1	224.809	447.345	2.193.861	4,9	395.418
1988	125.412	1.503.555	12,0	227.037	463.739	1.921.878	4,1	395.189
1989	128.029	1.518.904	11,9	232.275	466.794	1.818.033	3,9	382.221
1990	131.641	1.540.080	11,7	230.206	502.784	1.905.498	3,8	407.148
1991	133.135	1.565.056	11,8	236.377	516.663	1.985.825	3,8	426.558
1992	134.403	1.535.788	11,4	234.267	534.847	1.836.859	3,4	410.910
1993	137.156	1.594.668	11,6	240.269	548.678	2.029.523	3,7	439.801
1994	141.482	1.661.034	11,7	245.887	574.135	2.237.023	3,9	463.240
1995	145.290	1.759.703	12,1	254.401	610.355	2.653.853	4,3	510.377
1996	148.320	1.868.529	12,6	260.224	634.236	2.548.077	4,0	513.842
1997	165.964	1.945.615	11,7	274.384	699.198	2.711.776	3,9	573.900

Fonte: MEC/INEP/SEEC

O gráfico 1.1 mostra a evolução do Ensino Superior brasileiro no período de 1962 a 1997, evidenciando o crescimento das variáveis: nº de docentes, nº de alunos matriculados, nº de vagas oferecidas, nº de concluintes, nº de ingressantes e nº de inscrições no vestibular.



Com relação ao Sistema Federal de Ensino Superior, podemos dizer, que de fato, ele se constituiu a partir da década de 60, conforme dados da tabela 1.2, pois até o final da década de 50, existiam apenas sete Universidades Federais, enquanto na década de 60 o sistema passou a contar com 25 universidades apresentando um crescimento de 257,1%; em 1974 o número de IFES chega a 41, sendo 31 universidades e 10 estabelecimentos isolados de ensino.

No período 1980-1997 o Sistema Federal de Ensino Superior esteve estagnado em relação ao número de instituições (56 no seu total), alterando somente o perfil das mesmas. Tendo em vista que em 1980 existiam 34 universidades e 22 estabelecimentos isolados, em 1997 o número de universidades passa para 39 e o número de estabelecimentos isolados para 17. Havendo, portanto, um crescimento de 14% em relação ao número de universidades e uma redução do mesmo percentual em relação aos estabelecimentos isolados, o que se observa é que neste período cinco estabelecimentos isolados foram transformados em universidades.

Tabela 1.2

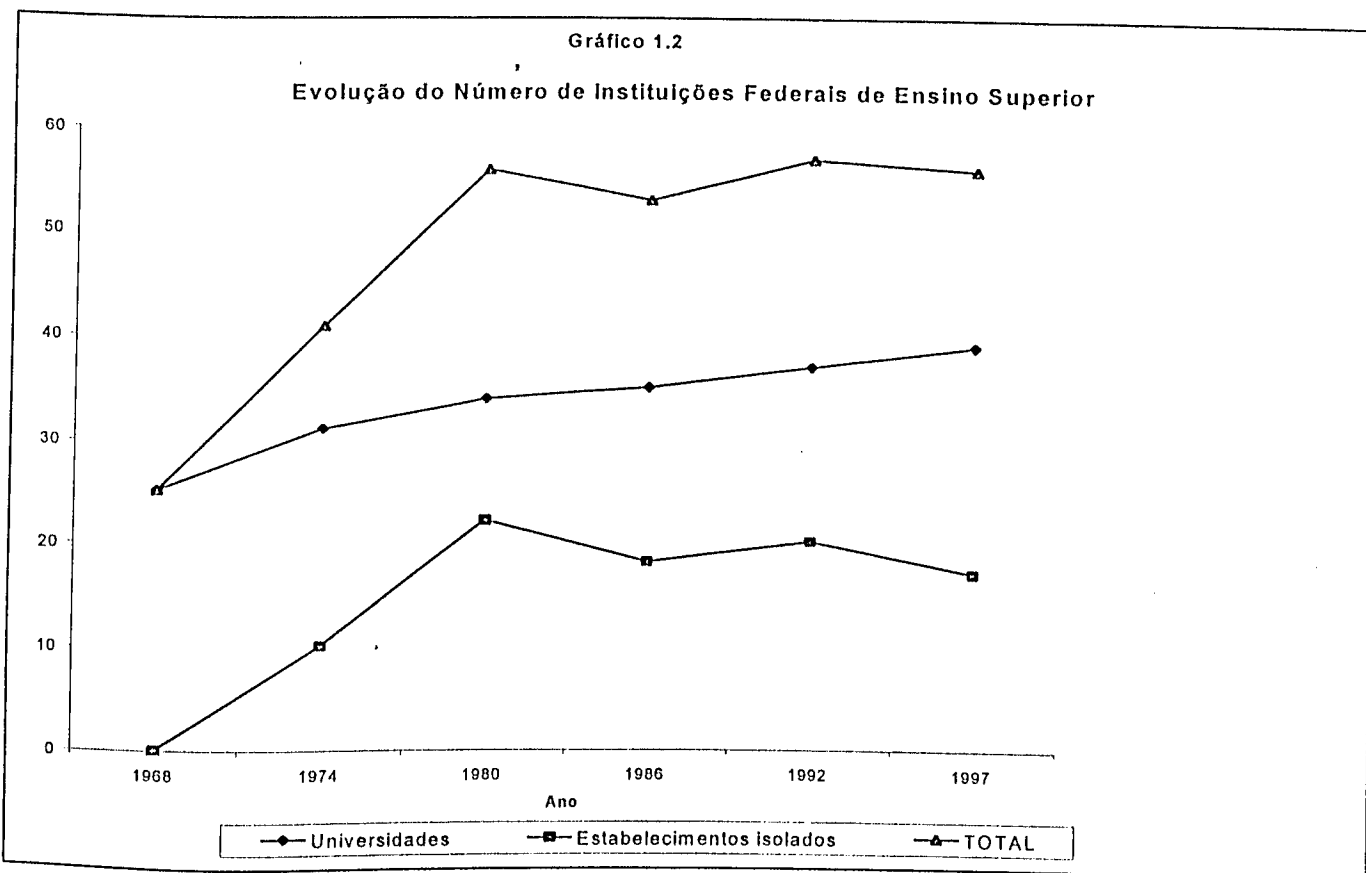
## Evolução do Número de Instituições Federais de Ensino Superior

Brasil 1968-1997

Ano	Universidades	Estabelecimentos isolados	TOTAL
1968	25	nd	25
1974	31	10	41
1980	34	22	56
1986	35	18	53
1992	37	20	57
1997	39	17	56

Fonte: MEC/INEP/SEEC

O gráfico 1.2 mostra a expansão do número de IFES's no período de 1968 a 1997.



A tabela 1.3 nos mostra a evolução do número de alunos matriculados no Sistema Federal de Ensino Superior no período 1974/1997, apresentando um crescimento de 77,2%.

Podemos constatar ainda que no período 1974/1979, em apenas cinco anos, houve um crescimento de 38,1%, enquanto que na década de 80 houve uma estagnação, e o número de alunos matriculados em 1989 era praticamente o mesmo de 1979, apresentando um discreto crescimento de 2,2%. No período 1990/1997 o número de alunos matriculados volta a crescer a partir de 1993, e apresenta um crescimento de 31,5%.

Tabela 1.3

Evolução do número de alunos matriculados no Sistema Federal de Ensino Superior

1974 / 1997

Ano	Nº de alunos matriculados	Tx. de crescimento c/ relação ao ano anterior (%)
1974	223.344	-
1975	246.807	10,51
1976	254.313	3,04
1977	277.100	8,96
1978	300.331	8,38
1979	308.523	2,73
1980	316.715	2,66
1981	313.217	-1,10
1982	316.940	1,19
1983	340.118	7,31
1984	326.199	-4,09
1985	326.522	0,10
1986	325.734	-0,24
1987	329.423	1,13
1988	317.831	-3,52
1989	315.283	-0,80
1990	300.867	-4,57
1991	320.135	6,40
1992	325.884	1,80
1993	344.387	5,68
1994	363.543	5,56
1995	367.531	1,10
1996	388.987	5,84
1997	395.833	1,76

FONTE: Elaboração própria

FONTE SECUNDÁRIA:

1974 - MEC/DAU - Relatório anual 1974 - Brasília

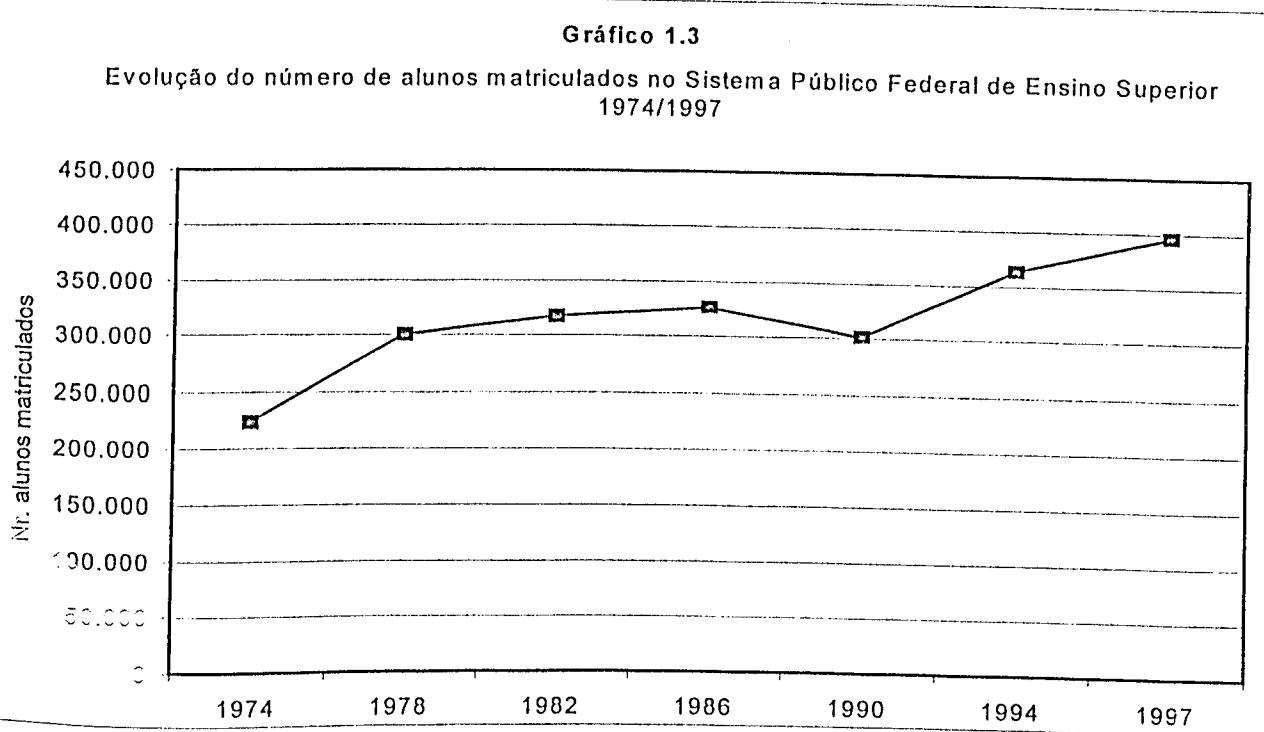
1975/1978/1979 - Aspectos do perfil dos IFESs - MEC/SESU - Brasília 1981

1980/1997 - Evolução do Ensino Superior de Graduação - 1980/1998

MEC/INEP - Brasília 2000



O gráfico 1.3 mostra a expansão do número de alunos matriculados no Sistema Público Federal de Ensino Superior no período de 1974 a 1997.



A tabela 1.4 apresenta a evolução do corpo docente referente ao período de 1974/1997, por regime de trabalho e qualificação. Ao analisarmos esta tabela, constatamos que no período 1974/1980 houve um crescimento de 58,4% no número de docentes.

Cabe ainda observar que houve um crescimento de 72,0% no período 1974/1997, correspondendo a uma taxa de 1,3% ao ano. No período 1974/1980 esta variável apresenta um maior crescimento, salientando um aumento de 58,4% no número de docentes, enquanto no período 1990/1997 o número de docentes cresce 2,9%, um inexpressivo crescimento.

Cumprе salientar que a partir de 1991 com a implantação do regime jurídico único, aumentam significativamente os processos de pedidos de aposentadoria em virtude dos benefícios da nova lei, que permitia a aposentadoria integral, muitas vezes superior ao salário na ativa.

Por outro lado, o governo federal não autoriza a contratação de docentes nas vagas daqueles que aposentaram, principalmente no período 1991/1993.

Com relação ao regime de trabalho dos docentes, a implantação do PROGRAMA CONCRETIDE<sup>5</sup>, em 1970, foi o grande responsável pela expansão da variável horas aulas contratadas que, no início, era de 644.708 horas contratadas, passando para 1.112.376 horas em 1979, apresentando um crescimento de 72,5% em apenas 5 anos.

Esse programa teve um prazo curto de duração. Em 1976 com a implantação do Plano de Classificação do Magistério – Ensino Superior, a contratação e as alterações de regime de trabalho passaram a ser de responsabilidade da própria instituição, que se encarregava de:

- a) fixar e ampliar a capacidade docente instalada nas universidades federais, promovendo desta forma uma melhoria na qualidade do corpo docente, que a partir daí poderia se dedicar somente à instituição,
- b) absorver docentes egressos de cursos de pós-graduação, em regime de tempo integral com ou sem dedicação exclusiva,
- c) conceder aos docentes atividades de chefia de departamento ou coordenadorias de cursos, de regime de 40 horas com ou sem dedicação exclusiva,
- d) atualizar categorias funcionais dos docentes, através de concursos de títulos e provas ou conclusão de cursos de mestrados e doutorados.

Outro fato que merece destaque foi a elaboração em 1974 do PNG-Plano Nacional de Pós Graduação e que tinha por objetivo:

- a) intensificar as atividades de pesquisa, e em conseqüência, propiciar o desenvolvimento científico e tecnológico do país,
- b) capacitar o corpo docente das universidades,

A implantação do Plano Nacional de Pós Graduação veio contribuir para melhoria da qualidade do ensino ao permitir o afastamento do docente para realização de cursos de mestrados e doutorados, recebendo salário e como complemento uma bolsa

<sup>5</sup> O PROGRAMA CONCRETIDE foi criado em 1969, através do decreto nº 64.086/69 e veio regulamentar o novo regime de trabalho dos docentes, tendo início em 1970, com a criação da CONCRETIDE ( COMISSÃO COORDENADORA DO REGIME DE TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA) , que funcionava em nível do Ministério da Educação aprovando o ingresso dos docentes no novo regime de trabalho. O decreto também estabeleceu a criação de uma comissão no âmbito das universidades para estudar e propor o enquadramento dos docentes no PROGRAMA CONCRETIDE. Foi criada então a COOPERTIDE ( COMISSÃO PERMANENTE DO REGIME DO TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA), que analisava os pedidos de mudança do regime dos docentes dentro da instituição, aprovava o plano da instituição e encaminhava à CONCRETIDE para análise e aprovação.

de estudo. Desta forma, houve uma corrida dos docentes para entrarem no programa de pós graduação.

Quando analisamos a tabela 1.4, referente ao item qualificação, podemos constatar que no período 1974/1991, o número de docentes com títulos de mestres e doutores passou de 4.635 para 36.754, representando um crescimento de 537,3%.

As implantações do Plano Nacional de Pós Graduação e do PROGRAMA CONCRETIDE nas Instituições Federais de Ensino Superior foram medidas de importância fundamental para a profissionalização do professor universitário e para a formação do quadro de pesquisadores nas universidades.

Tabela 1.4

Evolução do número de docentes do Sistema Federal de Ensino Superior  
por regime de trabalho e qualificação

1974/1997

Ano	Nº total de docentes	Total de docentes 40 + D.E.	Número de mestres doutores
1974	26.524	6.427	4.635
1975	27.833	8.952	nd
1978	38.306	21.098	8.304
1979	40.158	24.222	14.294
1980	42.010	28.988	nd
1981	43.734	29.278	nd
1982	43.866	32.552	16.853
1983	42.974	nd	nd
1984	41.818	34.356	18.342
1985	42.087	nd	nd
1986	42.768	36.113	nd
1987	44.179	nd	nd
1988	44.548	36.302	21.340
1989	43.397	38.053	22.712
1990	44.344	39.223	24.066
1991	43.404	36.754	23.657
1992	41.564	nd	nd
1993	42.304	nd	nd
1994	43.556	nd	nd
1995	44.486	nd	nd
1996	42.110	nd	nd
1997	45.611	38.623	29.541

FORTE : Elaboração própria.

FORTE SECUNDÁRIA :

1974 - MEC/DAU - Relatório anual 1974 - Brasília

1975/1978/1979 - Aspectos do perfil das IFES's - MEC/SESU - Brasília 1981

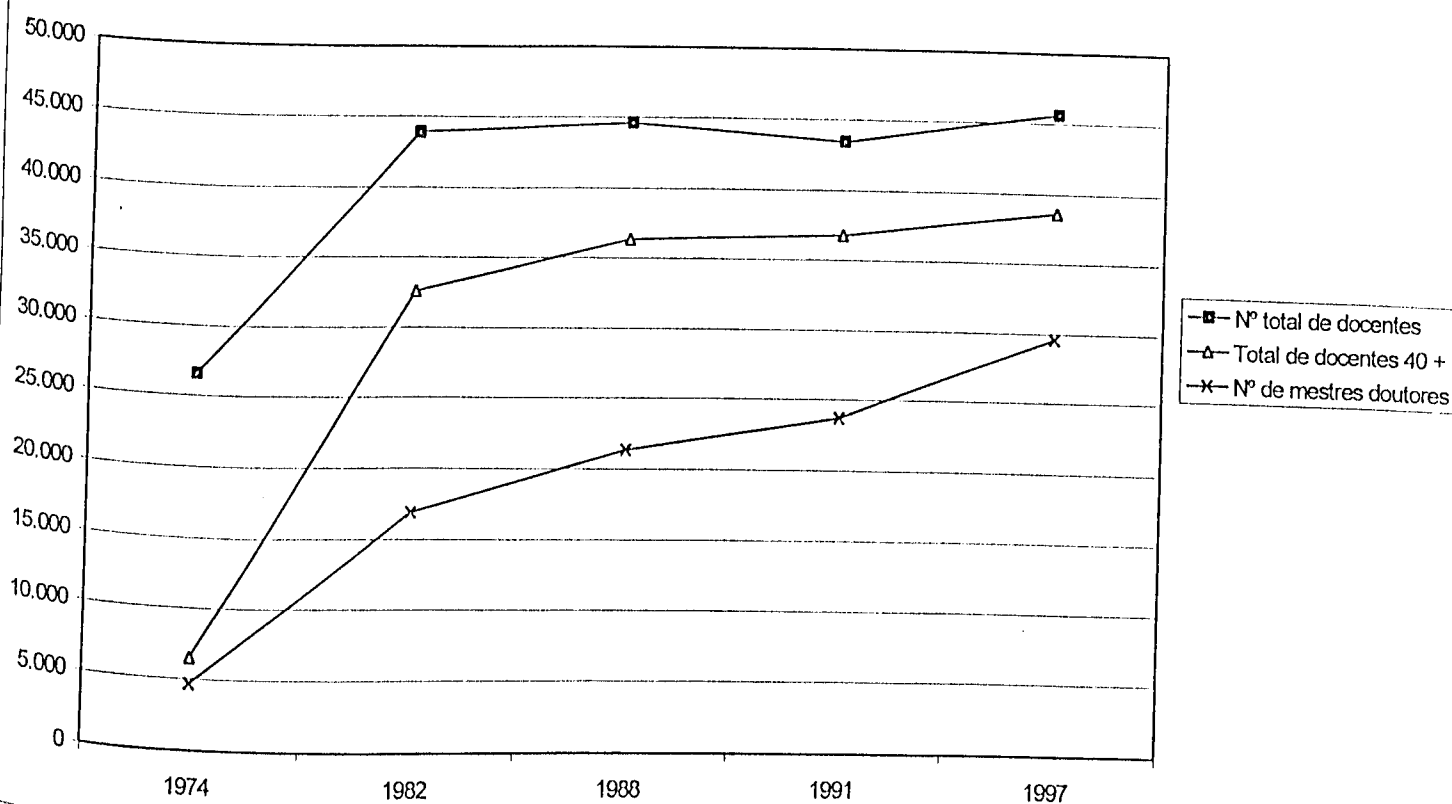
1980/1997 - Evolução do Ensino Superior de Graduação - 1980 / 1998

MEC/INEP - Brasília 2000

O gráfico 1.4 mostra a evolução do número de docentes por regime de trabalho e titulação no período de 1974 a 1997.

Gráfico 1.4

Evolução do número de docentes do Sistema Federal de Ensino Superior por regime de trabalho e qualificação - 1974/1997



Os dados da tabela 1.5 nos permitem constatar a expansão do Sistema Federal de Ensino Superior no período 1988/1997. O número de alunos matriculados cresceu apenas 24,5%; em compensação, o número de vagas oferecidas e o de ingressantes apresentaram uma taxa de crescimento 51,5% e 49,7%. Essa retomada de crescimento é fruto de um entendimento entre o Governo federal e as universidades públicas, em que

*"O Ministério da Educação negociou com as universidades federais um acordo para reduzir despesas e aumentar gradativamente a oferta de ensino noturno... Em consequência da solicitação de aumento da oferta de cursos noturnos, houve uma retomada de expansão de vagas, materializada no aumento de dez mil vagas no biênio, 1990-1991." (Batista, 1993, p. 14)*

Embora as vagas das escolas públicas de 3º. Grau tenham sido pouco ampliadas, o que permitiu a proliferação de escolas particulares, de qualidade duvidosa, o Governo Federal fez significativos investimentos em pesquisa, possibilitando ao setor público abrigar em seus quadros, pessoal altamente qualificado, sendo 90% dos 16.939, doutores e 80% dos 27.753, mestres brasileiros. Isso demonstra que as escolas de nível superior da iniciativa privada, com exceção das Universidades Católicas, não se dedicam à pesquisa, nem investem na qualificação do seu quadro docente e melhoria dos cursos que oferecem.

