

FERNANDO ANTÔNIO TAVARES DE BARCELLOS VIEIRA

**O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR
FEDERAL EM MATO GROSSO DO SUL: UMA
ANÁLISE NO ÂMBITO DA UFMS (1996 - 2008)**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CAMPO GRANDE/MS
2010**

Ficha Catalográfica

Vieira, Fernando Antônio Tavares de Barcellos.

O financiamento do ensino superior federal em Mato Grosso do Sul: uma análise no âmbito da UFMS (1996 - 2008) / Fernando Antônio Tavares de Barcellos Vieira. -- Campo Grande, MS, 2010.

184 f. ; 30 cm.

Orientadora: Maria Dilméia Espindola Fernandes.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Mestrado em Educação.

1. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. 1. Política Educacional 2. Financiamento do ensino superior 3. Financiamento da UFMS – Campo Grande, MS. I. Fernandes, Maria Dilméia Espíndola. II. Título.

FERNANDO ANTÔNIO TAVARES DE BARCELLOS VIEIRA

**O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR
FEDERAL EM MATO GROSSO DO SUL: UMA
ANÁLISE NO ÂMBITO DA UFMS (1996 - 2008)**

Dissertação apresentada como exigência final para a obtenção do grau de Mestre em Educação à Comissão Julgadora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CAMPO GRANDE/MS
2010**

COMISSÃO JULGADORA

Prof.^a. Dr.^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral

Prof.^a. Dr.^a Silvia Helena Andrade Brito

DEDICATÓRIA

Aos meus amados pais Emanuel e Elizete e família querida que estiveram comigo durante toda essa jornada de pesquisa e busca pela produção do conhecimento. Dedico em especial as minhas meninas Raquel e Luiza, que com paciência, carinho, companheirismo e amor, trilharam esse caminho ao meu lado alimentando-me com esperança, forças e que superaram com paciência minhas ausências do seu convívio. O êxito dessa jornada também é delas.

AGRADECIMENTOS

À Prof^a. Dr.^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, de uma maneira muito especial pela inestimável amizade, comprometimento e orientação criteriosa, durante toda a condução deste trabalho e pela significativa contribuição na ampliação de meu conhecimento e capacidade analítica.

Ao Prof. Dr. Nelson Cardoso do Amaral pela inspiração acadêmica, pelo posicionamento crítico e pelas valiosíssimas contribuições no Exame de Qualificação que muito estimularam as minhas reflexões e colaboraram para o amadurecimento empírico dessa pesquisa.

À Prof^a. Dr.^a Silvia Helena Andrade de Brito pelas preciosas contribuições na construção do conhecimento que foram muito significativas para a realização desse trabalho.

Aos professores do Curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul pela ajuda e pelo legado acadêmico oferecido ao longo dessa caminhada.

Aos colegas da secretaria do Programa de Pós Graduação em Educação, em especial Jacqueline Mesquita pelo apoio e prestatividade em ajudar durante toda essa trajetória de estudo.

Aos colegas do Curso de Mestrado em Educação pela amizade e o apoio recebido durante esses dois anos de convivência.

À família e aos amigos-irmãos pelo apoio incondicional e pela compreensão pela aparente ausência do seu convívio durante essa jornada, em especial a minha esposa Raquel e a minha filhinha Luiza.

[...] A estrutura social e o Estado decorrem constantemente do processo de vida de determinados indivíduos; mas não resultam daquilo que estes indivíduos aparentam para si mesmos, ou perante os outros, e sim, daquilo que são na realidade, isto é, como agem, como produzem materialmente, como trabalham, portanto, em determinados limites, premissas e condições materiais que não dependem de sua vontade. Marx (2006, p. 25).

RESUMO

Este trabalho se insere na Linha de Pesquisa “História, políticas e educação” do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. O trabalho examina o financiamento do ensino superior federal, via Fundo Público Federal (FPF), no âmbito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), no período de 1996 a 2008. Trabalhou-se com a legislação educacional de âmbito federal, dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP); documentos da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* e de organismos internacionais de financiamento como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); dados orçamentários e financeiros do Orçamento Geral da União e do Tesouro Nacional, bem como a literatura pertinente à temática. Constatou-se que, na conjuntura do modelo de Estado Neoliberal, a proposta de gestão eficiente e gerencial de recursos públicos, não se efetivou totalmente diante da gestão orçamentária e financeira implementada no período aqui considerado. No caso da UFMS, identificou-se que seu financiamento via (FPF), – em razão de determinações legais e conjunturais – operou de acordo com o conjunto das instituições de ensino superior federal. Pontua-se que do total do fundo público federal aplicado no ensino superior no período de 1996 a 2008, a UFMS recebeu cerca de 2%, desse montante para efetuar seus investimentos.

Palavras Chaves: política educacional, financiamento do ensino superior federal, financiamento da UFMS.

ABSTRACT

This study falls in the Research Line "History, Politics and Education" on Federal University of Mato Grosso do Sul's Post-Graduate Education Program. The paper examines the federal funding of higher education, through the Federal Public Fund (FPF) under the Federal University of Mato Grosso do Sul (UFMS), in the period 1996 to 2008. It worked with the education legislation at the federal level, statistics from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the Institute of Applied Economic Research (IPEA), National Institute of Educational Studies and Research "Teixeira (INEP); documents of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and international financial institutions as the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) besides the budgetary and financial data from the Federal Budget and Treasury as well as the literature relevant to the topic. It was found that, at the juncture of the model of the liberal State, the proposed manage and efficient management of public resources, failed to materialize fully in the face of budgetary and financial management implemented in the period considered here. In the case of UFMS, was identified that their funding through (FPF), - because of legal requirements and trends - operated according to all the federal institutions of higher education. It is highlighted that the total federal public fund applied in higher education from 1996 to 2008, UFMS has received approximately 2% of that amount to make its investments.

Keywords: Educational Policy, Higher Education Federal Funding, Funding for UFMS

LISTA DE SIGLAS

ADUFMS – Associação dos Docentes da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
ANDES – Associação Nacional do Docentes em Ensino Superior
ANDIFES – Associação de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BGU – Balanço Geral da União
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCBS – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde
CCHS – Centro de Ciências Humanas e Sociais
CCONT – Coordenação Geral de Contabilidade
COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CTN – Código Tributário Nacional
CEUC – Centro Universitário de Corumbá
CFE – Conselho Federal de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DAES – Diretoria de Estatística e Avaliação da Educação Superior
FIES – Programa de Financiamento Estudantil
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FP – Fundo Público
FPF – Fundo Público Federal
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
GED – Gratificação de Estimulo a Docência
GEINC – Gerencia de Informações Contábeis
GERES – Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior
HU – Hospital Universitário
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES – Instituições de Ensino Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IGP-DI – Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS – Mato Grosso do Sul

MT – Mato Grosso

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação

PPA – Plano Plurianual

REUNI – Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SIAF – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SESu – Secretaria de Educação Superior

SIGPLam – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SRFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

