

**INSTITUTO ANDIFES**

---

## **FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA FEDERAL**

**Trabalho apresentado pelo Reitor Professor Rodolfo Joaquim Pinto da Luz  
Presidente da ANDIFES**

- 1- EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA**
- 2- O SISTEMA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (IFES)**
- 3- OS RECURSOS FINANCEIROS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**
- 4- A CONFIGURAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS IFES**
- 5- A AUTONOMIA FINANCEIRA DAS IFES**
- 6- O FUNDO DAS IFES - Uma Simulação**
- 7- DESPESA MÉDIA POR ALUNO/ANO DAS IFES**
- 8- CONCLUSÕES**

**Este trabalho é uma consolidação dos textos:**

**“O Financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior”  
apresentado no Seminário Autonomia e Desenvolvimento Nacional em maio de 1999, no  
Congresso Nacional (1);**

**“O Financiamento da Educação Superior Brasileira – O sistema público  
federal” apresentado na Conferência da UNESCO em outubro de 1998 (11).-**

## 1- EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

O final dos anos 60 e a década de 70 foram uma época de desenvolvimento importante nas universidades públicas brasileiras. O trabalho docente foi profissionalizado com a instituição do tempo integral e a estruturação de uma carreira docente. O percentual de professores em dedicação exclusiva (full-time) passou de 19,8% em 1973 para 81,6% em 1989. Diversos campi universitários foram construídos e, principalmente, foi criada a pós-graduação articulada à carreira docente. Na mesma época iniciaram-se as grandes linhas de financiamento à pesquisa científica e tecnológica. Paradoxalmente esta foi, também, uma época de chumbo para as universidades brasileiras, com forte censura, perseguições políticas e proibições de manifestações estudantis. Em 1968, a reforma universitária reestruturou as universidades, colocando como modelo a universidade americana, com o sistema de créditos e a departamentalização.

A rápida expansão das matrículas de todo o ensino superior, sem o correspondente investimento, provocou massificação dos programas de graduação, com perda de qualidade. O afrouxamento das exigências para criação de novos cursos superiores deu origem a um grande número de faculdades de baixa qualidade acadêmica, principalmente na área privada. O número de estudantes universitários passou rapidamente de 93.000, em 1960, para 425.000 em 1970 e 1 milhão em 1977. Deve-se notar que a maior parte deste crescimento se deu pela oferta de vagas no ensino particular. Os atuais 2,1 milhões de estudantes universitários estão, na sua maioria (62%), na rede particular. A realidade dos anos 60 era oposta: 75% na rede pública e 25% na particular.

O sistema de educação superior brasileiro é complexo e as instituições de ensino superior (IES) se estruturaram nas mais diversas formas.

### Número de Instituições, por Natureza e Dep. Administrativa - Brasil 1998

Ano	Universidades					Federações, Integradas e Centros Universitários				Estabelecimentos Isolados					
	Total	Tot	Fed.	Est	Muni	Part.	Total	Est.	Muni.	Part.	Total	Fed.	Est.	Muni.	Part.
1998	973	153	39	30	8	76	93	-	-	93	727	18	44	70	595

Fonte: MEC/INEP/SEEC

A situação atual é resumida pelos dados do censo do ensino superior (graduação) de 1998, apresentados a seguir:

### Censo do Ensino Superior de 1998

	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Instituições	973	57	74	78	764
Cursos	6.950	1.338	1.125	507	3.980
Matrícula cursos graduação	2.125.958	408.640	274.934	121.155	1.321.229
Concluintes *	274.384	51.419	38.731	15.932	168.302
Ingressantes	651.353	89.160	67.888	39.317	454.988
Professores em exercício	165.122	45.611	30.621	7.506	81.384
Servidores em exercício	194.628	77.617	47.119	4.409	65.483
Inscrições no vestibular	2.858.016	857.281	629.801	104.201	1.266.733
Vagas oferecidas	776.031	90.788	70.670	44.267	570.306
Vagas não preenchidas	124.678	1.628	2.782	4.950	115.318
Desistentes *	112.056	19.878	12.623	6.428	73.127
Trancamentos *	115.133	31.794	7.860	3.307	72.172

Fonte: INEP/MEC

\* Dados referentes a 1997.

O ensino superior brasileiro possuía em 1998 2.125.958 estudantes matriculados na graduação, o que representa um índice de escolarização superior muito baixo. De cada 1.000 habitantes, apenas 13 estão matriculados nesse nível de ensino.

Há, portanto, um desequilíbrio muito grande entre o sistema público e o sistema privado no que se refere a estudantes de graduação. Dados do Banco Mundial mostram que o Brasil encontra-se entre aqueles países do mundo que possuem um dos mais elevados percentuais de estudantes em instituições privadas de ensino superior. O Brasil tem um

índice de 62% de seus estudantes de ensino superior matriculados em instituições privadas, contra 30% no Chile, 22% nos Estados Unidos e 18% na Argentina.