TABELA 1.5

DADOS DA EXPANSÃO DO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR – PERÍODO  
1988-1997

VARIÁVEIS	ANO 1988	ANO 1997	1997/1988 %
Número de alunos matriculados	317.831	395.833	24,5
Número de vagas oferecidas	54.722	82.920	51,5
Número de alunos ingressantes	57.703	86.387	49,7

FONTE: Elaboração própria

FONTE SECUNDÁRIA : 1980/1997 - Evolução do Ensino Superior de Graduação - 1980 / 1998

MEC/INEP - Brasília 2000

Apesar de todos esses avanços, o Ensino Superior brasileiro continuou reforçando a exclusão<sup>6</sup>, uma vez que o percentual de alunos ingressantes no 1º. grau que conseguiram acessar o 3º grau foi sempre muito baixo, menos de 6% no início da década de 80. Desses, a grande maioria só conseguia ingressar em escolas particulares de Ensino Superior (Piletti e Piletti, 1995), o que na prática, quer dizer:

*Na transição do 2º grau para o ensino superior ocorre a diferenciação entre os jovens oriundos de famílias de baixa renda e os jovens de maior poder aquisitivo; as vagas para as escolas publicas acabam ficando com os ex-alunos dos caros colégios particulares, enquanto os demais têm que se submeter aos altos*

<sup>6</sup> “Constatamos, portanto, que a política de ensino superior não se constituiu em instrumento de equidade social, como se propunha, mas ao contrário, de conservação da estrutura de desigualdade... Em 1988, mais de 62% dos aprovados no vestibular da Fuvest haviam feito o 2º. grau em escolas particulares... Isso demonstra o descaso do Estado com a rede pública de 1º. e 2º. graus freqüentada por alunos que, em sua grande maioria, têm origens nas classes subalternas.”. (Germano, 1992, p. 152-3)

*custos do ensino superior em escolas particulares, normalmente de qualidade inferior” (Santos, 1998, p. 249)*

Ao final do Governo militar, a herança deixada para o Governo de transição democrática, em 1984, foi de significativa desordem, com elevada taxa de analfabetismo, evasão e repetência escolar no 1º grau e uma rede pública sucateada, com professores mal remunerados e despreparados.

Em relação ao Ensino Superior, foram significativos os avanços na área de pesquisa, o que implicou a formação de um quadro altamente qualificado dentro das universidades públicas brasileiras, ainda que não tenham sido ampliadas as vagas oferecidas nos concursos vestibulares.

Por outro lado, houve um espantoso aumento no número de faculdades particulares, muitas vezes autorizadas sem muito rigor, tendo em vista, tão-somente, a ampliação de vagas para atender à demanda dos alunos que concluíam o nível médio, fatos perfeitamente verificáveis ao analisarmos a tabela 1.6, que nos dá uma visão abrangente da evolução do sistema de ensino superior privado, em termos de número de estabelecimentos, ofertas de vagas, número de alunos matriculados e concluintes no período 1968/1997.

Em 1968 o sistema de ensino superior privado brasileiro contava com 277 instituições de ensino, passando para 644 instituições em 1978, com um crescimento de 132,5%. No período 1978/1988 há uma estagnação em todo o ensino superior brasileiro e neste período o número de instituições no sistema privado é reduzido para 638. Já no período 1988/1997 o sistema cresce bem mais lento do que na década de 70, e apresenta um crescimento de 9,2%, passando para 689 o número de instituições de ensino em 1997.

Das 689 instituições de ensino superior privadas, 73 são universidades, 90 são faculdades integradas ou centros universitários e 526 são estabelecimentos isolados de ensino, representando 76,3% do número total das instituições que compõem o sistema privado.

Em 1968, o Sistema de Ensino Superior privado oferecia 39.756 vagas, passando para 296.635 vagas em 1978, verificando uma expansão bastante considerável de

---

641,6% em apenas 10 anos. No período 1978/1988 o número de vagas apresentou um crescimento de apenas 4,8%, um reflexo da estagnação do ensino superior brasileiro, na década de 80.

Entre 1988 e 1997, há um crescimento de 61% no número de vagas oferecidas, chegando o sistema privado ao final de 1997 com 505.377 vagas, representando 72,3% de todas as oferecidas no sistema de ensino superior brasileiro.

No que diz respeito ao número de alunos matriculados, podemos constatar um crescimento de 552% no período 1968/1978, passando de 119.637 para 780.200 alunos matriculados no sistema privado.

Já no período 1978/1988, há um crescimento insignificante de apenas 17,7%, enquanto entre 1988 e 1997 o número de alunos matriculados tem uma evolução de 29,2%. Podemos, observar ainda que o sistema de ensino superior privado foi o responsável em 1997, por 61% do número de alunos matriculados, fato que demonstra a grande expansão verificada no setor privado a partir da década de 70.

No que concerne ao número de concluintes, o período 1968/1978 registrou uma evolução de 1.110,8%, passando de 10.173 em 1968 para 123.170 alunos concluintes em 1978, enquanto o período 1978/1988 apresentou um crescimento 21,7% e entre 1988 e 1997 o número de concluintes cresceu apenas 12,3%.

Em relação à variável docente, podemos observar que esta apresentou no período 1968/1978 um aumento de 196,7%, passando o número de docentes de 14.917 em 1968 para 44.257 docentes em 1978. Entre 1978 e 1988 o crescimento do número de docentes foi de 24,3%, enquanto no período 1988/1997 o número de docentes cresceu 47,9%, chegando ao final de 1997 com 81.373 docentes.

Ao analisarmos o comportamento das variáveis contidas na tabela 1.6, constata-se o enorme crescimento do número de vagas, principalmente na rede privada e que, como alguns setores esperavam, esse crescimento não foi contido pela Reforma Universitária de 1968<sup>7</sup>. Ao contrário, no caso das faculdades particulares, houve um indisfarçado estímulo, visando a acomodar a demanda dos estudantes egressos do nível médio.

<sup>7</sup> "A opção da Reforma Universitária de 1968, pretendendo implantar o modelo organizacional e institucional da 'universidade de pesquisa' não consegue parar o movimento de expansão, na direção do setor privado, dos estabelecimentos isolados..." (Braga e Tramontim, 1991, p.55)



Por outro lado, os dados desta tabela também revelam que a notável expansão verificada na década de 70, já não é a mesma na década de 80. A grande expansão, que vinha ocorrendo, começa a decair provocando quedas nas taxas de crescimento de número de alunos matriculados, número de vagas oferecidas e redução de instituições, em decorrência das agregações de escolas isoladas em faculdades integradas.

O período 1981/1987 é marcado pela estagnação do sistema de ensino superior brasileiro, apresentando taxas negativas de crescimento no período 1981/1986, em relação a 1980.

A estagnação dos anos 80 se verificou principalmente em virtude das medidas tomadas pelo Governo Militar, que a partir de 1975, procurou conter a expansão do sistema através da edição de decretos, proibindo a criação de novos cursos e abertura de vagas.

Alguns autores entendem que essa estagnação ocorre em virtude de o sistema do ensino de 3º grau chegar nos anos 80 já esgotado em boa parte da sua capacidade de expansão, quando se toma como referência os contingentes de egressos do 2º grau. Nessa linha de raciocínio, compreendem que houve uma satisfatória absorção e, para que fosse retomada a expansão do ensino superior, seria necessária uma reestruturação do nível médio.

Essas expressivas taxas de crescimento observadas na análise das variáveis constantes da tabela 1.6 nos permitem visualizar como ocorreu a expansão do sistema de ensino superior privado, e ainda que esta se realizou em maior magnitude na década de 70, consequência da Reforma Universitária implantada em 1968.

**TABELA 1.6**  
**EXPANSÃO DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR PRIVADO - 1968/1997**

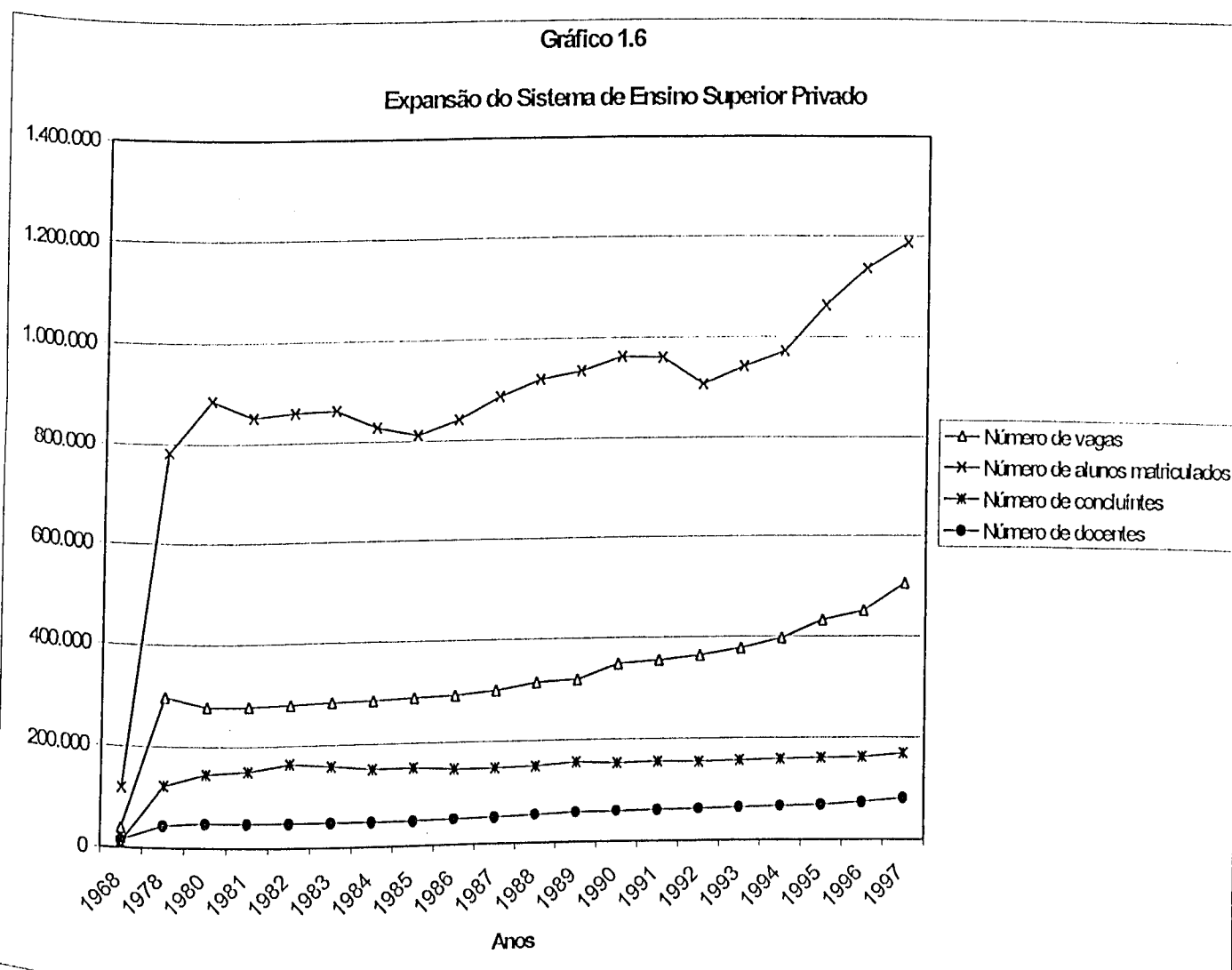
ANOS	Número de instituições	Número de vagas	Número de alunos matriculados	Número de concluintes	Número de docentes
1968	277	39.756	119.637	10.173	14.917
1978	644	296.635	780.200	123.170	44.257
1980	682	277.874	885.054	145.475	49.451
1981	617	278.050	850.982	150.637	48.980
1982	614	280.098	859.599	163.432	49.664
1983	615	nd	862.303	157.419	48.975
1984	609	nd	827.660	150.674	49.599
1985	626	289.208	810.929	151.729	49.010
1986	592	292.055	840.564	147.357	49.966
1987	613	299.578	885.590	147.845	51.872
1988	638	313.946	918.204	149.922	55.023
1989	682	318.164	934.490	155.428	57.934
1990	696	347.775	961.455	152.352	59.737
1991	671	354.157	959.320	155.106	61.012
1992	666	363.799	906.126	154.077	62.161
1993	652	377.051	941.152	155.387	64.562
1994	633	396.682	970.584	158.025	66.197
1995	684	432.210	1.059.163	159.450	69.022
1996	711	450.723	1.133.102	160.404	73.654
1997	689	505.377	1.186.433	168.302	81.373

FONTE: Elaboração própria

FONTE SECUNDÁRIA : 1968/1997 - Evolução do Ensino Superior de Graduação - 1980 / 1998

MEC/INEP - Brasília 2000

O gráfico 1.6 mostra a expansão do ensino superior privado em relação ao número de instituições, vagas, alunos matriculados, concluintes e docentes no período de 1968 a 1997.



O censo do ensino superior realizado pelo INEP-MEC em 1998, nos mostra como está constituído o sistema de ensino superior privado.

Em 1998 o sistema de ensino superior privado conta com 764 instituições de ensino superior, representando 78,5% do número de instituições existentes em todo o sistema. Podemos observar ainda que o sistema de ensino privado é constituído por 595 estabelecimentos isolados, 93 faculdades ou centros universitários e 76 universidades.

Como se pode observar, os estabelecimentos isolados representam 77,9% do sistema, as faculdades ou centros universitários, 12,2% e as universidades, apenas 9,9%,

o que evidencia que o sistema privado não está disposto a investir, mas sim a ter retorno o mais rápido possível.

Outro fato registrado pelo censo é que a maioria das instituições de ensino se concentram nas regiões mais desenvolvidas; a região sudeste tem 58,6% das instituições de ensino instaladas no país; em segundo lugar vem a região sul com 13,5%, a região nordeste em terceiro, com 12,7%, a região centro-oeste em quarto, com 11,1% e em último, a região norte, com apenas 4,1%.

Com relação ao número de alunos matriculados, a região sudeste tem 58,4% dos alunos matriculados em todo o sistema, a região sul conta com 19,7%, a região nordeste, com 14,6%, a região centro-oeste, com 7,7% e a região norte, com apenas 4%. Podemos observar ainda, que em relação ao número de alunos matriculados, a região sul possui o maior percentual de alunos que estudam no interior da região, com 67,2%, enquanto a região norte apresenta o menor percentual de interiorização, com apenas 9,9% dos alunos.

Portanto, fica clara a associação inversa entre desenvolvimento das regiões e a concentração de instituições e alunos matriculados nas capitais.

Na década de 90, já com o Governo Collor, o Brasil passa a adotar políticas com vistas a diminuir o tamanho do estado, mas é a partir de 1994, com o Governo Fernando Henrique Cardoso, que as idéias do “Consenso de Washington” tomam corpo, privatizando várias empresas e inúmeros serviços. Nesse sentido, entraram para a pauta de privatização do Governo federal as instituições de Ensino Superior. Dando-lhes o nome de “organizações sociais”,<sup>8</sup> o governo procura uma forma de se desobrigar de mantê-las. Por outro lado, faz parte do seu projeto intensificar os fomentos “à expansão do setor privado que, atualmente, encontra-se, como afirma Durham, bem organizado”, revelando a sua contradição - não ter o propósito de privatizar as universidades federais.

Na verdade, as organizações sociais,

*“Segundo a terminologia do Plano Diretor da Reforma do Estado... inserem-se no programa de publicização das atividades não exclusivas do Estado, objetivando criar um setor público não*

<sup>8</sup> “... reguladas pela Lei 9637, de 15.05.1998. São elas pessoas jurídicas de direito privado, sob forma de associação ou de fundação, sem fins lucrativos. Não fazem parte da Administração Pública, nem a Indireta, tampouco a Direta. Sua vinculação ao Estado é dada nos termos do contrato de gestão, firmado com vistas a estabelecer os termos da parceria entre o Poder Público e a entidade privada. A qualificação e a desqualificação de uma entidade como organização social é feita pelo Poder Executivo, ambas por meio de procedimento administrativo...”

*estatal. Porém, as organizações sociais são entidades privadas, embora de fins não lucrativos. Assim a transformação de uma pessoa ou órgão da Administração Pública em organização social implica, sim, neste sentido, a sua privatização". (UFMG, Autonomia Universitária, 1999, p. 8)*

A reforma do Estado e a proposta de transformação das universidades em organizações sociais, têm como fator principal a redução do financiamento do Sistema Federal de Ensino Superior, dentro da visão de um Estado Mínimo, indo de encontro às propostas do Banco Mundial expressas no documento publicado em 1993, intitulado "La Enseñanza Superior las Leciones Derivadas de la Experiencia". Para compensar a redução do financiamento, o governo acena com instrumentos, como a autonomia financeira, orçamento global, que teria como objetivo a busca de novas fontes de financiamento, o que dentro da visão do governo seria uma alternativa para que as IFES, com o volume atual de financiamento, pudessem se manter.

A Reforma Universitária implantada em 1968, aliada a outros fatores como o processo de urbanização do país na década de 50 e a uma demanda maior do sexo feminino em relação ao curso superior, foram os grandes responsáveis pela expansão do ensino superior brasileiro.

Por outro lado, a Reforma Universitária trouxe consigo novas atividades a serem desenvolvidas pelas IFES, entre elas, a pesquisa e a extensão. A expansão do Sistema Federal de Ensino Superior em termos de alunos matriculados, docentes, funcionários, área construída, implantação de cursos de pós graduação, aliada às mudanças relacionadas à qualidade, à implantação do regime de trabalho e à qualificação dos docentes são fatores determinantes para uma necessidade maior de recursos para financiar o sistema, antes mesmo da reforma.

Neste capítulo, procuramos evidenciar a influência da Reforma Universitária sobre a expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior. Podemos constatar que a implantação do PROGRAMA CONCRETIDE, juntamente com o Programa MEC/BID foram dois aspectos importantes, que possibilitaram a expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior.

Assim, o PROGRAMA CONCRETIDE possibilitou o crescimento da carga horária docente no período 1974/1997 em 500%, contribuindo desta forma para a expansão do sistema, como também criando condições para que outras atividades passassem a ser desenvolvidas no âmbito das universidades federais, como a extensão e a pesquisa, que ganharam dimensão a partir da reforma universitária e da implantação do Plano Nacional de Pós Graduação.

Por outro lado, o Programa MEC/BID- convênio firmado com o BID, propiciou a expansão da área física construída, através da construção e ampliação dos campi universitários, permitindo desta forma o atendimento a um maior número de alunos..

A tabela 1.2 nos mostra claramente, que no período 1974/1980 o número das instituições federais de ensino superior apresenta um crescimento de 36.6%, passando de 41 instituições em 1974 para 56 instituições em 1980 e que este crescimento se verifica em maior grau no período em que os recursos do MEC/BID estiveram disponíveis para a execução dos projetos de construção e ampliação dos campi universitários.

No capítulo seguinte, abordaremos as referências normativas do financiamento do ensino superior brasileiro, buscando enfatizar não só o financiamento da educação, os diversos modelos de financiamento e as fontes alternativas de financiamento da educação, como também o modelo de financiamento e o sistema de distribuição de recursos adotado no Brasil. Além disso, serão abordados também as pressões exercidas pelos organismos internacionais e as reformas propostas pelo governo FHC, que irão influenciar diretamente o financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior.

## CAPÍTULO II

### AS REFERÊNCIAS NORMATIVAS DO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

Este capítulo, dividido em quatro seções, tem por objetivo apresentar as referências normativas ao financiamento do ensino superior brasileiro, buscando evidenciar os diversos modelos de financiamento, as fontes alternativas de recursos, o modelo de financiamento e o sistema de distribuição de recursos adotados no Brasil, as influências dos organismos mundiais, as reformas propostas pelo Governo FHC e suas conseqüências para o financiamento do Sistema Federal de Ensino Superior.

Na primeira seção, tratamos do financiamento da educação onde procuramos abordar, a evolução dos estudos sobre a economia da educação, a partir da Segunda Guerra, quando a Teoria do Capital Humano ganha vulto. Posteriormente, veio a preocupação dos organismos internacionais com o volume de recursos necessários para financiar a educação.

Na segunda seção, fazemos uma resenha sobre os modelos e fontes alternativas de financiamento da educação, enquanto na terceira, abordamos o modelo de financiamento e de distribuição de recursos adotados no Brasil e os problemas que as instituições federais de ensino superior enfrentam não só com a limitação de recursos, mas também pela forma com que são alocados os recursos.

Na quarta seção, tratamos da influência dos organismos mundiais, das reformas propostas pelo Governo FHC e de suas conseqüências para o financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior, buscando evidenciar as pressões dos organismos internacionais com vistas à adoção das diretrizes estabelecidas pelo “Consenso de Washington”.

#### **2.1- O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

A preocupação com o financiamento da educação é antiga. Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*, editada em 1776, já demonstra o interesse pelo tema quando faz

uma reflexão sobre os gastos das instituições para a educação da juventude, e trabalha o assunto dentro da ótica de que o governo só deveria financiar aqueles estudantes que não pudessem custear seus estudos, cabendo-lhes a decisão de escolha sobre o tipo de escola que pretendiam freqüentar: pública ou privada.

Dentro dessa ótica, FRIEDMAN (1962, p.83 à 100) no seu livro “Capitalismo e Liberdade”, discute o papel do governo no financiamento da educação e propõe que existam somente universidades privadas, e que ao estado caiba o papel de financiar o aluno, tendo este a liberdade de escolha.

A partir da Segunda Guerra Mundial, os estudos sobre o financiamento da educação tomam impulso em virtude, principalmente, da expansão de matrículas nos diversos níveis de ensino. Diante deste quadro, foram realizadas muitas pesquisas sobre o assunto, principalmente nos países desenvolvidos, surgindo um novo campo nos anos sessenta, o da Economia da Educação.

De acordo com Velloso (1999, p.1), a Economia da Educação, disciplina em que se desenvolveram os estudos sobre o financiamento do ensino, começou a ter identidade própria a partir dos trabalhos de Shultz (1963) “The Economic Value of Education” e de Becker (1964) “Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education”. Por vários anos, Shultz foi o seu principal divulgador, cabendo a Becker a densidade teórica da disciplina.

Outra obra importante na década de 60 foi a de Charles Benson (1961) - intitulada “A Economia da Educação Pública”, que na verdade trata do setor privado e não do público em regime de livre competição.

Por outro lado, Benson desejava examinar os problemas da educação pública, que podiam ser formulados em termos financeiros ou econômicos. Duas grandes questões eram por ele exploradas, a primeira indagava como as escolas, operando como uma atividade pública descentralizada ( nos Estados Unidos da América), poderiam obter recursos suficientes para cumprir as missões a elas atribuídas. A segunda preocupava-se com a eficiência nos gastos, qualquer que fosse o volume de recursos alocados para o financiamento das escolas. Ainda que de menor importância, o autor se preocupava, na época, com a equalização das oportunidades educacionais.