TRC – Taxa Real de Crescimento

UEMT – Universidade Estadual de Mato Grosso

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 1 - Histórico da evolução do PIB brasileiro - 1948 a 2006	58
Gráfico 2 - Evolução do PIB brasileiro - 1989 a 2009	59
Gráfico 3 – Demonstrativo da variação na Taxa de Crescimento Real do PIB - 1994 a 2008	60
Gráfico 4 – Média da Carga Tributária comparada em percentual do PIB	63
Gráfico 5 – Composição da carga tributária Bruta brasileira em percentual do PIB em 2007	65
Gráfico 6 – Evolução da carga tributária bruta brasileira, CTBB, em percentual do PIB	66
Gráfico 7 – Demonstrativo da Evolução do Total da Receita da União em percentual do PIB	69
Gráfico 8 – Evolução da Receita Tributaria Federal	72
Gráfico 9 – Receita Tributária Federal X Despesas da União com função educação	86
Gráfico 10 – Comparativo dos recursos transferidos para Educação e destinados as IFES, excluídos os recursos próprios frente ao PIB – 1996 a 2008	106
Gráfico 11 – Demonstrativo do montante de recursos destinados as IFES, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008	110
Gráfico 12 – Demonstrativo das despesas com inativos, pensionistas, precatórios e total de despesas com pessoal, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008	113
Gráfico 13 – Total de recursos das IFES, todas as fontes, como percentual do PIB – 1996 a 2008	120
Gráfico 14 – Total de recursos das IFES, todas as fontes, como percentual das despesas corrente realizada – 1996 a 2008	121
Gráfico 15 – Total de recursos das IFES, todas as fontes, como percentual da receita de impostos – 1996 a 2008	121
Gráfico 16 – Demonstrativo do montante de recursos destinados a UFMS, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008	127
Gráfico 17 – Demonstrativo das despesas com inativos, pensionistas, precatórios e total de despesas com pessoal, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008	132
Gráfico 18 – Total de recursos da UFMS, todas as fontes, como percentual do PIB – 1996 a 2008	142
Gráfico 19 – Total de recursos da UFMS, todas as fontes, como percentual das despesas corrente realizada – 1996 a 2008	143
Gráfico 20 – Total de recursos da UFMS, todas as fontes, como percentual da receita de impostos – 1996 a 2008	143
Quadro 1 – Demonstrativo de Especificação da despesa de capital	73
Quadro 2 – Comparativo das despesas de alguns Estados do Mercosul com a Função Educação – 1998 a 2006	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro expositivo acerca do PIB brasileiro – 1996 a 2008	61
Tabela 2 – Quadro comparativo entre os valores percentuais de crescimento do PIB brasileiro	62
Tabela 3 – Evolução da Receita da União frente ao PIB – 1996 a 2008	68
Tabela 4 – Percentual da Receita Tributaria Federal para a constituição do FPF – 1996 a 2008	70
Tabela 5 – Evolução das Despesas da União frente ao PIB – 1996 a 2008	74
Tabela 6 – Comparativo das Despesas da União por área de atuação – 2000 a 2008	79
Tabela 7 – Comparativo das Despesas da União por área de atuação – 2000 a 2008	80
Tabela 8 – Comparativo da Receita Tributaria Federal X Despesas da União por função	85
Tabela 9 – Demonstrativo do escalonamento na receita corrente da União – 1996 a 2008	87
Tabela 10 – Modelo Simplificado de composição de valores para Transferência constitucional de receita de impostos ao DF, Estados e Municípios	90
Tabela 11 – Cálculo comparativo da composição dos valores reais transferidos pela União à Função educação e suas perdas por transferências – 1998 e 2008	91
Tabela 12 – Calculo comparativo da composição dos valores reais transferidos pela União à Função educação e suas perdas por transferências – 1998 e 2008	92
Tabela 13 – Comparativo da composição dos valores reais transferidos pela União à Função educação e suas perdas por transferências, em percentual do PIB – 1998 e 2008	93
Tabela 14 – Demonstrativo das receitas e despesas da União com manutenção e desenvolvimento do ensino – 2000 a 2008	94
Tabela 15 – Execução Orçamentária por Subfunções da função educação– 2008 Valores em R\$ milhões a preço corrente	97
Tabela 16 – Comparativa das despesas públicas por função educação em algumas de suas subfunções – 2000 a 2008	97
Tabela 17 – Execução Orçamentária por programas vinculados a função educação – 2008	101
Tabela 18 –Execução Orçamentária por programas vinculados diretamente a subfunção ensino superior – 2007	102
Tabela 19 – Recursos transferidos para Educação e destinados as IFES, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008	105
Tabela 20 – Recursos destinados as IFES, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008	109
Tabela 21 – Recursos de pessoal e encargos sociais, inativos, pensionistas, precatórios e despesas com pessoal ativo, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008	113
Tabela 22 – Comparativo entre o total de recursos de pessoal e recursos de outras despesas correntes, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008	115

Tabela 23 – Recursos das IFES, originados de arrecadação própria – 1996 a 2008	118
Tabela 24 – Tabela das IFES como percentuais do PIB, das despesas correntes do FPF e da arrecadação de impostos da União – 1996 a 2008.	120
Tabela 25 – Recursos destinados a UFMS, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008	127
Tabela 26 – Recursos de pessoal e encargos sociais, inativos, pensionistas, precatórios e despesas com pessoal ativo, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008	132
Tabela 27 – Comparativo entre o total de recursos de pessoal e recursos de outras despesas correntes, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008	133
Tabela 28 – Total de gastos do Governo Federal com a Fundação Univers.Fed. de Mato Grosso do Sul, excluídos os recursos próprios – 2004 a 2008	136
Tabela 29 – Total de gastos do Governo Federal com a UFMS, por Unidade Gestora, excluídos os recursos próprios – 2004 a 2008.	138
Tabela 30 – Recursos da UFMS, originados de arrecadação própria – 1996 a 2008	139
Tabela 31 – Receitas da UFMS como percentuais do PIB, das despesas correntes do FPF e da arrecadação de impostos da União – 1996 a 2008	141

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I - A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE DIREITO SOCIAL BRASILEIRO E O PAPEL DA LEGISLAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO	25
1.1 O ajuste neoliberal e a reforma do Estado brasileiro a partir da década de 1970	25
1.2 As políticas neoliberais para a educação superior brasileira: dos anos 1990 ao século XXI	31
1.3 As interlocuções entre as políticas para a educação superior brasileira e as bases legais para o seu financiamento	35
1.3.1 A Constituição Federal de 1988	36
1.3.2 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	43
1.3.3 O Plano Nacional de Educação	46
1.3.4 O Decreto 6.096 de 2007: REUNI.....	49
CAPÍTULO II - O FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR, IFES, NO BRASIL (1996 - 2008)	52
2.1 A realidade do financiamento e manutenção da educação superior pública federal pós Constituição de 1988	52
2.2 Da macroeconomia e das contas públicas brasileiras entre 1996 a 2008, o contexto da formação do Fundo Público Federal	56
2.3 O Fundo Público Federal e os recursos destinados ao financiamento da educação e das IFES em uma perspectiva nacional	87
2.3.1 Os recursos destinados ao financiamento da função educação em uma perspectiva nacional	88
2.3.2 Os recursos destinados ao financiamento das IFES em uma perspectiva nacional	99
CAPÍTULO III - OS RECURSOS DESTINADOS AO FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL UFMS (1996 - 2008)	123
3.1 O Universal e o singular da UFMS	123
3.2 Os recursos financeiros destinados a UFMS	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
ANEXOS	152
REFERÊNCIAS	173

INTRODUÇÃO

Por todo o mundo a importância e o legado das universidades mostram-se tão significativos e concretos que é impossível refutar sua relevância diante da história da educação. Contudo, percebê-la somente sob esta perspectiva compromete a compreensão acerca do significado de sua historicidade e limita a percepção da totalidade em que está inserida (ALVES, 2001).

Há, todavia outra perspectiva, que não nega o papel que esta instituição de identidade multissecular vem desempenhando na história da educação, mas a percebe analiticamente a partir de seus problemas mais fundamentais, das contradições que a permeiam e das determinações que lhe definem a identidade (SCHAFF, 1986). Este ponto de vista analítico permite compreender com mais acuidade qual tem sido o papel histórico das universidades nas estruturas sociais das quais faz parte e a que vem se prestando a sua existência.

A partir desta análise foi possível examinar e buscar compreender mais acuradamente a realidade das universidades, a partir das peculiaridades do universo das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileira, IFES¹ brasileira entre 1996 e 2008, naquilo que concerne ao seu financiamento público. Chegou-se assim à singularidade do financiamento da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, no recorte temporal que compreende os anos de 1996 a 2008.

Por seu turno, deve ficar patente que as IFES, fazem parte de um universo maior composto por 93² instituições de educação superior, criadas ou incorporadas e mantidas pela União, conjunto este que forma o Sistema de Instituições Federais de Ensino Superior e a Rede Pública de Ensino. Conforme explicam Menezes e Santos (2002), entre estas instituições estão: universidades, instituições isoladas, como centros universitários e centros de ensino tecnológico.

De acordo com os números do Censo da educação Superior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no

¹ A sigla IFES é usada como terminologia para definir o conjunto das 59 instituições públicas (federais) de ensino superior brasileiras. É sabido que usualmente este termo também vem sendo usado para se referir ao conjunto das 58 Universidades Federais brasileiras. Confira no ANEXO 01 a listagem das IFES por região.

² Segundo dados do Censo da Educação Superior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no ano de 2008, havia no Brasil um total de 93 Instituições de Educação Superior (IES) federais, sendo que deste total, 55 eram universidades, 4 eram faculdades e 34 compunham o conjunto dos CEFETs e IFETs.

ano de 2008, no universo dessas 93 IES havia um total de mais de 643 mil alunos matriculados (em nível de graduação), distribuídos entre 3.235 cursos de graduação, atendidos por sua vez por um contingente de quase 62 mil professores e 68 mil técnicos administrativos, em exercício.

No Brasil, os primeiros registros históricos acerca das IFES dão conta da fundação da Escola de Cirurgia da Bahia em 1808, como a primeira instituição de ensino superior deste país (PRADO, 1994). Posteriormente, em 1827 surgiram as faculdades de Direito de São Paulo e Olinda. Somente em 1920 surgiu a Universidade do Rio de Janeiro, primeira instituição de ensino superior brasileira a oferecer cursos em várias áreas do conhecimento como lembra esta pesquisadora.

Voltando-se o olhar para a particularidade do objeto investigado por esta pesquisa constata-se, cronologicamente, que com a criação da Faculdade de Farmácia e Odontologia em Campo Grande, surgiu no ano de 1962, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Nos dias atuais “as IFES desempenham papel central no desenvolvimento científico e tecnológico do país, respondendo por cerca de 90% da produção científica brasileira e pela formação de profissionais nas mais diversas áreas do conhecimento,” (MENEZES; SANTOS, 2002). Todavia, para financiar as despesas inerentes a estas instituições, segundo dados da Execução Orçamentária do Governo Federal, somente em 2008, foram gastos aproximadamente 17,9 bilhões de reais, provenientes de recursos federais.