A titulação dos professores mestres e doutores se dá da seguinte maneira nas universidades: nas federais 58% dos professores são mestres ou doutores, nas estaduais, 63%, nas municipais, 59%, nas comunitárias, 31% e nas privadas, 26% (dados de 1995).

A distribuição dos alunos que estão cursando pós-graduação se dá da seguinte maneira: 47% do total estão fazendo sua pós-graduação em universidades federais, 34% em estaduais, 10% em comunitárias, 7% em municipais e 2% em privadas (dados de 1995).

Portanto, no Brasil são as universidades públicas as principais responsáveis pela produção científica e pela interação que o ensino e a pesquisa podem promover com a sociedade, oferecendo soluções para os problemas que ela enfrenta. As demais instituições de ensino superior, salvo exceções que se encontram principalmente entre as comunitárias, se dedicam exclusivamente ao ensino de graduação.

## **2- O SISTEMA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR**

O sistema público federal de ensino superior, supervisionado pelo Ministério da Educação, é composto de 52 instituições federais de ensino superior (IFES). Nas IFES estudam cerca de 404.340 alunos de graduação e 66.306 alunos de pós-graduação, além de 56.000 alunos do ensino fundamental e médio nos colégios de aplicação, escolas técnicas e agrícolas.

Na área de saúde, o sistema abrange 45 hospitais universitários com 10.258 leitos ativos, 27.156 cirurgias/mês e atende a 848.693 pacientes por mês, prestando serviços de qualidade a todas as pessoas, indiscriminadamente.

De 1990 a 1997, o número de docentes decresceu de 48.439 para 42.227 (-13%), dos quais 73% têm mestrado ou doutorado. No mesmo período, cresceu o número de alunos matriculados na graduação e pós-graduação de 356.190 para 470.646 (+32%)

As IFES oferecem 1.581 cursos de graduação e 850 de pós-graduação em todas as áreas do conhecimento.

Segundo dados do censo de 1998, de todos os alunos matriculados no ensino de graduação do Brasil, 38% freqüentam escolas públicas e 20% são alunos das IFES. Em função deste quadro, a Associação dos Dirigentes das IFES (ANDIFES) propôs uma expansão do ensino superior público federal, a partir das seguintes considerações:

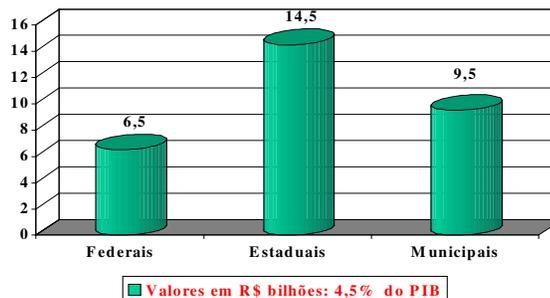
- a taxa de matrícula no ensino superior, na faixa de idade de 18 a 25 anos é de 11,4% no Brasil, comparado a 39,2 % na Argentina, 56,1% nos EUA, 58,1% na Coréia do Sul, 54,6% na França e 62,4% no Canadá, segundo dados da OECD de 1996;

- o número dos concluintes do ensino médio dobrou no período 1991 a 1995 e deverá sofrer expansão ainda maior na próxima década devido às mudanças introduzidas no ensino fundamental;

A proposta apresentada, em dezembro de 1998, é de uma expansão de 50% das matrículas nas IFES até 2002, com um aumento de 21% em relação ao orçamento de 98. Esta expansão se dará por meio da ampliação de suas vagas em 10% ao ano, crescimento da pós-graduação e iniciando a transformação de parcela de seus cursos essencialmente presenciais em cursos parcialmente não presenciais. De 98 a 99 a expansão de vagas já foi de 11%.

## **3- OS RECURSOS FINANCEIROS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**

Os recursos financeiros provenientes da arrecadação de impostos que devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino público, em todos os seus níveis, são da ordem de R\$ 30,5 bilhões, o que representa em torno de 4,5% do PIB<sup>7</sup>. A vinculação dos impostos a gastos na educação está no texto constitucional. A figura abaixo mostra o volume de recursos em cada esfera de poder:



A divisão deste montante entre as esferas do poder público, conforme estabelecido na Constituição, explicita que em torno de 22% do total será aplicado pela União, ficando os 78% restantes para serem aplicados pelos estados, Distrito Federal e municípios.

Essa distribuição percentual de recursos deixa claro que não se pode creditar ao ensino superior público federal, que deve ser mantido pela União, a responsabilidade pela falta de recursos para os outros níveis de ensino. Essa informação nos indica a necessidade de aumentar o volume de recursos investidos em educação no Brasil. Isto pode ser conseguido pela efetiva aplicação, por parte do poder público, dos recursos estabelecidos constitucionalmente e, também pelo aumento da arrecadação de impostos, eliminando-se a enorme evasão fiscal que reduz quase pela metade o total arrecadado.