Como se pode ver, a proposta de Benson pode ser analisada sobre as seguintes perspectivas:



- a) a da receita, fonte de financiamento, ou ainda da captação dos recursos, indagando a proposta de como e onde obter as verbas;
- b) a dos gastos, ou das despesas, com ênfase na eficiência, já que a questão da eficiência no emprego dos recursos, habitualmente se faz presente na teoria econômica em suas diversas vertentes;
- c) a da equidade, com destaque par a questão da equalização das oportunidades educacionais que naquela época já integravam a agenda de financiamento da educação.

A proposta de Benson procurava respostas para os problemas do financiamento que pudessem ser adotadas pelos Estados e Municípios na solução dos problemas vivenciados nesta área.

Dentro da linha de argumentação do capital, os autores citados entendiam que o financiamento público do ensino justificava-se pelo fato de a educação resultar em consideráveis benefícios sociais, diferentes dos benefícios privados.

Observa-se que na lógica da análise adotada, nem todos os benefícios gerados pela educação destinados à sociedade seriam adequadamente apropriados ou aferidos pelo dito sistema de preços. Os salários das pessoas, por exemplo, não refletiam todos os benefícios sociais que a escolaridade traria para o corpo social o que para a sociedade, resultaria em ineficiência ou distorções na identificação do recurso para o ensino.

Por outro lado, entendia que sendo a educação obrigatória como uma condição de cidadania, justificava-se então a destinação de verbas públicas para a educação e as redes públicas do ensino por parte do Estado. Com o passar dos anos, diversificaram-se os modelos de análise do financiamento da educação.

Segundo Velloso (1999, p.5), na década de 80, a questão do custo-aluno ganhou destaque, não só em virtude de ter sua origem básica na economia da educação, cujo tema dos custos sempre foi matéria do dia-a-dia, mas também quando se declinavam as receitas públicas.

Observa-se neste período que, concernente ao financiamento do ensino superior, as propostas das agências financeiras internacionais tomam corpo, assim como o debate sobre as relações entre resultados de avaliações de instituições e a alocação de recursos público. O item da conexão entre avaliação e recursos, assim como o tema da privatização constituíram-se nas duas principais inovações das agendas dos estudos das políticas de financiamento do ensino a partir de 80 até o final dos anos 90.

Conforme Velloso (1999, p.6), principalmente na América Latina, uma nova abordagem dos estudos do financiamento da educação ganha vulto, a economia política do financiamento, que colocava no cerne das análises as ações praticadas pelo Estado antes e no momento, tendo como ponto de partida a sua responsabilidade para com o financiamento do ensino público.

Com relação aos anos 90, os estudos sobre financiamento tiveram como preocupação o nível de recursos necessários a fim de que um dado sistema pudesse se manter, embora esta questão jamais tenha sido respondida a contento. Por outro lado, mantiveram a preocupação, a eficiência e equidade na distribuição de recursos.

Na década de 90, foram realizados vários estudos na área, entre eles destacam-se os seguintes:

a) Documentos de Política para el Cambi y el Desarrollo em la Educacion Superior, Paris, 1995-UNESCO.

b) Stevem Klees "Ressource allocation and social choice in education: the need for alternative criteria and process". Florida State University, Florida 1.993.

c) J.Salmi, "Perspectives on the financing of higher education" Higler Education Policy, 5, 1992, pp.3-19.

d) Reimers, Fernando, "Deuda externa y financiamiento de la educacion-su impacto em latinoamérica, UNESCO, Santiago do Chile, 1990.

e) Banco Mundial "La Ensenanza Superior las Leciones Derivadas de la Experiencia", 1993.

De acordo com Velloso (1994, p.4), nos estudos referentes ao financiamento do ensino superior passam a ser reconhecidas pelo menos duas abordagens. Uma, adotada nos Estados Unidos, cuja as principais formas de financiamento para o ensino superior consistem num sistema de dotações e empréstimo concedidos diretamente aos estudantes e cujo montante está relacionado inversamente à renda familiar, e a outra

adotada na Europa e na maioria dos países em desenvolvimento, cuja maior parte dos custos da educação pós-secundária, incluída a manutenção dos estudantes, sendo as verbas destinadas às instituições de ensino, financiadas pelo governo.

Neste período, a redução do crescimento na maioria dos países desenvolvidos e a queda da renda per capita verificada nos países em desenvolvimento provocaram a mudança na direção original dos estudos sobre o financiamento do ensino. Os países da América Latina sofreram fortes pressões das agências financeiras internacionais e dos países emprestadores para reduzir os gastos públicos, privatizar empresas públicas e, nas atividades custeadas pelo Estado, encontrar novas fontes de recursos, observando as recomendações explícitas do Banco Mundial, publicado em 1993 através do documento intitulado "La Enseñanza Superior las Lecciones Derivadas de la Experiencia".

Por outro lado, as agências financeiras internacionais, como o Banco Mundial-BIRD e mais tarde o Banco Interamericano para o Desenvolvimento-BID, passaram a ter destacados papéis na formulação de agenda dos estudos e das políticas de financiamento.

Mas o papel destes bancos, principalmente do Banco Mundial, não se restringiram somente a patrocinarem pesquisas sobre o financiamento da educação, mas interferiram diretamente nas políticas de educação, principalmente dos países em desenvolvimento, condicionando os empréstimos para estes países à recuperação dos custos ou à cobrança de anuidades.

Neste período, houve o surgimento de uma variável nova na discussão do tema financiamento da educação, a avaliação, proposta que esteve ligada a projetos de governos néo-conservadores ou néo-liberais, como os de Thatcher, na Inglaterra e o de Reagan, nos Estados Unidos, bem como das agências financeiras internacionais, principalmente no que concerne ao financiamento do ensino superior.

Diante da limitação de recursos públicos para financiar a educação, surgiu a necessidade de se buscarem fontes alternativas de financiamento, realizando-se alguns estudos com vistas a identificar modelos e fontes alternativas de financiamentos, fatos que serão abordados tópico seguinte.

## 2.2- *MODELOS E FONTES ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.*

Levy (1998,p.35-60), no seu artigo **Financiamento Privado versus Financiamento Público de La Educación Superior: las políticas norte americanas** desde una perspectiva comparativa, com o objetivo de servir de balisamento nos Estados Unidos por ocasião da revisão das políticas relativas ao financiamento das instituições de ensino superior, numa perspectiva comparativa, apresenta uma análise de cinco modelos de financiamento da educação superior:

Modelo I- chamado de “público centralizado”, tendo em vista a centralização pelo Governo Federal, na qual são raras as IES financiadas com recursos privados. Os recursos que financiam o Sistema de Ensino Superior são tradicionalmente públicos, oriundos do sistema tributário. Os ministérios desempenham importante papel na distribuição de fundos, tanto para cada uma das instituições, como dentro delas. Este tipo de modelo é adotado em quase toda a Europa Ocidental e na África, em grande parte das ex-colônias francesas.

Modelo II- chamado de “público autônomo”, cujas características de financiamento estão baseadas na alocação de recursos públicos e privados destinados a financiarem as Instituições de Ensino Superior. Neste modelo de financiamento, predomina a participação dos recursos públicos no total do financiamento do ensino superior, e as Instituições têm papel importante na distribuição interna e interinstitucional de recursos, com a participação de órgãos intermediários entre os Estados e o Sistema de Ensino Superior. Podemos destacar como enquadrados neste modelo a Austrália, a Grã-Bretanha, Israel, Nova Zelândia e a Nigéria.

Modelo III- chamado de “homogêneo”, tem por características a existência das instituições públicas e privadas, financiadas pelo poder público, como é o caso da Bélgica, Canadá e Holanda.

Modelo IV- denominado de “distintivo minoritariamente privado”, no qual o setor privado é responsável por menos de 50% dos alunos matriculados no sistema e as instituições públicas são mantidas com recursos públicos. Este tipo de modelo predomina principalmente nos países da América Latina.

Modelo V- denominado de “distintivo majoritariamente privado”, onde o sistema privado é responsável por mais de 50% dos alunos matriculados no ensino superior. Neste modelo as instituições privadas têm como fonte de recursos a cobrança de anuidades e as instituições públicas são totalmente financiadas com recursos públicos. São exemplo deste modelo, os sistemas vigentes no Brasil, Japão e Índia

Com relação às fontes de financiamento, existem vários estudos com propostas alternativas para viabilizar o financiamento da educação, principalmente nos países em desenvolvimento, que enfrentam sérias crises fiscais e financeiras. Com relação a estes estudos, procuramos destacar o de Vahl, um dos mais completos, e que será destacado a seguir.

Segundo Vahl (1993, p.155), ao se analisarem as fontes de financiamento, estas devem ser feitas de acordo com a origem de recursos e dentro do enfoque de que as fontes devem ser agrupadas em quatro grupos:

Grupo1- Fonte de Recursos Públicos

Grupo2-Fonte de Recursos Privados

Grupo3- Fonte de Recursos Mistos

Grupo4- Fontes de Recursos Aportes Especiais

Ao analisar o financiamento da educação via recursos públicos, o autor considera como uma fonte tradicional de financiamento do ensino superior os recursos públicos oriundos da receita fiscal. Este tipo de financiamento, principalmente nos países em desenvolvimento, vem sofrendo nas últimas décadas sérias restrições diante da escassez de recursos.

Com relação ao Grupo2 - Recursos Privados, geralmente os recursos são originários da cobrança de anuidades, em que o aluno paga através de recursos próprios

ou via crédito educativo. Uma importante fonte de financiamento tem sido, hoje, a prestação de serviços pelas instituições de ensino.

Ao analisar a classificação do Grupo3 – Recursos Mistos, o autor cita como possíveis fontes de financiamento, os impostos sobre atividades profissionais que consistiriam na cobrança de uma taxa a ser recolhida dos profissionais egressos do ensino superior, para posteriormente destiná-las às próprias IES. Segundo o autor, esta seria uma fonte mista, porque tanto participam os recursos públicos como os privados, ou seja, a lei que cria o imposto gera um fundo público, mas como o fundo é arrecadado dos profissionais no exercício de suas atividades, então refere-se a recursos privados.

Outro tipo de receita seria a cobrança de Imposto Especial das Empresas que trabalham com profissionais que possuem nível superior.

Discordamos de Vallh, quando ele classifica que a receita oriunda destes impostos constituiria uma fonte de financiamento misto. Se a receita tem origem na arrecadação de impostos, este tipo de receita é do grupo1- Recursos Públicos. Dentro deste grupo estão incluídos também os recursos provenientes de isenção tributária, muito utilizado por empresas que apóiam determinadas universidades, mediante doações e como contrapartida podem abater estes gastos na dedução do imposto de renda.

Em alguns países, os recursos recebidos via doações por Universidades são significativos, como é o caso dos Estados Unidos, tendo em vista que naquele país já é costume as pessoas físicas ou empresas destinarem quantias consideráveis para as Instituições de Ensino ou Pesquisa em forma de doações.

Com relação ao Grupo4 - Recursos de Aportes Especiais, podemos destacar a forma de cooperação internacional. Entre as agências deste gênero que atuam no Brasil, podemos destacar a USAID, UNESCO, UNICEF, BID, BIRD, OEA etc. Pode-se observar que ao longo dos anos, esta forma de financiamento vem se tornando quase inexistente, tendo em vista as exigências impostas pelas agências financeiras.

No caso brasileiro, a questão do financiamento do ensino superior estaria resolvido, se o Orçamento da União estivesse entre 45% a 50% do PIB, como é o caso dos Estados Unidos, da Austrália e de alguns países da Europa. Como se pode ver, com um orçamento a esse nível e com a utilização de novas tecnologias educacionais, o

Sistema Público Federal de Ensino Superior poderia ter uma expansão considerável no número de alunos matriculados.

Brunner apud Durham (1998, p.10) aponta como o grande culpado pela crise do financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior o modelo incrementalista, que exige ano após ano incremento no volume dos recursos destinados ao Sistema, conseguindo êxito somente quando há um crescimento continuado da economia, portanto, capaz de suportar estes acréscimos de recursos.

No tópico seguinte iremos abordar o critério de distribuição de recursos no Brasil e as dificuldades encontradas pelas IFES na gestão de seus orçamentos.

### ***2.3- O MODELO DE FINANCIAMENTO BRASILEIRO E O SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS***

A crise de financiamento do Estado em várias partes do mundo coloca um problema novo nas relações das universidades com o Governo, que é o provimento público do ensino superior. Há evidências de uma limitação progressiva de recursos para as universidades, não apenas na América Latina, mas também em muitos países europeus, independente da natureza da política econômica.

No Brasil, a partir da metade da década de 80, com a ruptura do padrão de financiamento internacional vigente e com a transferência de dívida do setor privado para o setor público, houve um aumento significativo no contingenciamento dos gastos sociais.

Em função disto, vêm sendo adotadas várias medidas de limitação de gastos com recursos originários do tesouro, tendo em vista os diversos ajustes adotados neste período, sobretudo com vistas a garantir pagamento dos juros da dívida em prejuízo de projetos nas áreas sociais e de desenvolvimento.

Nos países europeus a limitação ocorreu de outra maneira, na forma de transferência e gestão de recursos públicos. A Inglaterra, por exemplo, adotou o critério do **parâmetro quantitativo** para definir o financiamento das universidades, premiando as que conseguiam melhor desempenho acadêmico e penalizando aquelas que não atingiam os índices mínimos exigidos pelo Governo.

Neste caso, o modelo de alocação de recursos utilizados na Inglaterra tem como fundamento básico os indicadores estatísticos, tais como números de alunos formados, número de projetos executados etc sem preocupação direta com os dados qualitativos. Para efeito de clareza, entende-se que os indicadores expressam, de algum modo, qualidade.

Na França adotou-se o **modelo de gestão** entre o Governo e as universidades, modelo que tem por princípio alocar os recursos com base no planejamento apresentado pelas próprias instituições.

No Brasil, até o ano de 1991, foi adotado um modelo similar ao francês, que consistia na elaboração das propostas orçamentárias pelas Instituições de Ensino, apresentadas ao Ministério da Educação e posteriormente discutidas com os representantes das IFES.

A partir de 1992, adotou-se o critério histórico de financiamento em que os técnicos da Secretaria do Planejamento da Presidência da República apresentavam ao Ministério da Educação o montante de recursos destinados a financiar suas atividades e seus projetos para cada exercício.

Com esses dados, o Ministério procurava alocar os recursos de acordo com as políticas traçadas para os diversos programas. A parte relativa ao financiamento do ensino superior era distribuída mediante critérios históricos, o que para exemplificar, implica que uma universidade, com participação de 2,5% nos recursos destinados ao financiamento do ensino superior no ano de 1990, tendo nos anos subsequentes o mesmo índice, independente de suas necessidades efetivas.

Cabe observar que o critério histórico não leva em consideração as especificidades das IFES, sobretudo os diferentes estágios de desenvolvimento, não permitindo um planejamento de médio e longo prazos.

Nas décadas de 80 e 90, as Instituições Federais de Ensino Superior tiveram que conviver constantemente com problemas para executar seus orçamentos, tendo em vista que esses sofrem dois tipos de limitações importantes:

- a) Demora de aprovação por parte do congresso, sujeito à influência de partidos políticos;
- b) Subestimação dos valores previstos, decorrentes da inflação vigente.



A partir de 1994, embora os efeitos nefastos da inflação tenham diminuído, passa-se a enfrentar as exigências da estabilização monetária, com o contingenciamento dos recursos.

Hoje, os recursos destinados ao ensino superior para as universidades estão distribuídos da seguinte forma: 90% dos recursos são para custeio das despesas com pessoal e os outros 10% para as despesas de manutenção das instituições e investimentos.

Em 1998, para atender às exigências do FMI, o Governo, em seu ajuste fiscal, “premiou” o orçamento do Executivo, inclusive as universidades, com um limite para execução de Outros Custeios e Capital, de somente 95% do valor constante da lei orçamentária.

A limitação do financiamento do ensino superior por parte do governo federal, nos últimos anos, vem tornando quase impossível gerir uma universidade, porque os recursos alocados no orçamento das IFES, muitas vezes não chegam a cobrir os gastos com a manutenção geral da instituição, o que quer dizer que os recursos do tesouro não permitem que a instituição possa desenvolver algum projeto que entenda seja de suma importância para ela.

Segundo Durham (1998, p 16), a Lei de Diretrizes e Bases aprovada nos anos 50, no que concerne ao financiamento público do ensino superior, tinha como princípio que o Estado seria o responsável pelos investimentos para a criação e manutenção das grandes universidades públicas e gratuitas, aquelas que aliassem o ensino à pesquisa, política correta, tendo em vista que este tipo de Instituição era e ainda é necessário para o desenvolvimento social de um país.

De acordo com Durham (1998, p.13), há que se assinalar a crise do financiamento do ensino superior público brasileiro, que decorre de seu crescimento absoluto e relativo, assim como da complexidade crescente das funções que as universidades desempenham.

Nesse sentido, Durham (1998,13) considera que a evolução das universidades de instituições funcionais para multifuncionais foi de fundamental importância para o desenvolvimento econômico, social e cultural da sociedade moderna. Entretanto, a manutenção destas características implica aumentos constantes dos custos do sistema de ensino superior. Observa-se que mesmo nos países desenvolvidos, a conjugação de

pesquisas e ensino superior de massa tem provocado crise de financiamento. No Brasil, onde as universidades públicas são responsáveis por 90% das pesquisas realizadas no país, o aumento dos custos é mais intenso.

Ao nosso ver, vários foram os fatores que determinaram a necessidade de um maior aporte de recursos, destinados a financiar o Sistema Federal de Ensino Superior, das quais destacamos os seguintes:

a) implantação do PROGRAMA CONCRETIDE - Mudança de regime de trabalho dos docentes, que até recebia por salário hora. A partir da implantação desse programa, os docentes foram enquadrados em regime parcial 20 horas e tempo integral 40 horas e dedicação exclusiva, o que propiciou uma significativa melhoria do salário docente e conseqüente aumento dos gastos com pessoal;

b) implantação da carreira magistério - Foi outro instrumento que propiciou a melhoria do salário do docente e provocou aumento dos gastos com pessoal;

c) construção e ampliação dos campi universitários ( Programas MEC/BID-FAS)- propiciaram o aumento da área física construída sem o devido aporte de recursos para custear a manutenção destas ;

d) a Reforma Universitária - transformou as instituições de ensino em instituições de ensino, pesquisa e extensão, funções bem mais onerosas (exigindo melhor estrutura física, laboratórios específicos, pessoal mais qualificado etc);

e) a expansão do sistema - trouxe consigo a necessidade de contratação de docentes, pessoal técnico administrativo, fatos que contribuem para aumentar os gastos com o sistema.

Diante deste quadro, podemos concluir que o Governo Federal financiou a expansão do Sistema Federal de Ensino em determinado momento (década de 70), mas não se preocupou com o fato de que esta expansão implicaria gastos com sua manutenção.

Além disso, há a considerar que na década de 80, o Sistema Federal de Ensino Superior assume, através de seus hospitais universitários, prestação de serviços, atendimento à população de baixa renda, bem como tratamento de especialidades, cujo atendimento exige equipamentos mais sofisticados, pessoal mais qualificado e com custos que muitas vezes não cobertos pelo Sistema de Saúde, onerando ainda mais o orçamento minguado das universidades.

Os hospitais universitários representam entre 20 e 25% dos gastos das universidades e, sem sombra de dúvida, vieram contribuir para a chamada crise estrutural.

Como se pode observar, além da crise fiscal do estado brasileiro, o Sistema Federal de Ensino Superior teve a partir de 1983 que enfrentar as conseqüências da crise estrutural, que segundo muitos autores, provocada pela expansão do sistema e pela necessidade deste continuar crescendo.

Mas esta é apenas uma face da complexa questão, que ao meu ver, consistiu mais na falta de diretrizes políticas para definir o padrão de financiamento do sistema e na ausência de planejamento e vontade política, com vistas a dotar o sistema de recursos necessários para a manutenção desta expansão.

Apesar do quadro caótico em que se encontram, as universidades federais são responsáveis por 90% de todas as pesquisas produzidas no País e ainda por atendimentos especializados em seus 45 hospitais universitários.

Dentro deste contexto da crise que assola o ensino superior, a primeira discussão que vem à tona é do ensino público pago, que hoje está sendo discutido pelo Governo Federal. Hoje existe no congresso uma proposta de lei - PEC 370, na qual as IFES poderão ser transformadas em organizações sociais. Se aprovada, esta proposta, produzirá mudanças significativas na relação entre as universidades e o governo federal, no que concerne principalmente ao financiamento e ao modelo de gestão, que prevê a autonomia universitária, orçamento global e contratação de pessoal celetistas.

Coerente com sua linha político-ideológica de um Estado Mínimo e controle dos gastos e déficits públicos, o objetivo essencial da proposta do atual Governo é reduzir a participação do Tesouro no financiamento do ensino superior.

É importante salientar que mesmo com a cobrança das mensalidades e vendas de serviços tecnológicos e sociais, o problema do financiamento do ensino superior não estaria resolvido.

Estudos realizados pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES - mostram claramente que estes recursos advindos daquelas receitas seriam suficientes para cobrir apenas 22,4% das despesas com o Ensino Superior.

Estudos realizados pela UNESCO, indicam que os países em desenvolvimento gastam um percentual muito elevado de seu PNB na educação superior pública e mesmo assim, estão muito longe de poder alocar recursos na mesma proporção dos destinados pelos países desenvolvidos.

Uma das preocupações da UNESCO é a de satisfazer as crescentes demandas sociais sobre a Educação Superior e quando os recursos diminuem, é uma tarefa difícil para os países em desenvolvimento, particularmente para aqueles, cujas restrições fiscais derivadas das necessidades de controlar os orçamentos públicos têm sido reforçadas pelas consequências das políticas de ajuste estrutural.

Dando continuidade, no item seguinte, abordaremos as influências dos organismos mundiais e as políticas neoliberais do Governo FHC e sua repercussão sobre o financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior.

