



Universidade de Brasília - UnB

**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da
Informação e Documentação - FACE**

Programa de Pós-Graduação em Economia

Curso de Mestrado Profissionalizante

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE
ENSINO SUPERIOR – IFES: UM ESTUDO DA UNIVERSIDADE DE
BRASÍLIA – UnB**

Fernando Soares dos Santos

Brasília

2013



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da
Informação e Documentação - FACE
Programa de Pós-Graduação em Economia
Curso de Mestrado Profissionalizante

FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE
ENSINO SUPERIOR – IFES: UM ESTUDO DA UNIVERSIDADE DE
BRASÍLIA – UnB

Fernando Soares dos Santos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação - FACE, da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do grau de Mestre Profissionalizante em Economia: Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Junior

Brasília
2013

Aos meus pais, com quem aprendi desde muito cedo que com esforço e coragem, conseguimos conquistar nossos objetivos. À minha esposa, Ana Hilda Tiberti e também às minhas filhas Fernanda e Anna Luíza, por terem dado total apoio aos meus estudos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, pela oportunidade, inspiração e perseverança.

Agradeço aos Professores Roberto de Goes Ellery Júnior e Antonio Nascimento Júnior, pela orientação e atenção dispensadas durante todo o desenvolvimento deste trabalho.

Não poderia deixar de expressar um agradecimento especial ao Decano de Planejamento e Orçamento da UnB, Prof. Carlo Alberto Müller Lima Torres, por ter permitido o meu afastamento das minhas atividades profissionais e com isso facilitado o desenvolvimento deste trabalho, além do total apoio dos colegas da Diretoria de Orçamento, do Decanato de Planejamento e Orçamento – DPO, e também do Departamento de Economia, pelo amparo dado e pelas informações disponibilizadas sobre dados financeiros e orçamentários sobre a Universidade.

Outro agradecimento especial aos meus colegas de turma pelo companheirismo, e também às minhas colegas bibliotecárias da Biblioteca Central da UnB, pela colaboração na indicação de leitura técnica de algumas obras.

Finalmente agradeço à minha instituição Fundação Universidade de Brasília, pela oportunidade ao incentivo à qualificação dos seus servidores.

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota”.

Madre Teresa de Calcutá

RESUMO

Este trabalho trata do financiamento público das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, notadamente dos recursos repassados pela União, garantidos pela Constituição Federal, os quais são indispensáveis à sobrevivência das mesmas. Do ponto de vista metodológico este estudo teve o objetivo central de comparar os períodos de 1999 - 2002 ao de 2003 – 2006 do conjunto de todas IFES, fazendo também uma breve análise do caso da Universidade de Brasília - UnB. Nesse estudo ficou evidente a limitação do Governo Federal em ampliar os recursos destinados às essas Instituições, em função dos ajustes econômicos adotados decorrentes da forte influência de políticas neoliberais. Foi observado que os recursos do Tesouro destinados aos orçamentos dessas Instituições não alcançaram a singela marca de 1% do valor do PIB. Os contingenciamentos orçamentários causaram forte turbulência na gestão das IFES, comprometendo a expansão física, abertura de cursos, elevação no número de alunos matriculados, bem como a manutenção e o bom funcionamento das mesmas, principalmente se levarmos em conta que em média 83% do orçamento das IFES são destinados às despesas com pagamento de pessoal e encargos. Todos esses fatores levaram a um processo de sucateamento dessas Instituições, exigindo grande esforço institucional para reverter o quadro de limitação orçamentária, recursos humanos e materiais. Em decorrência desse processo de escassez de recursos, as IFES têm buscado fontes alternativas de captação de recursos, para complementar as suas necessidades orçamentárias com despesas de manutenção e de investimentos. A busca do autofinanciamento é um tema tempestuoso, pois tem sido alvo de muitas discussões entre a própria comunidade universitária bem como por estudiosos, sob o pretexto de uma possível vinculação à privatização da educação superior pública no Brasil.

Palavras-chave: Financiamento das IFES com recursos da União; Fundação Universidade de Brasília.

ABSTRACTS

This work deals with the public funding of Federal Institutions of Higher Education - IFES, notably the funds transferred by the Union, guaranteed by the Constitution, which are indispensable to their survival. From the methodological point of view this study aimed to compare the period of 1999 - 2002 and the period of 2003 – 2006 of the set of all IFES (Federal Institutions of Higher Education), and also making a brief analysis of the case of the University of Brasilia - UnB. In this study it was clear the limitation of the federal government in expanding the resources allocated to these institutions, due to economic adjustments adopted under the strong influence of neoliberal policies. It was observed that Treasury resources allocated to the budgets of these institutions did not reach the simple mark of 1% of PIB. Budget contingencies caused severe turbulence in the management of IFES, compromising the physical expansion, the opening of courses, the increase in the number of students enrolled as well as the maintenance and the proper functioning, especially taking into account that on average 83% of the IFES budget is used to payroll and other charges. All these factors led to a process of scrapping of these institutions that required large institutional effort to reverse the constraint of the budget, human and material resources. Due to this process of resource scarcity, the IFES have sought alternative sources of funding to complement their budget requirements with maintenance expenses and investment. The pursuit of self-financing is a stormy matter as it has been the subject of many discussions within the academic community as well as among scholars, under the pretext of a possible link to the privatization of public higher education in Brazil.

Keywords: Financing IFES with federal funds; University of Brasilia Foundation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Inscrições nos exames vestibulares e em outros processos seletivos, por rede de ensino (1990 a 2005).....	18
Tabela 2	Total de ingressantes por exames vestibulares e outros processos seletivos por rede de ensino (1990 a 2005).....	19
Tabela 3	Recursos para pessoal e encargos sociais das IFES.....	35
Tabela 4	Recursos para efetiva manutenção das IFES.....	39
Tabela 5	Recursos para investimentos das IFES.....	43
Tabela 6	Total de recursos das IFES, todas as fontes de recursos.....	47
Tabela 7	Gastos operacionais do MEC e das IFES (1995 a 2005).....	54
Tabela 8	Recursos para pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e de investimentos da FUB/UnB	57

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Total de recursos para pessoal e encargos sociais das IFES, como percentual do PIB	36
Gráfico 2	Total de recursos para pessoal e encargos sociais das IFES, como percentual do FPF.....	37
Gráfico 3	Total de recursos para pessoal e encargos sociais das IFES, como percentual dos impostos.....	38
Gráfico 4	Total de recursos para a efetiva manutenção das IFES, como percentual do PIB.....	40
Gráfico 5	Total de recursos para a efetiva manutenção das IFES, como percentual do FPF.....	41
Gráfico 6	Total de recursos para a efetiva manutenção das IFES, como percentual dos impostos.....	42
Gráfico 7	Total de recursos para investimentos das IFES, como percentual do PIB.....	44
Gráfico 8	Total de recursos para investimentos das IFES, como percentual do FPF.....	45
Gráfico 9	Total de recursos para investimento das IFES, como percentual dos impostos.....	46
Gráfico 10	Total de recursos das IFES, todas as fontes como percentual do PIB.....	48
Gráfico 11	Total de recursos para pessoal e encargos sociais da FUB/UnB.....	58
Gráfico 12	Total de recursos para outras despesas correntes (ODC com Benefício) da FUB/UnB.....	59
Gráfico 13	Total de recursos para outras despesas correntes (ODC sem Benefício) da FUB/UnB.....	61
Gráfico 14	Total de recursos para investimento da FUB/UnB.....	62

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF	Constituição Federal
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPF	Fundo Público Federal
FUB	Fundação Universidade de Brasília
HUs	Hospitais Universitários
IES	Instituições de Educação Superior
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCT	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCC	Outros Custeios e Capital
ODC	Outras Despesas Correntes
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
REUNI	Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília
UF	Universidades Federais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UO	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. REVISÃO DA LITERATURA	15
2.1. Histórico das IFES.....	15
2.2. Financiamento.....	20
2.3. Financiamento durante os períodos: 1999-2002 e 2003 -2006..	34
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	49
4. ANÁLISE DOS DADOS	50
4.1. Dados da Universidade de Brasília – UnB.....	57
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

1. Introdução

O presente trabalho procura analisar a política de financiamento de recursos do Tesouro para o ensino superior público federal – Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. Essa análise objetiva examinar possíveis semelhanças, discordâncias, conflitos e ainda se há interrupção ou não nessa política. Ela abrange o último mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (1999-2002) - que criticava a ineficiência da universidade pública e sua inadequação ao mercado de trabalho - com o mandato inicial do Presidente Luis Inácio Lula da Silva - LULA (2003-2006) - primeiro governo de esquerda brasileiro a assumir o País. O contexto é de arrocho salarial, corte das verbas de custeio com saúde, educação e outros, bem como a redução dos gastos com investimentos. No Brasil, a reforma do Estado via adoção das políticas de “ajuste fiscal” promoveu uma série de mudanças na política de financiamento das IFES. Como resultado desse processo, a educação superior brasileira vem sendo reformada em conformidade com as determinações dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Os governos de FHC e de LULA motivaram mudanças na educação superior brasileira, e vamos ressaltar aquelas que se relacionam aos aspectos do financiamento das IFES.

A política pública para o ensino superior, especialmente no segundo mandato de FHC, calcada em um viés neoliberal, demonstrando intensa sintonia entre o discurso e a prática política, reflexo do novo ambiente capitalista. A política concretizou-se pelo sucateamento do segmento público, devido à redução drástica do financiamento do governo federal e à perda de docentes e de funcionários técnico-administrativos, combinados ao achatamento de salários e dos limites orçamentários destinados as IFES, especialmente para as rubricas de Outras Despesas Correntes – ODC e Investimentos. Porém, a pressão da própria sociedade, da comunidade acadêmica, estudantil e de técnicos administrativos, apoiados por dirigentes dessas Instituições, além da ANDIFES e FASUBRA buscaram impedir a implementação de parte dessas propostas, em especial, a extinção da gratuidade e as transformações das universidades em organizações

sociais. O objetivo central dessa reação foi de retomar a condução para a saída daquele quadro de limitação da infraestrutura das IFES e escassez de recursos humanos, orçamentários, instalações físicas inadequadas, entre outros.

Em relação ao Governo Lula, foi observada a disposição de criar condições para a recuperação e sustentação financeira das instituições públicas de ensino superior já existentes, e até mesmo a expansão do sistema, na tentativa de reverter o rumo estabelecido pelo seu antecessor. Procurou contornar, em parte, o processo de sucateamento do segmento federal e de desvalorização do serviço público em geral, inclusive, com a reposição salarial e dos quadros funcionais, além da expansão das IFES. A outra iniciativa desse Governo que deve ser ressaltada como importante foi a reforma da educação superior. A estratégia política adotada por esse governo foi diferente do seu antecessor. O governo Lula optou por uma condução mais participativa, mais democrática, construindo uma estrutura mais consolidada com a sociedade civil e também com a comunidade acadêmica. Sentimentos de mudança e transformação tomavam conta das expectativas em torno daquele novo presidente.

A política educacional superior ficou nos períodos analisados, sujeita às políticas macroeconômicas, que foram muito determinantes, e impostas pelos acordos firmados com o FMI. A experiência de países considerados exitosos, em termos de desenvolvimento socioeconômico, sugere que a participação do poder público no financiamento da educação superior deve ser preponderante.

2. Revisão da Literatura

2.1 Histórico das IFES

O cenário brasileiro é constituído de grandes disparidades econômicas e sociais, tornando-se necessário focar a educação como prioridade para o seu desenvolvimento. É fato notório que nos últimos anos o aumento da demanda por ensino superior gratuito e o número de instituições tem crescido bastante, porém os recursos públicos destinados a este fim são escassos e insuficientes para atender toda a demanda da sociedade.

No tocante ao sistema de ensino superior, o Ministério da Educação- MEC é o organismo responsável pela sua coordenação, cabendo-lhe o controle normativo do sistema, o financiamento de instituições de ensino superior pública federal (IFES) e a fiscalização e avaliação tanto destas últimas quanto das IES privadas.

O sistema de ensino superior no Brasil contava, nos anos 60 com uma centena de instituições, em sua maioria de pequeno porte, com baixa profissionalização do corpo docente, voltadas, sobretudo para a reprodução de quadros da elite nacional. (MARTINS, 1999).

No início da década de 90, o conjunto do sistema de ensino superior no país era constituído por 918 instituições, sendo 222 de natureza pública (federais, estaduais e municipais). Vinte anos depois, segundo dados do Censo da Educação Superior, 2010, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, esse sistema já contava com 2.378 instituições de ensino superior, sendo que apenas 278 pertenciam ao segmento público (Federais: 99, Estaduais: 108 e Municipais: 71), enquanto 2.100 pertenciam ao setor privado. Dessa forma, a expansão desse sistema, de acordo com as análises do ministério, deveria passar pela melhoria da eficiência das instituições de ensino, sobretudo das federais.

Borges (2005), destaca que em 1998, a ANDIFES apresentou um Protocolo para Expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior, cujas metas visavam à ampliação de vagas nas instituições públicas federais. Nesse documento, as IFES se comprometeriam a aumentar as vagas com base em alguns indicadores de cada instituição e a média nacional, no entanto, deveria haver um aumento no

repassa de recursos do governo para viabilizar essa expansão. Segundo a entidade, essas metas foram cumpridas pelas IFES demandando grande esforço por parte das instituições, e gerando custos não cobertos nos orçamentos anuais, pois não houve contrapartida do MEC.

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são partes fundamentais da estrutura de nível superior brasileiro, movimentando, somente para o seu custeio (exclusive pessoal), recursos da ordem de centenas de milhões de reais anuais. Incluindo pessoal, as cifras atingem bilhões de reais, sem contar o valor incalculável do patrimônio sob responsabilidade direta daquelas instituições. (MARINHO & FAÇANHA, 1999)

A expansão do ensino superior não ocorreu apenas no sentido geográfico ou meramente quantitativo de alunos beneficiados, mas também no sentido social, o que proporcionou um ganho social imensurável com as reduções das estratificações sociais, incorporação de novos setores sociais, dentre outros.

Os últimos dados publicados pelo Censo da Educação Superior, 2010, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) referentes ao MEC, demonstram o universo brasileiro composto por 99 (noventa e nove) IFES, sendo 59 (cinquenta e nove) Universidades Federais, 38 (trinta e oito) Institutos Federais, e 02 (dois) CEFET's – Centro Federal de Educação Tecnológica. Existem 5 (cinco) universidades federais localizadas na região Centro-Oeste, assim distribuídas: 2 (duas) em Mato Grosso do Sul, 1 (uma) em Mato Grosso, 1 (uma) em Goiás e 1 (uma) no Distrito Federal. Em 2008, foi criado por meio da Lei 11.892, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília – IFB.

Os instrumentos normativos que definem e regulamentam o sistema brasileiro de educação são inúmeros, porém destaca-se neste trabalho a relevância da Constituição Federal da República de 1988 (CF/88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB). Estas legislações preconizam que a educação é de direito de todos os cidadãos, sendo que o Estado e a família são os responsáveis por seu provimento.

Ressalta-se que a abrangência nacional das IFES constitui-se em importante fator de redistribuição da riqueza nacional, por permitir a formação de profissionais altamente qualificados em todo o território nacional, além de desenvolver atividades de pós-graduação, pesquisa e de extensão locais, o que contribui para a redução da desigualdade tecnológica entre as regiões do País e a dependência dos Estados que se encontram num estágio de formação de pesquisadores, em relação aqueles que já conseguiram consolidar as atividades que possibilitam a geração e absorção de conhecimento.

Argumento corroborado, por Amaral (2008), destacando que as instituições públicas de ensino superior brasileiras são responsáveis por mais de 90% da produção científica do País, mostra a sua importância no conjunto de ações a serem realizadas visando o desenvolvimento econômico e social brasileiro. Já Berchem (1990) & Conceição (1998) enfatizam que não se pode, falar de um conjunto de instituições de ensino superior públicas de um país, sem antes falar do que se espera desse conjunto de instituições.

Ainda segundo os autores, em geral, o mais comum, e o que ocorre em países que conseguem elevados índices de desenvolvimento material e tecnológico, é esperar que essas instituições possam contribuir para o país enfrentar com êxito os desafios presentes na sociedade, no que diz respeito tanto ao desenvolvimento social, econômico e cultural, como à contribuição para assegurar a competitividade técnica da economia nacional, no contexto internacional.

“A crença em que a ciência e a tecnologia constituem fatores importantes de desenvolvimento econômico, destacando-se projetos tecnológicos de grande porte, estimulou o governo a fazer investimentos substanciais em atividades como telecomunicações, indústrias bélica e aeronáutica e outras, sobretudo na fase do milagre econômico. Os efeitos da política governamental puderam ser notados nas altas taxas de expansão das matrículas”. (COELHO, 1987, p. 78)

A estrutura atual da educação superior no Brasil foi formalizada e normatizada na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Base Nacional de 1996 e numa série de decretos oficiais e resoluções do Conselho Nacional de Educação. Para Neves (2012) a Constituição Federal ao definir o dever do Estado com a

educação (art. 205) e o seu comprometimento como o desenvolvimento nacional e a construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3) individualiza a educação superior como um bem jurídico. A Constituição Federal garante a gratuidade do ensino nas Instituições de Ensino Superior/IES públicas (art. 206).

As Instituições Federais de Ensino Superior são vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), e obedecem ao princípio de indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, conforme o artigo 207, da Constituição Federal de 1998. Elas são regidas pela legislação federal de ensino superior, pelos seus Estatutos (aprovados pelo Conselho Universitário e publicados em Portaria Ministerial), pelos Regimentos Gerais e por Resoluções emanadas de seus Conselhos Superiores.