O problema do financiamento dessas instituições no Brasil, materializado na escassez de recursos para a implantação de um sistema autônomo de educação superior, constitui uma realidade que, na visão de Teixeira (1989) deve ser atentamente percebida e historicamente compreendida em toda sua trajetória. Contudo, pretende-se com esta pesquisa balizar que essa situação de carência de recursos financeiros agravou-se expressivamente nas últimas duas décadas do século XX.

Um resgate histórico desse período mostra que nas décadas de 1980 e 1990 a sociedade capitalista atravessou o momento mais crítico da crise do capitalismo monopolista, que pode ser percebido a partir de meados da década de 1970, pela exteriorização dos movimentos que prenunciavam o ajuste neoliberal nos Estados-Nacionais desenvolvimentistas, o que para Frigotto (2000) não foi uma crise dos aspectos conjunturais do Estado, mas “uma profunda crise do capitalismo hoje existente, que apresenta contradições mais agudas.” Desta forma, Frigotto (2000. p.

60) compreendeu que os anos de 1970 a 1990 foram marcados por uma manifestação específica de uma crise estrutural, vista equivocadamente como algo cíclico em detrimento da percepção disto como um processo dialético, inerente à “[...] acumulação capitalista”.

Durante esse período constatou-se expressivas elevações nos valores do déficit público³ como resultado dos padrões de financiamento público empregados pelo Estado a fim de equacionar a relação entre acumulação de capital e reprodução da força de trabalho. Deste modo, as políticas intervencionistas promovidas pelo Estado de Bem-Estar social⁴, preponderantemente aquelas vinculadas às questões sociais, se mostraram desinteressantes frente à nova lógica do capital.

Assim, aquilo que se mostrava como uma crise estrutural do próprio capital, graças às próprias contradições produzidas pelo modelo capitalista de Estado interventor, representado pelo Estado de Bem-Estar social, acabou por contribuir para que os ideólogos do neoliberalismo fizessem ressurgir essa ideologia ultraliberal, que foi disseminada de modo massificado em escala global.

Para Amaral (2003, p. 26), a conjuntura que acabou por definir as características daquele momento geopolítico de ajustes neoliberais, marcado pelo retorno das ideias ultra liberais, pode ser melhor compreendida quando se constata a força que o mercado financeiro passou a exercer sobre as transformações econômicas e o inerente movimento de desregulamentação deste mercado, assim como pela competição exacerbada pelo capital financeiro internacional vivenciada entre os países.

Desta forma, lastreado em princípios como mercado livre e intervenção mínima do Estado foi promovida a reforma⁵ do Estado brasileiro, assim como a reforma de seu sistema educacional. Consolidando um modelo político e econômico ainda mais centrado no mercado, como explica Sanfelice. (1999, p.150) “[...] a categoria “mercado” com certeza é central no modelo econômico neoliberal, porque

³ Déficit público é um tremo usado pela economia para descrever momentos em que o valor das despesas de um governo tornam-se maiores que as suas receitas. Este cálculo se dá pela soma da variação cambial (moeda corrente), da variação do valor dos ativos (compra e venda de títulos e mercadorias), acrescido da variação da dívida do governo, sendo este resultado, usualmente, expresso em percentual do PIB.

⁴ Nos países centrais do capitalismo essa nomenclatura que traduzia a expressão *Welfare-State*, ou Estado-Providência, caracterizava-se em termos keynesianos por uma configuração político econômica de Estado que interviu em questões econômicas e sociais como a proteção das igualdades (isonomia legal) e a busca pela garantia do pleno emprego através de investimentos com gastos públicos. Nos países periféricos como o Brasil, isto ficou conhecido como Estado Desenvolvimentista.

⁵ Segundo a lógica neoliberal, o mercado livre regula e corrige os possíveis desequilíbrios do capitalismo. Logo, qualquer intervenção externa é repelida, pois uma interferência, até mesmo do próprio Estado, desequilibraria estas relações.

ela seria como que o eixo em relação a todas as demais categorias e, conseqüentemente, na prática, seria em torno do mercado que se organizaria a sociedade.”

Essa reforma promoveu, por conseguinte, mudanças conjunturais que a partir da segunda metade da década de 1990 “forçam a redução de gastos públicos, cortes de salários reais e austeridade nas políticas fiscal e monetária”. (HARVEY, 2000 *apud* AMARAL, 2003, p.90) O que interferiu diretamente nas diretrizes das políticas sociais⁶, como saúde pública, previdência social e educação, que subordinadas à lógica neoliberal, perderam aquilo que Sanfelice (1999, p.150) chamou de “políticas do Estado”. Portanto, essa reforma neoliberalizante promoveu uma paulatina supressão da presença do Estado junto às políticas sociais, fazendo com que os recursos do financiamento público para esse fim se tornassem cada vez mais reduzidos.

Nessa conjuntura, a agenda brasileira para as políticas de educação, foi significativamente influenciada por essa “nova gestão estatal”, balizada pelas diretrizes das agências multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Esta influência que pode ser claramente percebido em documentos como: *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia de 1995*. Assim como, na inclusão da “[...] educação como um dos 12 setores de serviço capitulados no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, [...]” pela Organização Mundial do Comércio, OMC. (DOURADO, 2002).

Logo, seguindo as diretrizes das agências multilaterais, após a Constituição Federal de 1988 a função estatal para a educação superior foi alterada, posto que o Estado passou de agente direto de um processo integral de financiamento, gestão e controle, à agente apenas regulador e controlador da educação superior. Para Amaral (2003) isto promoveu o alinhamento da “[...] educação superior no país e as principais recomendações de organismos multilaterais para a área como as do Banco Mundial”.

Foi no fim da década de 1980 e ao longo dos anos 1990, contemporaneamente ao processo de “redemocratização do Estado brasileiro”, que se deu o início da produção das “novas” regras legais concernentes à regulamentação do

⁶ Para Guareschi ([*et.all.*], 2004, p. 180) as políticas públicas, ou políticas sociais, compreendem um conjunto de ações e procedimentos ou condutas da administração pública que pretendem a melhor resolução para o problema da alocação dos bens e recursos públicos, visando atender as mais diversas demandas sociais dos “atores políticos” envolvidos nestes processo.

financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior. Isto se materializou através de uma legislação alinhada com a lógica neoliberal, que conforme será detalhado nesta pesquisa levou a redefinição do paradigma legal-burocrático para a atuação da administração estatal naquilo que concerne à educação superior. (FAVÉRO, 2000).

Surge assim, diante dessas novas configurações que marcaram o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) a “reforma modernizadora da educação superior” (DIAS SOBRINHO, 2002), que ao alinhar-se com as políticas de intervenção mínima do Estado nas atividades de promoção ao acesso a direitos sociais, desenvolveu uma “nova” política educacional para as IFES, política essa que priorizou a expansão do setor privado/mercantil, sobre o setor público.

Deste modo, assim como fez Amaral (2003), esta pesquisa defende a proposição de que essa reforma universitária se valeu da diminuição dos recursos fiscais destinados ao financiamento da educação superior pública como um dos meios mais eficazes para 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 as lógicas do quase-mercado educacional⁷” (Amaral 2003, p. 30).

As IFES foram assim instigadas por essas políticas de financiamento a abandonar seu caráter de instituições sociais históricas e a adotarem condutas típicas de organizações sociais, voltadas preponderantemente à prestação de serviços de educação em nível superior, deste modo, afastando-se das demandas sociais de ensino, pesquisa e extensão, que emprestam sentido à sua existência, enquanto instituições sociais de ensino. (CHAUÍ, 2003)

Feitas tais considerações acerca do cenário já sumariamente descrito, fica claro que o tema definido, o financiamento do ensino superior na UFMS, demanda a compreensão do problema de como o Estado materializou as políticas de financiamento público tanto para a singularidade do contexto da UFMS, quanto para a realidade que envolve o universo de todas as IFES, na conjuntura das relações

⁷ Para José Dias Sobrinho “No ‘quase-mercado’ educacional, a educação e os conhecimentos tendem a ser uma ‘quase-mercadoria’ para uso do indivíduo e dos grupos de clientes ou consumidores que a podem possuir. A formação plena do ser humano tende a se reduzir, na educação superior instrumentalizada para o mercado, ao sucesso individual, especialmente à capacitação para empregos, quer estes existam ou não”. Dentro dessa lógica derivada do mercado, a qualidade é algo que se mede segundo indicadores de produtividade e eficiência e tem sua expressão na quantificação do produto. Este procedimento acaba produzindo os rankings para informação do governo e dos consumidores do mercado educacional. (Texto produzido para a 54ª Reunião Anual da SBPC, 2002)

econômicas e políticas da sociedade capitalista contemporânea. Desta forma, esta pesquisa se propõe a examinar as questões inerentes ao financiamento público do ensino superior federal no estado de Mato Grosso do Sul, por meio da análise dos recursos do Fundo Público Federal, destinados a essas despesas entre os anos de 1996 a 2008.