## **2.4- A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS MUNDIAIS, AS REFORMAS PROPOSTAS PELO GOVERNO FHC E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O FINANCIAMENTO DO SISTEMA FEDERAL DO ENSINO SUPERIOR**

Atualmente podemos visualizar duas orientações distintas da relação Estado com a universidade no debate contemporâneo sobre o ensino superior. Uma delas é da UNESCO, que enfatiza a necessidade do financiamento do Estado para o desenvolvimento da universidade. A outra orientação é a do Banco Mundial e do Banco

Interamericano de Desenvolvimento, que defendem uma maior autonomia financeira das universidades e prioriza, no ensino superior, as instituições privadas, por entender que estas seriam mais flexíveis às demandas do mercado.

Em 1995 a UNESCO lança uma publicação intitulada "Documento de política para a Mudança e o Desenvolvimento na Educação Superior", em que trata das tendências principais na educação superior e formula diretrizes políticas neste campo.

Embora admita a ocorrência de inúmeras mudanças no panorama educacional nos últimos anos, esse organismo destaca três tendências principais no sistema de educação superior em todo o mundo:

- a) a expansão quantitativa;
- b) a diversificação das estruturas institucionais;
- c) as restrições financeiras.

Com relação à expansão quantitativa, o aumento do número de alunos matriculados no ensino superior é considerado um fato que ocorreu em todo mundo, tendência que se deve a vários fatores: o crescimento demográfico; os significativos progressos no provimento do ensino primário e secundário, que provocaram o aumento de jovens que desejam ingressar no ensino superior; o crescimento econômico experimentado em muitos países; e a consciência de que o desenvolvimento tem correlação com os investimentos em educação superior.

A segunda tendência indicada pela UNESCO, no que tange à diversificação de estruturas e formas, constata significativa transformação nas estruturas institucionais, nas formas de educação superior, nos métodos de ensino, capacitação e aprendizagem que passam por grandes mudanças em um curto espaço de tempo.

Embora algumas universidades continuem apegadas a antigas tradições, considera-se ainda que os incentivos dirigidos para financiar a diversificação deverão levar em conta a qualidade das instituições e dos programas, a equidade quanto ao acesso e à preservação da missão e função da educação superior, defendendo a liberdade acadêmica e autonomia institucional.

A terceira tendência diz respeito às restrições financeiras, ou melhor, restrições do financiamento. A UNESCO afirma, em documento, a sua preocupação sobre a

permanente demanda da expansão quantitativa da educação superior dentro das linhas e da limitação do seu financiamento.

Constata ainda que a limitação do financiamento tem afetado praticamente todos os centros de educação superior em consequência das políticas de ajuste estrutural. Observa-se também que na maior parte dos casos o aumento do número de alunos não tem correspondido a um aumento de recursos em termos reais.

Muito pelo contrário, as universidades constantemente têm enfrentado problemas de cortes nos orçamentos, prejudicando inclusive programas essenciais para o desenvolvimento do ensino.

Diante desse quadro, a UNESCO entende que atualmente torna-se difícil à educação superior, se manter apenas com os recursos oriundos de fundos públicos.

Com relação à orientação do Banco Mundial, pode ser observado através do documento publicado em 1993, *La Enseñanza Superior las Lecciones Derivadas de la Experiencia*, uma proposição de quatro pontos chaves:

- a) fomento à maior diferenciação das instituições, incluindo o estabelecimento de instituições privadas;
- b) estabelecimento de incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas a participação dos estudantes nos gastos e na vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados;
- c) redefinição da função do governo em relação ao ensino superior;
- d) adoção de políticas que estejam destinadas concretamente a priorizar os objetivos de qualidade e equidade ( Banco Mundial, 1995: p.29)

Na nossa opinião, este documento estimula os incentivos financeiros para o desenvolvimento de instituições privadas e afirma que a autonomia é a chave para o êxito da reforma do ensino superior público, especialmente no sentido de diversificar a fonte dos recursos para a sua manutenção e de utilizar estes recursos de forma mais eficiente.

Como se percebe, a idéia central do documento é a da redução da participação do poder público no financiamento do ensino superior, incentivando as universidades públicas a buscarem novas fontes de financiamento, incluindo aí, a cobrança de anuidades e a prestação de serviço como fontes alternativas de receitas.

A questão da diversificação na atualidade é uma tendência, mas que se deve inspirar na preocupação com a qualidade das instituições. Dentro dessa filosofia, estariam as instituições centradas na educação à distância, com um custo bem inferior.

Com relação à redefinição da função do governo, o cunho principal desta proposta é o da redução da participação do Estado no financiamento do ensino superior.

No que concerne a priorizar os objetivos de qualidade e equidade, fica aqui uma dúvida: como esta proposta pode ser executada, se ela está atrelada à redução de financiamento público?

O Estado Brasileiro vem seguindo os parâmetros do Banco Mundial em relação ao financiamento do Sistema Federal de Ensino Superior, adotando políticas com vistas a reduzir a participação do tesouro no financiamento do Sistema Federal de Ensino Superior.

Podemos perceber claramente que a partir de 1990, com o Governo Collor, o Brasil passa adotar políticas visando à diminuição do aparelho do Estado. Mas é a partir de 1994 que essas idéias florescem com maiores vicissitudes, e a política econômica tem como princípio a contenção dos gastos públicos e a redução da dívida pública. Na verdade, o que podemos constatar é que a política adotada, numa análise mais aprofundada, ajusta-se à concepção de Estado Mínimo, de retirada da responsabilidade do Estado nos setores sociais fundamentais.

Uma das metas principais da política econômica era a diminuição do tamanho do aparelho do Estado, o que de certa forma foi conseguido com a reforma administrativa, cujo objetivo principal era a redução do déficit público.

A reforma do Estado, abrangendo, as reformas administrativa e previdenciária, eram condições "sine qua non" para que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional concedessem empréstimo ao Brasil.

No âmbito do MEC, um conjunto de propostas em relação ao Sistema Federal de Ensino Superior, vem sendo implementado em consonância com as diretrizes propostas pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário

Internacional, no sentido de reduzir a participação do tesouro no financiamento do sistema.

No que concerne ao financiamento do Sistema Federal do Ensino Superior, entendemos que as propostas mais importantes são: a de transformação das universidades em Organizações Sociais; a da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a que trata da Autonomia Universitária.

A idéia central do Programa de Publicização e do Projeto de Organizações Sociais vai ao encontro da redução do aparelho do Estado. O conceito de Organizações Sociais está presente no Documento “Um guia para ministros e dirigentes”, publicado pelo MARE

*“ as atividades publicizáveis são aquelas não exclusivas de Estado, que correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder do Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque “ economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. [...] São exemplos deste setor os serviços de educação, saúde, cultura, pesquisa científica e proteção ambiental”.*

O governo federal baseia-se no pressuposto de que esses serviços ganharão qualidade e “serão otimizados mediante menor utilização de recursos e de forma orientada para o cliente-cidadão”. Assim, o MARE, através do Programa Nacional de Publicização (PNP) e do Projeto de Organizações Sociais, pretende encaminhar a privatização desses setores, acreditando que o Estado poderá ter controle dos mesmos.

De acordo com o Ministro Bresser Pereira, estas organizações precisam ter mais flexibilidade para que possam auto gerenciar-se e auto financiar-se. E para a justificativa sobre as Organizações Sociais, no caso das Universidades, o Ministro ressalta: [...] “ as universidades precisam funcionar através de contratos de gestão com o Estado que, no começo, as financiará na mesma base do que hoje recebe, mas com o tempo serão estimuladas como organizações livres do aparelho estatal a buscar mais recursos externos e, sobretudo, terem direito ao endividamento”.



A proposta da reforma do estado transformaria as universidades em organizações sociais, organizações públicas não estatais, que na verdade, são organizações sociais de direito privado. A autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial que lhe é necessária seria obtida caso ela se transformasse numa organização social. Nessa proposta, o Estado garantiria os recursos básicos para a sua manutenção, devendo o restante ser obtido mediante contratos de gestão, que seriam firmados entre o Estado e a universidade em si.

Nossa opinião é que a proposta de organização social contempla apenas o lado empresarial da instituição universitária e o privilegia, em detrimento da função principal: a acadêmica. Na experiência européia, tais contratos acabaram por tender a conduzir a universidade, ainda que contra sua vontade, a se transformar, cada vez mais, em mera agência de serviço de empreendimentos governamentais.

Observa-se com isso, que assim estarão criadas as condições para o governo se eximir progressivamente de sua responsabilidade quanto à manutenção do ensino superior.

Em 17 de dezembro de 1996, foi aprovada a nova LDB- Lei de Diretrizes e Bases, após tramitar por oito anos no Congresso Nacional, e as questões relativas à Educação Superior estão regulamentadas através do CAPÍTULO IV, pelos artigos 43 a 58, com seus parágrafos e incisos. Os artigos 53, 54 e 55, com os respectivos parágrafos e incisos da Lei de Diretrizes e Bases que disciplinam a autonomia universitária e o financiamento, serão transcritos abaixo, para uma melhor elucidação:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

- I- criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;
- II- fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;
- III- estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

- IV- fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;
- V- elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;
- VI- conferir graus, diplomas e outros títulos;
- VII- firmar contratos, acordos e convênios;
- VIII- aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referente a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;
- IX- administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato da constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;
- X- receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultantes de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

- I- criação, expansão, modificação e extinção de cursos;
- II- ampliação e diminuição de vagas;
- III- elaboração da programação dos cursos;
- IV- programação das pesquisas e das atividades de extensão;
- V- contratação e dispensa de professores;
- VI- planos de carreira docente.

Art.54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para manter as peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico de seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

- I- propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;
- II- elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;
- III- aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referente a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;
- IV- elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;
- V- adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;
- VI- realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;
- VII- efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

Art.55. Caberá à União assegurar anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

Podemos verificar através da leitura do artigo 54 da nova Lei de Diretrizes e Bases, que este define como função das universidades a elaboração de seus orçamentos anuais e plurianuais, o que para nós constitui uma lacuna, visto que este instrumento não estabelece as condições em que será realizada a elaboração desse orçamento.

Com relação à questão da autonomia universitária, o parágrafo 2º do artigo 54 estabelece que as atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com

base em avaliação realizada pelo Poder Público. Neste caso, podemos verificar que a autonomia universitária estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases é discriminatória, uma vez que nem todas as instituições gozarão desse direito, a não ser aquelas que comprovarem alta qualificação, o que ficará a critério de avaliação do Poder Público, critério não foi estabelecido.

Como relação à autonomia, podemos constatar que é uma aspiração antiga. Antes da Universidade do Brasil, a Constituição de 1934 já fazia referência a esse tema, "A universidade, bem como seus estabelecimentos deverão gozar de autonomia jurídica e de plena autonomia administrativa, financeira e didática".

Em todos os momentos da história da universidade brasileira, reiterou-se a importância da sua autonomia. A primeira referência data de 1928, em um documento da Associação Brasileira de Educação – ABE, em que é feita ampla defesa da autonomia, "inerente à própria essência da universidade".

Na II Conferência Nacional da Educação, realizada em Belo Horizonte em 1928, a ABE argumenta que "As universidades deveriam gozar de autonomia integral, garantida pela renda de um patrimônio inalienável, intransferível e insubrogável, doados pelos governos federal e estadual, ou por particulares." (Bastos, s/d)

Em 28 de março de 1934, o Conselho Universitário da Universidade do Rio de Janeiro encaminha à Assembleia Nacional Constituinte um documento em que se pronuncia de forma incisiva a respeito da autonomia universitária:

*"A universidade bem entendida pressupõe didática, administrativa e econômica. O Estado exercerá ação fiscalizadora na criação dos institutos, regulará por lei geral o seu funcionamento, poderá manter delegado seu para controle oficial; a fiscalização maior e mais perfeita caberá entretanto às próprias universidades, que velarão pelo sistema, numa organização interuniversitária." (URJ, 1934, p.54)*

A mais recente tentativa de efetivação da autonomia universitária se iniciou com a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. Além de garantir o padrão de qualidade, consolida os princípios constitucionais da gratuidade do ensino público e da gestão democrática do ensino público, ampliando, em seus artigos 53 e 54, o conceito de autonomia.

*Conforme o artigo 53, item 10, "no exercício da autonomia universitária será assegurado, entre outras atribuições, receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas ou privadas". (Lei 9394/96)*

[...]

*'as universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal". (Lei 9394/96)*

Atualmente, essa discussão chegou a um reducionismo, predominando o financiamento do ensino público superior, principalmente depois da proposta feita pelo Ministério da Educação, em abril de 1999. É a partir de análises dessa proposta que os grupos se divergem, constituindo, basicamente, dois grupos distintos. Aqueles que afirmam:

*"Um modelo de autonomia único, a ser implantado simultaneamente para todo o sistema federal, representa riscos sérios de falência desse sistema e pode ter como resultado a sobrevivência de apenas algumas instituições. Não obstante, a possibilidade de algumas instituições, em função de seu desenvolvimento e grau de maturidade, avançarem nesse processo, servindo, inclusive de 'laboratório' para todo o sistema, representa a garantia de uma transição suave na direção da autonomia, assegurando-se a manutenção do sistema federal, tão fundamental para a sociedade brasileira (UFMG-AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA-DOCUMENTO PARA DISCUSSÃO- P.3-1.999)"*

Apesar da ênfase nessa defesa do financiamento da universidade com recursos do Tesouro Nacional, seus autores se orientam pela mesma "bússola" expressa no Plano Institucional da UFPR (p. 25), "deve ser a defesa da universidade pública, gratuita, de qualidade, leiga e de acesso democrático com base no mérito."

Propõem como base para o debate sobre autonomia o questionamento do modelo de desenvolvimento dependente, porque a autonomia só se dá na medida em que “o modelo brasileiro apontar como prioridade a produção de conhecimento, a formação de recursos humanos e a capacitação científica e tecnológica efetivamente voltadas para o bem-estar da maioria da população”, sua razão de existir. Para isso, é necessário que o Governo federal se comprometa a manter as universidades públicas, que representam 90% da produção científica nacional.

Por outro lado, há os que entendem por autonomia “a faculdade de governar a si próprio; diz-se do ato ou movimento que se realiza sem intervenção de forças ou agentes externos. No caso da universidade, a autonomia significa a capacidade de determinar-se em conformidade com seus próprios princípios”, em conformidade com o art. 207 (conjugado com o art. 206 e o art. 212) da Constituição federal, que compreendem autonomia didático-científica, autonomia administrativa e autonomia de gestão financeira e patrimonial. Entretanto, para os representantes do governo e alguns administradores do Ensino Superior:

*“A autonomia é um privilégio a conquistar caso a caso, com base na avaliação de mérito. Pressupõe responsabilidade e deve ser considerada em diversos graus. A vinculação orçamentária subordina-se ao desempenho institucional. A caracterização da universidade como locus do saber, da liberdade acadêmica e da inteligência, livre do dirigismo, por melhor intencionado que seja, é um pressuposto básico da autonomia.” (Coelho, Maria Francisca Pinheiro. As polêmicas visões da autonomia universitária).*

Sarmiento (1991) entende que a autonomia é um resultado natural da relação universidade-sociedade, uma vez que a sua conquista está “condicionada ao reconhecimento pela sociedade da competência e do valor da instituição”

*“A universidade, como instituição social, terá sua autonomia garantida, na medida em que se comprometer com as questões sociais. Seus compromissos a vincularão ao Estado e/ou à sociedade, dependendo das condições histórico-estruturais.”. (Sarmiento, 1991, p. 141).*

Na verdade, devem ocorrer muitos debates para que fiquem mais claros os limites das propostas de mudanças na universidade, o real significado de autonomia proposta pelo governo<sup>9</sup> e os caminhos por ele apontados como solução da crise em que se encontra o Ensino Superior. Para Bastos (s/d), “falta definição clara e permanente dos objetivos, da organização e dos procedimentos” e, por isso, “o ensino superior brasileiro não satisfaz nem em seus fins, nem em seus meios, nem em métodos e conteúdos, nem em seu funcionamento.”

Talvez este seja o retrato do descompasso entre o atual modelo de universidade (não-autônoma, não-democrática) e a sociedade em que está inserida, economicamente dependente do capital e da tecnologia externos. E esse descompasso só será superado se a reformulação do atual modelo de universidade levar em conta a “inter-relação das instituições com o todo social”, uma vez que “uma instituição social nunca pode, a partir dela mesma, reformular-se profundamente, pois está sempre na dependência das relações sociais que a orientam e a limitam.”

O projeto da autonomia universitária assegura autonomia para contratar e remunerar seus servidores e garante a transferência de recursos públicos mediante orçamento global, algo por que as universidades lutaram. Os orçamentos, hoje divididos em categorias de despesas (rubricas) com montantes que são de difícil alteração, e muitas vezes impossível de serem mudados, como é o caso de mudança entre custeio, capital e pessoal, com a autonomia, seriam globais, sendo a distribuição interna efetuada de acordo com a necessidade da instituição. Outro ponto positivo do projeto é que assegura ainda o repasse em parcelas mensais, em duodécimos.

Um aspecto que ainda deixa dúvida é com relação ao volume de recursos destinados ao financiamento do Sistema Federal de Ensino Superior. O projeto estabelece, que dos recursos dos impostos vinculados pelo artigo 212 da Constituição, uma parcela, 75%, destes, seja destinada para o ensino superior, sendo 5% destinados ao fomento do Ministério da Educação e os 70% restantes, destinados ao financiamento do Sistema Federal de Ensino Superior. A partir daí, faz-se a pergunta: seriam esses recursos suficientes para manter a atual estrutura existente, principalmente no momento

<sup>9</sup> O Ministério da Educação criou, por meio de Medida Provisória, o Exame Nacional de Cursos – o Provão, com vistas a um processo de avaliação, segundo o Ministro Paulo Renato “ciente de que para aumentar a eficiência das nossas universidades públicas e privadas seria preciso estabelecer mais um importante critério...” Não houve consenso em relação a essa medida, rejeitada por professores e estudantes e considerada como uma contrapartida da autonomia por agentes do Governo.

atual com a vigência do Fundo de Estabilização Fiscal, que reduz em 20% a base de cálculo?

O projeto de autonomia ainda estabelece que os gastos com inativos, pensionistas, precatórios sejam retirados dos orçamentos das universidades, o que de certa forma implicaria aumento do financiamento do sistema em aproximadamente 27%.

Por outro lado, o projeto prevê a criação de um fundo para financiar as aposentadorias futuras, mas não deixa claro como seria financiada a aposentadoria daqueles que se aposentassem nos próximos anos, pois o fundo a ser criado não teria condições de financiar esta aposentadoria.

O artigo 207 da Constituição Federal de 1988 introduziu pela primeira vez na Constituição Federal Brasileira o princípio de autonomia universitária, mas até hoje não foi regulamentado para que sejam operacionalizados e definidos os atributos de uma universidade autônoma.

A autonomia financeira está relacionada à natureza jurídica da universidade: uma universidade particular é autônoma financeiramente e se rege de acordo com a ordem legal privada. Por outro lado, uma universidade pública financiada pelo Estado não tem autonomia financeira, mas de "gestão financeira", como define o artigo 207 da constituição.

A autonomia financeira da universidade pública é, portanto, limitada porque a instituição tem que prestar contas dos recursos aplicados à união. Não existe uma liberdade total no uso dos recursos públicos, mas a "liberdade" de gerir o dinheiro público dentro de determinadas normas.

Nesse sentido, a autonomia financeira proposta pelo MEC traz alguns pontos positivos, como é o caso do orçamento global. Essa proposta ainda possibilita alocar os recursos de acordo com os gastos da instituição, podendo a qualquer momento remanejá-los, quando se fizer necessário. O projeto assegura ainda repasses em parcelas mensais (duodécimos) dos orçamentos,

A proposta de autonomia ainda prevê a criação de um fundo "Fundo de Desenvolvimento do Ensino Superior", vinculando 75% dos valores apurados em conformidade com o artigo 212 da Constituição Federal, ou seja 13,5% dos valores dos impostos arrecadados.



A última versão da proposta do MEC foi apresentada em abril de 1999 após negociação com a ANDES e ANDIFES e traz algumas mudanças principalmente na defesa do caráter público da universidade e do investimento público. “Pela autonomia busca-se um modelo de gestão que corresponda ao atual estágio de desenvolvimento e expansão da universidade federal, reforçando seu caráter público, sua capacidade de planejamento institucional e o aproveitamento mais racional dos investimentos públicos que nela são feitos. A partir daí será possível, de modo sistemático, associar recursos à eficiência na gestão e no desempenho de cada instituição”.

A proposta do MEC também enfatiza a defesa do caráter público da universidade ao propor que o debate sobre autonomia seja retomado em torno de três diretrizes: “a) garantia do caráter público e do financiamento estável, com alocação transparente de recursos baseados na indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão; b) avaliação institucional; e c) auto-organização no que concerne à administração dos recursos humanos e execução orçamentária.”

De acordo com essa concepção, pretende-se também proporcionar uma maior flexibilização na gestão dos recursos públicos que possa garantir mais liberdade às universidades: “as universidades federais disporão de meios legais e de estímulo para se tornarem mais eficientes mediante racionalização de gastos e investimentos, podendo incorporar a seu patrimônio os recursos próprios que captarem e os saldos positivos de que dispuserem no final de seu exercício.”

Sem sombra de dúvida, são pontos positivos e que realmente implementados, irão possibilitar uma administração mais eficiente, racionalizando os custos. Mas para isto é preciso que sejam retiradas algumas amarras, como é o caso do processo de licitação que torna as compras 30 a 40% mais caras em relação a preço do mercado, o que é um fato real. O processo de licitação, como está colocado, é muito oneroso para a instituição e, por outro lado proporciona lucros exorbitantes a quem se especializa nessa área. Hoje existem empresas especializadas em trabalhar com licitação, cujo único investimento é o aluguel de uma sala, um telefone e um fax. Estas empresas trabalham com estoque de terceiros, geralmente não tem funcionários, o que lhes dá grande lucratividade.

Outro ponto positivo é que a universidade poderá utilizar os saldos remanescentes no exercício seguinte, o que acontece muitas vezes no caso de convênios

em que a instituição recebe os recursos para executar um projeto no final do exercício e muitas vezes tem que devolvê-los, porque não há tempo hábil para executar as despesas. Desta forma, os convênios poderão ser executados dentro de um cronograma sem sobressaltos, o que entendo já é um grande passo em direção à eficiência e à racionalidade, evitando que projetos sejam interrompidos e recursos devolvidos.