É falsa a questão de que se deve privilegiar um grau de ensino em detrimento do outro. Todos devem ser cuidadosamente zelados e adequadamente assistidos pelos poderes públicos, para que se desenvolvam de forma articulada, eficiente e com qualidade. Os países do chamado Primeiro Mundo sabem muito bem disso e seus governos investem pesadamente na educação - do pré-escolar ao superior - para garantir conjuntamente a cidadania, a formação profissional competente e o desenvolvimento científico e tecnológico.

Existe uma distorção no sistema educacional brasileiro, causada pela perversidade de nosso sistema econômico e social, com relação principalmente à distribuição de renda, que faz com que os estudantes mais pobres não consigam nem mesmo o acesso ao segundo grau. Esse é o maior problema nacional na área da educação.

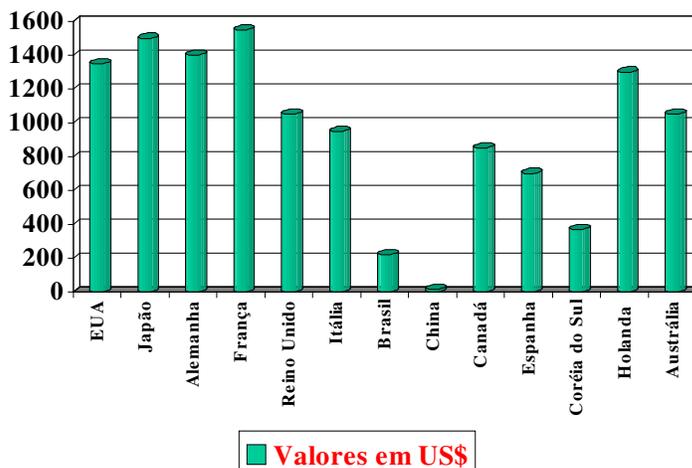
O maior "patrimônio" de um país é a educação de seus habitantes e, por isso, além de obedecer a uma política nacional de educação que defina seus rumos e prioridades, ela deve ser oferecida até o limite possível da riqueza nacional.

A riqueza de uma nação pode ser avaliada pelo seu Produto Nacional Bruto (PNB) e a distribuição regional pela renda per capita de cada unidade da federação. O percentual do PNB investido em educação pode ser utilizado para se fazer uma comparação de como os diversos países valorizam a educação de sua população. A lista que a UNESCO apresenta em seu Anuário Estatístico<sup>8</sup> de 1997, onde são relacionados os investimentos dos países em educação, o Zimbábue ocupa um dos primeiros lugares, aplicando 8,4% do seu Produto Nacional Bruto em educação, bem mais do que os Estados Unidos, que aplicam 5,3%. A relação entre o PNB e os recursos públicos investidos em educação, por habitante, esclarece essa situação: para um PNB de US\$ 6.952,0 bilhões, os Estados Unidos investem, dos recursos públicos, US\$ 1.356,60 por habitante, ao ano, em educação. O Zimbábue, com um PNB de US\$ 6,5 bilhões, aplica US\$ 47,20.

Para analisar se o Brasil investe o suficiente em educação, aplicando 4,5% do PIB, é necessário compará-lo com os países que possuem os Produtos Nacionais Brutos acima de US\$ 200 bilhões: EUA, Japão, Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Canadá, Espanha, China, Rússia, México, Holanda, Coréia do Sul, Austrália, Argentina, Suíça, Suécia, Bélgica, Índia e Áustria.

Excetuando-se China e Índia, super-populadas, o Brasil, México e Argentina, dentre esses países, são os que aplicam menos recursos públicos por habitante, ao ano, em educação; US\$ 219,3, US\$ 140,5 e US\$ 354,2 respectivamente.

A figura que segue ilustra esses valores:



Nesse contexto, o Brasil possui riqueza nacional para ampliar os recursos públicos aplicados em educação, bastando para isso que a educação seja eleita a “prioridade um” do Brasil. O grande desafio para o Brasil é aumentar os recursos investidos em educação se quiser alcançar os investimentos na área realizados pelas nações desenvolvidas.

#### 4- A CONFIGURAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS IFES<sup>9</sup>

As fontes de recursos que sustentam as 52 IFES são divididas em recursos oriundos do tesouro nacional, recursos diretamente arrecadados, chamados de recursos próprios e aqueles provenientes de convênios e contratos com organismos públicos ou privados.

Em 1997, a agência federal de fomento à pesquisa (CAPES), financiou 24.686 bolsas no país, 1.996 bolsas no exterior e 26.682 bolsas “sanduíche” no país-exterior.

Em 1997 o total dos convênios assinados com as IFES foram de 237 milhões, 5% do total das despesas destas, segundo dados divulgados pelo MEC.

Os recursos do tesouro são distribuídos separando-se aqueles para o pagamento de pessoal e benefícios daqueles para a manutenção e investimento. Os recursos não podem ser intercambiados entre pessoal e benefícios e manutenção e investimento.