A maioria das Universidades Federais, especialmente as criadas na década de 60, organiza-se sob a forma de autarquia de regime especial, o que significa fazer parte da administração pública, portanto sendo submetida às legislações que regem as demais organizações públicas federais. (FREITAS et al, 2005).

Ainda Segundo o autor, Brasil consolidou, assim, seu sistema de educação superior com dois segmentos bem definidos e distintos: um público e um privado, abarcando hoje um sistema complexo e diversificado de instituições públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas (confessionais, particulares, comunitárias e filantrópicas).

A Tabela 1 a seguir demonstra que ao longo de quase todo o período em análise, a demanda por vaga na esfera pública superou, inclusive em números absolutos, a do setor privado.

Tabela 1 - Inscrições nos exames vestibulares e em outros processos seletivos, por rede de ensino (1990 a 2005)

	1990	1992	1995	1998	2002	2005	2005/1990
Público	881.561	1.044.861	1.339.092	1.591.283	2.627.200	2.360.630	161,7
Federal	442.943	569.367	737.585	857.281	1.233.606	953.138	186,8
Estadual	373.471	398.955	565.847	629.801	1.315.720	953.138	155,2
Municipal	65.147	76.539	95.660	104.201	77.874	83.069	27,5
Privado	1.023.937	791.998	1.254.671	1.266.733	2.357.209	2.754.326	169,0
Total	1.905.498	1.836.859	2.653.853	2.858.016	4.984.409	5.060.956	165,6

Fonte: Inep/MEC

Elaboração: Disoc/Ipea.

A Tabela 2 a seguir demonstra que o contingente de ingressantes em cursos de graduação aumento mais de 240%, ao longo do período 1990/2005, com visíveis diferenças de desempenho entre as redes pública e privada.

Tabela 2 - Total de ingressantes por exames vestibulares e outros processos seletivos, por rede de ensino (1990 a 2005)

	1990	1992	1995	1998	2002	2005	2005/1990
Público	126.139	149.726	158.012	200.024	280.491	288.681	128,9
Federal	57.748	72.063	72.623	91.354	122.491	125.375	117,1
Estadual	44.470	50.201	56.703	68.846	125.499	122.705	175,9
Municipal	23.921	27.462	28.686	39.824	32.501	40.601	69,7
Privado	281.009	261.184	352.365	462.372	924.649	1.108.600	294,5
Total	407.148	410.910	510.377	662.396	1.205.140	1.397.281	243,2

Fonte: Inep/MEC

Elaboração: Disoc/Ipea.

Para garantir o direito à educação e na expectativa de sanar as necessidades da sociedade foram instituídos alguns programas de financiamento. O financiamento da educação no Brasil acontece principalmente por meio de recursos públicos advindos dos impostos pagos pela sociedade.

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

Portanto, no que se relaciona ao cumprimento do artigo 207 da Constituição Federal, que estabelece a autonomia universitária, não houve nenhum avanço de 1989 a 2006. Primeiro, a comunidade universitária, incluindo os seus dirigentes, é permanentemente temerosa e crítica em relação às propostas emanadas do Poder Executivo e, depois, o próprio Governo parece não querer abrir mão do poder que ele detém sobre as instituições, quando gerencia os seus orçamentos. Dessa forma, a regulamentação da autonomia financeira das IFES não se concretizou no período após a Constituição de 1988 e elas continuam a depender integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional. (TCU – 2008).

2.2 Financiamento

As IES públicas, em especial as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) – objeto deste estudo – são financiadas com recursos financeiros do Fundo Público Federal (FPF) que contém os impostos, taxas e contribuições que são pagos pela população brasileira. O fato de serem financiadas com recursos do FPF, as IFES tem que disputar o seu financiamento em um espectro muito amplo que envolve diversos atores públicos e privados.

O FPF é responsável por financiar programas governamentais relacionados à educação, saúde, saneamento, habitação, assistência social, salário-desemprego, bolsa-família, subsídios à agricultura e à instalação de indústrias, juros subsidiados às empresas privadas, socorro a bancos, renúncia fiscal, pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas públicas interna e externa etc.

O financiamento da educação brasileira é previsto em lei para todas as esferas do governo, correspondendo a um percentual mínimo obrigatório. Como o ensino oferecido pelas IFES é gratuito, o Governo Federal é o principal financiador da manutenção destas instituições restando, porém, uma pequena parcela por conta da arrecadação própria de cada instituição, sendo fruto dos esforços da unidade em angariar recursos.

Conforme o art. 55 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a LDB: “Caberá a União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996, p.18)

A CF/88 preconiza em seu artigo 212 que a União destinará anualmente a educação superior pública no mínimo 18% da receita resultante de impostos, excluídas as transferências para as outras esferas administrativas.

O orçamento das IFES é discutido e aprovado pelo Congresso Nacional e integra o orçamento geral da União, no capítulo dedicado ao Ministério da Educação. As fontes de recursos são divididas em recursos do Tesouro, recursos diretamente arrecadados ou próprios e recursos provenientes de contratos e convênios com organismos públicos e privados.

O comportamento dos recursos do Tesouro transferidos às IFES resulta de um conjunto de fatores; alguns são mais relevantes em certos períodos, outros têm maior intensidade em anos diversos. Esses fatores incluem, principalmente: a arrecadação de impostos que pertencem à União, em relação ao PIB; diferentes aspectos das políticas públicas para os servidores em geral e para as IFES, em particular. Grande parte dos recursos do Tesouro é destinado ao pagamento de pessoal. (BORGES, 2005).

Houve, entretanto, na origem das IFES, uma indefinição sobre as regras de seu financiamento. Não houve a vinculação de patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento das instituições. A obrigatoriedade do financiamento público ficou estabelecida em instrumentos legais da época, sem, entretanto, definir-se concretamente como seria o cumprimento dessa norma legal.

Portanto, desde os estertores do Regime Militar, o sistema de financiamento da educação pública no Brasil vinha sendo reestruturado, principalmente no que tange ao aumento e a garantia do financiamento público.

Tal iniciativa encontrou respaldo nos movimentos em prol da educação ocorridos na década de 1980 e teve presença destacada na constituinte de 1988. Outro fator importante relacionado à reestruturação do financiamento da educação consistiu no processo de descentralização do sistema tributário nacional, que fortaleceu os entes federados, combatidos pelas duas décadas de autoritarismo.

Apesar de a descentralização ter reforçados os cofres dos entes subnacionais, essa mudança não logrou ampliar recursos para o financiamento das IFES. A Constituição de 1988 incorporou a Emenda João Calmon, adaptando-a à reforma tributária que então se fez, e ampliou para 18% das receitas de imposto o mínimo que a União deveria destinar à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. (CORBUCCI, P & MARQUES, P., 2003).

A situação hoje não é muito diferente; as instituições não possuem patrimônio e fundos que gerem recursos financeiros relevantes, quando comparados com os seus orçamentos. A Lei 9394/96, a LDB, estabeleceu em relação às necessidades da universidade, em seu artigo 55, que “Caberá à União assegurar, anualmente, em

seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimentos das instituições de educação superior por ela mantidas”, mas entretanto, não definiu concretamente a forma de se estabelecer o montante de recursos que assegurem a manutenção e desenvolvimento das instituições.

Segundo Amaral (2008), a garantia da autonomia de gestão financeira, e o financiamento das atividades do meio universitário, são vitais para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa e de interação com a sociedade.

Corbucci et al,(2003), destaca que as Universidades Federais (UF) têm buscado alternativas variadas de captação de recursos como forma de complementar o orçamento do Tesouro. A prestação de serviços, a comercialização de bens e os projetos de cooperação têm sido formas bastante utilizadas na geração de receitas por essas instituições.

Apesar de o autofinanciamento estar sendo praticado em todo o país, esse instrumento vem sendo objeto de críticas frequentes, sob o argumento de que constitui o primeiro passo para a privatização da educação superior pública. Por outro lado, há os que defendem a geração de Recursos Próprios como importante fonte alternativa de financiamento para a sobrevivência da universidade pública e gratuita.

“A função da universidade é produzir cultura e não dinheiro. O dinheiro deve ser suprido pelo Governo e hoje é suprido pelo Governo mesmo nas mais ricas universidades do mundo. As universidades de Harvard, de Columbia, da Califórnia, que são consideradas universidades riquíssimas e que têm patrimônio imenso, acumulado por séculos, hoje vivem sobretudo das subvenções do Governo Federal dos Estados Unidos e crescem cada vez mais. Portanto, é indiferente a estrutura de fundação ou autarquia”. (SGUISSARDI, 1993, p. 62).

Amaral (2008) destaca três indicadores da riqueza nacional, o Produto Interno Bruto, as despesas correntes do fundo público federal e o total de arrecadação de impostos da União, que permitem avaliar o que representou o financiamento das IFES no contexto da riqueza brasileira. O financiamento das IFES mantidas pelo MEC envolve gastos com pessoal, ativo e inativo, e outros custeios e capital. Financiamento Público – de acordo com a Constituição Brasileira (CF, art. 212) “a

União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Como não poderia deixar de ser é no Ministério da Educação que se concentra o maior volume de gastos federais com educação superior. No entanto, é significativa a contribuição de órgãos como a FINEP, o CNPq, o MCT e de algumas Fundações de Amparo à Pesquisa, no âmbito estadual, para o financiamento da pesquisa e da pós-graduação existentes nas universidades federais. (SOARES et al, 2002)

Com a determinação constitucional de 1988 que, em seu artigo 207, estabeleceu a autonomia universitária, esperava-se que houvesse, efetivamente, a discussão de vários problemas das instituições de ensino superior públicas, tais como a falta de autonomia para as mais simples ações administrativas e orçamentárias; a crônica escassez de recursos para o financiamento de suas ações e expansão do sistema; e a inexistência de ações colaborativas entre elas.

No entanto, de acordo com Borges (2005), essa prerrogativa vem sendo exercida de modo bastante limitado. Dessa forma, faz-se necessário criar critérios de distinção na distribuição de recursos às instituições universitárias, de modo que considerem aspectos regionais e o esforço que tais instituições fazem no sentido de formular projetos mais abrangentes.

Entretanto, a partir de 1990, no Brasil, os presidentes eleitos iniciaram a implantação das políticas presentes em orientações internacionais que foram elaboradas após a crise do Estado de Bem-Estar Social europeu.

No ensino superior, o que se viu foi, no contexto do “quase-mercado” educacional, uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento administrativo/acadêmico que segue padrões de empresas privadas, e da procura por fontes alternativas de financiamento que complementassem as do fundo público. (AMARAL, 2008)

Ainda segundo o autor, financiamento do ensino superior também sofreu, de forma significativa, com a política macroeconômica. As universidades federais

tiveram seus orçamentos reduzidos com repercussões nos gastos em custeio e investimento. O ajuste foi feito para compensar a ascensão de outras despesas correntes, tais como: o pagamento de inativos e pensionistas, de sentenças judiciais trabalhistas (precatórios) e as despesas com os hospitais universitários.

“O Estado mantém seu papel essencial nesse financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado, a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, aumentar a sua eficácia e manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais”. (UNESCO; CRUB, 1999, p. 29).

“Um desafio existente no financiamento da educação superior pública federal é responder a seguinte pergunta: quais seriam os “recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento” das instituições mantidas pela União? Esta pergunta é feita em vista do que está contido no artigo 55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que afirma: “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. Encontrar o mecanismo de financiamento que responderia satisfatoriamente a esse questionamento é uma das mais complexas tarefas a ser enfrentada na implantação da autonomia prevista no artigo 207 da Constituição Federal”. (AMARAL, 2008).

“Diversos autores classificam em quatro os mecanismos que os Estados utilizam para financiar o ensino superior (CONCEIÇÃO ET AL, 1998; VELLOSO, 2000; JONGBLOES; MAASSEN, 1999)

- a) financiamento Incremental ou Inercial;
- b) financiamento por Fórmulas;
- c) financiamento Contratual;
- d) financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes.

O financiamento por fórmulas se dá pelo estabelecimento de variáveis/indicadores institucionais que participam de uma expressão lógica que

indica no final qual percentual ou valor deve se direcionar para cada instituição que participa da distribuição”. (VELLOSO 2000, p. 49).

Amaral (2008) destaca algumas variáveis, relativas à manutenção da instituição, ex: número de docentes e de alunos em cada instituição, indicadores tidos como de desempenho, como a relação entre matrícula nova e o quantitativo de diplomados, passando por índices tidos como de eficiência, a exemplo das relações médias aluno/docente, por universidade ou área do conhecimento.

A programação financeira das IFES se dá por uma sistemática mista que mistura a do Financiamento Incremental ou Inercial e a do Financiamento por Fórmulas. Os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior; o volume de recursos é estabelecido pelo Governo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional, sem nenhuma consulta sobre as reais necessidades das instituições.

O MEC determina, separadamente, o volume de recursos para o pagamento de pessoal e volume para manutenção e investimentos. No caso da distribuição dos recursos de manutenção e investimentos entre as IFES, elas já vêm, há alguns anos, exercitando um modelo de *Financiamento por Fórmulas*, implantado em um acordo entre o MEC e a Associação Nacional de Dirigentes das IFES (ANDIFES).

A definição de orçamento global e institucional para manutenção e investimentos das IFES resulta de processo que comporta três fases distintas. Na primeira, o MEC estabelece um “teto” global de recursos para o conjunto dessas instituições. Em seguida, o orçamento global é distribuído de acordo com as regras estabelecidas pelo modelo ANDIFES, definindo-se assim os orçamentos por instituição. Na terceira fase, os orçamentos institucionais são informados às IFES, que procedem à alocação dos recursos por elemento de despesa, devolvendo-os então ao MEC para consolidação da proposta orçamentária relativa ao exercício seguinte. (MARINHO e FAÇANHA, 1999, p. 20).

Ainda segundo os autores, a distribuição de verbas do MEC com o uso do modelo da ANDIFES é um exemplo de tomada de decisões por um órgão central, com base em informações relativas a um número grande de unidades que operam tecnologias parecidas e que comungam de missões institucionais correlatas. Mas

estas missões são efetivadas em arcabouços organizacionais bastante diversificados.

Apesar de todas as deficiências presentes inicialmente em tal modelo e na sua reformulação ocorrida em 1999 exigindo, portanto, revisão e aprimoramentos, a sua implantação procurou deixar claras as “regras do jogo” para se obter recursos de manutenção e investimentos, abandonando-se regras desconhecidas que poderiam possibilitar negociações clientelistas.

Os recursos do Fundo Público Federal - FPF que financiam as atividades das IFES são divididos em recursos diretamente arrecadados, chamados de recursos próprios; recursos provenientes de convênios/contratos com organismos públicos e/ou privados e recursos oriundos das outras fontes, como impostos, taxas, contribuições etc., que são chamados de recursos do Tesouro Nacional.

Os recursos próprios são provenientes da prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição, prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos Hospitais Universitários (HUs), taxas internas, aluguéis, doações, receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro, etc.

A separação entre recursos próprios e recursos do Tesouro Nacional, tem o objetivo de deixar bem claro quais são os recursos que a própria instituição conseguiu diretamente pelas suas ações na sociedade – recursos próprios e convênio/contratos – e quais são aqueles que a instituição recebeu diretamente da arrecadação de tributos, chamados recursos do tesouro. (AMARAL, 2008)

Ainda segundo o autor, em relação à riqueza nacional, há uma crônica redução dos recursos financeiros aplicados nas instituições federais de ensino superior brasileiras, o que está comprometendo o desenvolvimento dessas instituições, diminuindo a capacidade que elas possuem de intervenção na realidade do País, tornando-as obsoletas frente às inovações tecnológicas e mostrando que existe uma despreocupação de governantes, tanto do poder executivo quanto do poder legislativo, com relação a instituições que são fundamentais para a manutenção da soberania Nacional.

O comportamento dos recursos do Tesouro transferidos às IFES resulta de um conjunto de fatores. Alguns de ordem macroeconômica, como a arrecadação de

impostos que pertencem à União, com relação ao PIB, foram mais relevantes em certos períodos; outros se manifestaram com maior intensidade noutros anos, como aspectos das políticas públicas para os servidores e aquelas desenhadas para as instituições tendo em vista concepções de seu papel. (VELLOSO & MARQUES, 2005).

A literatura sobre o financiamento da educação superior, desde os anos de 1980, é pródiga na constatação de que as verbas do Tesouro alocadas às IFES para sua manutenção e expansão têm sido insuficientes, a começar pelas verbas de pessoal. (VELLOSO & MARQUES, 2005).

Para Corbucci (2004) alguns dos problemas diagnosticados com as ações propostas, tornam-se evidentes certas incoerências. Por exemplo, se os gastos com ensino superior consumiam a maior parcela do orçamento do MEC, como servia possível valorizar a carreira docente, no que concerne à sua remuneração, se as despesas de pessoal já correspondiam, em 1990, a 84% do orçamento global das instituições federais de ensino superior.

O Brasil se encontrava em posição inteiramente desfavorável na área de ciência e tecnologia (C&T), comparativamente com outras nações. O país teria investido em C&T, na década de 1980, entre 0,6% e 0,08% do Produto Interno Bruto (PIB), ao passo que em países industrializados esse investimento correspondia a 3% do PIB. Desse modo, estabeleceu-se como meta de gastos em C&T, para 1999, o equivalente a 1,5% do PIB.