No que se refere aos recursos humanos, o documento defende a edição de planos de carreira por instituição, possibilitando a cada universidade redefinir o seu quadro de pessoal e adequá-lo a suas peculiaridades, podendo estabelecer carreiras mais ajustadas com a relevância do trabalho universitário. Segundo o documento, o regime de trabalho dos servidores das universidades não será objeto do projeto de lei porque consiste em matéria de regulamentação da reforma administrativa.

Com referência à possibilidade de que cada instituição possa estabelecer seu plano de carreira, adotamos a opinião de que se deveria haver um critério para que isto seja efetivado, principalmente em relação à questão salarial, com a estipulação de um valor mínimo e máximo, para que não ocorra muita desigualdade entre as instituições.

Em relação à forma de financiamento, a proposta do MEC é questionável, pois procura regulamentar a autonomia a partir de uma visão de autonomia reduzida, que abrange todas as instituições, e de autonomia ampliada, "mediante celebração de contrato de desenvolvimento institucional". O documento não faz referência às cotas de financiamento disponíveis e se apóia em modelos de contratos do tipo dos existentes nas organizações sociais e outras instituições, organizações de caráter privado, denominadas "públicas não estatais", afirmando que "O molde contratual em construção encontra plena afinidade com diversos outros diplomas legais em vigor, como é o caso, da Lei n.º 9.637 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre as organizações sociais, e da Lei n.º 9.724 de 1º de dezembro de 1998, que dispõe sobre a autonomia e gestão das organizações militares prestadoras de serviços da Marinha".

Em alguns pontos reside a nossa preocupação, pois não existe uma proposta bem definida em relação ao financiamento do sistema. Ao mesmo tempo que se pretende dar maior liberdade à universidade, há um certo recuo no modelo de financiamento, o que poderá causar graves problemas financeiros à instituição.

Vários são os documentos sobre autonomia administrativa, orçamentária e financeira das universidades, mas o documento da Universidade Federal de Minas

Gerais é muito feliz quando trata da questão do orçamento global, ao afirmar que é imprescindível para o sucesso do processo de autonomia o orçamento global, pois permite liberdade na apropriação de recursos às várias rubricas e elementos de despesa, de acordo com as necessidades da instituição. Este mecanismo possibilitará a introdução da cultura de custo oportunidade de uma decisão orçamentária, que exigirá sempre um confronto com outras alternativas garantindo, desta forma, uma maior eficiência na distribuição de recursos.

Em um modelo como este, os controles dos meios deverão ceder lugar aos controles finalísticos. A universidade deixa de ser avaliada pela maneira como usa seus recursos e passa a ser julgada pelos resultados que apresenta à comunidade. Do ponto de vista interno, os processos avaliativos também crescerão, pois a disputa pelos recursos terá como moeda a qualidade e relevância dos projetos.

Entendemos que a autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial é de fundamental importância para que a universidade se torne mais eficiente, não só no que diz respeito à busca de novas fontes de financiamentos, mas também à racionalização de seus processos administrativos e, desta forma, à diminuição de custos.

Por outro lado, entendemos que o sucesso da autonomia financeira depende principalmente de que sejam assegurados recursos públicos suficientes para que o atual Sistema Federal de Ensino Superior possa se manter e ao mesmo tempo se destinem recursos para que o sistema possa atender a demanda de expansão, que deverá ser realizada através de projetos, cujo critério de aprovação será o mérito.

No capítulo seguinte trataremos da evolução do financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior Brasileiro no período 1974/1997, sob a ótica de estímulos e limites ao financiamento do ensino superior público provocada pela instabilidade da economia brasileira nas décadas de 80 e 90.

### **CAPÍTULO III**

## **A EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO DO SISTEMA PÚBLICO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO**

O presente capítulo trata da evolução do financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior Brasileiro no período 1974/1997, procurando analisar o comportamento do financiamento em relação aos diversos momentos da economia brasileira.

O capítulo 3 está dividido em duas seções, a primeira onde abordamos os estímulos e limites ao financiamento do ensino superior público provocados pela instabilidade da economia brasileira, na qual identificamos as diversas fases da economia e a evolução do financiamento do Sistema Público Federal do Ensino Superior Brasileiro.

Na seção 2, analisamos a evolução do financiamento do Sistema Público Federal do Ensino Superior Brasileiro no período 1974/1997, buscando evidenciar três fases distintas, a primeira fase, a da expansão dos anos 70, a segunda fase, a do contingenciamento dos gastos nos anos 80 e a terceira fase que aponta para um processo de redução dos gastos destinados ao financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior.

### **3.1 – ESTÍMULOS E LIMITES AO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO PELA INSTABILIDADE DA ECONOMIA BRASILEIRA**

Conforme as indicações do capítulo I, há uma significativa aderência da evolução dos gastos públicos federais destinados ao ensino superior e às condições financeiras do setor público federal. Segundo a literatura que aborda a economia brasileira, é possível identificar-se desde os anos 1970 pelo menos três fases: uma fase de expansão da economia que vai até 1980, sendo o auge do período o “Milagre” (1968-1973); uma segunda fase de contingenciamento dos gastos públicos federais que

coincide com os anos 1980 e, finalmente, uma fase de transição entre padrões de desenvolvimento que prevaleceu durante os anos 1990 e ainda não finalizada.

A fase inicial de crescimento acelerado foi também um período em que a atividade de planejamento econômico esteve mais presente, consubstanciada em dois planos nacionais (I e II PNDs), com a missão de estabelecerem os objetivos básicos, a estratégia e os instrumentos gerais de ação do Governo. O II PND, em particular, é conhecido como um dos dois mais importantes planos de governo, juntamente com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Neste plano, os gastos em educação tinham o sentido de viabilizar, a um só tempo, a capacitação básica de recursos humanos para a produção e, sobretudo, de permitir a produção tecnológica nacional. Nos dois casos, previa-se uma expansão do ensino superior.

O crescimento econômico e os novos mecanismos de geração de receita pública federal, decorrentes da reforma tributária do PAEG, permitiram uma expansão do gasto em diversas áreas da atuação federal. Nestas condições, o sistema público federal de ensino superior obteve suas maiores taxas de expansão.

Almeida Filho (1994) apreende essas transformações da economia brasileira dos anos 1960 e 1970, mostrando a existência de uma modificação da estrutura de financiamento brasileira, começando no período do PAEG e sendo completada nos anos do "Milagre". A estrutura de financiamento que emerge das modificações estruturais da economia, incluindo reforma tributária em favor da esfera federal e criação de novos mecanismos de alavancagem financeira, especialmente a possibilidade de utilização dos títulos públicos, permitiram uma expansão de gastos públicos, ocorrida em diversas áreas. Em se tratando da educação superior pública, houve investimentos de infraestrutura, criando-se diversas novas instituições, e contratando-se recursos humanos (docentes e técnico-administrativos).

Além dos mecanismos de alavancagem internos, o Governo Federal utilizou-se de mecanismos de captação de recursos externos, numa fase em que a liquidez internacional assim o permitia, obtendo recursos do Banco Mundial (Convênio MEC/BID) para as universidades públicas. Houve expansão física do sistema público federal de ensino superior através da construção e ampliação de campi universitários. Outro convênio importante firmado foi o do Leste Europeu, que tinha por objetivo equipar os laboratórios das universidades federais.

De acordo com Alves (1984, p.146), havia um clima favorável aos investimentos econômicos. Conseqüentemente, vários fatores ou circunstâncias favoreceram a expansão econômica nessa fase: saneamento da economia e das finanças públicas; estabilidade sócio-política, embora sob a égide de um regime autoritário; perspectivas seguras de expansão e lucratividade dos empreendimentos econômicos e restauração da confiança dos investidores. O crescimento que se operou a partir de então deveu-se principalmente ao aumento dos investimentos estrangeiros, financiado com recursos de instituições internacionais de crédito.

Por outro lado, a expansão da economia brasileira na década de 70 foi beneficiada pela conjuntura econômica mundial, francamente favorável. O mundo capitalista vivia uma situação de ampla disponibilidade de capital, e o Brasil, como outros países em desenvolvimento, buscou créditos externos em escala crescente. O setor público havia recuperado o crédito no exterior e aumentado o controle sobre a arrecadação interna de tributos, com isso recuperam sua capacidade de investir e de poder definir grandes projetos,

Diante desse cenário econômico favorável, pode-se constatar que o financiamento do Sistema Público Federal do Ensino Superior apresentou um significativo crescimento, principalmente no que diz respeito aos gastos com Pessoal, que no período 1974/1979 tiveram um crescimento de 130%. Neste período, o número de docentes cresceu 51,4%, sendo que destes, os de período integral cresceram 276,9% e os mestres e doutores, 208,4%.

Entretanto, a partir de 1977 começa a diminuir o vigor da expansão do sistema, coincidindo assim com o início do processo de descoordenação da estrutura econômica, sobretudo no que diz respeito ao financiamento, conforme indicação de Almeida Filho (1994, p.156).

A segunda fase pode ser caracterizada como de contingenciamento dos gastos públicos, compreendendo toda a década de 80. Os gastos com o sistema público federal de ensino superior continuaram a crescer, embora em ritmo mais lento, apesar das dificuldades encontradas pelo Governo Federal, em virtude da crise externa.

De acordo com Baer (1993, p. 84), "a crise se explicitou quando o serviço da dívida externa, numa clara situação de Ponzi finance, sofreu restrições de financiamento por parte de credores privados internacionais. Como o Estado era responsável por

aproximadamente 70% do passivo externo acumulado até então, o corte do refinanciamento criou simultaneamente um problema cambial e de financiamento do setor público.”

Almeida Filho (1994) e Davidoff (1990) desenvolvem esta alteração significativa das condições estruturais das contas públicas enquanto as mudanças impostas pelo estrangulamento externo à política econômica estão discutidas em Goldestein (1982) e em Abreu (1990). Dada a relevância para nossos propósitos, cabe-nos ressaltar que as condições das contas públicas se agravam, impondo limitações à expansão dos gastos.

A preocupação constante com a contenção dos gastos públicos prevaleceu durante toda a década. Mesmo assim, as despesas com pessoal no sistema federal de ensino superior continuou a crescer, apresentando uma evolução de 151% nesse período.

É importante observar que na segunda metade dos anos 1980 houve uma sucessão de pacotes e planos de estabilização da economia, todos eles contendo medidas de limitação do gasto público. Evidentemente, isto relaciona-se a um determinado diagnóstico da instabilidade da moeda, que chegou a apresentar-se em índices inflacionários superiores a 2000 % ao ano (1990). O fato de o sistema público federal continuar crescendo atesta a prioridade conferida pelos governos ao ensino superior público.

A terceira fase inicia-se nos anos 1990 e ainda está em curso, em razão das diversas propostas de mudança da legislação feitas pelo Governo e que estão sendo analisadas pelo Congresso Nacional. Duas são as características básicas desta fase. Em primeiro lugar, o diagnóstico de que o modelo de desenvolvimento brasileiro que prevaleceu até o final dos anos 1980 estava esgotado, impondo ações transformadoras da parte do Governo. Em segundo lugar, uma aceitação da agenda sugerida pelas agências multilaterais para a condução das economias dos países capitalistas, particularmente os países em desenvolvimento, com economias dependentes de recursos externos de financiamento e divisas, agenda que ficou conhecida como “Consenso de Washington”.

As recomendações podem ser sintetizadas da seguinte forma<sup>10</sup>:

<sup>10</sup> Síntese elaborada a partir do artigo de WILLIAMSON (1997:60-61).

**Disciplina fiscal** – déficits orçamentários, corretamente dimensionados para incluir governos estaduais, empresas estatais e Banco Central devem ser pequenos o suficiente para serem financiados sem recorrer ao imposto inflacionário. Este tamanho tipicamente implica um superávit primário de vários pontos de percentagem do PIB, tanto quanto um déficit operacional de não mais de 2% do PIB;

**Prioridades no gasto público** – gasto deve ser redirecionado de áreas politicamente sensíveis – as quais tipicamente recebem mais recursos do que o seu retorno justifica, tais como Administração, Defesa, subsídios indiscriminados, e “elefantes brancos” – para campos negligenciados com alto retorno econômico e com potencial para melhorar a distribuição de renda, como saúde preventiva, educação básica e infra-estrutura;

**Reforma tarifária** – reforma de taxas envolve uma ampliação da base tarifária e corte dos percentuais marginais de taxas. O objetivo é precisar incentivos e melhorar a equidade horizontal sem diminuir a progressividade já conseguida. Melhorar a administração da taxa (incluindo a taxa sobre a renda auferida por aplicações externas, o chamado “flight capital”) é um importante aspecto de aumento da base no contexto da América Latina;

**Liberalização financeira** – O objetivo final da liberalização financeira é uma determinação dos juros pelo mercado, porém a experiência mostrou que, sob condições de uma ausência crônica de confiança, as taxas determinadas pelo mercado podem ser tão altas e comprometer a solvência de empresas produtivas e governo. Sob essas circunstâncias, um objetivo sensível intermediário é a abolição de taxas de juros preferenciais para tomadores privilegiados e o alcance de uma taxa de juros positiva moderada;

**Taxas de câmbio** – Países precisam unificar (pelo menos para transações comerciais) o conjunto das taxas de câmbio a um nível suficientemente competitivo a induzir um crescimento rápido em exportações não-tradicionais e gerenciáveis de tal forma a garantir aos exportadores que a competitividade assim conseguida seja mantida no futuro;

**Liberalização comercial** – Restrições quantitativas de comércio devem ser rapidamente substituídas por tarifas, e essas devem ser progressivamente reduzidas até um nível baixo uniforme em torno de 10% (ou no máximo por volta de 20%). Existe, entretanto, algum desacordo sobre a velocidade de redução das tarifas (com as recomendações girando entre 3 e 10 anos) e sobre se é recomendável diminuir a velocidade do processo de liberalização comercial quando as condições macroeconômicas são adversas (recessão e déficit em transações correntes);



**Investimento Direto Externo** – Barreiras impedindo a entrada de firmas estrangeiras devem ser abolidas. Firmas estrangeiras e nacionais devem ser deixadas a competir em termos iguais;

**Privatização** – Empresas estatais devem ser privatizadas;

**Desregulação** – Governos devem abolir regulamentações que impeçam a entrada de novas firmas ou que restrinjam a competição, e depois devem assegurar que todas as regulamentações sejam justificadas por tal critério incluindo segurança, proteção ambiental, ou uma supervisão prudente das instituições financeiras;

**Direitos de propriedade** – O sistema legal deve permitir uma segurança para direitos de propriedade, sem custos excessivos, e deve fazer valer esses direitos ao setor informal.

Os efeitos da adoção desta agenda para a política econômica brasileira foram bastante significativos e estão bem analisados nos trabalhos de Maria da Conceição TAVARES (1993), Paulo NOGUEIRA BATISTA (1996), Luciano COUTINHO (1995), Luís Gonzaga BELLUZZO (1997), Wilson CANO (1993; 2000), e Laura TAVARES (1995), apenas para destacar alguns deles, contando ainda com dados atualizados da CEPAL e de organizações independentes, como SOBEET – Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica,<sup>11</sup> o que nos exige de um detalhamento maior.

Interessa-nos destacar que um aspecto basilar desta agenda de política econômica era o “equilíbrio das contas públicas”, numa condição em que se estabeleceu um “trade off” entre os gastos sociais e os serviços do endividamento público. Neste contexto, os gastos com a educação ficaram naturalmente contingenciados. Porém, mais do que isto, um corolário do Consenso de Washington era a desobrigação do Estado para com todos aqueles serviços que pudessem ser cumpridos pelo “mercado”. As instituições públicas de ensino superior passaram assim a viver, além do controle do caixa do Governo, uma pressão política de busca de novas fontes de financiamento.

<sup>11</sup> Esta última, sediada em São Paulo, vem publicando livros, sob a organização de Antônio Corrêa de LACERDA ((org.) 2000, *Desnacionalização – Mitos, Riscos e Desafios*. São Paulo: Contexto), com capítulos relevantes sobre este tema e que podem ser considerados como formulações identificadas com os autores citados.

Entretanto, esta apreensão mais ampla do período que se inicia nos anos 1990 deve ser qualificada. Embora sejam corretos os traços gerais que caracterizam o período, os efeitos e resultados nos diversos segmentos que compõem a política pública não foram lineares em função da reação da sociedade organizada. Este é tipicamente o caso do ensino superior público, cujos segmentos que compõem as comunidades universitárias são politicamente ativos.

Desta forma, os gastos com o sistema federal de ensino superior sofrem uma queda durante o Governo Collor, recuperando-se a partir de 1993 com o Governo Itamar Franco, voltando a cair em 1994 e daí em diante, no período mais longo e recente do Governo Fernando Henrique Cardoso, que se inicia em 1995. Em 1993, os gastos com pessoal apresentaram um crescimento de 25% em relação a 1992 e os gastos com outros custeios cresceram 72,6%.

A partir de 1991, o sistema federal de ensino superior passa a contabilizar nos cálculos de seus gastos com pessoal as despesas com inativos, que até 1990 eram apropriadas pela previdência social. Esta apropriação é decisiva na análise do comportamento da despesa com o sistema público federal porque o total dos recursos aplicados no ensino superior apresenta crescimento a partir daí sem que haja efetivamente maior disponibilidade nos itens responsáveis pelo funcionamento das instituições. Além disto, excetuando-se o breve período do Governo Itamar Franco, há perdas salariais importantes que acabam influenciando o orçamento total do sistema.<sup>12</sup>

Desses dois aspectos, estamos apenas tratando dos gastos com inativos. Mas mesmo assim, percebe-se claramente que as perdas salariais a partir de 1994 são muito mais expressivas, quando excluímos de nossa análise os gastos com inativos. Por exemplo, em 1994 o gasto total com pessoal – a massa salarial das IFES – foi da ordem de US\$ 2.637 milhões, sendo que os gastos com inativos foram de US\$ 773 milhões, correspondendo a 29,3% do total dos gastos com pessoal. Comparando-se com os gastos de 1989 e abstraindo-se as variações do número de trabalhadores vinculados, a perda real chega a 50%.

A opção pelo controle do gasto e o privilégio ao serviço da dívida podem ser percebidos pela dimensão dos gastos com juros em relação ao gasto total do governo

<sup>12</sup> Não se trata de um processo específico desta fase. Na verdade, a perspectiva de leis salariais de mediação das relações capital-trabalho vêm desde os anos 1960. Ocorre que com o Plano Real há uma

federal no ano de 1.995. As tabelas 3.1 e 3.2 nos mostram claramente que a atual política econômica tem dado prioridade ao pagamento do serviço da dívida em detrimento dos programas sociais, como podemos verificar através dos dados da tabela 3.1, ao mostrar que o serviço da dívida foi superior a todos os outros gastos do tesouro em 88,4%.

TABELA 3.1		
Gasto Público Federal : Natureza de Despesa - 1995 - CONSOLIDADO		
Em R\$ Mil dez/95		
Discriminação	Total	%
1 Pessoal e Encargos *	37.341.000,00	20,68
2 Outras despesas de Custeio	21.091.352,43	11,68
3 Investimentos	3.434.537,40	1,90
4 Inversões financeiras	555.663,67	0,31
5 Outras despesas de Capital	199.338,99	0,11
<i>Total Despesas Não-financeiras</i>	<i>62.621.892,49</i>	<i>34,68</i>
6 Despesas c/ amortização e juros	117.963.122,55	65,32
<i>Total Despesas Financeiras</i>	<i>117.963.122,55</i>	<i>65,32</i>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>180.585.015,04</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional / SIAFI

Elaboração : IPEA / Coordenação Geral de Finanças Públicas.

Nota : \*Dados ajustados SIAFI/ Resultado do Tesouro Nacional

Percebe-se claramente a opção do Governo FHC, ao verificar-se que conforme documento publicado pelo IPEA- " Radiografia do Gasto Público Federal"—1996, p.12., em 1995 os encargos com a dívida pública corresponderam a 40,2% do total do Gasto Público Federal com Pessoal.

Sintetizando, do nosso ponto de vista, na década de 90, o financiamento do sistema público federal de ensino superior sofreu os impactos das reformas econômicas de cunho neoliberal e que tinham por princípio a redução do Estado e a contenção dos gastos públicos a fim de permitir um orçamento equilibrado. Podemos verificar que no período 1989/1997 os gastos com Pessoal tiveram uma taxa de crescimento negativa de 3,8% ao ano, considerando como gastos do sistema público federal de ensino superior, os gastos com inativos, que se forem desprezados, determinam uma redução bem maior, por volta de 5% ao ano.

mudança importante de regime salarial, passando a prevalecer a livre negociação, que no caso do setor público tem implicado em congelamento de salários.

Vejamos agora o detalhamento dos dados de financiamento desta terceira fase, tratando da evolução do financiamento do sistema federal de ensino superior brasileiro.

### ***3.2 - A EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO DO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO.***

O período 1974/1979, é marcado por uma economia brasileira ainda sob influência do milagre econômico, além de uma maior expansão verificada no número de alunos que em 1974 era de 223.344, passando para 308.523 alunos em 1979, apresentando em apenas cinco anos uma taxa de crescimento de 38,2%.

A década de 80 representou para muitos países, inclusive para o Brasil, um período de intensas dificuldades econômicas. A repentina escassez de recursos externos e conseqüente escalada dos juros internacionais, a elevação de preços das matérias-primas importadas (principalmente o petróleo) e a queda na cotação internacional dos produtos primários exportados agravaram ainda mais os desequilíbrios das contas externas, determinando a adoção de rigorosas medidas de ajuste econômico, cujo resultado de aplicação foram recessão e estagnação.

O ajuste recessivo se fez de forma ortodoxa, segundo os preceitos das agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), visando a conter a demanda interna e a gerar saldos exportáveis para transferência para o exterior.

Com o objetivo de conter a demanda interna, foram adotadas políticas econômicas restritivas, tanto na área fiscal como na monetária. Na área fiscal cortaram-se gastos, inibiu-se o consumo com restrições de crédito e contraíram-se os salários. Na área monetária elevaram-se os juros e comprimiu-se o consumo.

No plano externo, desvalorizou-se o câmbio, estimulando assim as exportações, e adotaram-se práticas protecionistas com vistas à substituição de importações.

O período compreendido entre 1981 e 1984 foi marcado pela alta dos juros internacionais e pela pressão desses juros sobre a dívida externa brasileira.

A contenção da despesa pública e a recessão da economia impostas pelas exigências estabelecidas pelos organismos financeiros internacionais e que permanecem até hoje, por si só provocaram impactos no Financiamento do Sistema Público Federal

de Ensino Superior, inclusive com redução de investimentos, principalmente na primeira metade da década de 80.