O pagamento de pessoal e benefícios absorve parte substancial dos orçamentos. O ideal seria que, no máximo, ela alcançasse 75% do orçamento. Entretanto, os valores globais alocados pelo Governo e aprovados pelo Congresso Nacional estão sendo insuficientes para promover a manutenção correta das instituições e para a aquisição de equipamentos e modernização administrativa. O percentual do orçamento para manutenção e investimento tem variado ao redor dos 6%. A tabela que segue explicita os percentuais de recursos gastos, de 1994 a 1998:

<b>GASTOS PERCENTUAIS COM PESSOAL E BENEFÍCIOS E MANUTENÇÃO E INVESTIMENTO IFES</b>		
<i>Ano</i>	<i>Pessoal e Benefícios (%)</i>	<i>Manutenção e Investimento (%)</i>

1994	95	5
1995	94	6
1996	93	7
1997	93	7
1998	94	6

Fonte: 1994-1995, MEC

Examinando a arrecadação de impostos da União e os gastos percentuais com as IFES encontramos, no período de 1994 a 1998, os valores da Tabela seguinte:

<b>GASTOS DOS RECURSOS EDUCACIONAIS VINCULADOS AOS IMPOSTOS</b>			
<b>Valores em R\$ Milhões, a preço de janeiro de 1998</b>			
<i>Ano</i>	<i>Total para a Educação(1)</i>	<i>Gastos com as IFES(2)</i>	<i>% Gasto com as IFES</i>
1994	24.901,1	5.747,5	23,1
1995	29.508,1	6.256,1	21,2
1996	30.511,0	5.625,9	18,4
1997	30.616,5	5.936,5	19,4
1998*	30.781,8	5.760,2	18,7

(1) Valores que deveriam ser aplicados em educação; (2) Recursos do Tesouro

Há portanto um decréscimo importante, de quase 5%, nos percentuais da arrecadação de impostos que foram destinados às IFES no Brasil.

As discussões sobre reforma do sistema previdenciário brasileiro que se realizam desde 1994 conduziram todos os professores e servidores técnicos e administrativos que possuíam as condições necessárias para se aposentarem a fazê-lo, aumentando substancialmente os valores para pagamento da folha de pessoal das instituições. A rigor, esses valores não deveriam ser computados no total de gastos com o sistema educacional e já atingem cerca de 30% do total da folha de pagamento. A tabela que segue apresenta os recursos aplicados nas IFES como percentual do PIB. Deve ser considerado que dentro destes valores estão embutidos os pagamentos de aposentados, pensionistas e precatórios (dívidas trabalhistas de exercícios fiscais anteriores).

Isto caracteriza uma distorção do sistema, pois embora a folha de pagamentos dos aposentados esteja dentro da fonte de recursos para educação, paradoxalmente a contribuição para seguridade social dos professores da ativa é recolhida para a fonte da Previdência Social, num claro demonstrativo de desvirtuamento da legislação em vigor.

<b>RECURSOS DO TESOURO APLICADOS NAS IFES EM RELAÇÃO AO PIB</b>			
<b>Valores em R\$ Milhões, a preço de janeiro de 1998</b>			
<i>Ano</i>	<i>Recursos das IFES</i>	<i>Produto Interno Bruto - PIB</i>	<i>%</i>
1994	5.747,5	784.430,6	0,73
1995	6.256,1	817.533,6	0,77
1996	5.625,9	840.097,5	0,67
1997	5.668,4	865.552,5	0,65
1998*	5.760,2	865.552,5**	0,67

(1) Valores a preço de 1997, atualizados pelo Banco Central do Brasil; \* Previsão para 1998; \*\* Valor estimado igual ao de 1997.

A retirada das parcelas relativa à folha de pagamento de inativos e pensionistas e aos pagamentos de precatórios remete aos valores da tabela seguinte, que claramente demonstra uma média de 0,48% do PIB aplicado nas IFES com o agravante de contínua queda a partir de 1995, alcançando o percentual de 0,41% do PIB em 1998.

**RECURSOS DO TESOURO APLICADOS NAS IFES EM RELAÇÃO AO PIB,  
RETIRANDO-SE INATIVOS PENSIONISTAS E PRECATÓRIOS**  
Valores em R\$ Milhões, a preço de janeiro de 1998

<i>Ano</i>	<i>Recursos das IFES</i>	<i>Produto Interno Bruto - PIB</i>	<i>%</i>
1994	4.134,0	784.430,6	0,53
1995	4.513,2	817.533,6	0,55
1996	4.104,8	840.097,5	0,49
1997	3.816,1	865.552,5	0,44
1998	3.513,5	865.552,5*	0,41

(1) Valores a preço de 1997, atualizados pelo Banco Central do Brasil; \* Previsão para 1998;  
\*\* Valor estimado igual ao de 1997.

Quando comparadas as despesas das IFES às despesas correntes da União, nos últimos anos existe um decréscimo relativo que pode ser visto na tabela abaixo:

<b>DESPESAS COM AS IFES RELATIVAS ÀS DESPESAS CORRENTES DA UNIÃO*</b>			
Valores em R\$ Milhões			
<i>Ano</i>	<i>Despesas Correntes da União</i>	<i>Despesas das IFES</i>	<i>%</i>
1994	135.490,0	4.134,0	3,05
1995	158.770,0	4.513,2	2,84
1996	164.170,0	4.104,8	2,50
1997	176.450,0	3.816,1	2,16
1998	200.860,00	3.513,5	1,75

\* Retirando-se Inativos, Pensionistas e Precatórios.