Corbucci (2004) destaca a incapacidade do poder público federal de ampliar os gastos em educação, em grande medida devido ao processo de ajuste fiscal dos anos de 1990, fez com que não se conseguisse atender plenamente à crescente demanda por educação superior.

Esse processo de enfraquecimento do setor público federal foi um dos elementos centrais para a forte expansão na oferta de vagas e o aumento das matrículas no setor privado. Uma das questões que integram o debate acerca do financiamento da educação superior no Brasil é a que trata da viabilidade da autonomia financeira das IFES. No limite, questiona-se em que medida essas

instituições teriam potencial de geração de recursos próprios em substituição aqueles tradicionalmente aportados pelo Estado.

Pesquisa realizada no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), concluída em 2000, evidenciou que, a despeito da contenção orçamentária a que estiveram submetidas às universidades federais (UFs), na segunda metade da década de 1990, elas estariam apresentando melhorias em termos de desempenho e produtividade. Uma das questões suscitadas a partir dos resultados do referido estudo foi a de como as UFs estariam superando as restrições financeiras, de modo que se assegurassem a expansão das vagas e o aumento da produção técnico-científica.

A contenção orçamentária gerou impactos sobre todas as esferas da vida acadêmica, a começar pelo achatamento salarial de quadros técnicos altamente qualificados, passando pelo corte de recursos necessários ao funcionamento e atingindo a própria infraestrutura física e tecnológica dessas instituições.

Nesse sentido, a busca de fontes alternativas de recursos pode ser vista como iniciativa de sobrevivência institucional que permitiu às IFES com mais larga tradição na produção de conhecimento assegurar, em diferentes níveis e graus, a manutenção de seus quadros técnicos, o cumprimento de suas funções essenciais e a reposição e/ou aquisição de equipamentos. (CORBUCCI, 2004)

Segundo Marques (2003), a literatura sobre o financiamento do ensino superior, desde os anos oitenta, é pródiga na constatação de que as verbas do tesouro alocadas às IFES para sua manutenção e expansão têm sido insuficientes, a começar pelas verbas de pessoal (ver, por exemplo, Velloso, 1992). Desde aquela época os críticos da universidade pública têm apresentado argumentos no sentido de que os custos por aluno nessas instituições são demasiado elevados, em virtude de ineficiências e desperdícios no uso de recursos públicos.

De acordo com o MEC, a reforma da educação superior estaria orientada por três objetivos: i) refinar a universidade pública; ii) transformar a universidade pública em referência para toda a educação superior; e iii) estabelecer nova regulação entre os sistemas público e privado.

No Brasil os gastos do setor público em educação como percentual do PIB são de 4,0%, excluídos os aposentados. Países mais parecidos com o Brasil em termos de PIB e população, como a Argentina, tem percentual semelhante (4,1%), mas México (5,4%) e Colômbia (5,3%) gastam relativamente mais (UNESCO). Em relação ao nível superior, o governo federal no Brasil gasta 0,7% do PIB, chegando a 1,0% quando se considera os gastos dos estados. (SCHWARTZMAN, 2010).

Ainda segundo o autor são pelo menos três as principais preocupações quando se analisa o montante e as formas de financiamento. Inicialmente é preciso verificar se a quantidade de recursos é suficiente para atingir as metas desejadas. Em seguida, examina-se a incidência, isto é quem se beneficia dos gastos e finalmente, se a forma de financiar leva a uma maior eficiência no uso dos recursos.

As IFES tiveram um período muito difícil, do ponto de vista financeiro, durante os oito anos do governo FHC (1995-2002). O entendimento, especialmente do “grupo paulista” liderado pelo próprio Ministro da Educação, era de que as IFES eram ineficientes e trabalhavam com uma significativa capacidade ociosa.

“O número de professores e de funcionários, assim como o regime de dedicação exclusiva seriam excessivos. Os recursos para manutenção, apesar das constantes reclamações das IFES, eram na verdade significativamente acrescidos, devido a aplicações financeiras, efetuadas pelas IFES, de excedentes da folha de pessoal, especialmente em períodos de inflação elevada. As receitas financeiras transformavam-se em recursos próprios e eram aplicadas em capital e custeio”. (SCHWARTZMAN, 2010)

Conforme Amaral (2003), a política para educação superior na gestão de FHC e de seu ministro Paulo Renato Souza, quase inviabilizou o funcionamento das instituições federais ao não lhes assegurar recursos mínimos para custeio e substituição de pessoal.

A partir de 2003, como o novo governo, a situação se inverteu. Ao compararmos a média de gastos do biênio 2005/2006 com a do biênio 2003/2004, a preços de 2006, verificamos um acréscimo de 21% nos gastos com pessoal ativo, de 28,1% nos gastos corrente com recursos do Tesouro e de 132% no aporte de recursos do Tesouro para capital.

No total, sem considerar inativos e pensionistas, os gastos do Tesouro com as IFES chegaram a quase 10 bilhões de reais, em comparação com os 7,4 bilhões registrados em 1996. Este crescimento pode ser explicado por uma combinação de aumentos salariais e liberação de cargos para concursos de novos servidores, docentes e funcionários. No entanto, a forma de financiamento continuou sendo basicamente a mesma.

Devido à inflexibilidade da folha de pessoal e sua elevada participação nos gastos totais, os orçamentos continuaram a ser praticamente automáticos, repetindo-se a cada ano, alterando-se apenas para levar em conta os aumentos salariais outorgados pelo governo federal e o aumento do número de servidores. (SCHWARTZMAN, 2010).

Desde 1991 o MEC vem negociando com a ANDIFES uma metodologia para distribuição de recursos de Outros Custeios e Capital (OCC) para as IFES, baseada em metas a serem atingidas e desempenho, tais como diminuição da evasão dos alunos, qualidade da pós-graduação, aumento de cursos noturnos. Este modelo vem sendo reformulado continuamente e aplicado na distribuição de recursos para manutenção e expansão.

“Nessas modelagens o *bolo* financeiro é dividido entre as instituições e implica em que o aumento da *fatia* para uma instituição significa porção menor para outras. Há, portanto, inevitavelmente, um ambiente de competição entre as instituições”. (AMARAL, 2009).

A fórmula atual enfatiza a maximização da diplomação de alunos de graduação. A instalação de uma cultura de avaliação e o entendimento de que as IFES devem também atender as políticas educacionais de sua mantenedora são fatos auspiciosos. No entanto, deve-se lembrar de que os recursos de OCC representam apenas 15% dos gastos do Tesouro com as IFES, reduzindo-se para cerca de 10,8% quando adicionamos despesas com recursos próprios e com aposentados e pensionistas. (SCHWARTZMAN, 2010).

Atualmente encontra-se no Congresso, onde está sendo examinado pela Comissão de Educação, o Projeto de Lei de Reforma do Ensino Superior. No que se refere ao financiamento, a principal proposta é a de que, nos próximos dez anos, a

União aplicará anualmente nas IFES nunca menos do equivalente a 75,0% da receita constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (18% da receita líquida de impostos), excluindo-se do cálculo os recursos das várias agências públicas de fomento, os convênios e contratos, a receita própria e as despesas com inativos e pensionistas. Como se observa a proposta traz um ganho real para as IFES de mais de 35%. (SCHWARTZMAN, 2010).

As fontes de financiamento das universidades federais brasileiras vêm sendo debatidas exaustivamente em função de restrições orçamentárias impostas pelos sucessivos governos. As instituições de ensino superior públicas veem apresentando dificuldades para manter suas atividades, resultando em uma série de greves reivindicando mais recursos para que possam cumprir sua missão. Frequentemente são discutidas as possibilidades de busca por alternativas diferenciadas de financiamento como a cobrança de taxas e anuidades. As estratégias de financiamento, ou seja, as origens dos recursos e os procedimentos para a sua distribuição, repercutem no funcionamento das instituições de ensino superior. (FREITAS et al, 2005).

No Brasil, o financiamento do ensino superior caracteriza-se, pelas Instituições de Ensino Superior Públicas (federais, estaduais e municipais) que dependem fundamentalmente da assistência do poder público (subsídios), via orçamento, para a sua manutenção. Neste tipo de instituição despesas como pessoal e encargos sociais absorvem em média 80 a 90% dos recursos orçamentários (MEYER, 1991).

O financiamento das IFES representa um ponto importante na discussão da vida nacional e é fundamental para definir o perfil dessas instituições: seja de um escolão de terceiro grau, apenas formador de profissionais para o mercado, seja de uma instituição que ensina, aprimora o conhecimento humano pela investigação científica e interagem com a sociedade, procurando solucionar os problemas que a afligem.

De acordo com Amaral 2003, a questão do financiamento das instituições federais de ensino superior passa, portanto, pelo Fundo Público Federal (FPF), constituído de recursos oriundos da sociedade e colocados à disposição do governo

federal para implementar as políticas públicas da União. O FPF brasileiro é constituído de recursos financeiros oriundos de:

- pagamento de impostos, taxas e contribuições;
- utilização do patrimônio;
- realização de serviços; - incluindo aí os financeiros;
- atividades agropecuárias e industriais;
- transferência entre governos;
- operações de créditos;
- alienação de bens;
- amortização de empréstimos, como multas e juros de mora; e
- recursos advindos das privatizações.

Os recursos do FPF são separados em receitas correntes e receitas de capital. Conforme o mesmo autor, o volume de recursos é estabelecido pelo Governo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional, sem nenhuma consulta sobre as reais necessidades das instituições.

O MEC determina, separadamente, o volume de recursos para o pagamento de pessoal e para manutenção e investimentos. Conforme se depreende deste quadro pode-se perceber que as instituições de ensino superior convivem com sérias limitações financeiras dependendo, essencialmente, de uma só fonte de receita: o Governo ou os alunos. (FREITAS et al, 2005).

Até o início da década de 90, pode-se dizer que a alocação de recursos do MEC entre as IFES se baseava fortemente em critérios históricos, ou seja, o orçamento de um ano tendia a repetir o do ano anterior, salvo interferências de ordem política que podiam favorecer esta ou aquela instituição em determinado momento.

A principal razão para a existência de orçamentos “automáticos” estava na rigidez da folha de pessoal, que corresponde a mais de 90% dos recursos do Tesouro repassados às IFES. Em relação aos recursos de OCC (Outros Custeios e

Capital), cada IFES recebia um “teto”, em relação ao qual os mesmos eram distribuídos pelas várias rubricas. (SOARES et al, 2002).

No final da década de 90, instituiu-se uma nova matriz de distribuição de recursos que aloca 100% do OCC e é também utilizada para distribuição de alguns outros eventuais recursos existentes no MEC para programas especiais.

Embora as matrizes, até agora, só tenham sido utilizadas para distribuir pequena parte do orçamento total, elas têm sido importantes para introduzir uma cultura de avaliação e cobrança de resultados, o que tende a tornar mais racional a alocação de recursos entre as IFES. (SOARES et al,2002).

O principal problema do financiamento das IFES foi e permanece sendo, a questão da distribuição de recursos para pessoal, nem que seja pela magnitude desse item. (SOARES et al, 2002).

Pode-se concluir que os gastos do poder público federal com educação superior são elevados quando comparados à países de renda per capita semelhante e quando comparados aos outros níveis de ensino.

Para Schartzman (2002), o diagnóstico do Governo que assumiu em 1995 era de que ainda havia desperdícios, o que se evidenciava em baixas relações aluno/professor e funcionário e altos custos por aluno. Esse entendimento levou a uma redução dos recursos aportados pelo governo federal para as IFES. Mas, pode-se afirmar que estes gastos são compatíveis com uma melhor qualidade do ensino e da pesquisa? Pode-se dizer que os recursos alocados estão sendo utilizados de maneira eficiente? O volume e a forma pela qual se faz o financiamento do ensino superior têm repercussões sobre a melhor aplicação dos recursos e sobre a distribuição de renda e oportunidade de acesso ao ensino superior.

2.3 Financiamentos durante os períodos: 1999 - 2002 e 2003 - 2006

Os anos de 1990 foram marcados por intensos debates, em geral radicalizados, sobre o financiamento da educação superior pública, em especial das IFES. De um lado, os segmentos vinculados a estas instituições – docentes, servidores técnico-administrativos e estudantes -, de outro, o Ministério da Educação e a mídia em geral. Para os primeiros, estaria havendo ação deliberada do Governo Federal de sucatear essas instituições, pela asfixia orçamentária.

Para o MEC as IFES seriam pouco eficientes, o que significa dizer que, com os recursos financeiros que vinham sendo aportados, maiores e melhores resultados poderiam ser oferecidos à sociedade. Outro argumento que respaldava a orientação da política do MEC para a educação superior era que o gasto com este nível de ensino seria desproporcional em relação ao da educação básica. (CORBUCCI, 2007).

Tendo em vista a dimensão e a importância das IFES para o Brasil, em suas funções de realizar pesquisa e oferecer programas de pós-graduação há que se analisar como se comportaram os recursos originários do fundo público, excluídos os seus recursos chamados de próprios, e que se dirigira às IFES para o pagamento de pessoal e encargos sociais daqueles trabalhadores em atividade, para efetiva manutenção de suas atividades e para os investimentos realizados pelas instituições.

A Tabela 3 a seguir, apresenta os valores, em milhões de reais, corrigidos pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, a preços de janeiro de 2006, gastos com o pagamento de pessoal e encargos sociais das IFES, retirando-se o pagamento de inativos, pensionistas e precatórios. Esta tabela apresenta ainda esses valores em relação a três importantes indicadores da riqueza nacional, o Produto Interno Bruto (PIB), as despesas correntes do Fundo Público Federal (FPF) e o total da arrecadação de impostos da União. (AMARAL, 2008).

Tabela 3 - Recursos para pessoal e encargos sociais das Ifes retirando-se inativos, pensionistas e precatórios, como percentual do PIB, das despesas correntes do FPF e da arrecadação de impostos da União

Valores em R\$ milhões, preços de janeiro de 2006 (IGP-DI/FGV)

Ano	PIB	Despesas Correntes do FPF	Impostos	IFES			
				Recursos para pessoal e encargos sociais			
				Recursos	% PIB	% FPF	% Impostos
1990	1.697.785	277.019	162.884	9.823	0,58	3,55	6,03
1991	1.725.579	201.352	113.459	6.852	0,40	3,40	6,04
1992	1.681.524	222.591	68.546	5.669	0,34	2,55	8,27
1993	1.678.387	285.934	127.715	6.839	0,41	2,39	5,44
1994	1.658.483	276.324	167.905	7.831	0,47	2,83	4,66
1995	1.832.684	315.744	144.248	8.937	0,49	2,83	6,20
1996	1.988.410	326.167	144.353	7.830	0,39	2,40	5,42
1997	2.059.926	334.493	147.838	7.259	0,35	2,17	4,91
1998	2.081.781	368.525	164.946	7.034	0,34	1,91	4,26
1999	1.992.138	381.340	165.869	7.582	0,38	1,99	4,57
2000	1.980.085	356.775	151.286	7.160	0,36	2,01	4,73
2001	1.953.001	381.049	158.464	6.499	0,33	1,71	4,10
2002	1.932.057	376.801	169.142	6.832	0,35	1,81	4,04
2003	1.819.019	355.023	146.786	5.250	0,29	1,48	3,58
2004	1.890.294	371.151	149.975	6.365	0,34	1,71	4,24
2005	1.953.671	428.258	167.884	5.958	0,30	1,39	3,55
2006*	1.961.486	494.152	187.932	7.591	0,39	1,54	4,04

Fonte: PIB: Ipea - <http://www.ipedata.gov.br>; Impostos: Arrecadação da Receita Administrativa pela SRF. <http://www.receita.fazenda.gov.br>; Recursos das Ifes: 1995-2005; Execução Orçamentária da União - <http://www.camara.gov.br>; Desp. Correntes do FPF: Execução Orçamentária do Governo Federal e Balanço Geral da União.

* O valor do PIB de 2006 foi estimado com uma correção de 4% em relação ao PIB de 2005. Para manter a consistência dos dados permaneceu o valor estimado, a variação de fato foi de 3,96%. As despesas correntes do FPF e os impostos foram corrigidos na mesma proporção de crescimento de 2004 para 2005. Os recursos das Ifes são os previstos no Orçamento de 2006.

Os gráficos 1, 2 e 3 ilustram os percentuais explicitados na Tabela 3.