A década de 90 é marcada por uma preocupação em relação ao tamanho do Estado. Nesse sentido, o Governo Federal buscou reduzir a participação do Estado, efetivando a privatização de várias empresas estatais.

Por outro lado, várias ações foram implementadas no intuito de conter os gastos públicos, destacando-se entre elas as reformas administrativa e previdenciária.

Com a implantação do Plano real, depois de longo tempo, o país passou a conviver com uma moeda estável, sendo que no período 1990/1993 oscilou entre período com inflação baixa, contida por ajustes "planos econômicos", e períodos com hiperinflação.

É importante salientar que a partir de 1990, as discussões sobre o déficit público mudaram substancialmente de conteúdo, dando ênfase ao papel do ajuste fiscal para a manutenção de uma política de estabilização bem sucedida. Isto se deve a duas razões principais, sendo a primeira, o aumento da qualidade dos mecanismos de controle das contas do governo federal. Com a consolidação do Sistema de Administração Financeira Integrada (SIAFI) em 1989, foram eliminadas várias dificuldades técnicas de mensuração nas contas públicas. A segunda salienta que a partir de resultados operacionais favoráveis do déficit público, obtidos em 1990 e 1991, tornou-se visível que a manutenção desses resultados por períodos mais longos era necessária para o êxito de uma política de estabilização.

Os dados da tabela 3.2 demonstram a evolução dos dispêndios com Pessoal no Sistema Federal de Ensino Superior no período 1974/1997, que apresentou uma taxa de crescimento anual de 4,9%. Quando excluimos os gastos com inativos referentes ao período 1994/1997, constatamos que a taxa de crescimento dos gastos com pessoal cai para 3,6% ao ano. Tendo em vista que os gastos com inativos não devem ser considerados como despesas com o ensino superior e sim, despesas da previdência, concluímos que a taxa de crescimento a ser considerada no período analisado é de 3,6% ao ano.

Analisando os dados da tabela 3.2, verificamos que no período 1974/1997, os gastos com pessoal cresceram 129,9%, o que corresponde a uma taxa de crescimento de 15% ao ano. Embora para o leigo esta taxa de crescimento possa ser considerada muito

alta, é bom salientar que neste período se consolida o Sistema Federal de Ensino Superior.

O crescimento das despesas com pessoal neste período pode ser explicado pelos seguintes fatores :

- a) crescimento de 51,4% no número de docentes, passando de 26.524 docentes em 1974, para 40.158 docentes em 1979;
- b) crescimento significativo da carga horária contratada no período, reflexo da implantação do PROGRAMA CONCRETIDE, que possibilitou a contratação de docentes por tempo integral. No período 1974/1979, o número de docentes contratados neste regime de trabalho teve um aumento de 276,9%, passando de 6.427 para 24.022 docentes contratados em regime de 40 horas e dedicação exclusiva;
- c) melhoria da qualificação do corpo docente apresentando um crescimento de 208,4% no número de mestres e doutores.

Na década de 80 as despesas com pessoal apresentam um crescimento de 151%, observando uma taxa de crescimento de 8% ao ano, bem inferior à verificada no período 1974/1979, tornando clara a idéia de que o governo federal reduz seus investimentos na expansão do ensino superior.

Podemos observar que neste período alguns fatos contribuíram para a evolução dos gastos com pessoal. Dentre eles, os mais importante foram:

- a) a reestruturação da carreira de magistério superior das autarquias, realizada em janeiro de 1981;
- b) a implantação da isonomia salarial entre as fundações, efetuada em janeiro de 1986;
- c) a implantação da isonomia entre as autarquias e as fundações, verificada em abril de 1987.

Embora a década de 80 tenha sido marcada por uma política de arrocho salarial, sempre com reajustes inferiores à inflação, os dados da tabela 3.2 indicam que no período 1982/1983 o arrocho salarial se acentua, provocando uma redução de 28,1%, dos gastos com pessoal.

Com relação à década de 90, as despesas com pessoal em termos reais apresentam uma redução de 0,5% ao ano no período 1989/1997. Ao excluirmos os gastos com inativos, verifica-se uma redução nos gastos de 6,0% ao ano, provocada pela política de arrocho salarial acentuada principalmente a partir de 1.993.

O gráfico 3.2 mostra o comportamento das despesas com pessoal no período 1974/1997.

**TABELA 3.2**  
**EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL**

1974 / 1997

ANO	Despesa executada a preços de 1989 em milhões	Despesa executada Dólar médio 1989 em US\$ milhões	Variação % relação ao ano anterior	Índice 1989 = 100
1974	1.822.420,30	644,88	0,0	17,08
1975	2.459.681,20	870,38	35,0	23,05
1976	3.328.889,90	1.177,95	35,3	31,20
1977	3.462.230,20	1.225,13	4,0	32,45
1978	4.014.189,10	1.420,45	15,9	37,62
1979	4.189.731,50	1.482,57	4,4	39,26
1980	4.251.152,90	1.504,30	1,5	39,84
1981	4.519.641,50	1.599,31	6,3	42,36
1982	5.368.063,60	1.899,53	18,8	50,31
1983	4.391.778,60	1.554,06	-18,2	41,16
1984	3.864.817,20	1.367,59	-12,0	36,22
1985	5.102.592,10	1.805,59	32,0	47,82
1986	5.552.455,70	1.964,78	8,8	52,04
1987	7.654.918,00	2.708,75	37,9	71,74
1988	9.342.728,60	3.305,99	22,0	87,56
1989	10.670.542,40	3.775,85	14,2	100,00
1990	7.317.638,40	2.589,40	-31,4	68,58
1991	5.636.798,00	1.994,62	-23,0	52,83
1992	4.865.689,00	1.721,76	-13,7	45,60
1993	6.086.525,90	2.153,76	25,1	57,04
1994	7.450.936,08	2.636,57	22,4	69,83
1995	8.254.529,01	2.920,92	10,8	77,36
1996	7.558.926,06	2.674,78	-8,4	70,84
1997	7.229.290,84	2.558,14	-4,4	67,75

Fonte : Elaboração própria

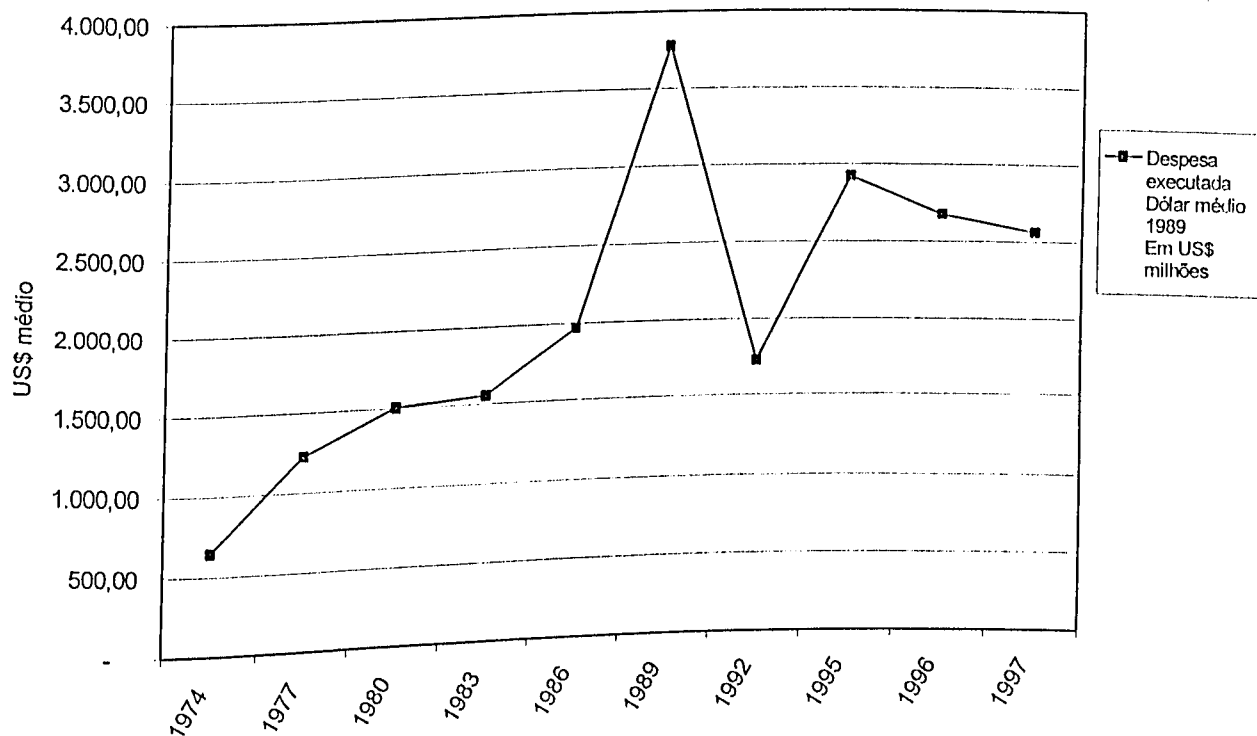
Fontes secundárias : 1974 - 1978 MEC/SESU - O Ensino Superior no Brasil. Brasília, 1979 -

1980 - 1991 MEC/SESU - Boletim de Dados Físicos e Orçamentários. Brasília.

1992 - 1997 Ministério da Fazenda - Balanço Geral da União. Brasília.

\* Os valores desta tabela foram convertidos a preços de 1989, utilizando-se como deflator o IGP-DI da FGV e o resultado, convertido em dólar, pelo dólar médio anual.

GRÁFICO 3.2  
EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL  
1974 / 1997



A tabela 3.3 foi elaborada com o objetivo de mostrar a participação dos gastos com inativos em relação ao total dos gastos com pessoal no período 1994/1997.

A partir de 1991, com a introdução do Regime Jurídico Único em dezembro de 1990, os gastos com aposentados e pensionistas cresceram consideravelmente, tendo em vista que até novembro de 1990, a maioria dos servidores das instituições federais de ensino eram regidos pelo regime da CLT e quando aposentavam eram pagos com recursos da previdência. Portanto, até 1990 os gastos do sistema com os inativos eram irrisórios em relação ao total das despesas com pessoal.

É importante salientar que a implantação do regime jurídico único veio propiciar que o servidor se aposentasse com seus vencimentos integrais e muitas vezes superiores aos recebidos na ativa, fato que provocou uma avalanche de pedidos de aposentadoria a partir de 1.991.

Em 1992 os gastos com inativos absorviam 9,6% dos gastos com pessoal; em 1993 estes gastos passaram para 23,8%, verificando-se um crescimento da ordem de



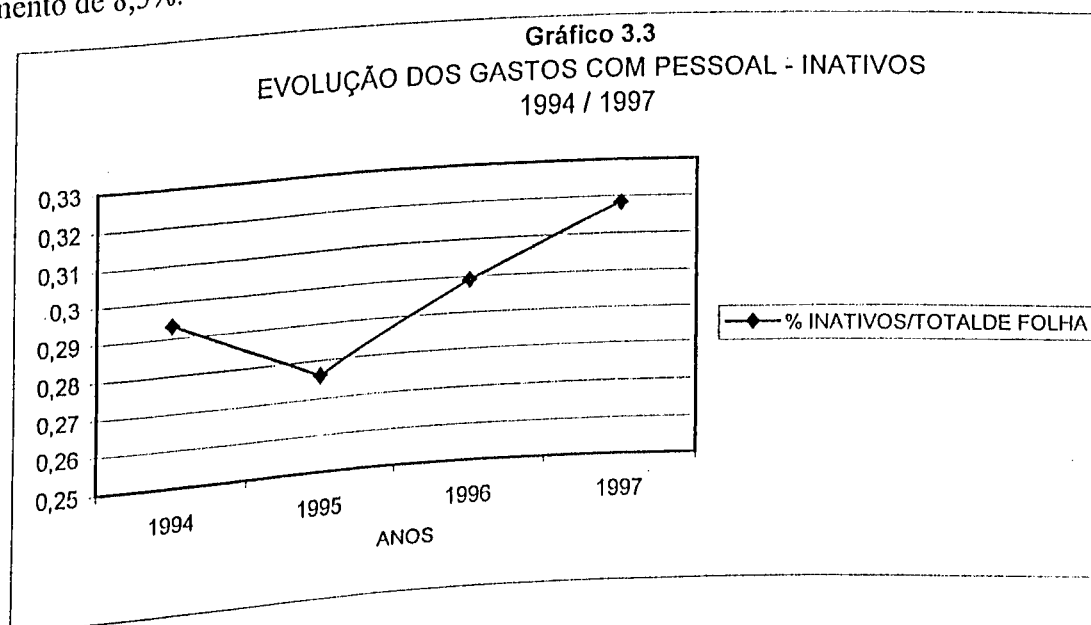
147,2%. Os dados da tabela 3.3 demonstram que no período 1994/1997 os gastos com inativos se estabilizaram em torno de 30% em relação ao total das despesas com pessoal.

Diante desse quadro, constata-se que a despesa com inativos teve um impacto violento sobre o total dos dispêndios com pessoal a partir de 1.993, o que demonstra claramente que neste período se efetivou uma redução do financiamento do ensino superior.

TABELA 3.3				
EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL - INATIVOS				
1994 / 1997				
( A preços de 1997; em R\$ 1.000,00 )				
ANO	ATIVOS	INATIVOS	TOTAL	% INATIVOS/TOTA LDE FOLHA
1994	3.391.374,70	1.406.612,90	4.797.987,60	29,32
1995	3.849.294,70	1.465.660,80	5.314.955,50	27,58
1996	3.411.944,70	1.455.123,50	4.867.068,20	29,90
1997	3.174.607,90	1.480.312,60	4.654.920,50	31,80

Fonte : MEC

O gráfico 3.3 nos dá uma visão da participação dos gastos com inativos no período de 1994/1997 em pontos percentuais, verificando-se neste período, um crescimento de 8,5%.



A tabela 3.4 nos mostra que a evolução dos gastos com outros custeios e capital no período 1974/1997 foi de 93,2%, apresentando uma taxa de crescimento de 3,6% ano, constatando-se que as despesas com outros custeios e capital não cresceram no mesmo ritmo dos gastos de pessoal.

No período 1974/1979, os gastos do tesouro com outros custeios e capital permaneceram no mesmo patamar de 1974, mas por outro lado, constata-se que houve no mesmo período o financiamento desses gastos através de outras fontes de recursos, como o MEC/BID destinados à construção de campi universitários; MEC/FAS destinados à construção de hospitais de ensino, além de convênios com o Leste Europeu destinados à compra de equipamentos e material permanente.

Só em 1974, o aporte destes recursos foi da ordem de US\$ 350.000.000 (trezentos e cinquenta milhões de dólares), praticamente o dobro do recursos financiados através do tesouro, conforme podemos constatar na tabela 3.4.

Podemos observar ainda que na década de 80 os gastos com outros custeios e capital tiveram muitas oscilações e que no final da década estes gastos se comportaram ao mesmo nível de 1979. Aqui podemos encontrar uma grande incoerência, sobretudo porque o sistema cresce principalmente na década de 70, embora os recursos para financiar a manutenção desta expansão não se concretizem.

Com relação ao período 1990 /1997, os gastos com outros custeios e capital apresentaram um crescimento de 123,5%, insignificante, tendo em vista que na década de 80, estes gastos não apresentaram crescimento.

Os dados da tabela 3.4 demonstram que os gastos com outros custeios não apresentam uma tendência definida de crescimento e que em alguns anos, verifica-se até diminuição de valores.

**TABELA 3.4**  
**EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM OUTROS CUSTEIOS E CAPITAL**  
 1974 / 1997

ANO	Despesa executada a preços de 1989 em Cr\$ 1.000,00	Despesa executada Dólar médio 1989 Em US\$ 1.000,00	% relação ao ano anterior	Índice 1989 = 100
1974	515.580	182,44	0,00	115,68
1975	477.272	168,89	-7,43	107,09
1976	425.518	150,57	-10,84	95,47
1977	486.064	172,00	14,23	109,06
1978	400.408	141,69	-17,62	89,84
1979	515.488	182,41	28,74	115,66
1980	630.508	223,11	22,31	141,47
1981	682.725	241,59	8,28	153,18
1982	349.332	123,61	-48,83	78,38
1983	393.430	139,22	12,62	88,27
1984	362.995	128,45	-7,74	81,45
1985	449.174	158,94	23,74	100,78
1986	651.395	230,50	45,02	146,15
1987	766.806	271,34	17,72	172,05
1988	692.081	244,90	-9,75	155,28
1989	445.692	157,71	35,60	100,00
1990	1.051.551	372,10	135,94	235,94
1991	679.397	240,41	-35,39	152,44
1992	641.164	226,88	-5,63	143,86
1993	1.106.934	391,70	72,64	248,36
1994	651.233	230,44	-41,17	146,12
1995	1.021.865	361,59	56,91	229,28
1996	1.076.092	380,78	5,31	241,44
1997	996.178	352,50	-7,43	223,51

Fonte: Elaboração própria

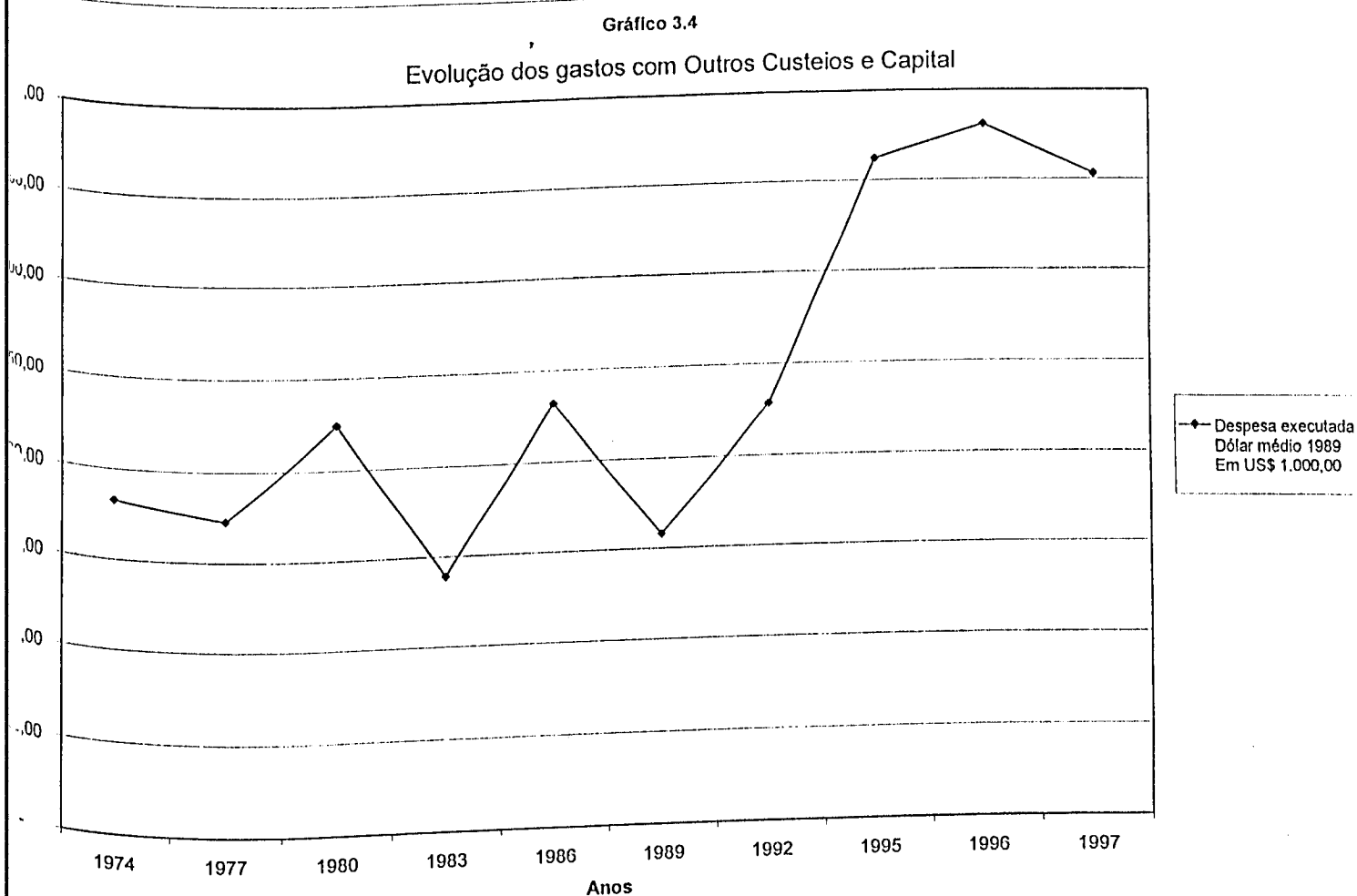
Fontes secundárias : 1974 - 1978 MEC/SESU - O Ensino Superior no Brasil. Brasília, 1979 -

1980 - 1991 MEC/SESU - Boletim de Dados Físicos e Orçamentários. Brasília.

1992 - 1997 Ministério da Fazenda - Balanço Geral da União. Brasília.

\* Os valores desta tabela foram convertidos a preços de 1989, utilizando-se como deflator o IGP-DI da FGV, e o resultado, convertido em dólar, pelo dólar médio anual.

O gráfico 3.4 mostra a evolução anual dos gastos com Outros Custeios e Capital.



Por outro lado, neste período houve um expressivo crescimento do número de alunos da pós-graduação, da pesquisa, das construções dos campi e do crescimento do número de IFES que se incorporaram ao Sistema Federal. Portanto, verifica-se que esse crescimento não foi correspondido com alocação de recursos por parte do tesouro para financiar a expansão destas atividades.

A fonte do tesouro neste período não foi a mais importante no financiamento dos gastos com outros custeios e capital. Na realidade, o tesouro, muitas vezes por intermédio de convênios, veio financiar este tipo de despesa através de projetos aprovados pelo Sesu e até mesmo via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. A aplicação financeira constituiu outra fonte de financiamento, cujos saldos financeiros dos recursos destinados para pagamento de pessoal eram aplicados no

mercado financeiro em período de inflação alta. Estas aplicações possibilitaram a realização de obras, bem como a aquisição de equipamentos e material permanente. Este tipo de geração de receita foi interrompido a partir de 1995, com a centralização da folha de pagamento através do MARE.

A tabela 3.5 nos mostra que os gastos totais do tesouro com o Sistema Federal de Ensino Superior cresceram 251,8% no período 1974/1997, o que significa um crescimento de 4,7% ao ano, sendo que as despesas com pessoal representam em média 90% do total dos gastos com o sistema, enquanto as despesas com outros custeios e capital tem uma participação de 10%.