Nota-se, então, que qualquer parâmetro que mostra a dimensão do país reflete uma diminuição das IFES no contexto nacional. Se não forem tomadas medidas concretas para alterar essa tendência, teremos em breve uma quase anulação do orçamento das instituições em comparação com a riqueza do país.

#### 5- A AUTONOMIA FINANCEIRA DAS IFES

Para garantir o fluxo de financiamento das instituições federais de ensino superior, é necessário vincular o montante de recursos que serão destinadas a elas a um percentual de um imposto. Do contrário, corre-se o risco de ver a cada ano o orçamento ser determinado a partir de critérios subjetivos, que impedem qualquer tipo de planejamento.

A Constituição Brasileira já estipula que 18% dos impostos arrecadados federalmente devem ser usados para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Algumas propostas indicam que o orçamento para financiar as 52 IFES deve ser equivalente a 75% desses 18%.

Os valores dos impostos vinculados à educação, arrecadados nos últimos anos são os da tabela abaixo:

<b>ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS 1992-1998</b>							
Valores em R\$ Milhões, a preço de janeiro de 1998 (IGP-DI, FGV)							
<b>Imposto</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998*</b>
<b>TOTAL:</b>	<b>53.562,8</b>	<b>56.456,6</b>	<b>52.958,5</b>	<b>64.218,8</b>	<b>63.229,4</b>	<b>64.724,8</b>	<b>65.184,2</b>

Fonte: Secretaria da Receita Federal; \* Previsão para 1998

Houve, portanto, oscilações na arrecadação de impostos mas, em relação a 1992, existiu um crescimento de 21,7%.

Ao definirmos o percentual desse montante de impostos que deve se dirigir para as IFES, devemos tomar cuidado com as flutuações.

Os critérios para divisão do orçamento entre as 52 instituições são baseados em indicadores de necessidades e desempenho e também levam em conta uma transição para um novo modelo baseado em número de alunos matriculados em tempo integral.

## 6- O Fundo das IFES - Uma Simulação

Se 75% dos recursos da União destinados à educação (18% dos impostos arrecadados federalmente) estivessem constituindo um fundo para o financiamento das IFES, como se apresenta em algumas propostas, os seus valores seriam, a preço de janeiro de 1998, os seguintes:

ANO	RECURSOS FEDERAIS-75% dos 18% PARA A EDUCAÇÃO			%
	VALORES APLICADOS NAS IFES EM R\$ MILHÕES, A PREÇO DE JANEIRO DE 1998 (IGP-DI, FGV)			
1992	4.042,7	3.612,0	89,3	
1993	4.270,7	4.771,3	111,7	
1994	4.088,6	5.747,5	140,6	
1995	4.910,9	6.256,1	127,4	
1996	4.695,3	5.625,9	119,8	
1997	4.885,4	5.936,5	121,5	
1998*	5.066,6	5.760,2	113,7	

\*Previsão na Lei Orçamentária de 1998

Um alerta está presente nessa tabela: os recursos do Fundo são insuficientes para pagar os gastos totais das IFES como eles estão estruturados hoje.

O pagamento de inativos e pensionistas e de precatórios é muito elevado. A implantação de uma autonomia universitária não pode se efetivar sem que essas despesas sejam transportadas para outra fonte do tesouro que não pode ser a que determina a manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa mesma tabela, para os anos de 1994 a 1998, retirando-se os gastos com inativos, pensionistas e precatórios seria a seguinte:

ANO	RECURSOS FEDERAIS-75% dos 18% PARA A EDUCAÇÃO			%
	VALORES APLICADOS NAS IFES EM R\$ MILHÕES, A PREÇO DE JANEIRO DE 1998 (IGP-DI, FGV)			
1994	4.088,6	4.134,0	101,1	
1995	4.910,9	4.513,2	91,9	
1996	4.695,3	4.104,8	87,4	
1997	4.885,4	3.816,1	78,1	
1998*	5.066,6	3.513,5	69,3	

\*Previsão na Lei Orçamentária de 1998

Nesse caso os 75% representaria o valor médio desses cinco anos e, pode-se notar, suficiente para as IFES implantarem seu processo de autonomia de gestão financeira. O achatamento de recursos aplicados nas IFES nos últimos três anos se deveu ao forte achatamento salarial ocorrido.

## 7- Despesa média por aluno/ano das IFES

Um tema sempre presente nas discussões sobre o *financiamento do ensino superior* é o custo de cada uma das atividades que são desenvolvidas pelas instituições: ensino de graduação e pós-graduação, mas também ensino fundamental e médio; pesquisa; extensão; atendimento em hospital universitário; etc. Identificar a despesa relativa a cada uma destas atividades, especialmente a de ensino, possibilita comparações internacionais, assim como com o custo aluno do setor privado.