Este objeto de pesquisa despertou-nos o desejo de investigar essas políticas de financiamento devido à relevância do tema em tempos como estes, onde se verificam movimentos de forças contraditórias que de um lado pretendem promover o desmantelamento das instituições federais de ensino superior brasileiras, transformando-as em meras organizações sociais de ensino superior. Ao mesmo tempo em que se busca revitalizar estas instituições por meio de programas como planos de reestruturação e expansão implantados pelo governo Lula a partir de 2006.

Neste sentido, a UFMS, apresenta-se como a parte específica de um todo mais numeroso, composto por todas as IFES, onde, entre 1996 e 2008, as políticas provenientes do Estado neoliberal se revelam e de modo pontual, encontraram sua materialidade, conduzindo assim esta pesquisa à temática de seu financiamento, na maior e mais antiga universidade federal do estado de Mato Grosso do Sul.

O lugar particular desta pesquisa é, portanto, o estado de Mato Grosso do Sul, que se acha localizado ao sul da região centro-oeste brasileira. Sua extensão territorial de mais de 357 mil km² equivale a 22,2% da região centro-oeste e 4,19% de todo o território do Brasil. Sua população, no ano de 2009 foi estimada em 2.360.498 habitantes, o que confere o posto de 21^a maior população do Brasil, sendo de aproximadamente 6,5 habitantes por km² a densidade demográfica deste estado da federação.

A base material deste ente da federação apresenta um cenário que segundo os dados do IBGE/CONAC, pode ser economicamente verificado por uma taxa de crescimento real do PIB da ordem de 6,97 % para toda a economia do Estado em 2007. Número sustentado, dentre outros fatores, pelos valores da: *Taxa de Crescimento Real* da agropecuária enquanto atividade econômica, que proporcionou um valor adicionado bruto da ordem de mais de R\$ 6,7 bilhões entre 2005 a 2007. Sendo que o PIB do estado para 2007 foi de aproximadamente R\$ 28,121 bilhões, apresentando um PIB per capita superior a R\$ 12.411,00.

Segundo dados estatísticos do censo da educação superior do INEP, a população estudantil em nível superior de Mato Grosso do Sul totalizou em 2008

84.763 alunos matriculados⁸, distribuídos entre as 41 instituições de ensino superior que compõem as esferas públicas e privadas deste estado. Dentre os quais 17,6%, quase um quinto desta população, compuseram o total dos 14.923 estudantes matriculados, naquele ano, nos 88 cursos de graduação da UFMS. Sendo pertinente comentar que mais de 63% deste corpo discente estuda na capital do Estado, havendo certo equilíbrio entre o número de matrículas em período diurno (7.951) e noturno (7.510).

Para atender essa demanda esta instituição recebeu em 2008, segundo os números da Execução Orçamentária da União, aproximadamente R\$ 283,5⁹ milhões para custear suas despesas. Sabe-se que a UFMS recebeu em média 1,71% do total dos recursos do Fundo Público Federal, FPF, destinado ao custeio das IFES. Portanto, entre 1996 e 2008, foi destinada, em média, a quantia de R\$ 262,7 milhões/ano para esta instituição. Estes números mostram um montante sempre inferior a 2% do total dos recursos do Fundo Público Federal.

Definiu-se que essa investigação terá por corte temporal o período entre 1996 e 2008, o que se justifica pelo fato do já citado momento abarcar toda uma conjuntura de mudanças sócio-políticas, econômicas e educacionais vivenciadas pelo Estado Brasileiro, que desde o fim da década de 1980 viveu um período de ajustes iniciado pela produção de um corpo normativo, constitucional, marco para os novos rumos político-administrativos estatais.

Neste contexto, eventos como a positivação e a implementação da LDB de 1996 se mostraram de grande relevância para a produção de um marco legal, relativo à regulamentação do financiamento da educação superior pública. Naquele momento, o Estado passou a propor a instauração de novos mecanismos e processos atinentes ao financiamento e a gestão desse nível de ensino. O marco final foi fixado em 2008, em razão da possibilidade de se obter dados estatísticos mais recentes, assim como de perceber com mais acuidade os desdobramentos dessa política neoliberal sobre esse financiamento.

Desse modo, a pesquisa proposta tem como objetivo geral examinar a materialidade inerente ao financiamento do ensino superior público na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, através dos recursos do Fundo Público Federal entre

⁸ A este total some-se mais 34.177 alunos matriculados em cursos de graduação à distância, dos quais, 1.647 foram matriculados na UFMS

⁹ Valor a preço de janeiro de 2010, corrigido pelo IPCA.

os anos de 1996 a 2008, por meio da investigação de como se deram os repasses dos recursos provenientes desse Fundo, com vistas a compreender este processo.

Os objetivos específicos dessa pesquisa são:

1. Compreender, à luz das reformas promovidas pelo ajuste neoliberal, como foram legalmente estabelecidas as obrigações constitucionais e infraconstitucionais da União de aprovisionar os recursos para o financiamento da educação superior pública federal.

2. Confrontar as diretrizes das políticas sociais implementadas no período 1996-2008, com a efetivação do dever (obrigação jurídico-legal) da União de garantir o financiamento da educação superior pública, em especial o da UFMS.

Quanto à metodologia, esta pesquisa será desenvolvida por meio de investigação qualitativa e analítica, norteadas pelo entendimento de que a investigação de qualquer objeto deve ter como ponto de partida a compreensão de que esse objeto está inserido em uma totalidade maior, qual seja, o sistema capitalista. Logo, com base nessa premissa, buscar-se-á compreender as contribuições oferecidas pelos teóricos que norteiam este trabalho como a produção de uma conjuntura global em processo de transformações sociais, culturais e materiais. Assim, a partir da concepção dialética marxista e do materialismo histórico, o enfoque desta pesquisa se dará na coleta e análise documental e de conteúdos bibliográficos, complementado com procedimentos de exames de dados estatísticos e orçamentários.

Sendo assim, foi possível encontrar a justificação para o posicionamento teórico-metodológico adotado nesta pesquisa a partir da compreensão do sistema de explicação dos movimentos da história e da sociedade por meio do método dialético de Karl Marx. Tendo em vista que, por meio da concepção materialista da história, se faz possível a produção de um conhecimento científico que parte do concreto e a partir disso, desnuda a realidade social, para além de sua manifestação aparente. Por este prisma, o Estado e as estruturas sociais são compreendidos como produtos de condições materiais determinadas historicamente. (MARX, 2006, p. 25).

Desse modo, constata-se que por meio da mediação promovida por essa teoria à reintegração de um dado fenômeno com a realidade concreta que o produziu se faz possível. Essa constatação tornou possível compreender que as ponderações inerentes ao método (dialético de Marx) são de grande valor para a sistematização e análise científica das transformações no campo da produção material ocorridas em um dado momento.

No levantamento de dados relativos ao campo empírico investigado, serão utilizadas técnicas de sistematização bibliográfica, assim como consulta a bancos de dados, bases de dados e conteúdos orçamentários, além de dados demográficos e macroeconômicos, obtidos através de censos e indicadores educacionais. A análise e interpretação desses dados empíricos terão como referências teóricas noções e conceitos buscados em pesquisadores como: Amaral (2003, 2008), Chaui (2003), Dourado (2002), Frigotto (2000), e Mészáros, (1989, 2006).

Vale comentar que o maior desafio que se apresentou frente a esta pesquisa foi encontrar o elemento central ao seu campo empírico, qual seja, os números do orçamento da União que ao longo do corte temporal estudado deram concretude ao financiamento estatal da educação superior pública, em todas as IFES e na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Assim, foram feitas, sem sucesso, várias incursões às bases de dados da Câmara dos Deputados e ao Senado, que apesar das promessas de acesso a esses dados em seus *links* nos sítios da internet, não disponibilizavam o acesso a estas informações.

Todavia, observando os caminhos trilhados por Amaral¹⁰ (2003, 2008), foi possível encontrar os números desse campo empírico nas bases de dados financeiros orçamentários de agências governamentais como: Controladoria Geral da União; Ministério da Fazenda e Tesouro Nacional e Portal da Transparência Pública do Governo Federal. Lá foi possível ter acesso a esses gastos apresentado de modo disperso, mas bastante confiável, através dos dados do Balanço Geral da União, Execução Orçamentária da União, séries históricas de receitas e despesas da União, além de outros demonstrativos.

Assim, coube a esta pesquisa, o esforço de se debruçar sobre esses números, organizá-los e deles extrair, o mais fielmente possível, a compreensão sobre a materialidade das ações políticas que implementaram, ao longo desses anos investigados, as diretrizes para os gastos públicos com o financiamento estatal de todas as IFES, inclusive a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Desta forma, no primeiro momento desta pesquisa se almejou expor algumas das contingências históricas e econômicas que balizaram um cenário global de transformações societárias, aqui conhecidas, a partir da década de 1990, como a

¹⁰ Por sua ímpar contribuição em esclarecer e didaticamente sistematizar a complexa e confusa arquitetura que estrutura a apresentação dos números orçamentários concernentes aos gastos públicos com o financiamento das IFES, a obra de Amaral (2003a, 2008), torna-se capital a esta pesquisa, servindo-lhe muitas vezes como paradigma metodológico, para o manejo e apresentação dos dados de seu campo empírico.

reforma do Estado brasileiro. Deste modo, se pretende compreender esse quadro assim como suas repercussões nas políticas educacionais no Brasil, em especial, àquelas voltadas ao ensino superior público. Para tanto, foram observados alguns elementos macro estruturantes inerentes ao ajuste neoliberal.