Podemos ainda observar que no período 1974/1979, o total dos gastos cresceram 101,2%, sendo que as despesas com pessoal tiveram um crescimento de 130,1% e os gastos com outros custeios e capital mantiveram-se no mesmo nível de 1974. A década de 80 apresenta um crescimento de 127,7% no total dos gastos com o Sistema Federal de ensino superior, sendo que neste período, os gastos com pessoal cresceram 150,9% e os gastos com outros custeios apresentaram uma redução de 35%.

Por outro lado, os exames dos dados referentes ao total dos gastos do tesouro no período 1990/1997 nos mostra que houve uma redução de 1,7% no financiamento, sendo que os gastos com pessoal tiveram uma redução de 1,2% e os gastos com outros custeios apresentaram um decréscimo de 5,3% em relação aos gastos de 1989/1997, onde se verifica uma redução de 26% no total do financiamento.

TABELA 3.5					
EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL E OUTROS CUSTEIOS E CAPITAL					
1974 / 1997					
ANO	Pessoal e encargos sociais	Outros custeios e capital	TOTAL	% de Pessoal em relação ao total	% de OCC em relação ao total
	Despesa executada Dólar médio 1989 Em US\$ milhões	Despesa executada Dólar médio 1989 Em US\$ milhões	Despesa executada Dólar médio 1989 Em US\$ milhões		
1974	644,8	182,4	827,3	77,95	22,0
1975	870,3	168,8	1.039,2	83,75	16,2
1976	1.177,9	150,5	1.328,5	88,67	11,3
1977	1.225,1	172,0	1.397,1	87,69	12,3
1978	1.420,4	141,6	1.562,1	90,93	9,0
1979	1.482,5	182,4	1.664,9	89,04	10,9
1980	1.504,3	223,1	1.727,4	87,08	12,9
1981	1.599,3	241,5	1.840,8	86,88	13,1
1982	1.899,5	123,6	2.023,1	93,89	6,1
1983	1.899,5	139,2	1.693,2	91,78	8,2
1984	1.554,0	128,4	1.496,0	91,41	8,5
1985	1.367,5	158,9	1.964,5	91,91	8,0
1986	1.805,5	230,5	2.195,2	89,50	10,5
1987	1.964,7	271,3	2.980,0	90,89	9,1
1988	2.708,7	244,9	3.550,8	93,10	6,9
1989	3.305,9	157,71	3.933,56	95,99	4,01
1990	3.775,85	372,1	2.961,5	87,44	12,5
1991	2.589,4	240,4	2.235,0	89,24	10,7
1992	1.994,6	226,8	1.948,6	88,36	11,6
1993	1.721,7	391,7	2.545,4	84,61	15,3
1994	2.153,7	230,4	2.094,5	89,00	11,0
1995	1.864,0	361,5	2.477,0	85,40	14,6
1996	2.115,4	380,7	2.298,3	83,43	16,5
1997	1.917,6	352,5	2.097,1	83,19	16,8
1997	1.744,6				

Fonte: Elaboração própria

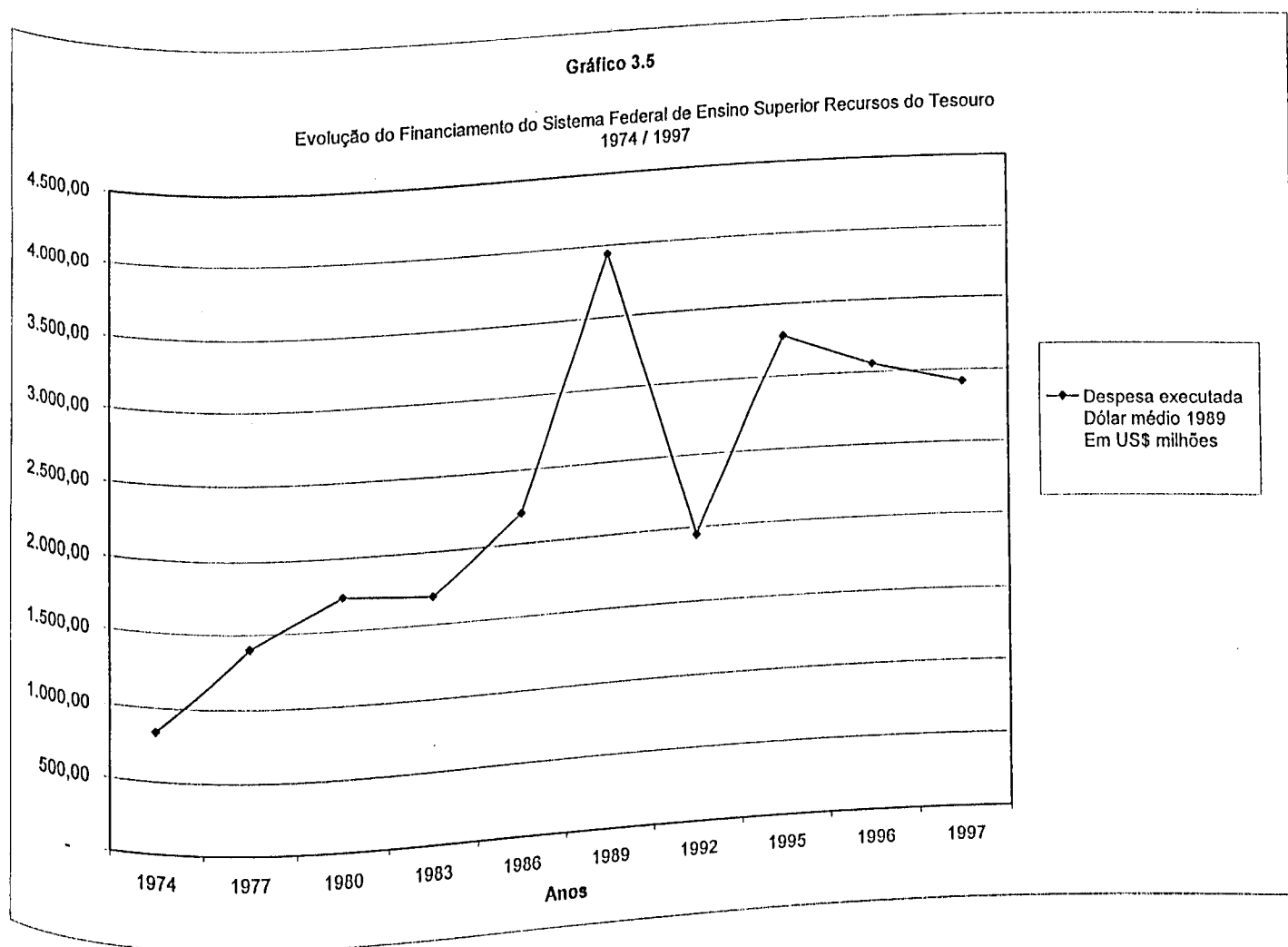
Fontes secundárias : 1974 - 1978 MEC/SESU - O Ensino Superior no Brasil. Brasília, 1979 -.

1980 - 1991 MEC/SESU - Boletim de Dados Físicos e Orçamentários. Brasília.

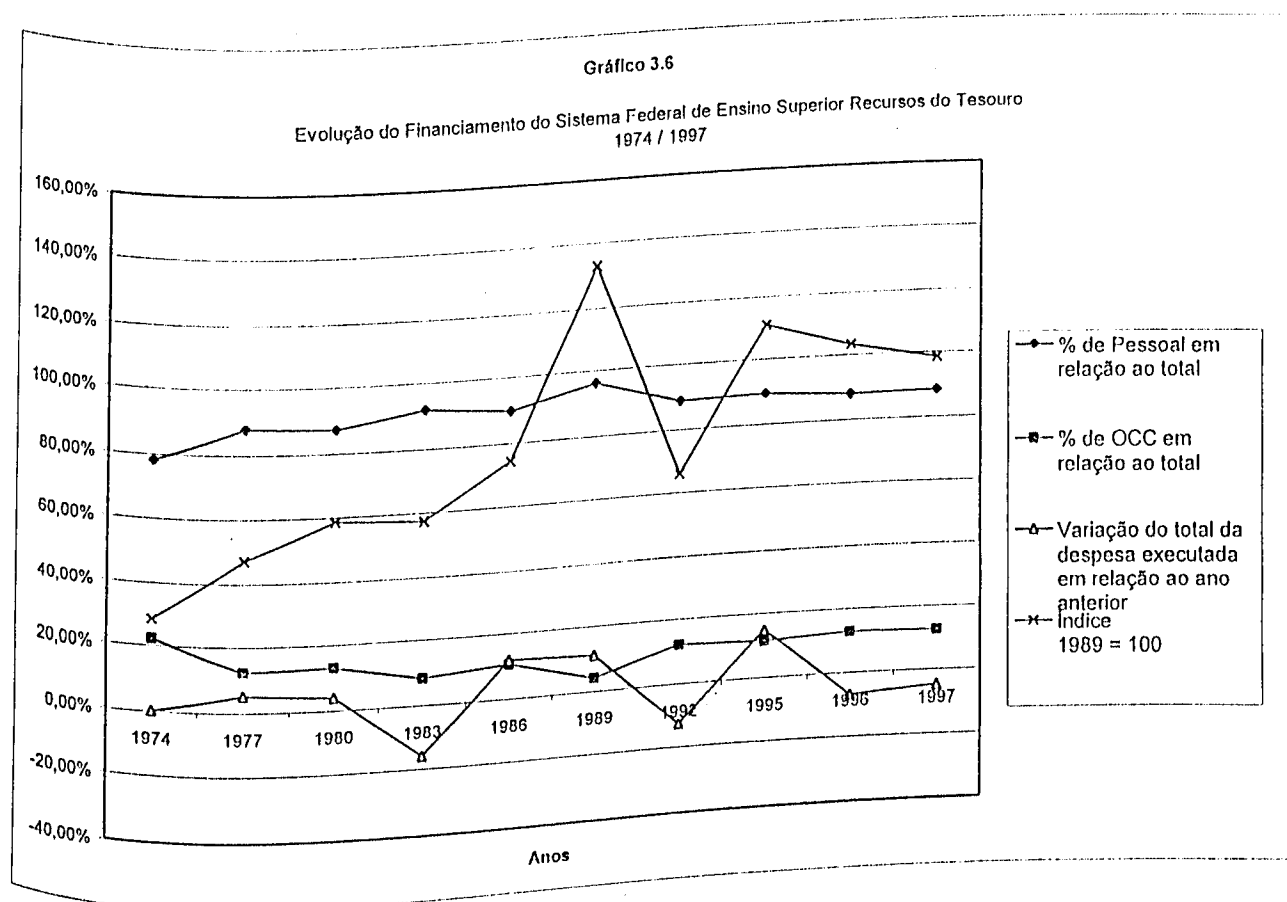
1992 - 1997 Ministério da Fazenda - Balanço Geral da União. Brasília.

\* Os valores desta tabela foram convertidos a preços de 1989, utilizando-se como deflator o IGP-DI da FGV, e o resultado, convertido em dólar, pelo dólar médio anual.

O gráfico 3.5 mostra a evolução do financiamento do Sistema Federal de Ensino Superior no período de 1974 a 1997, custeado com Recursos do Tesouro.



O gráfico 3.6 evidencia a proporção dos gastos com financiamento do Sistema Federal de Ensino Superior por categoria de despesa.



Ao analisar o comportamento do total dos gastos do tesouro e o compararmos com a evolução do PIB no período 1974/1997, verificaremos que o investimento por parte do governo federal no financiamento do ensino superior não tem nenhuma relação com o desempenho do PIB, portanto, o crescimento do PIB não implica crescimento do financiamento.

Segundo a tabela 3.6, ainda podemos observar que de 1974 até 1988, há uma tendência do crescimento dos gastos em relação ao PIB e a partir de 1989 há uma tendência inversa, verificando-se uma redução dos gastos em relação ao PIB, enquanto na década de 90 a relação dos gastos em relação ao PIB vem reduzindo ano a ano, sendo que em 1997 estes gastos representaram 0,47% do PIB.



Tabela 3.6

Quadro comparativo do financiamento do Sistema Público Federal do  
Ensino Superior em relação ao PIB  
1974/1997

ANO	Despesa executada Dólar médio 1989 Em US\$ milhões	PIB em US\$ milhões a preços de 1989	% dos recursos do tesouro em relação ao PIB	Índice 1989 = 100
1974	827,32	325.409,22	0,25	75,37
1975	1.039,26	344.991,04	0,30	79,91
1976	1.328,52	374.909,95	0,35	86,84
1977	1.397,13	408.184,83	0,34	94,54
1978	1.562,14	434.899,06	0,36	100,73
1979	1.664,98	448.040,58	0,37	103,77
1980	1.727,41	427.304,78	0,40	98,97
1981	1.840,89	418.375,09	0,44	96,90
1982	2.023,14	368.054,46	0,55	85,25
1983	1.693,28	242.171,90	0,70	56,09
1984	1.496,04	233.927,19	0,64	54,18
1985	1.964,53	251.352,49	0,78	58,22
1986	2.195,28	295.426,46	0,74	68,43
1987	2.980,09	319.386,81	0,93	73,98
1988	3.550,89	334.589,48	1,06	77,50
1989	3.933,56	431.747,42	0,91	100,00
1990	2.961,50	445.400,02	0,66	103,16
1991	2.235,03	369.131,61	0,61	85,50
1992	1.948,64	342.239,31	0,57	79,27
1993	2.545,46	372.070,45	0,68	86,18
1994	2.867,01	456.525,47	0,63	105,74
1995	3.282,52	566.388,65	0,58	131,19
1996	3.055,56	602.553,15	0,51	139,56
1997	2.910,64	614.768,33	0,47	142,39

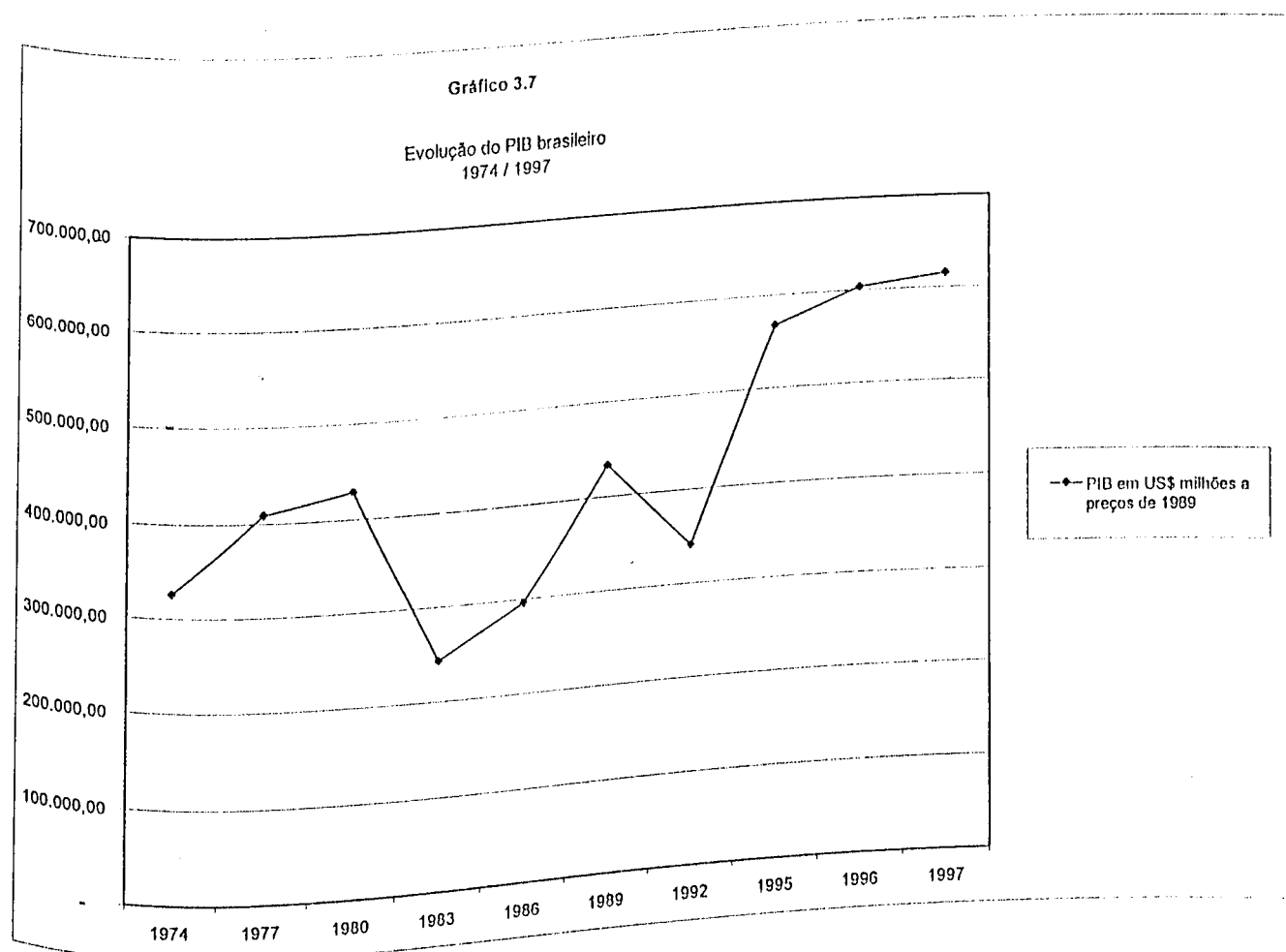
FONTE: Elaboração própria

\* Os dados referentes à despesa executada foram extraídos da tabela 2.5.

\*\* Os dados referentes ao PIB foram convertidos pelo dólar médio anual.

Ano base = 1989. Fonte : BACEN

O gráfico 3.7 mostra a evolução do PIB brasileiro no período de 1974 a 1997.



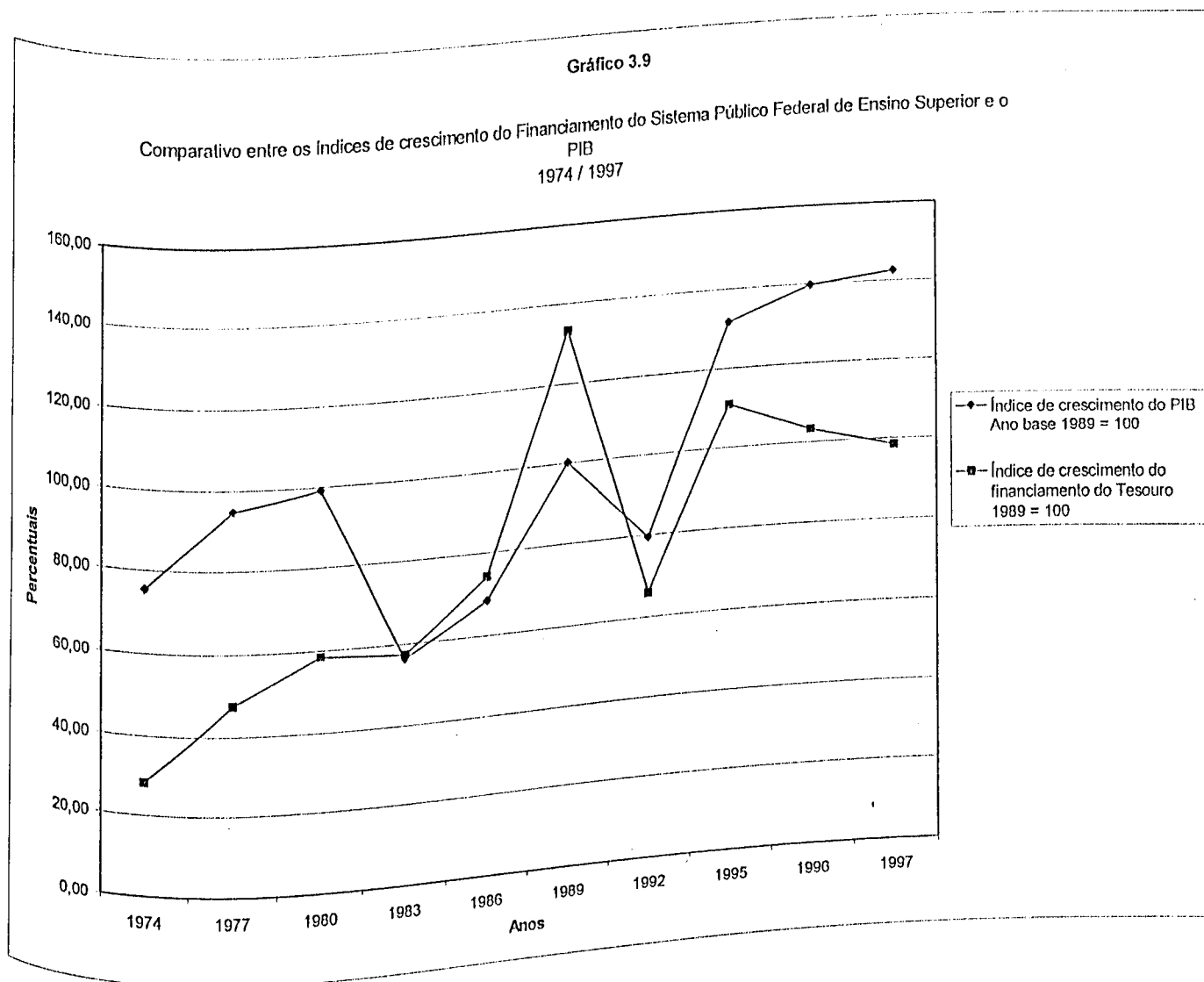
O gráfico 3.8 compara os valores referentes ao financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior com relação ao PIB.

Gráfico 3.8

Comparativo do financiamento com Recursos do Tesouro em relação ao PIB  
1974 / 1997



O gráfico 3.9 compara os índices de crescimento do Financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior ao PIB.



Diante desse quadro, podemos observar que o financiamento do Sistema Público Federal de Ensino, principalmente na década de 90, de fato, vem sendo reduzido significativamente, ano a ano, seja através de medidas de ajustes na área econômica, principalmente na forma de arrocho salarial, ou incluindo despesas que não são inerentes à função ensino, como é o caso das despesas com inativos e com a prestação de serviços na área de saúde que somados, absorvem 40% dos recursos destinados às despesas com pessoal.

A tabela 3.7 mostra que a evolução da arrecadação de impostos obteve um crescimento significativo no período de 1989 a 1997.