A OECD<sup>1</sup> adota uma metodologia, de caráter macro, para calcular a *despesa por aluno*, que se refere ao *total de gastos com o ensino dividido pelo total de alunos*, em cada país.

No Brasil, o orçamento das IFES inclui, além do *ensino* propriamente dito, os gastos com outras atividades, tais como: pesquisa, extensão, manutenção de hospitais universitários (responsáveis pela assistência médica à população carente em grande

<sup>1</sup> Organização Econômica para a Cooperação e Desenvolvimento, criada em Paris, em 1960, incluindo países da Europa, Ásia, Oceania e Américas.

escala)<sup>2</sup>, orquestras, bibliotecas comunitárias, museus, ensino fundamental e médio, bem como a remuneração de inativos e pensionistas e os precatórios. É fundamental destacar que, em outros países, as despesas relativas às outras atividades, em geral, não são consideradas como despesa com ensino superior.

Este texto é o resumo do estudo feito por Amaral (in Amaral, Nelson Cardoso, Bsb, Instituto ANDIFES, Mimeo, 1998) sobre a despesa do sistema público federal de educação superior. Ele aproxima-se do escopo da metodologia da OECD, que é centrada na tentativa de estimar adequadamente as despesas relativas exclusivamente ao ensino, em todos os níveis e modalidades. Considera que a heterogeneidade entre as instituições é enorme e procura dar um tratamento conveniente a esse fato.

Para calcular a despesa por aluno consideram-se apenas os gastos com ensino, ficando excluídos os gastos com as atividades de pesquisa, extensão e outras.

Para o total do sistema federal, o gasto total com ensino, em 1997, foi de R\$ 2.794 milhões; o número total de alunos-equivalente foi de 509.689; **a despesa média por aluno/ano das 52 IFES é, então, R\$ 5.482,00.** Usando os mesmos critérios de definição de aluno equivalente, pode-se estimar a **despesa média por formando em R\$ 35.669,00.**

A apuração de despesas com educação superior entre países é matéria complexa pois a apuração dos dados financeiros e de alunado nem sempre é homogênea, por diversas razões: equivalência de moedas, atividades envolvidas, alunos e professores em tempo integral ou parcial, duração dos cursos, etc.

Apesar destas dificuldades os estudos comparativos internacionais buscam estimar a despesa com aluno exclusivamente a partir dos *gastos com ensino*, excluídos os gastos, como por exemplo, os relativos a inativos e pensionistas e hospitais. São excluídos, também, os projetos de pesquisa, mesmo quando desenvolvidos nas instituições de ensino, pois em geral, têm financiamento oriundo de outras fontes.

Por isso, a despesa média por aluno e por formando, calculada de acordo com a metodologia e os critérios explicitados no texto de Amaral permite melhor comparação com as mesmas despesa feitas em outros países, conforme quadro abaixo:

PAÍS	DESPEZA/ALUNO (US\$)	DESPEZA POR FORMANDO (US\$)
Argentina	2.409	51.392
Dinamarca	19.727	182.030
Portugal	4.480	57.466
Holanda	16.320	93.600
Estados Unidos	14.299	97.128
Finlândia	8.026	70.589
Itália	4.374	59.533
Alemanha	8.528	78.404
Japão	20.216	107.028
Espanha	3.531	33.407
Irlanda	8.532	31.921
Suiça	14.221	80.041
Reino Unido	9.163	34.595
França	5.998	35.486
Noruega	10.938	41.563
<b>BRASIL ( IFES )*</b>	<b>R\$ 5.482</b>	<b>R\$ 35.669</b>

Fonte: John Sheehan , "Modelos para la asignación de los fondos Públicos entre las Universidades". In Ministério de Cultura y Educación de Argentina, *Nuevas Direccione en el Finaciamientos de la Educación Superior*. Dez, 1996.

Fonte: Amaral, op. cit.

<sup>2</sup> 30 das 52 IFES administram 45 hospitais universitários que atenderem, em 1997, 838.410 consultas/mês e realizaram 17.272 cirurgias; oferecem 10.329 leitos e 425 centros cirúrgicos.

Esta tabela, além das comparações de despesa, permite analisar o alto grau de evasão existente na educação superior em todo o mundo, fator que onera o investimento neste nível de ensino.

Não podemos negar que existem distorções no sistema e que há a possibilidade de expansão das atividades, como já vem acontecendo. Entretanto, não podemos concordar com as análises simplistas que simplesmente dividem o total de recursos gastos pelo número de alunos. Muitas vezes, dependendo do interesse de quem escreve, divide-se somente pelo número de alunos de graduação. Nenhuma consideração é feita com relação aos estudantes de mestrado e doutorado.