Buscou-se também analisar a base legal, produzida no esteio dessa reforma, voltada a garantir a manutenção desse nível de ensino. Para esta tarefa foi fundamental a interlocução com pesquisadores como Amaral (2003, 2009a, 2009b), Belloni (1998), Chaui (2003), Dourado (2002), Frigotto (2000), Gentili (2000), Leher (2004), Mészáros, (1989, 2006), Oliveira (1998), Sanfelice (1997, 1999) e Tavares (1998)

Em um segundo momento se procurou ressaltar a importância da compreensão acerca da realidade do financiamento estatal para a educação superior pública federal no Brasil (IFES), como também se almejou analisar a realidade que envolveu o financiamento dessas instituições, além de procurar perceber como se deu, em sua concretude, este aporte financeiro proveniente do Estado. Para tanto, foram examinadas estatísticas do IBGE e do INEP, dados macroeconômicos provenientes do IPEA, relatórios internacionais, como os da UNESCO, séries históricas de receitas e despesas federais, além de Balanços Gerais e Execução Orçamentária da União.

Por seu turno, destacou-se no terceiro momento desta pesquisa a relevância de se conhecer e compreender as raízes históricas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Assim como, a partir da percepção acerca da singularidade da UFMS, se mostrou a possibilidade de construir mais aproximações com a realidade particular do financiamento estatal para esta instituição. Fazendo isto através da análise histórica e da realidade material que envolve o financiamento dessa universidade.

Assim, buscando um maior aprofundamento na discussão sobre a realidade que envolve a materialidade dos gastos públicos da União com o financiamento da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, foram apresentados nas considerações finais os resultado desta pesquisa.

CAPÍTULO I

A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE DIREITO SOCIAL BRASILEIRO E O PAPEL DA LEGISLAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

Este capítulo exporá algumas das contingências históricas e econômicas que balizaram um cenário global de transformações sociais, aqui conhecidas, a partir da década de 1990, como a reforma do Estado brasileiro. Deste modo, buscar-se-á compreender esse momento, assim como suas repercussões nas políticas educacionais no Brasil, em especial, aquelas voltadas ao ensino superior público. Para tanto, serão observados alguns elementos macro estruturantes inerentes ao ajuste neoliberal. Pretende-se também analisar a base legal, produzida no esteio dessa reforma, voltada a garantir a manutenção desse nível de ensino.

1.1 O ajuste neoliberal e a reforma do Estado brasileiro a partir da década de 1970

As políticas educacionais que nortearam as reformas implementadas na educação superior no Brasil, a partir da década de 1990, não podem ser observadas de modo dissociado da compreensão de que essas políticas foram anteriormente geradas por mudanças estruturais provenientes de um cenário internacional redefinido por um conjunto de determinações históricas inerentes ao processo de reforma neoliberalizante do Estado. Logo, o supra-referido cenário de transformações societárias foi significativamente determinado pelo que se convencionou chamar ajuste neoliberal¹¹ e suas premissas macroeconômicas.

¹¹ Consciente da impossibilidade de compreender o neoliberalismo (enquanto doutrina econômica que defende a absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia), ou tão pouco o Estado por ele determinado, sem o prévio entendimento mínimo sobre o que representou o liberalismo, conceitua-se Liberalismo Clássico como uma filosofia política, que surgiu durante o século XVII, na Inglaterra, através de John Locke, iniciando um período marcado pelo antagonismo entre a Coroa da dinastia britânica do rei Stuart, defensora do absolutismo e do Estado totalitário e, o Parlamento, controlado pela burguesia ascendente. Neste contexto histórico esta proposta, essencialmente burguesa, constitui seu ideário centrado na oposição à concentração do poder político nas mãos de um governo absolutista. Esta oposição foi fomentada pela apologia da autonomia moral e econômica da sociedade civil. Todavia, seu fim, se deu entre o final do século XIX, e as primeiras duas décadas do século seguinte, com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, e a

Desta forma, pretende-se mostrar que este processo que encontrou organicidade na reforma do Estado brasileiro, foi pautado por uma lógica que redefiniu o campo das políticas públicas, especialmente redefinindo as políticas ditas sociais, por meio de um projeto que se configurou pela minimização do papel do Estado. Propiciando a “interpenetração das esferas pública e privada em detrimento da primeira”, como adverte Dourado (2002).

Pretende-se, a partir desse juízo, deslindar o papel do ajuste neoliberal e suas premissas macroeconômicas sobre esse processo de reforma, tendo como marco histórico a década de 1970, até o advento da Constituição Federal de 1988, e seu projeto de construção de um Estado de Direito social. Logo, deve-se construir a compreensão acerca do que foi e quais foram as repercussões promovidas pelo ajuste neoliberal sobre esse cenário de reformas. Para tanto, faz-se necessário um brevíssimo resgate histórico que permita a contextualização desse ajuste frente ao marco histórico deste estudo.

Sabe-se que a partir dos anos 1970, passados quarenta anos da primeira grande crise do capitalismo no século XX, com o esgotamento do modelo econômico do pós-guerra¹², os países capitalistas centrais sentiram novamente os efeitos de uma severa crise, que se prolongou por toda a década de 1980. As consequências desta crise foram: desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e de produtividade, que durante aqueles anos se alastraram pela economia internacional, como lembrou Soares (2002, p.11).

Verificou-se que esta realidade global, marcada por uma forte recessão e baixo crescimento econômico, produto das altas taxas inflacionárias e baixos rendimentos do capital empregado, vivida pela esfera produtiva privada, perpassou para o Estado, através da ideologia neoliberal¹³. Apesar disso comentou-se que:

subsequente Grande Depressão. A partir daí, o Liberalismo Clássico caiu em descrédito, ao passo que as teorias de intervenção do Estado na economia, notadamente as idéias de Keynes, ganharam força. Sendo quase simultaneamente aplicadas pelo presidente norte-americano Franklin Roosevelt no plano do New Deal, assim como por Horace Greely H Schacht, ministro da economia do governo Nacional Socialista da Alemanha de Hitler (1934–37). Enquanto o resto do mundo se afundava ainda mais na recessão, como lembra Prunes (2005).

¹² A referência aqui remete aos modelos econômicos implementados através das *políticas do estado de bem-estar social* e o *New Deal* a partir da 2ª Guerra Mundial. Estes modelos fortemente criticados por Friedrich August von Hayek e Milton Friedman, respectivamente. (HEILBRONER, 1996).

¹³ A idéia central da ideologia liberal sustenta-se na crença de que o livre jogo das forças do mercado, sem nenhuma interferência, portanto, o livre funcionamento da economia e a neutralidade do Estado, levariam a uma melhor utilização dos fatores produtivos em benefício de toda a coletividade. (SOARES, 2002).

“[...] as idéias neoliberais ganharam terreno, os governos Thatcher¹⁴, Reagan, Kohl e outros foram exemplos, no final da década de 70 e início da de 80, daqueles empenhados em praticar o programa neoliberal”. (SANFELICE, 1999, p. 150).

Não obstante, as repercussões globais dessa crise que “motivou” o inexorável processo de internacionalização do programa neoliberal, além de suas determinações mais gerais, derivadas da própria etapa de desenvolvimento do capitalismo, deve ficar claro que, esse fenômeno se deu de modo distinto em cada país, a depender do nível da inserção internacional de suas economias, além dos “particulares desenvolvimentos históricos que determinam respostas sócias e políticas específicas”. (SOARES, 2002, p.11).

Frigotto (2000) analisando os já referendos aspectos conjunturais específicos que se materializaram a partir dos anos 1970, assim como sua base material, deste modo explicou a natureza histórica deste momento:

O que existe, na verdade, é uma crise mais geral do processo civilizatório, materializada de um lado pelo colapso do socialismo real e, de outro, pelo esgotamento do mais longo e bem-sucedido período de acumulação capitalista. Há pois, uma profunda crise do capitalismo hoje existente que apresenta contradições mais agudas. (FRIGOTTO, 2000, p.59 - 60).