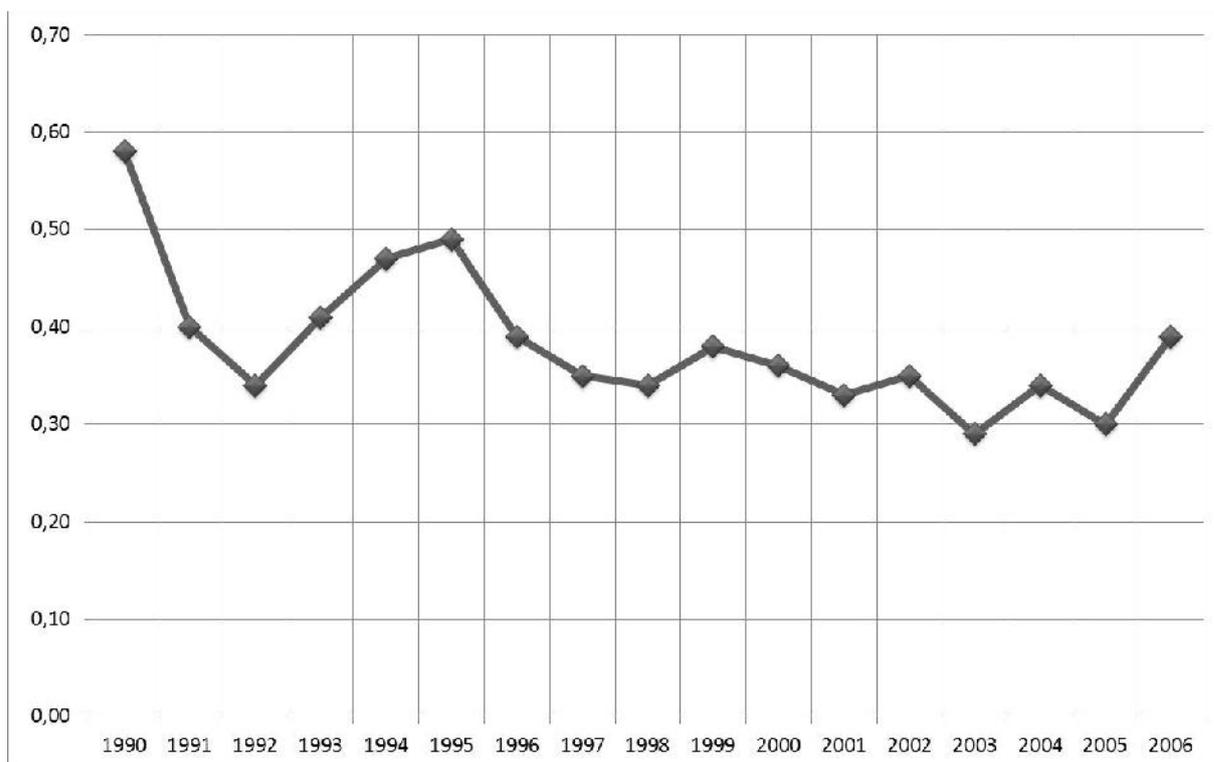


Gráfico 1 - Total de recursos para pessoal e encargos sociais das Ifes, retirando-se inativos, pensionistas e precatórios, como percentual do PIB

Os recursos em relação ao PIB caíram de 0,58% em 1990, primeiro ano do governo Collor, para 0,39%, final do primeiro mandato do governo LULA. Portanto, pode-se afirmar que houve uma grande perda da massa salarial dos servidores (professores e técnico-administrativos) das IFES. O montante do pagamento dos salários caiu de R\$ 9.823 bilhões (1990) para R\$ 7.591 bilhões (2006) - uma redução de 22,72%. Com relação ao período de 1999 a 2006, podemos dizer que ele se manteve estável, próximo da casa de 0,3%, e os percentuais do início do governo FHC de 0,38% em 1999 foi quase idêntico ao percentual do último ano do governo LULA de 0,39% em 2006.

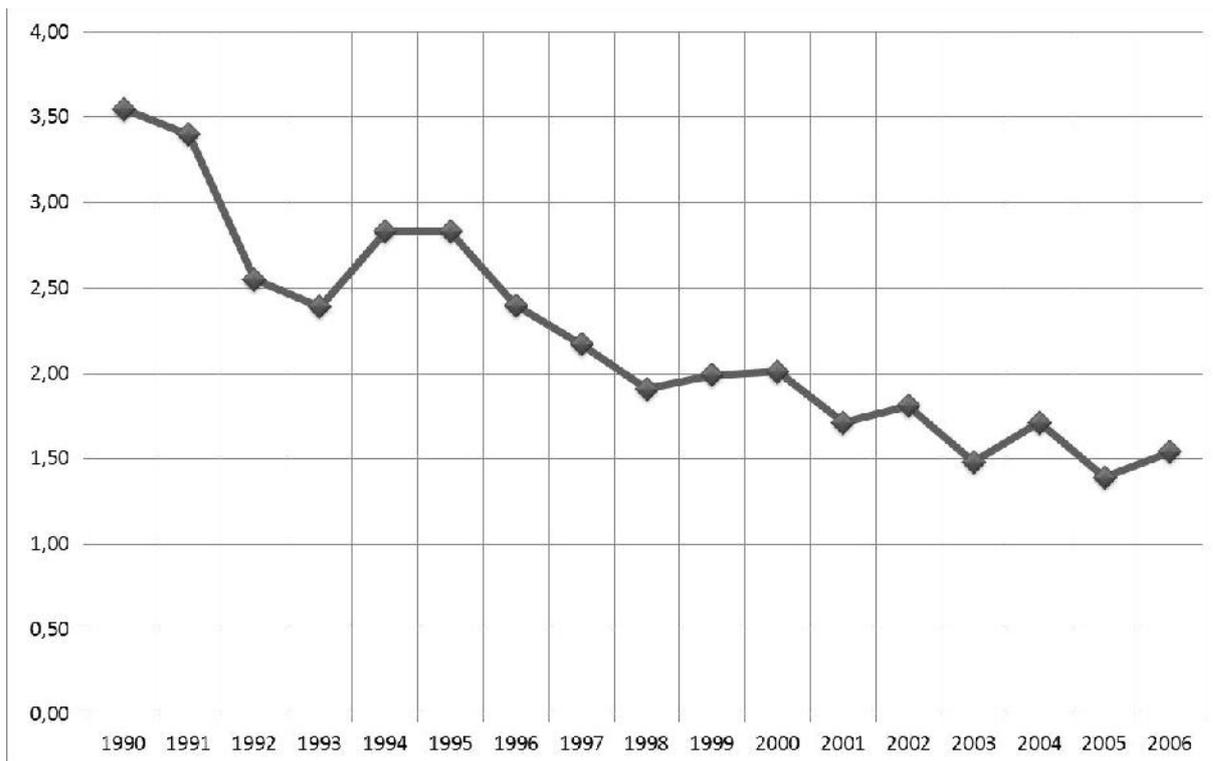


Gráfico 2 - Total de recursos para pessoal e encargos sociais das Ifes, retirando-se inativos, pensionistas e precatórios, como percentual das despesas correntes do FPF

Examinando os percentuais em relação às despesas correntes do Fundo Público Federal – FPF, registra-se uma queda sistemática desse indicador, de 3,55%, em 1990, para 1,54%, em 2006. Para o período de 1999 a 2006, observamos oscilações para todo período, com destaque para o ano de 2000, quando foi atingido o maior percentual em relação ao FPF de 2,01%.

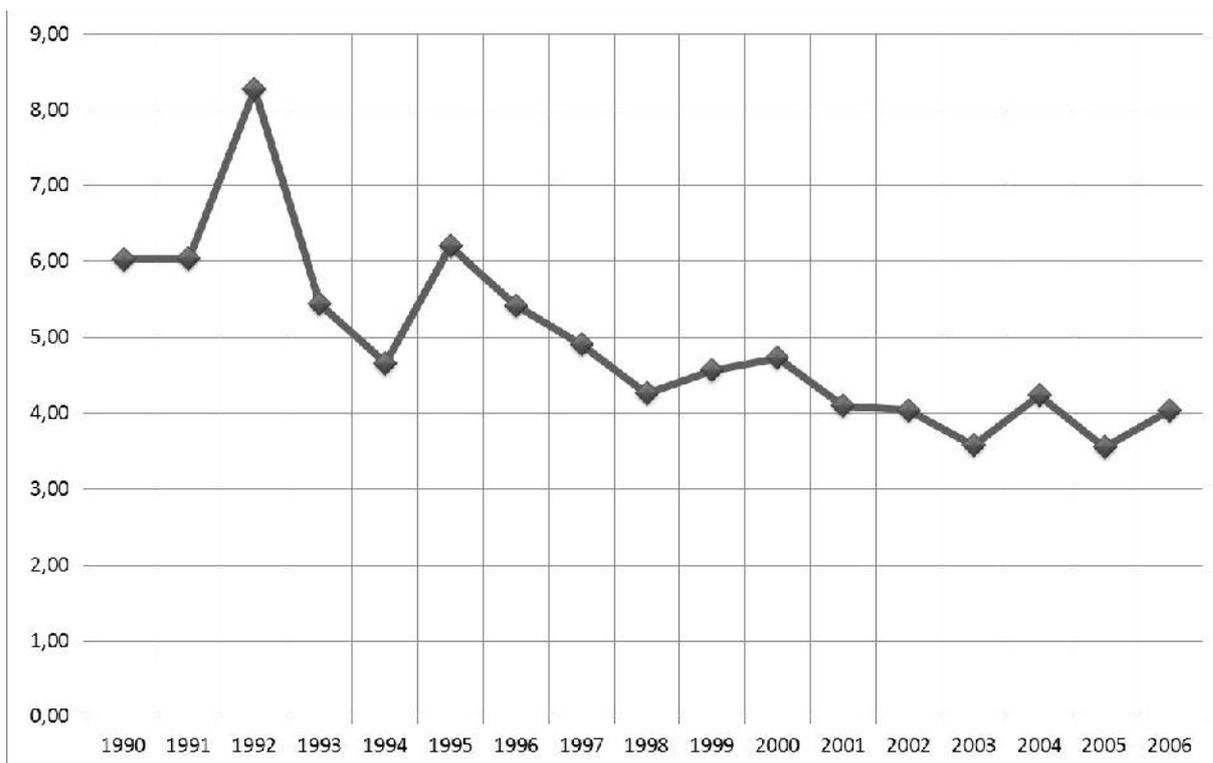


Gráfico 3 - Total de recursos para pessoal e encargos sociais das Ifes, retirando-se inativos, pensionistas e precatórios, como percentual dos impostos

Em relação ao comportamento dos impostos arrecadados pela União os percentuais também apresentaram oscilações entre 3,58% em 2003, e 8,27% em 1992. No período que compreende o ano de 1999 a 2002, os percentuais em relação ao imposto a variação não foi muita significativa, permanecendo sempre na casa de 4%. Para o período de 2003 a 2006 estes índices tiveram pequenas variações, entre 3,58% no primeiro ano e 4,04% para o final do primeiro mandato do governo LULA.

Na Tabela 4, a seguir, serão analisados os recursos financeiros que se dirigiram à efetiva manutenção das IFES consideraremos aqueles recursos que se destinaram aos gastos com outras despesas correntes e retiraremos os que foram gastos com vale-transporte, auxílio-alimentação, assistência médica e odontológica a servidores e seus dependentes, apoio à educação das crianças de 0 a 6 anos – chamado de vale-creche -, e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

São esses itens de despesas que se caracterizam como benefícios aos servidores, muitos deles implantados para amenizar arrochos salariais que impediram os aumentos lineares nos salários.

Essa tabela apresenta os valores gastos com a efetiva manutenção das IFES, excluídos os recursos próprios, em milhões de reais, com preços de janeiro de 2006, corrigidos pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, além dos respectivos percentuais em relação ao PIB, despesas correntes do FPF e impostos da União. (AMARAL, 2008). O autor analisa a evolução dos recursos para a efetiva manutenção das IFES apresentou-se com os seguintes dados:

Tabela 4 - Recursos para a efetiva manutenção das IFES, excluídos os recursos próprios, como percentual do PIB, das despesas correntes do FPF e da arrecadação de impostos da União

Valores em R\$ milhões, preços de janeiro de 2006 (IGP-DI/FGV)

Ano	PIB	Despesas Correntes do FPF	Impostos	IFES			
				Recursos para a efetiva manutenção			
				Recursos	% PIB	% FPF	% Impostos
1990	1.697.785	277.019	162.884	1.318	0,0777	0,4759	0,8094
1991	1.725.579	201.352	113.459	1.144	0,0663	0,5683	1,0086
1992	1.681.524	222.591	68.546	1.104	0,0657	0,4959	1,6105
1993	1.678.387	285.934	127.715	1.496	0,0891	0,5233	1,1902
1994	1.658.483	276.324	167.905	1.368	0,0825	0,4951	0,8148
1995	1.832.684	315.744	144.248	995	0,0543	0,3152	0,6900
1996	1.988.410	326.167	144.353	1.090	0,0548	0,3343	0,7554
1997	2.059.926	334.493	147.838	951	0,0462	0,2843	0,6432
1998	2.081.781	368.525	164.946	841	0,0404	0,2281	0,5096
1999	1.992.138	381.340	165.869	767	0,0385	0,2010	0,4621
2000	1.980.085	356.775	151.286	830	0,0419	0,2328	0,5489
2001	1.953.001	381.049	158.464	799	0,0409	0,2097	0,5043
2002	1.932.057	376.801	169.142	504	0,0261	0,1337	0,2979
2003	1.819.019	355.023	146.786	426	0,0234	0,1201	0,2905
2004	1.890.294	371.151	149.975	610	0,0323	0,1645	0,4070
2005	1.953.671	428.258	167.884	779	0,0399	0,1819	0,4640
2006*	1.961.486	494.152	187.932	1.258	0,0641	0,2546	0,6694

Fonte: PIB: Ipea - <http://www.ipeadata.gov.br>; Impostos: Arrecadação da Receita Administrativa pela SRF. <http://www.receita.fazenda.gov.br>; Recursos das Ifes: 1995-2005; Execução Orçamentária da União - <http://www.camara.gov.br>; Desp. Correntes do FPF: Execução Orçamentária do Governo Federal e Balanço Geral da União.

* O valor do PIB de 2006 foi estimado com uma correção de 4% em relação ao PIB de 2005. Para manter a consistência dos dados permaneceu o valor estimado, a variação de fato foi de 3,96%. As despesas correntes do FPF e os impostos foram corrigidos na mesma proporção de crescimento de 2004 para 2005. Os recursos das Ifes são os previstos no Orçamento de 2006.

Os gráficos 4, 5 e 6 ilustram a evolução dos percentuais em relação aos indicadores estabelecidos na Tabela 4.



Gráfico 4 - Total de recursos para a efetiva manutenção das Ifes, excluídos os recursos próprios, como percentual do PIB

Em 1995, primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso esse percentual sofreu uma queda para 0,054% do PIB, atingindo, em 2002, o valor de 0,026%. No período de 2003-2006, o governo Luiz Inácio Lula da Silva, o percentual em relação ao PIB passou de 0,023% para 0,064%, provocando uma recuperação nos valores de R\$ 426 milhões para R\$ 1.258 bilhão. Há que se lembrar da expansão dos novos campi universitários, o que fez aumentar automaticamente os recursos para a efetiva manutenção das instituições.

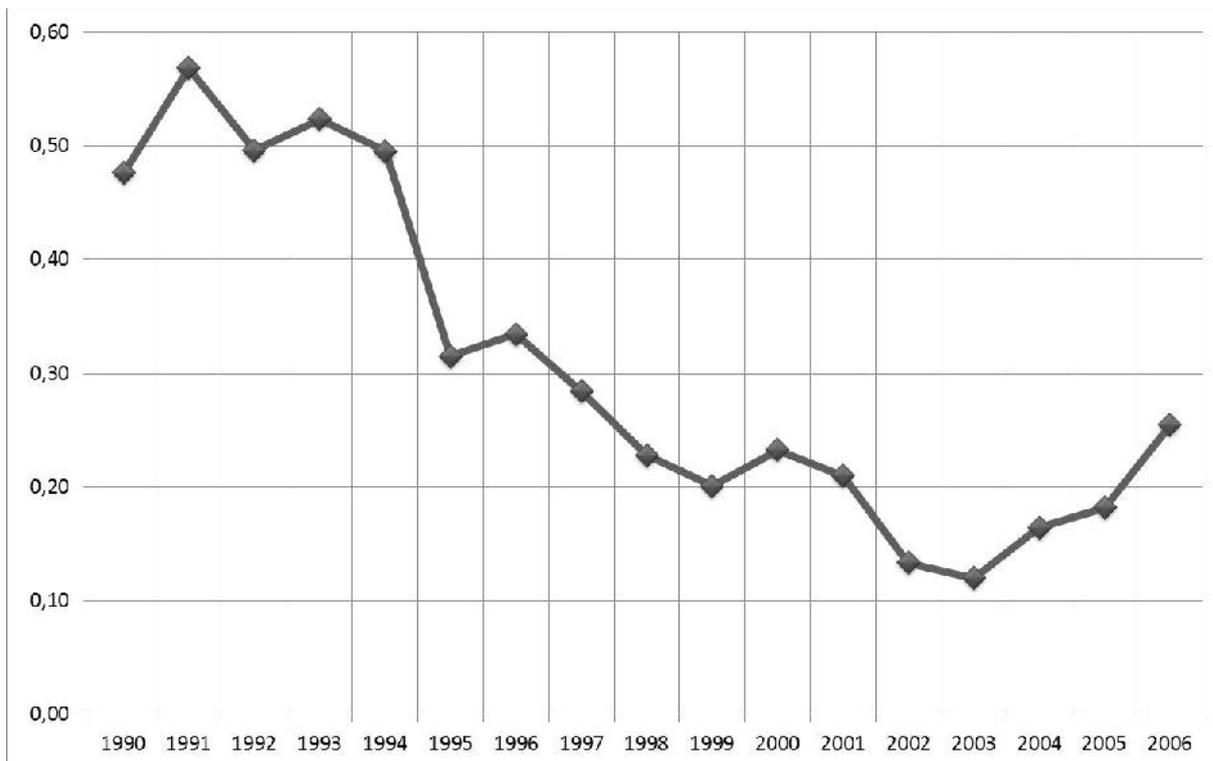


Gráfico 5 - Total de recursos para a efetiva manutenção das Ifes, excluídos os recursos próprios como percentual das despesas correntes do FPF

Em relação às despesas correntes do FPF há uma persistente queda, com flutuações, de 1990 até 2003, passando de 0,476% em 1990, para 0,12% em 2003, primeiro ano do governo Lula. De 2004 a 2006 houve um crescimento, de 0,16% para 0,25%, retorno a valores percentuais dos anos de 1997-1998. No período de 1999 a 2002, que corresponde ao segundo mandato do governo FHC, observamos que no último ano houve uma redução dos percentuais de 0,2% para 0,13%.