Tabela 3.7

Evolução da Arrecadação Tributária  
1989 / 1997

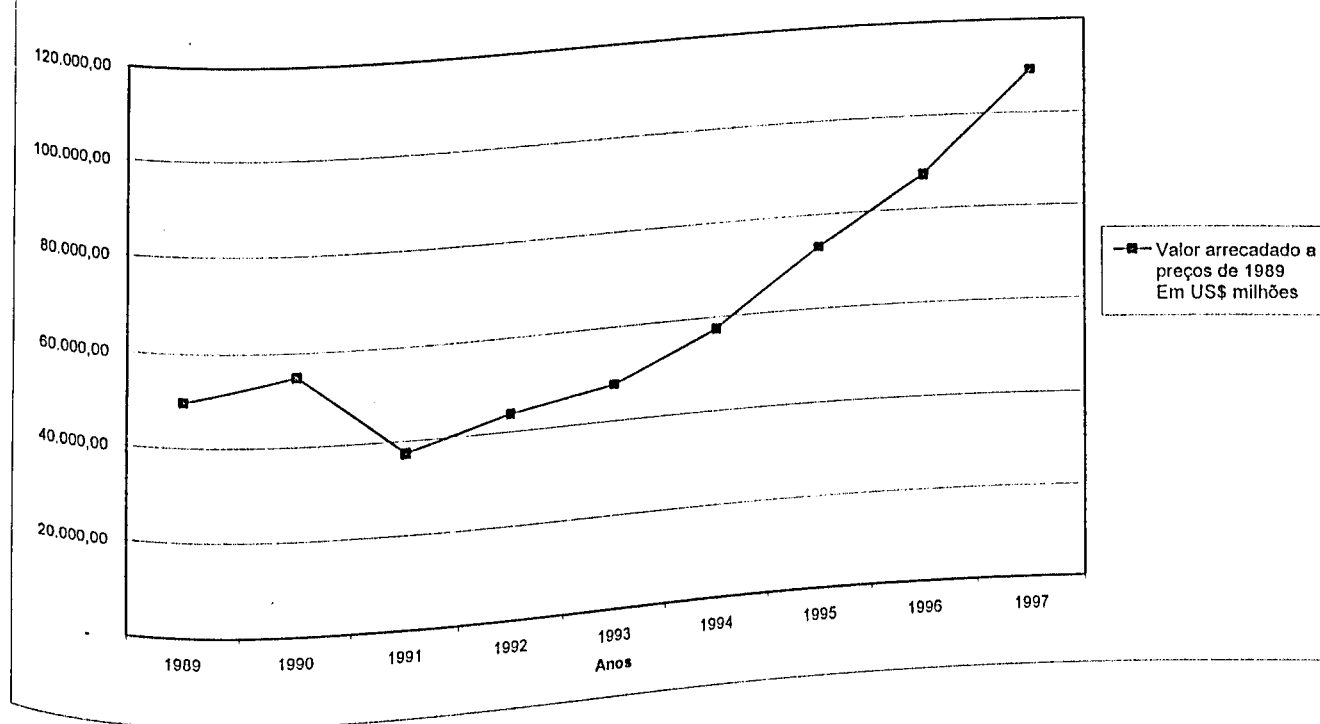
ANO	Valor arrecadado a preços de 1989 Em US\$ milhões	Variação % em relação ao ano anterior
1989	49.461,41	-
1990	54.807,82	10,81
1991	37.419,16	-31,73
1992	43.694,00	16,77
1993	47.770,00	9,33
1994	57.429,40	20,22
1995	73.081,61	27,25
1996	87.009,14	19,06
1997	109.095,35	25,38

FONTE: Ministério da Fazenda / Receita Federal

\* Os valores desta tabela foram convertidos a preços de 1989, utilizando-se como deflator o IGP-DI da FGV, e o resultado, convertido em dólar, pelo dólar médio anual.

O gráfico 3.10 nos permite visualizar o crescimento da arrecadação tributária verificada no período de 1989 a 1997.

Gráfico 3.10  
Evolução da Arrecadação Tributária  
1989 / 1997



Como podemos ver no transcorrer deste capítulo, os dados aqui apresentados mostram com clareza que no período 1974/1989, os recursos federais destinados a financiar o Sistema Público Federal de Ensino Superior cresceram significativamente.

Por outro lado, a análise dos dados nos permite afirmar que a partir de 1990, com o Governo Collor, dá-se início à prática de políticas neoliberais alinhadas ao "Consenso de Washington". Estas políticas, por sua vez, vão interferir diretamente no comportamento do financiamento do sistema, iniciando-se aí um período de redução dos gastos no que diz respeito aos gastos com pessoal, que diminui consideravelmente no período 1990/1997, não só em virtude da ausência de uma política salarial para os servidores públicos, principalmente os das instituições federais de ensino, que nos últimos anos foram vítimas de um arrocho salarial sem precedentes, cortando inclusive benefícios, como a incorporação de quintos, anuênios etc, mas também por não ter autorizado a substituição dos servidores que se aposentaram.

## CONCLUSÃO

Nos três capítulos desta dissertação, procuramos estabelecer uma relação entre as condições de expansão e desenvolvimento do sistema federal de ensino superior e as condições de desenvolvimento da economia. No capítulo I mostramos que a expansão do sistema federal de ensino superior ocorreu desde a Reforma do Ensino em 1968 até o final de 80. A partir daí, as mudanças dos indicadores do desempenho deste sistema, embora não cheguem a configurar uma tendência, indicam claramente uma alteração de rumos: há estagnação do crescimento de alguns indicadores principais e crescimento mais brando de outros.

Em contraste com a evolução do sistema público federal de ensino superior, o sistema privado apresenta um comportamento quase que inverso, expandindo-se aceleradamente nos anos 90. O desempenho é estimulado pela alavancagem financeira de bancos oficiais, sobretudo o BNDES, deixando evidente que a mudança não foi espontânea, mas determinada pela alteração dos rumos da política de governo voltada para a educação.

A tese principal que procuramos mostrar é que a expansão do sistema federal ocorre no espaço das melhorias das condições de financiamento do setor público federal em detrimento de estados e municípios. Enquanto os recursos foram suficientes para cumprir as funções que o desenvolvimento histórico brasileiro exigia do Estado, houve expansão do ensino público superior, porém, quando os recursos financeiros se tornaram escassos e houve uma alteração na política econômica em favor da estabilidade da moeda, ocorreu estagnação do crescimento.

Para atestar isto, os dados apresentados no capítulo III confirmam que, no período de 1974 a 1989, os recursos federais aplicados no ensino superior cresceram significativamente, diminuindo a partir daí. Como os recursos federais são responsáveis pela quase totalidade do financiamento do sistema federal de ensino superior, a diminuição teve o efeito de sustar imediatamente a expansão do sistema. A comparação entre os montantes dos recursos aplicados em 1997 e 1989 mostra uma redução de 26%.

O detalhamento da aplicação dos recursos públicos federais no sistema mostra que 90% deles são destinados ao gasto com Pessoal, ficando o restante para Outros

Custeios e Capital. Tomando os extremos da série de dados do período de 1974 a 1989, há um crescimento real das despesas com pessoal da ordem de 486%. Essa comparação é expressiva, sobretudo se considerarmos que as sucessivas leis salariais do período afetam negativamente este tipo de gasto.

A especificação dos gastos, através de indicadores de desempenho, mostra um crescimento no número de docentes e técnico administrativos; aumento do número de horas aula contratadas ( implantação de um regime de trabalho universitário ); e crescimento na qualificação formal de docentes e técnico administrativos.

Em oposição à evolução dos anos 70 e 80, os anos 90 são um período de grandes dificuldades. fato sustentado em Almeida Filho (1994) e por nós mostrado. Constata-se que há aí uma abertura de transição para um novo estilo de desenvolvimento, com evidente encolhimento da participação do Estado, tanto na regulação econômica quanto na atividade direta de produção de produtos e serviços. A partir de 1994, com a implantação da reforma monetária do Real e, mais ainda, a partir de 1995 com a instabilidade decorrente da fragilidade externa, a política econômica brasileira submeteu-se voluntariamente aos desígnios do que se entende por "política neoliberal", isto é, uma subordinação ostensiva da atuação do Estado às necessidades da estabilização da economia.

Assim como em outras áreas da atuação do Estado, os serviços sociais de educação, particularmente o ensino superior, seguem uma orientação visível do "Consenso de Washington", desconhecendo documentos de agências internacionais como a UNESCO que conferem um status estratégico aos gastos públicos da educação, pelos seus efeitos sobre o "desenvolvimento humano". Mais do que isto, esta mudança de perspectiva colocou em xeque gastos históricos com a evolução do sistema público federal, permitindo uma alteração em favor do setor privado.

Nesse período de estagnação, contradições da forma de financiamento da fase de expansão, como a consolidação de uma matriz de financiamento em que os recursos para investimento e manutenção do sistema são definidos por resíduo, tiveram efeitos perversos. Os gastos em pessoal, fixados em 90% dos orçamentos das IFES, em conjunturas sucessivas de leis de contenção de salários, definiram o encolhimento dos recursos para o investimento e manutenção, inviabilizando a manutenção adequada do sistema. Em diversos momentos, faltaram recursos para pagamento de despesas



essenciais tais como contas de água, energia elétrica, telefone, material para laboratórios etc.

Por outro lado, constata-se que os recursos de outras fontes de financiamento que não a orçamentária tornaram-se os principais no financiamento, na manutenção e nos investimentos do sistema. Dentre essas fontes, destacam-se os convênios no âmbito do MEC, realizados pela Secretaria de Ensino Superior- SESU e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – MEC/BID, MEC/FAS, bem como convênios com países do leste europeu para viabilizar a compra de equipamentos. Além disto, na década de 80, foram utilizadas receitas financeiras da aplicação de excedentes de saldo da folha de pagamento, como forma de complementação de recursos, o que deixou de ser possível com o processo de estabilização da moeda.

Não obstante, deixamos claro que a questão do financiamento do Sistema Federal de Ensino Superior Brasileiro não se resume à diminuição relativa dos recursos orçamentários, mas significativamente à falta de diretrizes políticas para o setor. Em relação ao ensino superior cremos que as alterações dos anos 90, foram ditadas pela razão da estabilização da economia em detrimento de uma concepção de educação como bem público fundamental. Tanto isto é fato, que a estagnação que estamos apontando para o sistema não é absoluta, pois há um crescimento não desprezível dos resultados das IFES. Analisando os indicadores, há um aumento da “produtividade”, embora se observe uma falta de qualidade nos serviços.

Em síntese, podemos concluir que o Sistema Público Federal de Ensino Superior vem sofrendo efeitos das mudanças institucionais da regulação e gestão da economia, sendo os principais efeitos negativos, a diminuição dos investimentos de ampliação da infra-estrutura de suporte ao ensino e à pesquisa. A infra-estrutura do ensino público, tornou-se inferior à do ensino privado. Mesmo assim, há indicadores de desempenho favoráveis ao sistema, destacando-se a qualificação dos quadros docentes e a ampliação relativa das atividades de pesquisa nos anos 80. Finalmente, observa-se uma prevalência da política econômica sobre a política de educação, componente típico das preocupações de longo prazo, próprias de uma visão de desenvolvimento social.

### *ANEXO AO CAPÍTULO III*

Para realizar o presente trabalho, optamos por trazer todos os valores referentes ao financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior a preços de 1989. Para isto, os mesmos foram convertidos a preços de 1989, utilizando-se como deflator o IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas. Posteriormente, os valores apurados foram convertidos em dólar, pelo dólar médio anual.

Com relação às taxas de crescimento, foram realizadas análises de regressão para verificar a sua significância. Na tabela 3.8, podemos verificar que em todas as regressões realizadas, os resultados encontrados foram considerados significantes ao nível de 1%. Com relação à tabela 3.9, com exceção da taxa de crescimento de Outros Custeios e Capital referente ao período 1989/1997, o resultado encontrado não foi considerado significativo ao nível de 1%.

Tabela 3.8

## Análise de Regressão

Taxa de crescimento do Financiamento do Ensino Superior Público Federal

Variável	Período	Termo Constante	Coefficiente de Regressão	Taxa Crescimento % a.a.	Correlação	Significância
Desp. Pessoal	1974/1997	0,0044	0,049	4,9	0,82	1%
O. Custeios e Capital	1974/1997	4,9099	0,036	3,6	0,71	1%
Desp. Total	1974/1997	0,1377	0,047	4,7	0,83	1%
Desp Pessoal	1974/1989	-0,2591	0,087	8,7	0,92	1%
Desp Pessoal	1989/1997	0,9384	0,005	-0,5	-0,05	1%
Desp Pessoal	1990/1997	0,6935	0,038	-3,8	0,51	1%

FONTE: Elaboração própria

Tabela 3.9

Análise de Regressão

Taxa de crescimento do Financiamento do Ensino Superior Público Federal excluindo os gastos com Inativos - 1994 / 1997

Variável	Período	Termo Constante	Coefficiente de Regressão	Taxa Crescimento % a.a.	Correlação	Significância
Desp. Pessoal	1974/1997	0,0958	0,036	3,6	0,67	1%
Desp. Pessoal	1989/1997	1,0913	-0,066	-6,6	0,72	1%
Desp. Total	1989/1997	1,1475	-0,050	-5,0	0,64	1%
O. Custeios e Capital	1989/1997	5,3239	0,069	6,9	0,58	N. S.

FONTE: Elaboração própria

## *REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS*

ALMEIDA, Filho . *Os Limites Estruturais à Política Econômica Brasileira nos Anos 80/90*, Campinas, Edufu, 1994.

ALVES, Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil ( 1964-1984 )* , 2ª edição, Petrópolis : Vozes, 1984.

ARRIGHI, G. (1995). "A desigualdade mundial na distribuição de renda e o futuro do socialismo". In: SADER, E., org. *O mundo depois da queda*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

BAER, Mônica. *O Rumo Perdido: a crise fiscal e financeira do Estado Brasileiro*, São Paulo, Paz e Terra.

BASTOS, Jésus de Alvarenga. *Problèmes de l'enseignement supérieur au Brésil*. Paris: Université René Descartes (s/d) (Tese, Doutorado)

BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos*. Cadernos Dívida Externa, n.º6, São Paulo, 1994.

BELLUZZO, L.G.M. (1997) "Dinheiro e Transfigurações da Riqueza". In Tavares, M.C. e Fiori, J.L. (org) *Poder e Dinheiro*. 2ª. Edição; Petrópolis: Vozes, pp 151-194.

BERGER, Manfredo. *Educação e dependência*. São Paulo: Difel, 1984.

BIELSCHOWSKY, R. (org.) (2000) *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro. Editora Record.

\_\_\_\_\_. (2000) "Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL – uma resenha". In BIELSCHOWSKY, R. (org.) (2000) op. cit.

BRAGA E TRAMONTIM.. Exame dos Instrumentos que Regulam a Expansão do Ensino Superior e sua Adequação às Necessidades Exigidas pela Moderna Tecnologia, Ver. Educação Brasileira, p.53-70, 1º semestre/1991.

BRASIL, Ministério da Educação. A Isonomia no contexto da política dos recursos humanos das IFES. Brasília, 1989.

BRASIL, Ministério da Educação. Boletim de Dados Físicos e Orçamentários-1989. Brasília, 1990.

BRASIL, Ministério da Educação. Boletim de Dados Físicos e Orçamentários-1990. Brasília, 1991.

BRASIL, Ministério da Educação. Boletim de Dados Físicos e Orçamentários-1991. Brasília, 1992.

BRASIL, Ministério da Educação. Diagnóstico do Sistema Acadêmico das IFES-Autarquias e Fundações. Brasília, 1978.

BRASIL, Ministério da Educação. O ensino superior no Brasil. Brasília, 1977.

BRASIL, Ministério da Educação. Proposta de uma nova política para o ensino superior. Brasília, 1991.

BRASIL, Ministério da Educação. Relatório anual MEC-1974. Brasília, 1975.

BRASIL, Ministério da Educação. Relatório anual MEC-1975. Brasília, 1976.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Balanço Geral da União, 1993 Brasília, 1994.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Balanço Geral da União, 1994. Brasília, 1995.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Balanço Geral da União, 1995, Brasília, 1996.

- BRASIL, Ministério da Fazenda. **Balanço Geral da União, 1996**, Brasília, 1997
- BRASIL, Ministério da Fazenda. **Balanço Geral da União, 1992**. Brasília, 1993.
- BRASIL, Ministério da Fazenda. **Balanço Geral da União, 1997**, Brasília, 1998.
- CANO, W. (1993). "Para uma política de resgate do Brasil na década de 90". In **Economia e Sociedade**, nº 2, agosto.
- CANO, W. (1999) **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: Editora UNESP.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. (1982). **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Brasiliense.
- CARDOSO, F.H. (1995). **As idéias e o seu Lugar**. 2ª. edição; Petrópolis: Vozes.
- CATANI, Afrânio Mendes (Org.) **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998
- CEPAL (1990) **Transformación Productiva com Equidad**. Santiago, Chile. 185p.
- CEPAL (1996). **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile.
- CEPAL (2000) **Equidad, Desarrollo y Ciudadania**. Santiago, Chile. 333p.
- COUTINHO, L. (1995). "Nota sobre a natureza da globalização". in **Economia e Sociedade**, nº 4, junho, pp. 21-26.
- CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade crítica - o ensino superior na República populista**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983

- CURY.C.R.J. "A Questão da autonomia universitária." In, Revista Universidade e Sociedad, ano I, n 2, NOVENBRO 1991, PP.25-9.
- DURHAM, Eunice Ribeiro "Crise e Reforma do Sistema Universitário" (debate), in Rev. Novos Estudos CEBRA, São Paulo, n.46, p.143-168, nov/96.
- FAJNZYLBER, F.(1983) La industrialización trunca de América Latina. México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- \_\_\_\_\_. (1989) Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Cuadernos de la CEPAL, Núm. 60, Santiago, Chile, Nações Unidas.
- FRIEDMAN, Milton. O capitalismo e Liberdade, São Paulo, Editora Abril, 1984.
- GERMANO, José Willington. Estado militar e educação no Brasil (1964-1985). São Paulo: Cortez, 1994
- GHIRALDELLI JR., Paulo. História da Educação. São Paulo: Cortes, 1994 (Série Formação do Professor)
- HIRSCHMAN, A.O. (1981). "The Rise and Decline of Development Economics". Reprinted in Kanth, R. (1994) Paradigms in Economic Development. London, England: Sharpe, pp 191-210.
- HTTP://www.adunb.org.br/autonomia. Autonomia universitária: contribuição da diretoria da ADUnB.
- INEP, Evolução do Ensino Superior de Graduação, Brasília, 2000.



- LEVY, Daniel. **Financiamento privado versus financiamento público de la educación superior: las políticas norteamericanas desde una perspectiva comparativa**, Revista Opciones, Santiago do Chile, n.º 13, p.35-60, 1988.
- NOGUEIRA BATISTA JR, P. (1996) "O Plano Real à Luz da Experiência Mexicana e Argentina". USP – Estudos Avançados número 28, pp 129-197.
- PILETTI, Nelson e PILETTI, Claudino. **História da educação**. São Paulo: Ática, 1995 (Série Educação)
- PREBISCH, R. (1983) "Cinco Etapas de mi Pensamiento sobre Desarrollo." In El Trimestre Económico, Vol. L (2), abril-junho, pp 1077-1098.
- SANTOS, Cássio Miranda dos. **O acesso ao ensino superior no Brasil: a questão da elitização. Ensaio – Avaliação e Políticas Públicas em educação**. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, n. 19, vol. 6, abril/junho 1998.
- SARMENTO, Diva Chaves. **A universidade brasileira**. Revista Educação Brasileira. n. 13, vol. 26, Brasília, 1º sem. 1991
- SCHWARTZAMAN, J.. **Universidades Federais no Brasil: uma avaliação de suas trajetórias (décadas de 70 e 80)**. Educação Brasileira, p.59-106, jul/dez 1993.
- SCHWARTZAMAN, Simon. **Estagnação e expansão do ensino superior brasileiro**. São Paulo: USP, 1990 (texto não publicado)
- SGUISSARDI, V. e SILVA JR.. "Reformas do Estado e Reformas da Educação Superior" In. SGUISSARDI, V. **Avaliação Universitária em Questão: Reformas do Estado e da Educação Superior**. Campinas, Editora Autores Associados, 1997.

- TAVARES, L. (1995). **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Tese de doutorado. Campinas, IE/UNICAMP.
- TAVARES, M. C. (1983). **'Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. 11<sup>a</sup>. edição; Rio de Janeiro: Zahar.
- TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (1993). **(Des)Ajuste Global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- TEIXEIRA, Anísio. **Educação e o mundo moderno**. São Paulo: Companhia de Editora Nacional, 1977.
- TRINDADE, HÉLGIO. **Avaliação Institucional das Universidades Federais: Resistência e Construção**, Campinas, São Paulo: Revista de Avaliação Institucional, ano 1, n.1, junho/96.
- UNESCO, **Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior**. Paris, 1995.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Autonomia Universitária – documento para discussão**. UFMG, 1999.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (LEI Nº 9394/96) LDB. UBERLÂNDIA: UFU, 1998.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (Gestão 1998-2002), **Construindo a autonomia**. Curitiba: UFPR, 1999.
- VALH, Theodoro. **Alternativas de Financiamento para o Ensino Superior**, Rev.Educação Brasileira, Brasília, p147-167, 2º semestre /1991.

VELLOSO, Jacques. **Pesquisa no País sobre o Financiamento da Educação, onde estamos?**, Brasília, mimeo, 1999,

VELLOSO, Jacques. **Política educacional e recursos para o ensino: o salário educação e a universidade federal**. Caderno de pesquisa, p.3-27, março 1987.

VIEIRA, Sofia Lerche. O discurso sobre a universidade nos anos 80. **Revista Educação Brasileira**. Brasília, n. 13, vol. 26, 1<sup>a</sup> sem. 1991

WELTERS, A. (2001) "Tecnologia, Distribuição de Renda e Implicações para o Crescimento: Algumas Notas sobre a Visão da CEPAL nas Décadas de 1970 e 80. in **Anais do VI Encontro Nacional da SEP**. São Paulo, junho.

WILLIAMSON, J. (1997) "The Washington Consensus Revisited" in

EMMERIJ, L. (editor) **Economic and Social Development into XXI Century**. Washington, Inter-American Development Bank, pp 48-61.