Desta forma, Frigotto compreende que os anos de 1970 a 1990 foram marcados por algo maior que uma crise meramente conjuntural e fortuita. Ele entendeu ser esta, uma realidade onde se constata a manifestação específica de uma crise estrutural, ou seja, da própria base material do capitalismo. Logo, o pesquisador entende ser este um processo cíclico e dialético, explicando-o como:

[...] uma manifestação específica de uma crise estrutural. O que entrou em crise nos anos 70 constituiu-se em mecanismo de solução da crise dos anos 30: as políticas estatais, mediante o fundo público, financiando o padrão de acumulação capitalista nos últimos cinquenta anos. A crise não é, portanto como a explica a ideologia neoliberal, resultado da demasiada interferência do Estado, da garantia de ganhos produtivos e da estabilidade dos trabalhadores e das despesas sociais. Ao contrário, a crise é um elemento constituinte, estrutural do movimento cíclico da acumulação capitalista, assumindo formas específicas que variam de intensidade no tempo e no espaço. (FRIGOTTO, 2000, p. 60).

¹⁴ Margaret Thatcher, primeira ministra do Reino Unido, adotou políticas ultraliberais que como bem lembrou Fiori (2001) acabaram por fortalecer seu país, não obstante o processo de fragilização generalizada dos Estados nacionais vivido à época. Para tanto, Thatcher fundamentou-se na ideia de que não haveria outra alternativa, “*there is no alternative*”.

Ao analisar mais aprofundadamente esta mesma realidade estrutural, que definiu as características daquele momento geopolítico mundial, Amaral (2003) compreende que:

[...] A esfera política ideológica mundial alterou-se fundamentalmente após a crise do Estado de Bem-Estar Social europeu, provocando o retorno das idéias ultraliberais tornadas **pensamento único**. As transformações no âmbito econômico ocorreram pela força que passou a ter o mercado financeiro, que foi desregulamentado, abrindo-se uma competição exacerbada entre os países pelo capital financeiro internacional. O quarto campo é o da revolução tecnológica ocorrida na microinformática e nas telecomunicações, que alterou o mundo do trabalho, provocando um brutal aumento do desemprego. (AMARAL, 2003, p.36, grifos do autor).

Soares (2002) ao apresentar um juízo de valor semelhante ao exposto por Amaral (2003) defendeu ser esta crise global, na verdade, a crise do modelo social de acumulação de capital daqueles dias, cujas tentativas de resolução geraram transformações estruturais que deram lugar ao neoliberalismo, com base no velho ideário do liberalismo econômico constitui um movimento denominado de “retorno a ortodoxia”. A partir do fim da década de 1970 esta reforma se mostrou como o paradigma para as políticas econômicas em vários países ao redor do mundo.

Como consequência do resgate do velho ideário do liberalismo econômico, verificou-se a partir desse marco histórico, um processo crescente e significativo de perda da autonomia inerente aos Estados nacionais, “reduzindo o espaço e a eficácia de suas políticas econômicas e demonstrando a precarização de suas políticas sociais”. Portanto, o ajuste neoliberal revela-se para além de sua natureza econômica, posto que é elemento de uma “redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais.” (SOARES, 2002, p.12).

Com a fragilização do Estado nacional, passou a existir a partir do ajuste neoliberal, um novo projeto de “reintegração social”, como proposta de superação aos parâmetros que sucumbiram frente à crise. Esta nova concepção hegemônica¹⁵ foi baseada em três elementos: a consolidação de um novo modelo global de acumulação do capital, o retorno a ortodoxia econômica e por fim, a reestruturação

¹⁵ Entenda-se hegemonia sob a luz do pensamento gramsciano, que a desvela como um pacto hegemônico entre aqueles que governam e aqueles que são governados, onde a capacidade de direção e domínio econômico, político e cultural, são asseguradas pelo consenso, persuasão e pela conquista. Deste modo, foi possível conservar um bloco social. (COUTINHO, 1997).

do processo produtivo através da precarização¹⁶ e intensificação do uso da força de trabalho.

Na América Latina, assim como no Brasil, foram devastadores os efeitos da crise financeira e da explosão da dívida externa. O que durante os anos 1980 levou a “um reforço do modelo que vinha sendo aplicado em alguns países desde meados da década anterior pelo Banco Mundial e FMI e o governo dos EUA, no chamado ‘Consenso de Washington’ ” como bem lembra Soares. (2002, p. 14). Este Consenso, que se caracterizou pela aplicação padronizada de um grupo de regras de condicionalidade, impostas pela convergência forçada às medidas recomendadas a vários países por todo o mundo por agências de fomento e Estados centrais, segundo Tavares e Fiore (1993, p.18), também trata da implementação de reformas estruturais de cunho liberalizante voltadas para o mercado acompanhadas de políticas macroeconômicas de estabilidade, buscando assim construir um novo enfoque, conceitualmente definido como ajuste neoliberal.

Para países como o Brasil, este ajuste apresentou uma proposta de diminuir, em curto prazo, o déficit fiscal, através do combate à inflação, da construção de um “câmbio real” e da implementação de cortes nos gastos públicos. Pretendeu-se, em médio prazo, converter “as exportações no motor do crescimento, liberalizar o comércio exterior, atenuar as regulações estatais maximizando o uso do mercado, concentrar o investimento no setor privado, comprimindo a presença do setor estatal e promover uma estrutura de preços sem distorções”. (SOARES, 2002, p. 15).

Todo este modelo liberalizante, que propôs reformas que pretendiam a redução do Estado, a privatização do setor público, a desregulamentação dos mercados e a abertura financeira e comercial, como o caminho possível para a retomada do desenvolvimento econômico, apresentou intensa contradição frente ao neo-protecționismo produzido nos países centrais como mecanismo de defesa de suas reservas de mercado. Também, desvelou-se que estas políticas de ajuste, de fato, não pretendiam a construção de um cenário de estabilização e crescimento, para países como o Brasil, mas, através de medidas corretivas, esperavam minorar os efeitos da inevitabilidade de uma renegociação do pagamento de dívidas externas e afastar, ao máximo, o risco de eventuais moratórias.

¹⁶ Soares (2002) explica que isto se fez possível porque a legislação trabalhista mercantilizou-se, o que acarretou na desproteção da força de trabalho. Portanto, no espaço do novo Estado, para além do assistencialismo, que busca legitimá-lo, verifica-se “novas condições de lutas sociais.”

O saldo desse “desajuste global”¹⁷ não foi outro senão a socialização desigual das perdas e prejuízos, desse modelo liberalizante entre países periféricos como o Brasil que amargou os males de uma transformação produtiva sem equidade. Essa transformação culminou em um processo de avanço que distribuiu de modo desigual seus frutos. Neste contexto, por conta de um intenso movimento de transferências patrimoniais e de uma expressiva crise fiscal, viu-se a produção de um exército de excluídos.

Todos os efeitos desse processo de exclusão, promovido nesta fase de reestruturação do capitalismo pelo ajuste neoliberal, foram justificados pelos ideólogos do neoliberalismo “como a única possibilidade de ajuste de sobrevivência, ainda que a um elevado custo social”. Posto que entendiam ser imprescindível a minimização da atuação do Estado, no tocante as políticas sociais, “pela redução ou desmonte das políticas de proteção”. (DOURADO, 2002).

O economista Bresser Pereira¹⁸ (1998), a luz do paradigma neoliberal percebeu o Estado brasileiro como paternalista e assistencialista. Por isto defendia um projeto de mudanças em suas formas de organização e gestão, visando, segundo ele, transformá-lo e modernizá-lo, através da administração pública gerencial. Ao buscar estabelecer a dialética deste movimento, Dourado analisa esta proposição de Bresser Pereira, localizando-a no espaço, político ideólogo do qual fala o economista:

Aliado a essas premissas, **Bresser Pereira** (1998, p. 33) advoga mudanças nas formas de organização e gestão do Estado por meio de uma administração pública gerencial que balize como setores do Estado moderno **"o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado"**. A saúde, a **educação**, a cultura e a **pesquisa científica** compõem, nesse projeto, o **setor de serviços não-exclusivos**, os quais o **"Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal ('não-governamental')"**. Tal lógica implica alterações substantivas no campo educacional no que se refere à organização jurídica das instituições educativas, ao possibilitar, entre outros aspectos, novos processos de regulação e gestão e formatos de privatização na arena educacional. (DOURADO, 2002, p 05, grifos nossos).

¹⁷ Todo o caráter contraditório desse modelo liberalizante, e seus processos, foi sintetizado por Tavares e Fiori na expressão aqui apresentada, qual seja: *desajuste global*.

¹⁸ Luiz Carlos Bresser-Pereira é economista, cientista político e político. Foi ministro da Fazenda do Brasil durante o governo José Sarney. Foi **ministro da Administração Federal e Reforma do Estado em todo o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso** (1995-1998) e Ministro da Ciência e Tecnologia nos primeiros seis meses do segundo mandato desse presidente, permanecendo nesse cargo até julho de 1999. De sua produção acadêmica constam trabalhos como *A Crise do Estado* (1992), *Economic Reforms in New Democracies* (1993) e *Reforma do Estado para a Cidadania* (1998). Veja mais informações sobre Bresser-Pereira em: <http://www.bresserpereira.org.br/>

Portanto, fica claro que a proposta de Bresser, só reforça de modo apologético a já mencionada reforma *neoliberalizante* do Estado, que sob o pretexto de promover recuperação, transformações e modernizações estimulam a transferência de responsabilidade sobre os serviços não exclusivos, como é classificada a educação, para o setor privado, defendendo a idéia de que esta manobra resolveria uma suposta crise, que não é do Estado, mas da própria realidade estrutural que açambarca o modelo de acumulação capitalista.