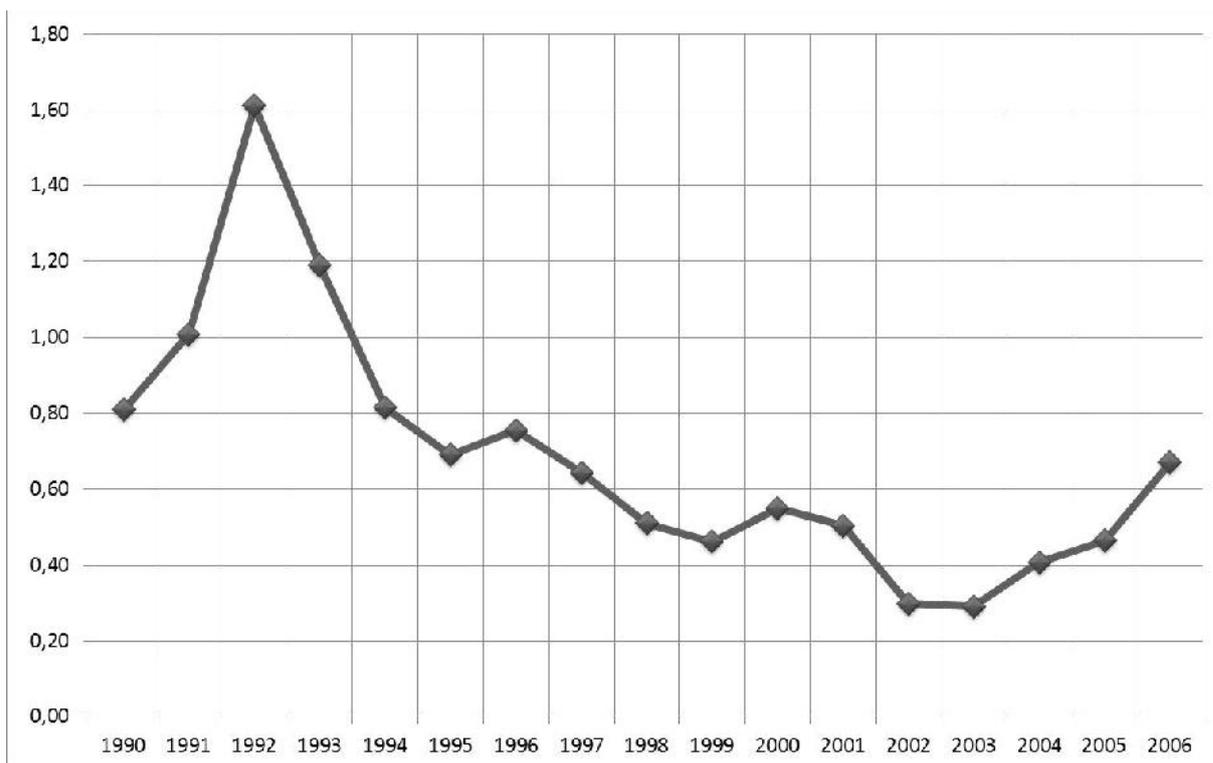


Gráfico 6 - Total de recursos para a efetiva manutenção das Ifes, excluídos os recursos próprios, como percentual dos impostos

Com relação aos impostos, retirando-se o ano atípico de 1992, (grande queda na arrecadação dos impostos), o comportamento é semelhante ao apresentado pelos percentuais em relação às despesas correntes do FPF: queda até 2003 e recuperação de 2004 a 2006, retornando aos percentuais de 1996-1997.

Na Tabela 5, a seguir, outros dados apresentados pelo autor são os recursos especificados para investimentos são aqueles que se destinam à aquisição de equipamentos, mobiliários, material bibliográfico, obras físicas etc. Esses recursos, excluídos os diretamente arrecadados pelas instituições, constam dessa Tabela, que apresenta ainda os percentuais em relação ao PIB, despesas correntes do FPF e Impostos da União.

Tabela 5 - Recursos para investimentos nas IFES, excluídos os recursos próprios, como percentual do PIB, das despesas correntes do FPF e da arrecadação de impostos da União

Valores em R\$ milhões, preços de janeiro de 2006 (IGP-DI/FGV)

Ano	PIB	Despesas Correntes do FPF	Impostos	IFES			
				Recursos para investimentos			
				Recursos	% PIB	% FPF	% Impostos
1990	1.697.785	277.019	162.884	508	0,0299	0,1834	0,3120
1991	1.725.579	201.352	113.459	379	0,0219	0,1880	0,3337
1992	1.681.524	222.591	68.546	316	0,0188	0,1420	0,4612
1993	1.678.387	285.934	127.715	307	0,0183	0,1074	0,2443
1994	1.658.483	276.324	167.905	299	0,0180	0,1081	0,1779
1995	1.832.684	315.744	144.248	198	0,0108	0,0626	0,1371
1996	1.988.410	326.167	144.353	261	0,0131	0,0801	0,1810
1997	2.059.926	334.493	147.838	143	0,0069	0,0427	0,0966
1998	2.081.781	368.525	164.946	10	0,0005	0,0028	0,0063
1999	1.992.138	381.340	165.869	26	0,0013	0,0069	0,0158
2000	1.980.085	356.775	151.286	91	0,0046	0,0255	0,0601
2001	1.953.001	381.049	158.464	51	0,0026	0,0135	0,0324
2002	1.932.057	376.801	169.142	40	0,0021	0,0107	0,0239
2003	1.819.019	355.023	146.786	49	0,0027	0,0138	0,0334
2004	1.890.294	371.151	149.975	95	0,0050	0,0257	0,0636
2005	1.953.671	428.258	167.884	155	0,0080	0,0363	0,0926
2006	1.961.486	494.152	187.932	416	0,0212	0,0842	0,2214

Fonte: PIB: Ipea - <http://www.ipedata.gov.br>; Impostos: Arrecadação da Receita Administrativa pela SRF. <http://www.receita.fazenda.gov.br>; Recursos das Ifes: 1995-2005; Execução Orçamentária da União - <http://www.camara.gov.br>; Desp. Correntes do FPF: Execução Orçamentária do Governo Federal e Balanço Geral da União.

* O valor do PIB de 2006 foi estimado com uma correção de 4% em relação ao PIB de 2005. Para manter a consistência dos dados permaneceu o valor estimado, a variação de fato foi 3,96%. As despesas correntes do FPF e os impostos foram corrigidos na mesma proporção de crescimento de 2004 para 2005. Os recursos das Ifes são os previstos no Orçamento de 2006.

Os gráficos 7, 8 e 9 ilustram a evolução dos percentuais em relação aos indicadores estabelecidos na Tabela 5.

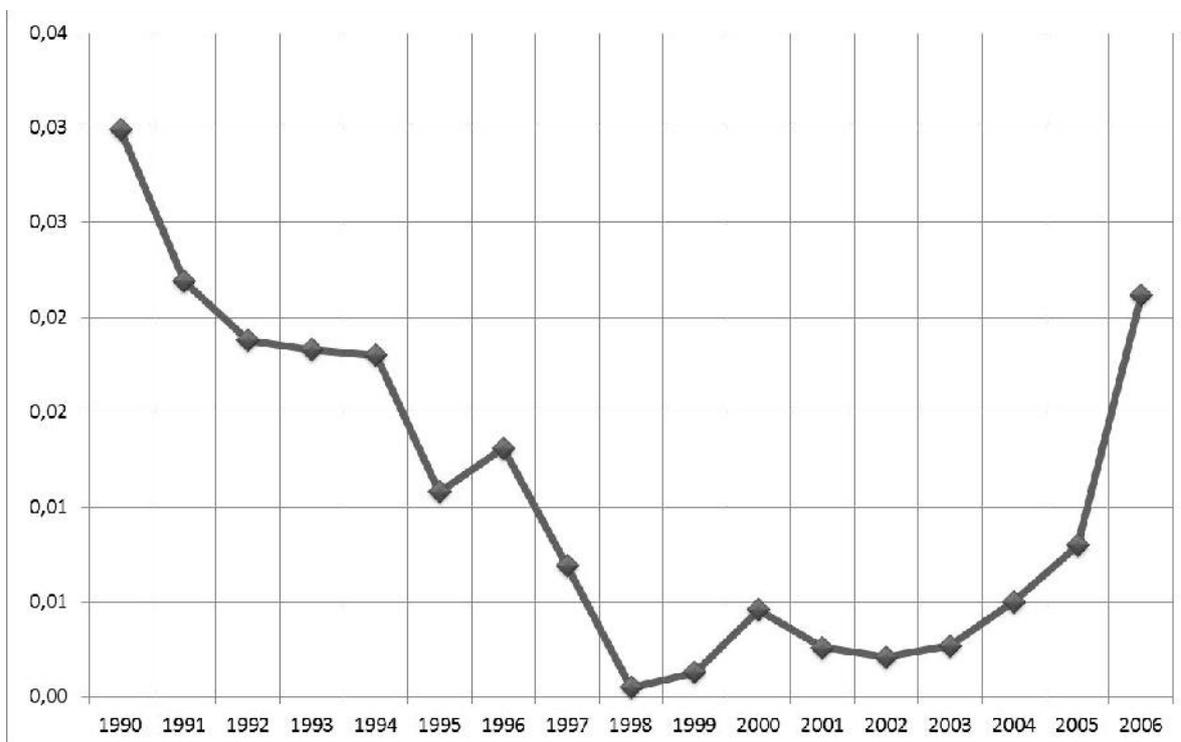


Gráfico 7 - Total de recursos para investimentos nas Ifes, excluídos os recursos próprios, como percentual do PIB

Os recursos para o investimento nas Ifes, em relação ao PIB, apresentaram um perfil de uma queda vertiginosa de 1990 a 1998, de R\$ 508 milhões para apenas R\$ 10 milhões; flutuações de 1998 a 2002 e um rápido crescimento de 2003 a 2006; R\$ 49 milhões em 2003 e R\$ 416 milhões em 2006, retomando valores percentuais de 1991. É necessário lembrar que uma parte da expansão desses recursos para investimento se deve ao processo de transformação e de instalação de novas Ifes no País, decorrente dos Programas de Expansão – REUNI. No período de 1999 a 2002 foi observado que o maior valor aplicado para a rubrica de investimento foi de R\$ 91 milhões.

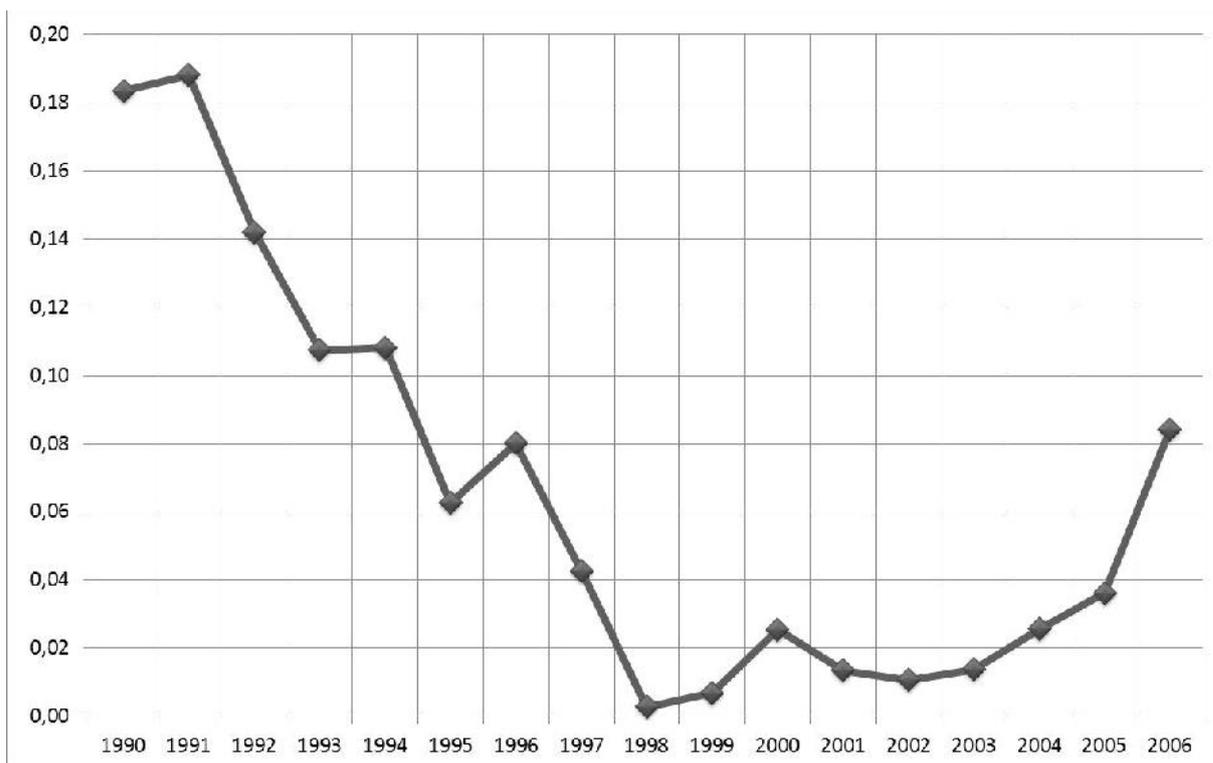


Gráfico 8 - Total de recursos para investimentos nas Ifes, excluídos os recursos próprios, como percentual das despesas correntes do FPF

Em relação às despesas correntes do FPF, o gráfico explicita um comportamento semelhante ao Gráfico 7 em relação ao PIB. Para o período de 1999 a 2002 a maior participação do FPF é de 0,02% para o ano de 2000. Já para o período de 2003 a 2006 observamos um crescimento de 0,01% para 0,08%.

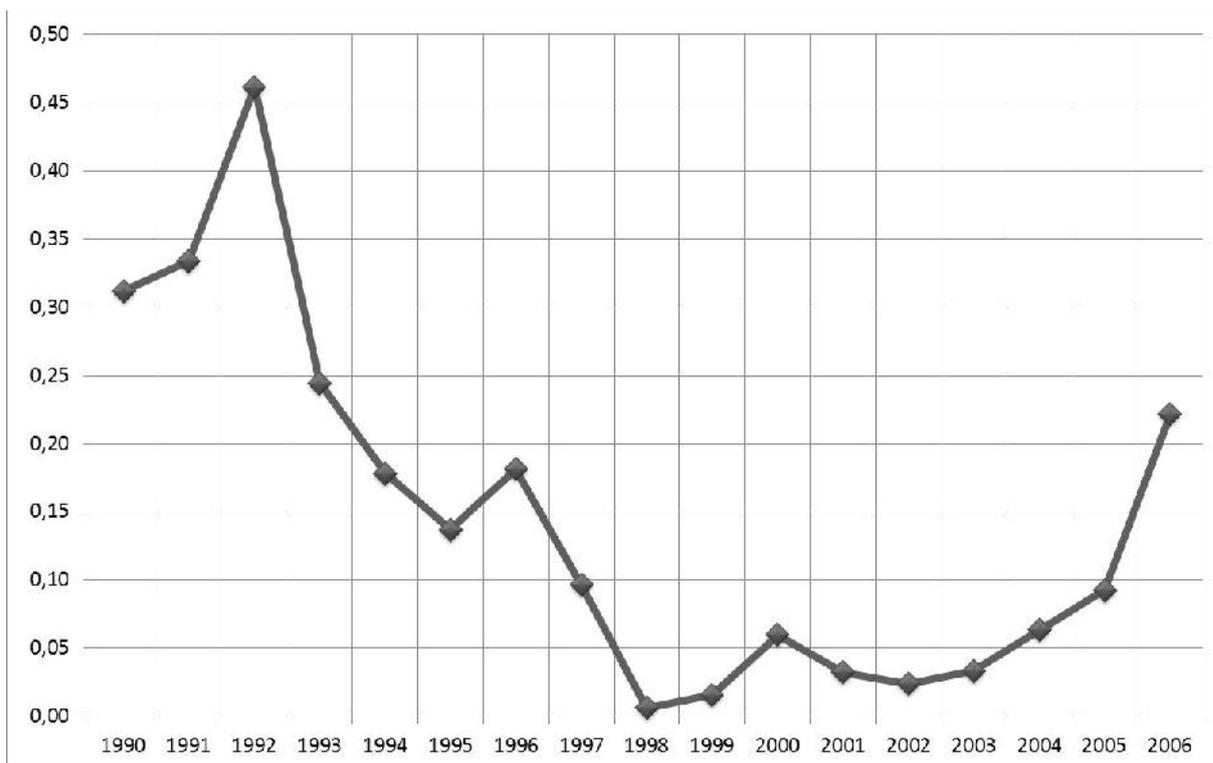


Gráfico 9 - Total de recursos para investimento nas Ifes, excluídos os recursos próprios, como percentual dos impostos

Em relação às despesas com os impostos arrecadados pela União, o gráfico explicita um comportamento semelhante ao Gráfico 7 em relação ao PIB. Para o período de 1999 a 2002 a maior participação dos impostos é de 0,06% para o ano de 2000. Já para o período de 2003 a 2006 observamos um crescimento de 0,03% para 0,22%.