Mesmo se fizéssemos a conta de custo por estudante, retirando dos gastos apenas o pagamento de inativos, pensionistas e precatórios, nunca encontraríamos valores absurdos como R\$ 16.500,00<sup>10</sup> ou US\$ 12.600,00<sup>11</sup>. É necessário existir um mínimo de critério para se discutir a parafernália de números que são apresentados em estudos realizados por aqueles que especulam para debilitar o ensino superior público<sup>12</sup>.

A comparação do resultado das IFES com essa tabela tem um complicador que é o fato de ela trazer os gastos também do setor privado. As referências que existem do custo do aluno no setor privado brasileiro são escassos e estão nas seguintes publicações e, como sempre, apresentam valores discordantes: a) Financiamento da Educação Superior<sup>15</sup>, Barjas Negri, *"Em relação à educação privada, partimos do suposto conservador de que o custo anual médio dos alunos da rede de ensino pré-escolar e fundamental seja de R\$ 350,00; do ensino médio, de R\$ 750,00 e do ensino superior, de R\$ 3.224,00—O custo do aluno de ensino superior foi estimado com base na média global ponderada das anuidades das instituições de ensino superior vinculadas ao Programa de Crédito Educativo (Creduc)";* b) Desenvolvimento da Educação no Brasil<sup>7</sup>, MEC, *"Finalmente, é possível estimar o investimento privado em educação no Brasil, a partir dos custos médios por nível de ensino. Assim, considerando-se um custo médio de R\$ 350,00, no ensino fundamental, R\$ 750,00, no ensino médio, e R\$ 2.500,00, no ensino superior, pode-se estimar o gasto privado total em torno de ...0,87% do PIB em 1995."* c) Dados Básico sobre Ensino Superior<sup>10</sup> Instituto Brasil Século XXI, *"Enquanto isso, a família de um estudante da rede privada gasta, em média, R\$ 3.800,00 por ano, isto é, menos de três salários-mínimos mensais"*.

Como vimos no início do texto, as instituições privadas, salvo exceções, não pesquisam. Portanto o valor médio de R\$ 5.482,00 obtido para as IFES pode ser comparável a essas estimativas dos gastos na escola privada. Além dos dados já citados é preciso lembrar que as instituições públicas é que oferecem os cursos mais caros como os de Medicina, Agronomia, Veterinária, Odontologia e ainda que a infra-estrutura instalada nas IFES para suportar as suas atividades de pesquisa aumenta substancialmente os seus custos.

As despesas por formando se elevam em todos os países selecionados, acusando uma alta evasão dos estudantes. Esse fato também ocorre nas IFES, resultando um custo por formando de R\$ 35.999,00, bem inferior ao dos países de acesso aberto como é o caso da Argentina.

Podemos concluir então que o "custo do aluno" ou o "custo por estudante" das IFES, quando calculado de forma apropriada é compatível com os custos de instituições de diversos países.

## 8- CONCLUSÕES

O maior "patrimônio" de um país é a educação de seus habitantes e, por isso, além de obedecer a uma política nacional de educação que defina seus rumos e prioridades, ela deve ser oferecida até o limite possível da riqueza nacional.

Existe uma grande heterogeneidade no sistema federal público de ensino superior, onde convivem instituições nos mais variados estágios acadêmicos. Este fato exige que cada IFES seja examinada de forma especial e um fator importante a ser considerado é o da sua inserção no contexto regional. É preciso, para uma avaliação correta do sistema, considerar o papel que cada uma delas desempenha naquele momento, naquele lugar em que ela se instalou.

A região Sudeste, responsável pela maior renda per capita do país, constitui-se, sem dúvidas, em uma região economicamente mais desenvolvida e onde se concentram 38% das IFES. A abrangência nacional do Sistema Federal Público de Ensino Superior constitui-se

então em um importante fator de redistribuição da riqueza nacional, propiciando que as unidades da federação brasileiras participem desse sistema de instituições que formam profissionais, criam e aprimoram o conhecimento e interagem com a Sociedade

A solução para este problema é muito complexa. Ela está relacionada ao quadro político-econômico brasileiro e diretamente vinculada à imensa concentração de renda existente no País e ao nível de prioridade em que é colocada a educação.

Como já explicitado, é preciso que a educação seja eleita "prioridade um" e que os governantes e parlamentares concretizem essa opção cumprindo o texto constitucional que estabelece, aos estados e municípios, a obrigatoriedade da aplicação de pelo menos 25% da arrecadação de impostos no ensino, principalmente os de níveis não universitários; propondo no nível da União a ampliação do percentual mínimo de 18% para a educação dos impostos arrecadados federalmente.

Devido à divisão constitucional das responsabilidades na educação, cabe ao governo federal aplicar os recursos, prioritariamente, no ensino superior; estabelecendo carreiras e salários dignos; melhorando laboratórios e salas de aulas; incentivando as propostas de ensino à distância; valorizando os cursos de licenciatura; e ampliar o acesso, principalmente, financiando mais cursos noturnos nas universidades.