Como observou Soares (2002, p. 21) essa conjuntura de ajustes acabou por forçar Estados como o brasileiro a elaborar programas sociais de caráter emergencial, dependentes, sobretudo da “solidariedade comunitária.” Todavia, “nos casos em que já existiam políticas sócias universais (Previdência Social, Saúde, Educação Básica), o desmonte dessas políticas agravou consideravelmente as condições sociais, já de per si precárias, em particular no caso dos países da periferia capitalista”.

1.2 As políticas neoliberais para a educação superior brasileira: dos anos 1990 ao século XXI

Doravante, pretende-se compreender e analisar os ajustes nas políticas públicas de educação, mais particularmente aqueles dirigidas ao ensino superior, determinados pelos aspectos estruturais e conjunturais anteriormente apresentados e discutidos. Esses ajustes motivadores de uma reforma que se deu em um momento no qual o Estado brasileiro passou por uma significativa reestruturação de seus paradigmas e conseqüentemente de suas condutas no tocante à suas políticas sociais.

A conseqüência desses ajustes foi que as políticas públicas para educação, assim como todas as políticas sociais, passaram por um expressivo redirecionamento a partir da década de 1980. O que se consolidou de modo mais marcante na segunda metade da década de 1990, quando o Estado desenvolvimentista brasileiro foi superado pelo Estado Gestor, “reduzido, porém, centralizador quanto ao controle, eficiente como nas atividades mercantis, e não regulador dos mecanismos que estruturam o mercado”, como explica Silva Júnior (1998 *apud* CATANI, 1998, p.100).

Todo esse processo só pode ser criticamente compreendido à luz da ciência da história, afastando assim uma visão apenas centrada no problema da educação, por afastar do centro da discussão uma realidade estrutural que promoveu, através da

supressão do Estado intervencionista, a redução das ações das políticas sociais, ou de proteção, dentre elas, as políticas educacionais.

Nesse contexto, fortifica-se a idéia da privatização do setor público, preponderantemente de sua parcela que presta serviços classificados como “não exclusivos.” Assim como se promove a defesa do repasse de subsídios para o setor da educação privada, em decorrência do assentimento da tese do Estado mínimo e do discurso ideológico da modernização e racionalização do ente estatal.

Dourado (2002, p. 01) explana acerca do caso brasileiro, mostrando que as implicações desta lógica de ajustes neoliberais no poder público se materializaram “[...] agravando ainda mais o horizonte das conquistas sociais, ao transformar direitos em bens, subjugando o seu usufruto ao poder de compra do usuário, mercantilizando as lutas em prol da cidadania, pelo culto às leis do mercado”.

A agenda brasileira para as políticas públicas de educação foi significativamente influenciada por esta nova gestão estatal, balizada pelas diretrizes das agências multilaterais de investimento como o Banco Mundial e o BID. Essa influência pode ser claramente percebida em documentos como: *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, de 1995. Dourado (2002, p. 02), alertando seus interlocutores afirma:

É fundamental não perdermos de vista que alterações substantivas têm sido efetivadas na agenda da educação superior no Brasil na esteira desses preceitos, a despeito de mobilizações expressivas da sociedade civil organizada. Na agenda das políticas educacionais para a educação superior, é particularmente notável a condição do país como parceiro e fiel depositário das prescrições internacionais, particularmente do Banco Mundial, [...].

A consequência deste caminho conduzido por políticas públicas neoconservadoras e eminentemente gerenciais não poderia ser outra senão a inexorável transformação da educação em mercadoria. Para Dourado (2002, p. 02) isto encontraria sua concretude no “[...] progressivo programa de privatização da educação e controle externo às políticas educacionais [...]”. Ao que Dourado (*ibid*) continuou, alertando acerca das aspirações e “[...] manobras da Organização Mundial do Comércio (OMC) de incluir a educação como um dos 12 setores de serviço capitulados no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços [...]”. Sobre isto, lê-se no artigo de Gazzola (2001, *apud* DOURADO, 2002, p. 05):

[...] A soberania das nações na condução de suas políticas educacionais, condição imprescindível para a consolidação e para a garantia de sociedades menos desiguais e mais desenvolvidas, cederá lugar a um mercado voltado exclusivamente para a lucratividade crescente. Assim concebida, a educação estaria transformada em mercadoria, deixando de ser vista como o espaço onde as nações buscam sua autonomia, constroem, conservam e desenvolvem seus valores e plasam sua cultura. A inclusão da educação, particularmente do ensino superior, como um dos setores de serviço incluídos no GATT assinala a permanência inaceitável da estratégia colonialista tradicional das potências hegemônicas no cenário mundial.

E por fim, verifica-se a confirmação do prognóstico feito ainda em 1999 por Silva Júnior e Sguissardi (2000, p. 22) acerca dessa realidade para quem: “As novas faces da educação superior no Brasil não parecem fadadas a garantir um avanço significativo da educação pública e da inclusão social; ao contrário, tendem a aprofundar a apartação social entre a minoria incluída e a maioria excluída”. Esta foi, portanto, a realidade que se materializou de modo implacável e irrefutável durante os anos que se seguiram.

A partir da década de 1990, diante da crise do capitalismo que repercutiu diretamente na constituição do Estado-Nacional desenvolvimentista e da conseqüente unificação do discurso político-ideológico acerca do direito à educação pública em nível superior e seu respectivo financiamento, o Estado brasileiro passou a promover a instituição de políticas de expansão para esse sistema, baseando-se para tanto na diversificação de fontes de financiamento, ou seja, na progressiva privatização desse nível de ensino, que mesmo preservando-se como entidade de direito público, foi motivada a buscar fontes adicionais de recursos em outras esferas do poder público e junto à iniciativa privada.

A função do governo federal frente à manutenção da educação superior pública foi redefinida neste contexto, pela redução dos gastos públicos e pela diversificação das fontes do financiamento para essas instituições. Naquele momento, alegou-se que esta redefinição permitiria as IFES apresentarem diminuições em seus custos e implementar a execução de mais atividades. Contudo, esta investigação pretende ajudar a compreender que esta justificação na verdade só serviu para escamotear a implementação das supra-referendas recomendações de ajustes resolvidas por organismos multilaterais, como a Organização Mundial do Comercio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para a área.

O exame acerca dessa relação dual e contraditória expôs o fato de que a partir da década de 1990, uma nova agenda para as políticas sociais brasileiras, para

esse nível da educação precisava ser estabelecida. Esta agenda pretendia fazer do Brasil um Estado moderno, não intervencionista e mínimo quanto a sua atuação frente às demandas sociais, capaz de promover a redução dos custos das suas políticas de proteção social e fomentar, tanto quanto possível, a privatização desse setor, liberando-se progressivamente para incrementar os subsídios públicos, inclusive para o setor privado da educação superior.

Deste modo, pretende-se mostrar com essa pesquisa que nessas duas últimas décadas, o financiamento estatal para o ensino superior público foi significativamente comprometido pelas diretrizes de uma política econômica neoliberal, que priorizou alcançar a disciplina fiscal pela redução dos gastos do governo, não obstante o prejuízo infligido a esse nível de ensino por essas medidas. Assim, nesse cenário foi adotada uma política de financiamento público que promoveu a implantação de uma reforma universitária pautada na busca pela qualidade e equidade e que cobrou a expansão dessas instituições, em contradição ao movimento de encolhimento da presença do Estado, que como lembra Amaral (2003) passou a “[...] comprimir os recursos fiscais à disposição” dessas instituições.

A partir dessa “[...] verdadeira reforma universitária que utiliza o financiamento como um dos instrumentos essenciais para sua implantação [...]” as instituições públicas foram vinculadas a indicadores de eficiência e passaram a adotar conceitos como: busca pela “excelência” e “produtividade”, identificando assim, a educação com a empresa, dando à produção acadêmica um cunho cada vez mais comercial. (AMARAL, 2003).

Sobre todo este contexto que envolveu, durante as últimas duas décadas, o ensino superior público e privado brasileiro e suas perspectivas, destaca-se leitura feita por Dourado (2002), que apresenta o seguinte ponto de vista:

A educação superior no Brasil é emblemática na medida em que se reestrutura, rompendo com o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, por meio de ações deliberadas em prol de um crescente processo expansionista, balizado por políticas indutoras de diversificação e diferenciação institucional, o qual, no caso brasileiro, tem significado uma expansão pautada, hegemonicamente, pelo aligeiramento da formação e pela privatização desse nível de ensino. As políticas de expansão da educação superior, nesse contexto, configuram-se por meio de movimentos assíncronicos, caracterizando esse nível de ensino no país como amplo e heterogêneo, permeado por práticas de natureza pública e privada, com predominância destas últimas. Nos últimos anos, esse processo expansionista foi deliberadamente conduzido pelas políticas oficiais, tendo se consubstanciado por natureza e caráter predominantemente privado, como a criação de novas IES, a criação de novos cursos e formatos organizativos, reestruturação das IES, entre outras.