A Tabela 6, a seguir, mostra os valores aplicados de 1989 a 2006 nas Ifes, considerando todas as fontes de recursos. Nota-se que elevar os recursos totais em relação ao PIB, é uma meta importante ainda a ser perseguida já que, apenas no ano de 2006, em perspectiva, é que o total de recursos aplicados nas Ifes se elevou em relação ao PIB, depois de uma persistente queda de 1994 a 2005.

Tabela 6 - Total de recursos das Ifes, todas as fontes, como percentual do PIB, das despesas correntes do FPF e da arrecadação de impostos da União

Valores em R\$ milhões, preços de janeiro de 2006 (IGP-DI/FGV)

Ano	PIB	Despesas Correntes do FPF	Impostos	IFES			
				Total de recursos, todas as fontes			
				Recursos	% PIB	% FPF	% Impostos
1989	1.696.848	289.169	131.789	16.472	0,9707	5,6962	12,4985
1990	1.697.785	277.019	162.884	13.412	0,7900	4,8417	8,2343
1991	1.725.579	201.352	113.459	10.554	0,6116	5,2414	9,3016
1992	1.681.524	222.591	68.546	9.542	0,5675	4,2869	13,9211
1993	1.678.387	285.934	127.715	12.387	0,7380	4,3321	9,8533
1994	1.658.483	276.324	167.905	15.064	0,9083	5,4515	8,9717
1995	1.832.684	315.744	144.248	16.156	0,8816	5,1169	11,2003
1996	1.988.410	326.167	144.353	14.558	0,7321	4,4633	10,0850
1997	2.059.926	334.493	147.838	14.302	0,6943	4,2758	9,6743
1998	2.081.781	368.525	164.946	14.050	0,6749	3,8126	8,5182
1999	1.992.138	381.340	165.869	13.753	0,6903	3,6064	8,2913
2000	1.980.085	356.775	151.286	12.964	0,6547	3,6336	8,5691
2001	1.953.001	381.049	158.464	11.863	0,6074	3,1133	7,4865
2002	1.932.057	376.801	169.142	12.063	0,6243	3,2013	7,1317
2003	1.819.019	355.023	146.786	10.707	0,5886	3,0158	7,2941
2004	1.890.294	371.151	149.975	11.851	0,6269	3,1930	7,9018
2005	1.953.671	428.258	167.884	11.465	0,5869	2,6772	6,8293
2006*	1.961.486	494.152	187.932	13.751	0,7011	2,7827	7,3170

Fonte: PIB: Ipea - <http://www.ipedata.gov.br>; Impostos: Arrecadação da Receita Administrativa pela SRF. <http://www.receita.fazenda.gov.br>; Recursos das Ifes: 1995-2005; Execução Orçamentária da União - <http://www.camara.gov.br>; Desp. Correntes do FPF: Execução Orçamentária do Governo Federal e Balanço Geral da União.

* O valor do PIB de 2006 foi estimado com uma correção de 4% em relação ao PIB de 2005. Para manter a consistência dos dados permaneceu o valor estimado, a variação de fato foi de 3,96. As despesas correntes do FPF e os impostos foram corrigidos na mesma proporção de crescimento de 2004 para 2005. Os recursos das Ifes são os previstos no Orçamento de 2006.

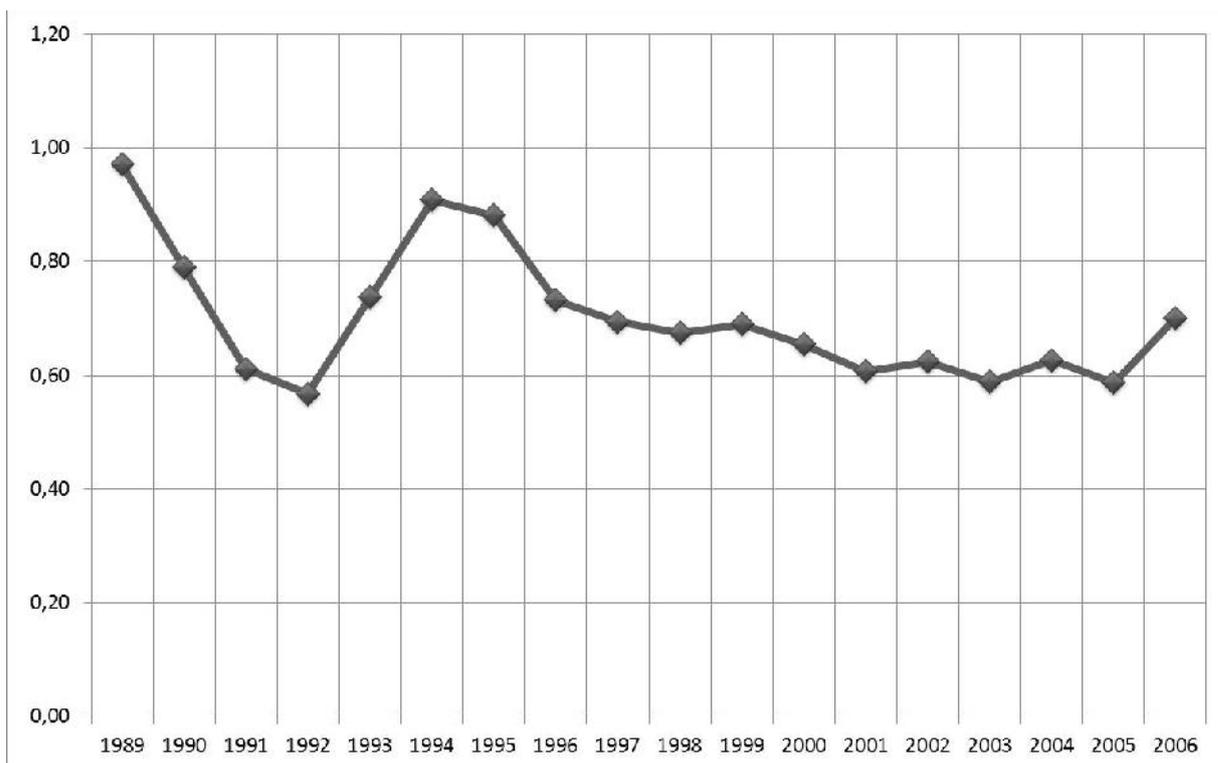


Gráfico 10 - Total de recursos das lfes, todas as fontes como percentual do PIB, referente à Tabela 6.

Os recursos em relação ao PIB em 1989 quase atingiram a expressiva marca de 1%, ou seja R\$ 16,4 bilhões, apresentando no decorrer dos anos analisados algumas oscilações, fechando em queda em 2006 com o valor de R\$ 13,7 bilhões. No período de 1999 a 2002, observamos que o percentual do PIB permaneceu estável, próximo de 0,6%, enquanto no período de 2003 a 2006 esses percentuais apresentaram crescimentos, partindo de 0,58% para 0,70%, no final do governo LULA.

3. Métodos e Técnicas de Pesquisa

Os métodos e procedimentos a serem desenvolvidos buscam clarificar a pesquisa e responder suas principais indagações. Para responder o questionamento principal, realizar-se-á, pesquisa descritiva, e tem como objetivo expor características de uma determinada população e um fenômeno. É uma pesquisa bibliográfica e será realizada por intermédio de uma revisão da literatura explorando os autores mais significativos do tema em questão, para tanto a pesquisa se dará por meios de livros, artigos científicos e documentos.

Esta pesquisa teve como um de seus pilares a permanente consulta à literatura científica relacionada com os objetivos que se busca alcançar. Para que possamos estar na fronteira do conhecimento é essencial uma busca constante de estudos relevantes disponibilizados em periódicos indexados, revistas científicas, dissertações, teses e anais de congressos. Essa moldura conceitual foi essencial no delineamento da parte empírica da investigação científica, que será fortemente baseada em análises de documentos das organizações selecionadas. Nesses documentos serão identificados a evolução do financiamentos para as IFES.

Para esta pesquisa adotou-se uma abordagem quantitativo, a qual Creswell (2007) conceitua como o método que usa instrumentos predeterminados que geram dados estatísticos, o uso de mensuração tanto na coleta de dados, como na sua análise. Richardson (1999) define o método quantitativo pelo emprego da quantificação e o emprego de técnicas estatísticas, usualmente, aplicados nos estudos descritivos, que procuram descobrir e classificar relações entre variáveis.

Para a realização dos objetivos desta tese, utilizaram-se os dados do SIAFI, IBGE, IPEA, INEP - Data nos anos de: 1996 a 2006 ressalta-se que a base de dado foi a mais completa fonte de informações de dados sobre o financiamento público das IFES.

4. Análise dos Dados

De início, cabe lembrar que a Constituição Federal determina que compete à União a manutenção de suas instituições federais de ensino superior, e cabe registrar que esses recursos são indispensáveis à essas Instituições.

Os recursos das IFES estão concentrados nos grupos denominados de pagamento de pessoal e encargos sociais, seguidos pelos grupos de outras despesas correntes e finalmente no de investimento, nessa ordem de grandeza. O financiamento do ensino superior também sofreu, de forma significativa, com a política macroeconômica. As universidades federais tiveram seus orçamentos reduzidos com repercussões nos gastos em custeio e investimento. Embora este montante alocado pelo Tesouro venha sendo insuficiente para a adequada manutenção das IFES, não podemos considerá-lo desprezível.

No período em estudo, ficou evidente a incapacidade do poder público federal de ampliar os gastos em educação, basicamente em função do processo de ajuste fiscal, sob a influência da agenda neoliberal, não permitindo atender na sua totalidade à crescente demanda por educação superior, notadamente nos anos de 1999 a 2002. A falta de recursos suficientes, os fortes contingenciamentos orçamentários, comprometeram a sua expansão da rede de ensino, bem como a manutenção e o bom funcionamento das IFES. O artigo 207 da Constituição Federal, que estabelece a autonomia universitária, não registrou nenhum avanço no período de 1999 a 2006. O Estado foi gradativamente se afastando da manutenção do sistema público de ensino superior, agravando a crise vivida pelas universidades públicas federais.

Esse processo deu início ao sucateamento das IFES, trazendo prejuízos enormes para o desenvolvimento científico-tecnológico, considerando que essa área desenvolve-se preponderantemente no âmbito dessas Instituições. A redução de recursos da União nas IFES, na segunda metade dos anos 90, também pode ser entendida como indício da vontade do governo federal de deixar para o setor privado o atendimento da maior parte da demanda por educação superior. É pouco seguro que o setor privado consiga promover com a mesma qualidade das IFES o

desenvolvimento científico-tecnológico, necessários ao desenvolvimento e a soberania nacionais.

Ainda com relação às IFES, os recursos financeiros do Fundo Público Federal (FPF), Produto Interno Bruto (PIB) e finalmente os Impostos tiveram uma contínua diminuição na série apresentada, tanto para o pagamento de pessoal, quanto para a efetiva manutenção das instituições e investimentos.

Nesse contexto as IFES têm buscado alternativas variadas de captação de recursos objetivando complementar o orçamento autorizado pelo Tesouro. O autofinanciamento é uma prática que está se difundindo bastante, porém enfrenta obstáculos, sob a alegação de ser um meio que vincula à privatização da educação superior pública. Por outro lado, há os que defendem a geração de Recursos Próprios como importante fonte alternativa de financiamento para a sobrevivência da universidade pública e gratuita.

Nos anos de 2004 e 2006, da Tabela 3, é observado um crescimento dos recursos destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais, refletindo novas contratações de servidores: professores e técnico-administrativos. Os cargos gerados por aposentadorias ou mesmo demissões foram repostos em quantidade insuficiente. Ainda assim, nesse período, o percentual do PIB destinado a essa despesa não ultrapassou a casa de 0,39%. Oscilações significativas ocorreram no restante do período, mas especialmente a partir de 1995, até 2003, há uma evidente redução verificada na participação do percentual do PIB, em função do arrocho salarial dos trabalhadores das IFES, decorrente de uma política salarial severa, que não viabilizou reajustes salariais, além de não autorizar novos concursos públicos, cujo efeito concreto no curto e médio prazo será a perda da qualidade e desvalorização do serviço público e, portanto, da educação pública.

Entende-se como efetiva manutenção das IFES, os recursos de Outras Despesas Correntes, descontados os benefícios, alguns chamados de salários indiretos, objetivando amenizar a falta de reajustes salariais lineares, como auxílio alimentação, auxílio transporte, auxílio creche, assistência médica e odontológica, etc. Como o próprio nome sugere a Tabela 4, trata de uma parcela do orçamento das IFES que se destina às despesas com a manutenção das Instituições, aquelas

despesas que garantem o funcionamento da máquina administrativa. Caracterizam-se pelos gastos com diárias, passagens, água, luz, telefone, material de consumo, locação de mão de obra, serviços de terceiros (pessoa física e jurídica), entre outros. Para esse grupo, observamos um crescimento na série apresentada, exceto para os anos de 1995 a 2003, abrangendo todo segundo mandato de FHC, onde a participação do percentual do PIB foi discretíssima, de 0,0385% a 0,0234%, respectivamente. Essa drástica redução tem consequências nocivas para as IFES, pois limita as condições mínimas necessárias para a gestão das Universidades, no que se refere à sua manutenção, comprometendo as despesas mínimas necessárias ao seu bom funcionamento.

Os valores destinados a Investimentos públicos para as IFES na série apresentada na Tabela 5 demonstram a gravidade da situação para a realização de obras, aquisição de equipamentos, material permanente, etc. Fazendo uma comparação pode-se afirmar que o valor de 1999 corresponde apenas 6,25% do valor executado em 2006. Recursos do Tesouro para este tipo de gastos são os mais escassos no universo das IFES, culminando com o seu processo de sucateamento. Verifica-se que, em relação ao PIB há uma queda vertiginosa de 1994 para 1998, permanecendo com baixos percentuais até o ano de 2005. Os percentuais de participação do PIB apresentam uma série discreta variando apenas de 0,0299% em 1990 a 0,0005% em 1998. Evidente, que as IFES estão buscando realizar essas despesas com Recursos Próprios ou até mesmo com Emendas Parlamentares, como forma de complementar as verbas aportadas pelo MEC.

Já a Tabela 6 contempla os recursos de todas as fontes, sejam recursos do tesouro, recursos próprios, emendas parlamentares, e ainda de convênios. Podemos observar que o ano de 1989 foi o que mais se aproximou da casa de 1% de participação do PIB. O período de 1999 a 2002 a participação do PIB manteve-se constante na casa de 0,6%, e no período de 2003 a 2006, observamos uma oscilação entre 0,5% a 0,7%. Atingir a meta histórica de 1% do PIB é bastante significativo e também é uma meta perseguida pelas IFES, depois de uma contínua queda de 1994 e 1995.

Ainda de acordo com a Tabela 6, verificamos que os recursos, em relação ao PIB, caíram de 0,97% em 1989, para 0,70%, em 2006; em relação às despesas correntes do fundo público federal, caíram de 5,69%, em 1989, para 2,78%, em 2006; e em relação à arrecadação de impostos da União, caíram de 12,4%, em 1989, para 7,3%, em 2006.

Segundo Amaral (2008), a partir de 1990, houve uma diminuição substancial nos recursos originários do tesouro nacional com tendência à recuperação nos anos 2004 a 2006, no governo Lula, com a ressalva de que uma parte dos recursos se dirigiu ao financiamento da expansão das IFES que se consolidou de 2005 para 2006. Faz parte da proposta para a educação, apresentada pelo então candidato Lula, em 2002, no documento intitulado “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, o aumento, em relação ao PIB, do percentual dos recursos financeiros aplicados em educação pública.

O autor destaca que as estratégias utilizadas pelos governos, ao longo do tempo, de redução dos recursos dos fundos públicos aplicados nas instituições públicas atingem frontalmente o que elas possuem de mais caro, a autonomia acadêmica. Sob o achatamento de seus recursos, há um tolhimento à liberdade acadêmica das instituições, que passa a dirigir muitas de suas ações para atender aos interesses utilitaristas de, em geral exigentes financiadores privados.

A situação de reversão, que passou a existir a partir de 2006, precisa se manter por muito tempo, a fim de não existir o risco de o Brasil perder um complexo de instituições que além de “estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo”, como prevê a LDB, deveria ter condições para “encontrar solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana e abrindo um horizonte para um futuro melhor para a sociedade brasileira, reduzindo as desigualdades”, como estabelece o PNE.

Há, portanto, em relação à riqueza nacional, uma crônica redução dos recursos financeiros aplicados nas instituições federais de ensino superior brasileiras, o que está comprometendo o desenvolvimento dessas instituições, diminuindo a capacidade que elas possuem de intervenção na realidade do País, tornando-as obsoletas ante as inovações tecnológicas e mostrando que existe uma

despreocupação de governantes, tanto do poder executivo quando do poder legislativo, com relação a instituições que são fundamentais para a manutenção da Soberania Nacional. (TCU – 2008)

Corbucci (2007) enfatiza os impactos da redução orçamentária sobre as IFES tornam-se ainda mais expressivos quando se utiliza o conceito de gasto operacional, que compreende os dispêndios efetivamente realizados em favor da manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão, mediante a exclusão do pagamento de aposentados e pensionistas, bem como das despesas devidas ao cumprimento de sentenças judiciais trabalhistas. Os gastos operacionais do MEC e das IFES em valores constantes, são apresentados na Tabela 7.

Tabela 7 - Gastos operacionais do MEC e das IFES (1995 a 2005)

	1995	1998	2002	2005	2005/1995
MEC (a)	16.380.820.076	14.348.719.059	17.231.723.208	15.345.594.573	-6,3
IFES (b)	9.423.146.161	7.385.211.753	7.311.911.107	7.220.771.675	-23,4
b/a	57,5	51,5	42,4	47,1	

Fonte: Siafi/Sidor.