Numa sociedade tão injusta e desigual, como a brasileira, é preciso que os impostos sejam pagos por todos ; mais, por aqueles que possuem mais e menos, por aqueles que possuem menos. Estes recursos arrecadados devem ser dirigidos para a solução dos graves problemas sociais brasileiros e parcela importante deles deve construir o bem público maior de uma nação, que é a educação de seu povo.

Os problemas educacionais brasileiros exigem ações eficazes em vários aspectos, como:

- resolver o gravíssimo problema de qualidade da educação básica, repetência e evasão dos alunos, onde há 34,2 milhões de matrículas no ensino fundamental e somente 1,2 milhões de concluintes no ensino médio, caracterizando o estreitamento educacional;
- aumentar, rapidamente, o número de vagas no ensino superior, pois apenas 10% da população brasileira entre 18 e 24 anos tem acesso a este ensino, quando esse percentual deve ser de, no mínimo, 30% para se considerar o ensino superior universalizado
- aumentar o número de estudantes universitários nas instituições públicas, já que somente 40% deles possuem essa oportunidade;
- solucionar o sério problema das defasagens salariais e, às vezes, aviltantes salários, pagos a professores e servidores da educação, em todas as esferas da educação;
- equipar convenientemente as escolas e qualificar aqueles que ali trabalham, para o exercício de um processo educacional de qualidade.

Especificamente em relação as IFES, precisa-se, ainda, no contexto do financiamento apresentar as seguintes soluções urgentes:

- definir a autonomia universitária das 52 IFES
- definir o montante de recursos a ser alocado às IFES usando como referência 75% da parcela da receita tributária da União vinculada constitucionalmente à educação;
- definição das relação de trabalho entre os professores e servidores técnicos e administrativos com as IFES: regime jurídico especial, carreira, salários etc.;
- possibilidades de complementação financeira através de prestação de serviços e contratos com setores público e empresarial.

O encaminhamento destes pontos, a eliminação dos desperdícios provocados pela rigidez burocrática e a ampliação da eficiência das atividades educacionais em todos os níveis produzirão as condições necessárias para que as Instituições de Ensino Superior formem cidadãos aptos a participar ativamente dos processos de transformações culturais, científicas e tecnológicas que ocorrem nos dias de hoje.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- 1 ""O Financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior", Amaral, Nelson Cardoso, Bsb, trabalho apresentado no Seminário "Autonomia e Desenvolvimento Nacional", Congresso Nacional, maio 1999
- 2 "*O custo do aluno - uma metodologia para as IFES*" Amaral, Nelson Cardoso,. BsB, Instituto ANDIFES, Mimeo, 1998
- 3 *Evolução do Ensino Superior 1980-1996*. Ministério da Educação e do Desporto (MEC-INEP-SEEC).
- 4 *Anuário Estatístico da UNESCO, ano de 1996*. Dados citados pelo Reitor da UFBA, Prof. Luiz Fellipe Perret Serpa no trabalho "Uma Política de Ensino Superior" divulgado pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras-CRUB, 1998.
- 5 *LA ENSEÑANZA SUPERIOR: Las lecciones derivadas de la experiencia*. Banco Mundial, Primeira edição em espanhol, junho de 1995.
- 6 *Dados Quantitativos sobre Universidades Brasileiras*. Nancy Campi de Castro, UFJF, junho de 1996. Fonte de Dados: "Catálogo das Universidades Brasileiras", CRUB, 1995.
- 7 *Avaliação da Pós-Graduação-Síntese dos Resultados 94/95*. CAPES, Brasília-DF.
- 8 *O Fomento do CNPq nos Estados e Instituições de Pesquisa-1996*. Ministério da Ciência e Tecnologia, Brasília-DF, junho de 1997.
- 9 *Desenvolvimento da Educação no Brasil*. Ministério da Educação e do Desporto, 1996.
- 10 *Anuário Estatístico da Unesco*. Paris, UNESCO, 1997.
- 11 *Financiamento da Educação Superior Brasileira-O sistema público federal*. Odilon Marcuzzo do Canto, Artur Obino Neto, James Giacomoni, Nelson Cardoso Amaral, Valdemar Servilha, trabalho apresentado na "World Conference on Higher Education" promovida pela UNESCO, Paris, 5 a 9 de outubro de 1998.
- 12 *Dados Básicos sobre Ensino Superior*, preparado pelo Instituto Brasil Século XXI com o apoio da Associação Nacional de Universidades Particulares e Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, para a Teleconferência Sobre Novos Paradigmas do Ensino Superior: Expansão, Qualidade e Financiamento. Brasília, 17 e 18 de março de 1997.
- 13 *Modelos para la asignación de los fondos publicos entre las Universidades*, John Sheehan, publicado pelo Ministério da Cultura e Educação da Argentina: Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior, dezembro de 1996.
- 14 *Relatório da Comissão* presidida por Jacques Attali para reforma do ensino superior francês, "Pour un modèle européen d'enseignement supérieur", publicado pelo jornal LeMonde, 1998.
- 15 *Financiamento da Educação Superior*, Barjas Negri, Série Documental, Textos para Discussão, MEC/INEP, Brasília, 1997