Obs.: em R\$ de 2005.

Observa-se na tabela acima, os gastos operacionais do MEC e das IFES sofreram reduções ao longo do período 1995/2005. Mais uma vez, a contenção orçamentária destas foi maior que a impingida ao MEC. Com isso, a proporção do primeiro em relação ao último reduziu-se de cerca de dez pontos percentuais, nesse período. A diminuição da participação dos gastos das IFES no orçamento do MEC foi mais acentuada entre 1995 e 2002.

Trabalhamos, enfim, com a hipótese de que as políticas de financiamento implantadas nas IFES, no período pós-Constituição de 1988, contribuíram para expandir as atividades dessas instituições, comprimir os recursos fiscais à disposição delas, levá-las ao *mercado*, à procura de recursos financeiros extra-orçamentários, e exigir delas uma maior eficiência.

Como consequência, está em curso uma verdadeira reforma universitária que utiliza o financiamento como um dos instrumentos essenciais para a sua implantação, levando as IFES a se afastar de suas funções de elaboração de

cultura, tornando-se cada vez mais, organizações utilitaristas, segundo as regras e a lógica do *quase-mercado* educacional.

Com relação às IFES, os recursos financeiros do Fundo Público Federal (FPF) tiveram uma contínua diminuição no período de 1995 a 2002, governo FHC, e uma ampliação de 2003 a 2008, governo LULA, tanto para pagamento de pessoal quanto para a efetiva manutenção das instituições e investimentos. (AMARAL, 2011)

Ainda de acordo com o autor, apesar das análises anteriores nos levarem a concluir que o governo LULA realizou ações que procuraram alterar o rumo estabelecido no governo FHC, principalmente em relação ao financiamento das IFES e ao estabelecimento de um sistema nacional de avaliação, pode-se também concluir que ambos os governos utilizaram das vertentes relacionadas à avaliação e ao financiamento como estratégias para atingirem os seus objetivos de efetivarem mudanças na educação superior brasileira. Em diversas ocasiões houve um forte acoplamento entre avaliação e financiamento. Até o final do governo LULA em 2010 o perfil de expansão do setor público em relação a 2002 será alterado substancialmente. O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a ser executado de 2008 a 2012, estima uma elevação no número de vagas nas Universidades Federais de 33.941 em 2007 para 212.387 em 2010, ou seja, uma elevação de 59,0% nesse número.

Portanto, são grandes os desafios para se compreender a situação das IFES, bem como para definir uma política que estabeleça diretrizes e ações que garantam a manutenção e o desenvolvimento institucional, tendo por base a natureza dessas instituições, as necessidades concretas do País e a efetivação da autonomia universitária, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988. (TCU – 2008).

As regras para o financiamento das IFES poderia se dar num diálogo entre governo e instituições até que a execução orçamentária anual das IFES ultrapassasse o limite histórico de 1% do PIB. No contexto desse aumento deveriam ser elaborados planos de desenvolvimento institucionais (PDI). Este, ao ser discutido com a participação e o envolvimento daqueles que o executarão, sem imposição de metas a serem alcançadas, constitui-se em um valioso instrumento da gestão universitária, por estabelecer princípios, diretrizes, metas e responsabilidades a

serem alcançadas, colaborando para que os rumos estabelecidos, em cada instituição, sejam “perseguidos” por todos que possuem responsabilidade em sua execução.

A “autonomia” das IFES não se efetivou desde 1988, após a nova Constituição Federal, uma vez que elas continuam a depender integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Congresso Nacional na formulação do financiamento incremental ou inercial. Tal situação impõe a necessidade de garantir uma efetiva autonomia, o que implica mudanças significativas no padrão de financiamento. Nesse cenário, a “desmercantilização” das IES públicas e das IFES, em particular, constitui-se imperativo nas opções a serem estabelecidas para a utilização do fundo público. Faz-se necessário também demarcar, de maneira mais clara, como o País utilizará e distribuirá a riqueza pública produzida e como estabelecerá formas de controle institucionais desses recursos, sobretudo se compreendermos a universidade como uma instituição social, científica e educativa, cuja identidade está fundada em princípios, valores, regras e formas de organização que lhe são inerentes. (TCU – 2008).

4.1 Dados da Universidade de Brasília – UnB

A tabela 8, a seguir, demonstra os valores empenhados na FUB/UnB – Universidade de Brasília, no período de 1999 a 2006, nas categorias econômicas de Pessoal e Encargos, Outras Despesas Correntes (com e sem benefícios) e os valores destinados aos Investimentos, excluídos os recursos próprios, com preços de 2006.

Tabela 8 - Recursos para pessoal e encargos sociais da FUB/UnB, (excluindo-se inativos, pensionistas e precatórios), Recursos para Outras Despesas Correntes, e Recursos para Investimento (excluindo-se Recursos Próprios)

Valores em R\$ 1,00, preços de 2006 (IGP-DI/FGV/IPEADATA)

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB/UnB

ANO	PESSOAL E ENCARGOS	OUTRAS DESPESAS CORRENTES		INVESTIMENTOS	TOTAL	
		COM BENEFÍCIO	SEM BENEFÍCIO		COM BENEFÍCIO	SEM BENEFÍCIO
1999	75.633.757	12.708.716	9.428.019	44.476	88.386.949	85.106.252
2000	98.672.743	13.596.940	9.650.600	3.253.204	115.522.887	111.576.547
2001	85.099.360	25.272.356	21.262.295	1.507.228	111.878.944	107.868.883
2002	125.234.267	18.603.657	13.412.372	246.967	144.084.891	138.893.606
2003	142.171.727	21.863.376	14.717.963	3.788.884	167.823.987	160.678.574
2004	190.437.798	29.899.752	19.154.622	1.427.019	221.764.569	211.019.439
2005	183.357.997	40.009.384	29.200.689	3.006.604	226.373.985	215.565.290
2006	265.507.710	50.668.737	38.538.073	8.000.000	324.176.447	312.045.783

Fonte: Execução Orçamentária da União - <http://www.camara.gov.br>

Unidade Orçamentária - U.O.: 26.271 - FUB/UnB

Observando o orçamento da UnB, quanto à evolução da execução da despesa os dados demonstram, que no período de 1999 a 2006, houve crescimento com relação ao total dos recursos autorizados pelo MEC, mediante a Lei de Orçamento Anual – LOA, especialmente a partir de 2003. Nota-se que os recursos do Tesouro constituem a fonte de recursos mais significativa para a manutenção da Universidade. Assim foram elaborados alguns gráficos, a partir desta tabela, que destacam o comportamento dos recursos oriundos dessa fonte.

O gráfico 11, a seguir, demonstra o significativo volume de recursos empenhados de 1999 a 2006, totalizando R\$ 1.166.115.359,00, destinados ao pagamento de Pessoal e Encargos do quadro permanente (excluindo-se inativos, pensionistas e precatórios), que consome em média 83,5% do total do orçamento da Universidade, se comparado ao total recebido, incluindo os benefícios. Na série apresentada verificamos que essa despesa tem comportamento crescente a cada exercício, provavelmente pelas melhorias salariais obtidas e ações impetradas na Justiça pelos seus servidores, além de novas e modestas contratações em função da expansão do número de alunos. Exceto para os anos de 2001 e 2005 não observamos esse crescimento. Os recursos orçamentários necessários para cobrir essa despesa são de responsabilidade da União e o padrão das variações na FUB/UnB, ao longo dos anos, é semelhante ao do conjunto das IFES.

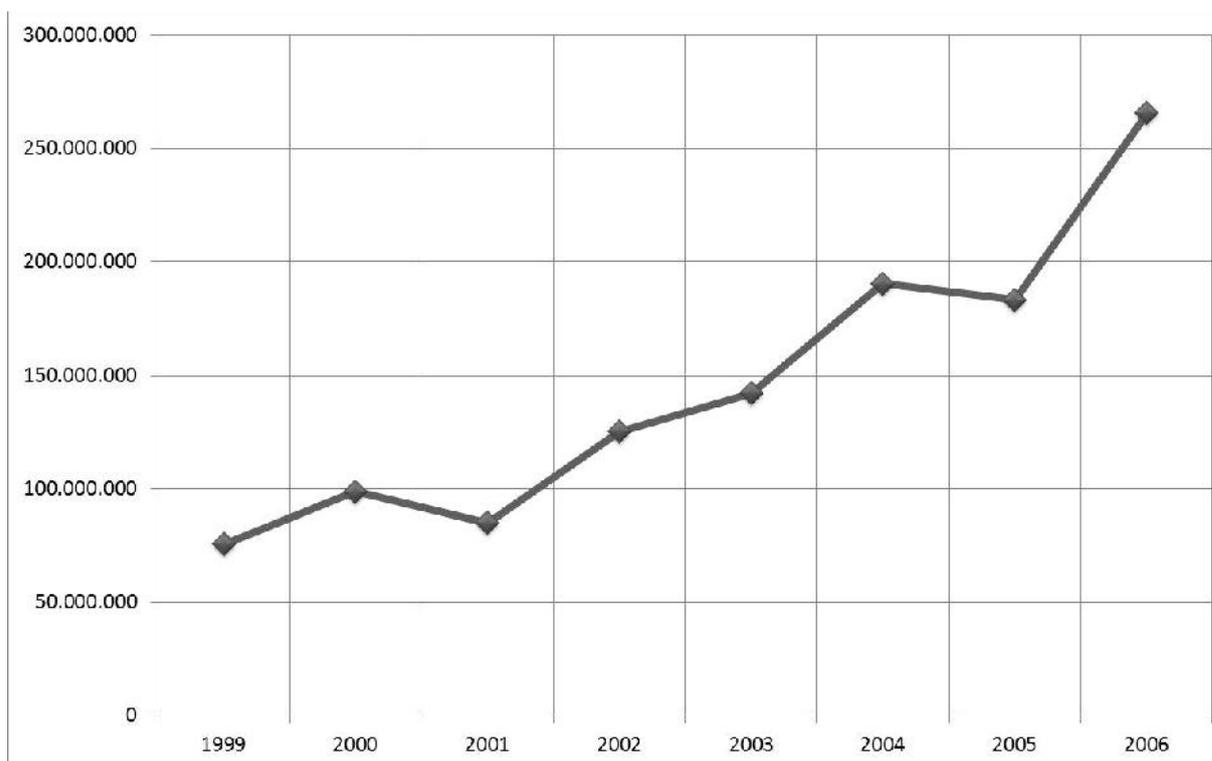


Gráfico 11 - Total de recursos para pessoal e encargos sociais da FUB/UnB, retirando-se inativos, pensionistas e precatórios da Tabela 8.

O gráfico 12, a seguir, destaca que a partir do exercício de 2003 houve crescimento constante dos recursos destinados a Outras Despesas Correntes – ODC (com Benefícios), diferentemente do período de 1999 a 2002, onde houve oscilações de alocação desses créditos com crescimento negativo. A União vem aumentando, a cada ano, o repasse de recursos de custeio para a UnB – o que faz presumir que o mesmo ocorra com algumas outras IFES, levando em conta o modelo adotado pela Matriz ANDIFES. No período analisado o volume de recursos autorizados e empenhados para a FUB/UnB foi da ordem de R\$ 212.622.918,00. Cabe registrar alguns dos benefícios aqui garantidos, tais como: auxílio natalidade, auxílio transporte, auxílio alimentação, entre outros.

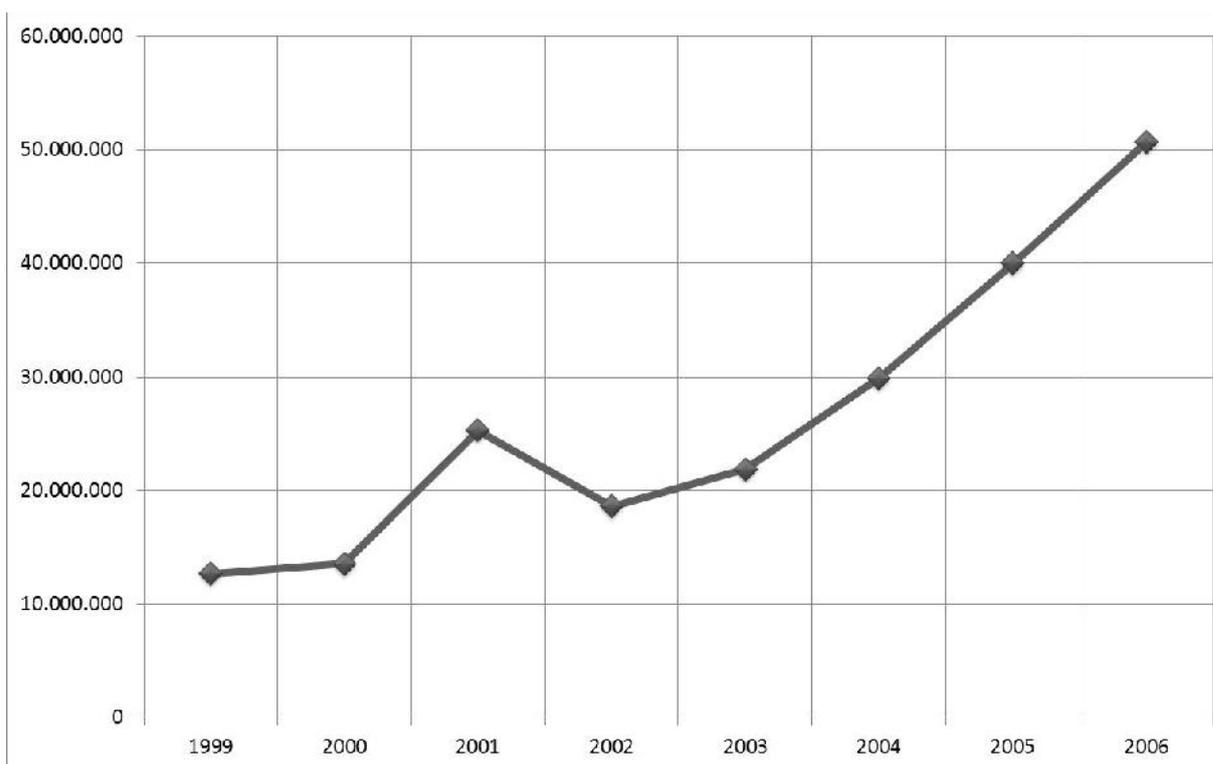


Gráfico 12 - Total de recursos para outras despesas correntes (ODC com Benefício) da FUB/UnB, retirando-se os recursos próprios da Tabela 8.

O gráfico 13, a seguir, ilustra os recursos destinados a Outras Despesas Correntes – ODC (sem Benefícios), portanto, somente os recursos destinados à efetiva manutenção básica da Instituição, tais como: água, luz, telefone, despesas com serviços públicos, limpeza, segurança e manutenção geral, material de consumo, serviços de pessoa física e jurídica, diárias, passagens, hospedagens, contratos de serviços de manutenção de equipamentos, entre outras. Durante o período analisado o valor total empenhado foi de R\$ 155.364.633,00. A série analisada registra também que a partir do exercício de 2003 houve crescimento real dos recursos destinados a Outras Despesas Correntes – ODC (sem Benefícios) oriundos da União. Registra-se que no período de 1999 a 2002 ocorrem variações nos valores empenhados. Ainda assim permanece flagrante o déficit orçamentário no caso da UnB, pois a utilização de Recursos Próprios, em relação a essas despesas, é cada vez mais dependente e significativa, tendo em vista a ampliação da sua estrutura física, expansão de cursos e de horário de funcionamento. Nenhuma universidade federal de qualidade pode se manter com receitas próprias em substituição às verbas da União. De acordo com Borges (2005), como a maior parte dos recursos da União são gastos no pagamento de pessoal (ativo e inativo), os recursos destinados à manutenção efetiva da UnB, assim como das demais IFES, têm sido insuficientes. Dessa forma, mostra-se significativo o crescimento da participação dos recursos próprios no orçamento total da FUB/UnB.

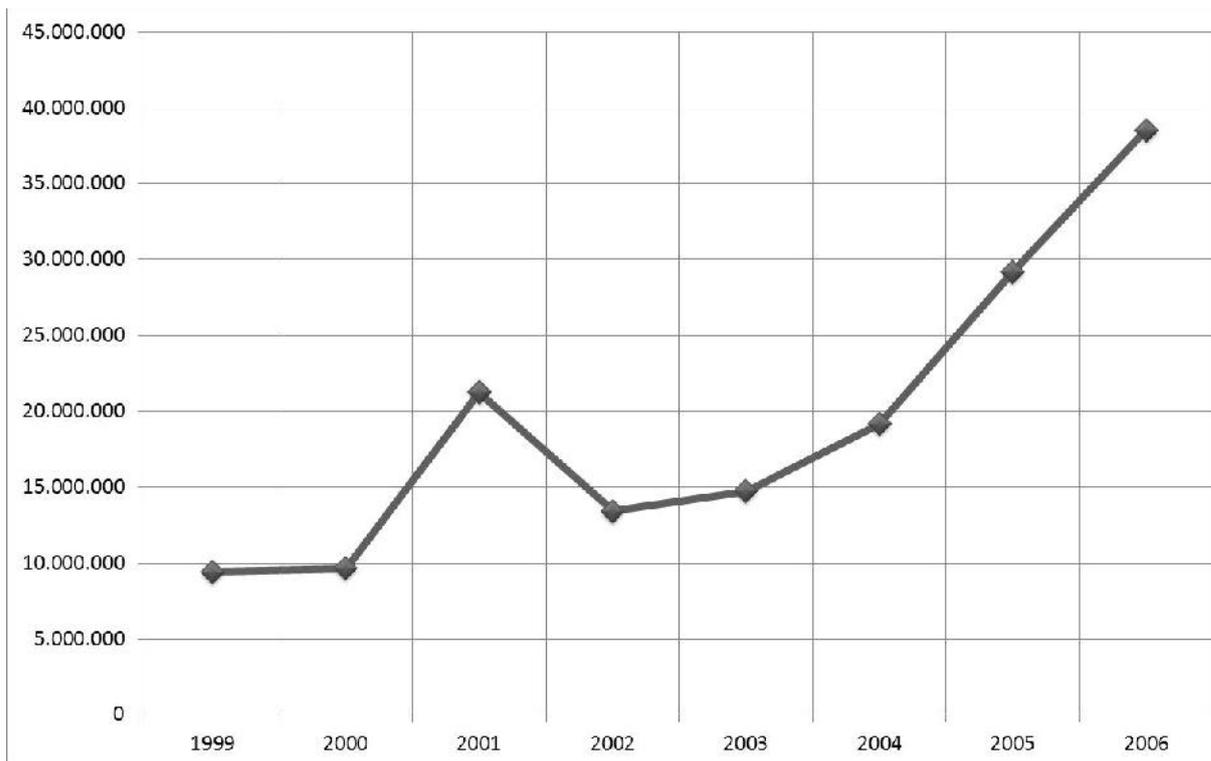


Gráfico 13 - Total de recursos para outras despesas correntes (ODC sem Benefício) da FUB/UnB, retirando-se os recursos próprios da Tabela 8.

O gráfico 14, a seguir, demonstra a variação dos recursos alocados para a rubrica de Investimento na Fonte do Tesouro. Cabe registrar que no período analisado (1999 a 2006) o montante empenhado para investimento foi da ordem de R\$ 21.274.382,00. É nítida a insuficiência dessa Fonte para atender as diversas necessidades das unidades acadêmicas e administrativas desta Universidade, portanto, foi necessária a utilização de parte da fonte de Recursos Próprios para essas demandas. Com relação ainda aos recursos de investimento (capital), excetuando-se aqueles oriundos de emendas parlamentares que têm destinação específica, os recursos destinados a equipamentos, material permanente e obras, foram significativos a partir de 2005. Essa tendência foi oficializada no ano de 2008 em diante, pelo Governo Federal com a implantação do Programa de Reestruturação e Expansão das IFES, denominado de REUNI.

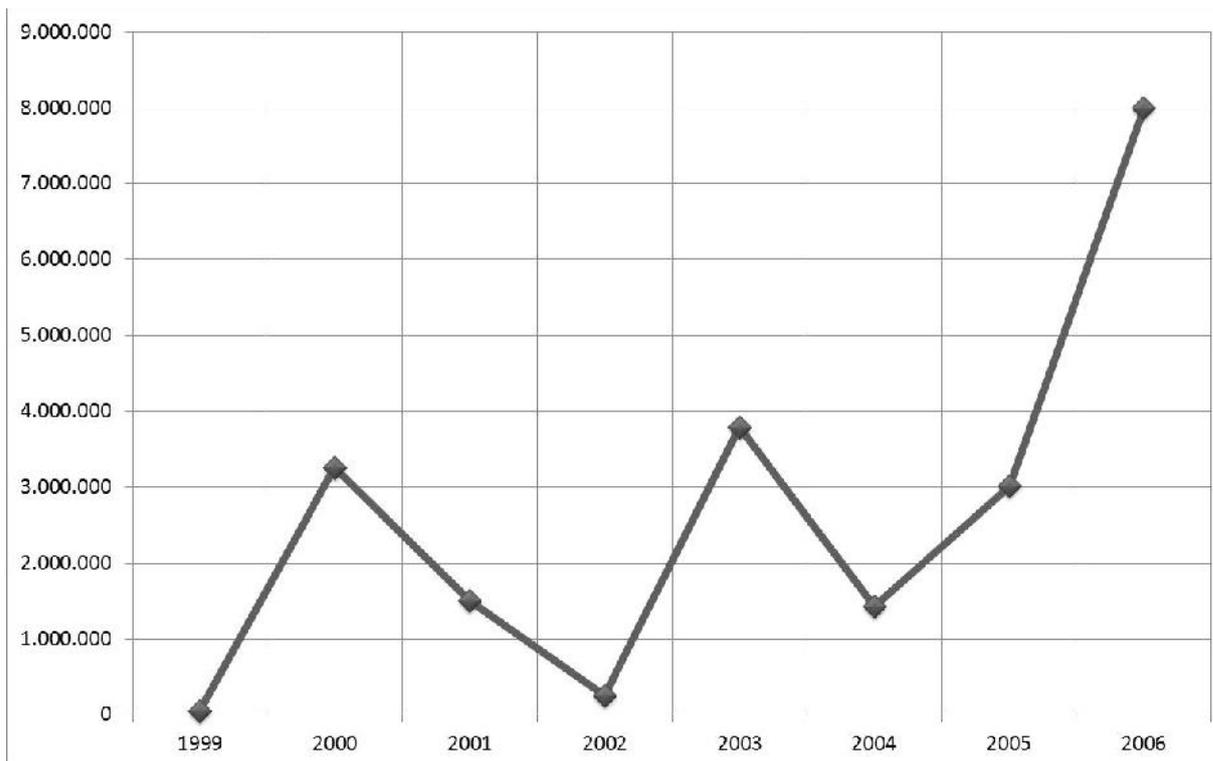


Gráfico 14 - Total de recursos para investimento da FUB/UnB, retirando-se os recursos próprios da Tabela 8.

O aumento do número de instituições públicas de ensino superior, assim como a crescente demanda por recursos públicos, aliado à limitação de tais recursos, por parte da União, culminou em uma redução severa no volume de recursos destinados às IFES, especialmente para os gastos com a sua adequada manutenção. Evidente que esse quadro repercute diretamente também nos limites concedidos à Universidade de Brasília – UnB.

Ainda assim, contudo, verificou-se também que os recursos do Tesouro são indispensáveis na medida em que é impossível o autofinanciamento, pelo menos para uma instituição do porte da UnB.

Tradicionalmente, os Recursos do Tesouro constituem a fonte de recursos mais significativa para as IFES, pois, por meio dela, como já foi dito, são disponibilizados as verbas para Pessoal e Encargos Sociais, recursos de Outras Despesas Correntes (ODC) e Capital – também chamados de OCC – destinados à manutenção básica das Instituições, especialmente a partir do exercício de 2008,

quando ingressaram novos recursos do Programa de Reestruturação e Expansão das IFES - REUNI.

A FUB/UnB está entre as IFES que mais arrecadam recursos próprios, e depende cada vez mais desses recursos para sua manutenção, sustentabilidade e expansão. Aliás, os recursos próprios são utilizados para atender boa parte das despesas de manutenção, dada a insuficiência dos recursos do Tesouro. Essa destinação de recursos próprios com despesas de manutenção, de certa forma, compromete a sua utilização para outras finalidades, tais como: reformas de laboratórios, atualização de equipamentos e de materiais permanentes das unidades acadêmicas e administrativas.

A estratégia da Universidade de Brasília em diversificar as fontes de recursos captados teve como finalidade torná-la menos vulnerável às restrições orçamentárias impostas aos órgãos públicos em geral e aumento o volume de verbas postas à disposição principalmente das unidades acadêmicas e também das administrativas.

Graças ao empenho da Universidade de Brasília - única instituição universitária pública no Distrito Federal, criada pela Lei 3.998, de 15/12/1961 - na diversificação das fontes de recursos para sua manutenção e crescimento, além daqueles aportados pela União, foi possível à UnB se distinguir também sob o aspecto social. A Universidade de Brasília exerce forte influência na região do Distrito Federal e do entorno, pelos serviços que presta à sociedade, não só ao oferecer ensino superior, gratuito, de qualidade, em seus *campi*, como também interagindo com as comunidades locais por meio de programas de inclusão social, nas mais diversas áreas.

Destacam-se: a assistência à saúde, por meio do Hospital Universitário de Brasília; as atividades de extensão, dentro e fora dos *campi*, mediante o oferecimento de cursos, ações de extensão, projetos de extensão de ação contínua, de impacto acadêmico e social, programa de alfabetização de jovens e adultos, projeto de apoio à reforma agrária; programas comunitários, culturais de saúde, esporte e lazer, abertos à população do Distrito Federal e de outras cidades; assistência jurídica, por meio do Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade de Direito,

localizado fora do *campus*; Biblioteca Central, de acesso livre para consulta, além do serviço de empréstimo à comunidade universitária e a instituições cadastradas; prestação de serviços psicológicos às comunidades interna e externa, por meio do Centro de Atendimento e Estudos Psicológicos (CAEP) do Instituto de Psicologia.

5. Considerações Finais

Este trabalho teve por objetivo geral analisar o financiamento das IFES, especialmente durante o período de 1999-2006. Percebe-se que há uma forte dependência dessas Instituições por recursos do governo federal. Os autores analisados afirmam que a maior despesa das IFES é com pagamento de pessoal e encargos, em média acima de 80% dos recursos repassados pela União, ficando o restante dos recursos, que tem sido insuficientes, destinado às despesas com manutenção – aquisição de material de consumo, pagamento de água, luz, telefone, contratos de locação de mão de obra etc - e de investimento – realização de obras, aquisição de equipamento e materiais permanentes, livros etc.

A incapacidade do governo federal de ampliar os gastos com educação, em função também da onda neoliberal, nos anos de 1990, contenções orçamentárias e recursos declinantes dos gastos totais com as IFES patrocinadas com verbas do MEC, induzem que aspectos macroeconômicos tiveram alguma influência nas políticas de financiamento dessas Instituições.

Essa contenção orçamentária teve impacto direto no desenvolvimento da rotina das IFES: pesquisa, ensino e extensão. A deterioração das condições de funcionamento e manutenção da infraestrutura física, inclusive laboratórios foram atingidos, em função dos escassos recursos para essa destinação. Os salários dos servidores destas Instituições tiveram seu poder de compra bastante reduzido, permanecendo congelados durante alguns anos, frente a um processo inflacionário resistente.

Mas diante de todas essas razões e lógicas econômicas que levaram o Estado a reduzir os gastos com as IFES, como pode ser observado com os três indicadores da riqueza de um país – PIB, despesas correntes do FPF e total da arrecadação de impostos da União, essas Instituições não abriram mão da sua importância, responsabilidade com o ensino superior no Brasil, melhorando e consolidando o seu compromisso em servir à sociedade, aumentando sua eficiência, implementando processos contínuos de avaliação e prestação de contas para a mesma sociedade que as financiam, e ainda, buscando reduzir possíveis custos e desperdícios.

É muito difícil compreender que instituições tão importantes no desenvolvimento do nosso País, que promovem o conhecimento, redistribuição da riqueza nacional, progresso, procuram reduzir as enormes desigualdades sociais e finalmente buscam desempenhar um papel central para a soberania do Brasil, sejam contempladas anualmente com montantes de recursos financeiros federais decrescentes e insuficientes. Essa drástica redução de recursos pode ser vista se compararmos os valores destinados as IFES aos percentuais do PIB em cada ano. Observamos que as IFES estão tendo participação reduzida de 1990 para 2006 nas tabelas 3 (Pessoal e Encargos), 4 (Efetiva Manutenção) e 5 (Investimentos).

Neste contexto de insuficiência de recursos oriundos do Tesouro, várias IFES buscaram fortemente fontes alternativas de recursos complementares aos repasses do governo federal, tais como: prestação de serviços, oferecendo cursos, assessorias, etc., para possibilitar a continuidade da manutenção e do funcionamento institucional, especialmente para as despesas correntes e de investimentos, onde os recursos são ainda mais escassos.

Para o período de 1999 a 2002, os recursos do Tesouro destinados as IFES mostraram-se declinantes para a maior parte desse intervalo, quando comparados aos percentuais do PIB, resultando num arrocho salarial e sucateamento da infraestrutura dessas instituições. Nesse espaço, o percentual do PIB aplicado em despesas com Pessoal e Encargos recuou de 0,38% em 1999 para 0,35% em 2002.

Para o segundo período analisado, 2003 a 2006, observamos a expansão dos recursos alocados pelo Tesouro para Outras Despesas Correntes – ODC e Investimentos, e ainda uma recuperação no crescimento de recursos para despesas com Pessoal e Encargos com destaque para o ano de 2006, saltando de 0,29% do PIB em 2003, para 0,39%.

O período analisado também é marcado por forte influência de políticas macroeconômicas que de alguma forma não permite o crescimento dos recursos destinados às IFES, necessários às expansões cobradas pela sociedade e também pelo governo federal. Assim as pretensões dessas Instituições ficam prejudicadas, considerando que as mesmas estão num processo que busca: expansão física, elevação do número de alunos matriculados e também de cursos ofertados.

No caso específico da Universidade de Brasília – UnB, as consequências no período analisado, não foram diferentes, bem como o seu comportamento em relação às demais IFES. A UnB buscou equilibrar o seu orçamento na captação de recursos próprios, dada à insuficiência dos recursos repassados pela União. Com larga experiência na prestação de serviços e estando entre as IFES que se destacam no esforço de captação de recursos próprios, o impacto dessa escassez de recursos para Outras Despesas Correntes e Investimento foi amenizado de alguma maneira, sendo possível dar continuidade à manutenção das despesas consideradas essenciais ao seu bom funcionamento.

Ainda assim, várias demandas oriundas tanto das Unidades Acadêmicas quanto das Administrativas, tiveram que ser postergadas, mesmo estando contempladas no Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI da UnB, naquele período, causando intranquilidade especialmente no meio acadêmico.

Conclui-se que as universidades públicas federais brasileiras carecem de uma política de financiamento sustentável que atenda na sua plenitude as demandas exigidas pelo ensino, pesquisa e extensão e principalmente necessitam de recursos para expansão de suas atividades em níveis regionais e nacionais. As instituições federais de ensino superior – IFES tem assegurado o direito de autonomia pela constituição, mas essa autonomia tem sido limitada por ações governamentais, assim esse direito não está sendo respeitado em muitos aspectos.

De acordo com Amaral (2003), o processo de degenerescência a que as IFES estão sujeitas poderia levá-las, no médio prazo, a se tornar instituições puramente utilitaristas, com alguns poucos núcleos de excelência científica e intelectual, que, para sobreviver nesse patamar, teriam de angariar recursos no mercado, vinculando os seus trabalhos e projetos aos interesses dos financiadores, sejam eles governos sejam empresas. Como consequência, o Brasil perderia o seu maior complexo de instituições de ensino superior, espaços em que ainda impera um esforço significativo de elaboração da cultura de que o País necessita.

6. Referências bibliográficas

AMARAL, N. C. **Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações.** Avaliação, Campinas, v. 13, n. 3, p. 647–680, nov. 2008. Disponível em: www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/03.pdf. Acesso em: 21.03.2013.

_____. **Financiamento da educação superior: estado x mercado.** São Paulo: Cortez; Piracicaba: Unimep, 2003.

_____. **Financiamento da educação superior no Brasil: gastos com as Ifes – de Fernando Collor a Luiz Inácio Lula da Silva.** In: Bittar, M.; Oliveira, J. F.; Morosini, M. (Org.). Educação Superior no Brasil – 10 Anos Pós-LDB. Brasília: INEP, 2008. Cap. 12, p. 257-282. Disponível em: www.oei.es/pdf2/educação-superior-brasil-10-i. Acesso em: 15.03.2013.

_____. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 1, p. 95 – 108, jan./abr. 2011. Disponível em: www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrc. Acesso em: 21.03.2013.

BORGES, D. P. **A expansão do ensino superior público no Brasil e a questão do financiamento no período 1995-2002: o caso da Universidade de Brasília.** 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior: O TCU promove a busca de soluções.** Brasília: TCU, 2008.

BRASIL. Inep. **Censo da educação superior.** Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em: 25.03.2013.

CARVALHO, C. H. A de. **Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado.** UNICAMP. Campinas. Disponível em: www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/tral. Acesso em: 05.03.2013.

CORBUCCI, P. R. **Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do estado ao projeto de reforma.** Educ. Soc.,

Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004. Disponível em: www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a03v2588.pdf. Acesso em: 05.03.2013

_____. **Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2007. (Texto para discussão nº 1287). Disponível em: www.prosaude.org/publicacoes/diversos/Desaf. Acesso em: 18.03.2013.

CORBUCCI, P. & MARQUES, P. **Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior: um estudo sobre a Universidade de Brasília**. Brasília, DF: IPEA, 2003 (Texto para discussão n. 999). Disponível em: www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs,. Acesso em: 07.03.2013.

FREITAS, C.M.; et al. **Estudos das fontes de recursos e despesas por categorias econômicas das universidades federais brasileiras**. 2005.

MARQUES, P. **Financiamento do ensino superior: um estudo sobre recursos diretamente arrecadados pelas IFES e o caso da UnB**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

NEVES, C. E. B. **Ensino superior no Brasil: expansão diversificação e inclusão**. 2012.

SCHWARTZMAN, J. **O financiamento do ensino superior no Brasil e algumas ilações para a América Latina**. IESALC, 2010.

VELLOSO, J.; MARQUES, P.M.F. Recursos Próprios da UnB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 26, n. 91, p. 655-680, maio/ago, São Paulo, 2005. Disponível em: www.scielo.br/pdf/es/v26n91/a18v2691.pdf. Acesso em: 29.04.2013.