Segue Dourado (2002):

Tais políticas têm resultado em um intenso processo de massificação e privatização da educação superior no Brasil, caracterizado pela precarização e privatização da agenda científica, negligenciando o papel social da educação superior como espaço de investigação, discussão e difusão de projetos e modelos de organização da vida social. [...] descortina-se no país um sistema nacional de avaliação que estimula as IES à condição de instituições operacionais, por meio de testes estandardizados que metamorfoseiam as instituições, alteram a lógica do trabalho acadêmico, redirecionam a estrutura e os projetos acadêmicos, balizados por políticas de gerenciamento cartorial, ao sabor das exigências do mercado, naturalizando, desse modo, a privatização do ensino superior.

Dito isto, é necessário deixar claro que esse processo de reforma universitária, tal qual foi aqui exposto, para ser implementado necessitou da elaboração de uma plataforma legal que atribuísse legalidade a materialização dessas novas políticas públicas para a educação superior brasileira. Doravante, esta pesquisa se aterá a apresentação e análise desse conjunto de normas legais, assim como a estudar suas interlocuções com as já citadas políticas sociais que as demandaram.

1.3 As interlocuções entre as políticas para a educação superior brasileira e as bases legais para o seu financiamento

A partir deste momento, esta pesquisa passa a tecer algumas considerações e fazer análises conceituais sobre os elementos do ordenamento jurídico brasileiro que conferiram legalidade ao financiamento da educação pública, como um todo e, em especial das Instituições Federais de Ensino Superior. Com isto se pretende desvelar as reais determinações que produziram este conjunto normativo, enquanto meio para formalizar as diretrizes desse “novo” posicionamento do Estado neoliberal.

Os dispositivos legais¹⁹ a serem estudados serão: a Constituição Federal de 1988, mais precisamente a emenda de nº 14, de 12 de setembro de 1996, que modifica os artigos. 34, 208, 211 e 212 dessa Carta Magna, no que dispõem sobre educação e ensino. Assim como será abordada a nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Além da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB de 1996, como outros dispositivos infraconstitucionais, naquilo que concerne às questões inerentes ao financiamento do ensino superior.

¹⁹ Toda a legislação doravante mencionada será devidamente exposta ao longo deste seguimento (1.3) do texto.

Desde já, deve ficar claro que esse conjunto legislativo vem, nas últimas duas décadas, subordinando a educação superior a reproduzir estruturas e valores determinados pelas relações sociais de produção, fruto de uma reforma neoliberal do Estado, que busca torná-lo mínimo em suas atuações sociais, necessitando, portanto, descolar-se da responsabilidade de financiar diretamente a educação superior pública.

Contraditoriamente, foi neste contexto contemporâneo ao processo intitulado de “redemocratização do Brasil”, que a plataforma legal atinente ao financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior, IFES, apresentou-se alinhada à racionalidade neoliberal, tutelada pelas diretrizes exógenas estabelecidas a partir dos já nomeados organismos multilaterais de investimento. Assim, o papel do Governo Federal frente à manutenção da educação superior pública foi legalmente redefinido neste contexto, por uma legislação que promoveu a redução dos gastos públicos e tutelou a diversificação das fontes do financiamento para essas instituições, como se pretende mostrar a partir da análise dos dispositivos legais a seguir destacados.

1.3.1 A Constituição Federal de 1988

O ponto de partida é a investigação sobre os dispositivos constitucionais já mencionados. Contudo, convém desde já explicitar que esta análise não parte de um pressuposto que vê na legislação uma garantia para que se materializem os objetivos idealizados por qualquer política social, inclusive as educacionais. Contudo, esse estudo busca a compreensão acerca das determinações que a produzem como meio para formalizar o processo de reforma do Estado através de diretrizes legais.

Deste modo, a partir das recomendações exógenas de organismos multilaterais como o Banco Mundial, aprovaram-se no Brasil medidas legais que garantiram que a educação superior não teria prioridade orçamentária em servir-se dos recursos fiscais, constitucionalmente disponíveis para a educação. Adotou-se, portanto, uma prática de regulação e aplicação restritiva, assim como, de priorização hierárquica no emprego do Fundo Público Federal, FPF, com os gastos públicos.

Uma análise sobre os dispositivos constitucionais de nº. 205, 206 e 207, revela sua importância frente ao supracitado processo de reforma do Estado implementado dentre outros vetores, através de diretrizes legais. Intencionalidade

esta que fica patente não somente nestes artigos, mas em toda a Seção I do Capítulo III, que versa sobre a Educação, como se pode ler na seqüência:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade;

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino: § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);

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.

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: [...] § 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

A Seção I do Capítulo III, desta Carta fundamental, trata em seu bojo de todo o subsistema constitucional relativo à educação, disciplinando princípios e preceitos educacionais. Este dispositivo legal regula desde a definição da

competência do poder público para atuar e promover o ensino, passando pela discriminação de indicações curriculares, até as políticas de financiamento para este setor. Esta Seção “[...] congrega, ainda, elementos formais de organização, os quais visam materializar os direitos consagrados no arts. 205 *usque* 214”, Bulos²⁰ (2005, p. 1363).

Não obstante ao fato da Constituição Federal de 1988, para além dessa seção, apresentar ao longo do seu texto outras referências normativas acerca da educação em outros dispositivos constitucionais, inclusive prevendo a existência de instrumentos processuais, com os quais os agentes políticos vinculados à educação possam encontrar, via tutela jurisdicional²¹, solução para as demandas relativas às questões ligadas ao ensino e ao magistério, como bem lembra Bulos (2005). Verifica-se em relação às garantias do direito social à educação que essa Carta Constitucional por falta de uma “[...] instrumentalidade tal que permita a cobrança de sua implementação (PILATTI, 2001), ainda se mostra pouco efetiva quando o ponto é financiamento público para as IFES.

Ora, o sistema constitucional relativo à educação é composto por um conjunto de normas delineadoras do processo formal de ensino que, teoricamente, são contextualizadas frente à ordem social e pretendem estabelecer prerrogativas educacionais (generalíssimas) dos alunos, professores, família, instituição de ensino e Estado. Contudo, constata-se que toda essa Seção da Carta Suprema não é capaz de superar a intencionalidade da norma exposta nos artigos 205 e 206, no que concerne ao financiamento da educação superior pública.

Logo, através de um exercício de hermenêutica²² constitucional acerca dos artigos 205 e 206 da Constituição Federal de 1988, subentende-se que é dever do Estado garantir o financiamento da educação superior pública. Apesar disso, essa mesma plataforma legal não traz em seu texto qualquer dispositivo que obrigue o estado a comprometer-se com a efetivação dessa obrigação. Até porque sobre este tema específico nada foi garantido. Restando aos administrados a esperança do complemento desta base jurídica no ordenamento infraconstitucional brasileiro, na

²⁰ Bulos (2005) a exemplo de Barroso, Maximiliano e Moraes, um dos poucos doutrinadores constitucionais a comentar sobre o objeto investigado.

²¹ Para Dinamarco (2004, p. 104), tutela jurisdicional é “o amparo que, por obra dos juízes, o Estado ministra a quem tem razão num litígio deduzido em um processo”. Logo, esta é a proteção que o Judiciário concede a autor ou réu, no final da prestação da jurisdição em favor daquele que tem razão.

²² Hermenêutica é um vocábulo ou expressão derivada do grego *hermeneuein*, comumente tida como filosofia da interpretação, que hodiernamente se dedica, preponderantemente, a tentativa de compreender as ciências humanas, no caso em questão, busca entender o texto constitucional.

forma de leis que fluem da Constituição Federal, como foi o caso da LDB de 1996. Ao que fica evidente a natureza programática²³ dos artigos 205 e 206 da Constituição Federal de 1988 que se mostram despidos de efetividade naquilo que concerne ao cumprimento da prestação educacional relativa ao financiamento do ensino superior público.

O direito à educação, portanto, só foi garantido ao ensino fundamental, (Ribeiro, 1998) que é uma etapa da educação básica, ficando assim afiançado na literalidade dos artigos. 205, 206, 208, 211 e 212. Ao passo que as garantias ao financiamento das IFES não foram constitucionalmente asseguradas. Isto fica nítido no artigo 212, § 3º da Carta Magna, assim como no artigo 60 do ADCT, ambos modificados pela emenda constitucional de nº 14, de 12²⁴ de setembro de 1996. Emenda esta que segundo Ribeiro (1998) foi proposta pelo MEC para guindar as reformas educacionais de 1995 e, portanto, não autorizou ao Estado que separasse e destinasse recursos orçamentários específicos para outro nível educacional que não a educação básica.

Por conta desta multiplicidade de instrumentos legais, em sua maioria desprovidos de efetividade, o financiamento para o ensino superior público, historicamente, vem sendo móvel de lutas e articulação entre amplos setores da sociedade, em prol da “expansão e consolidação da educação superior pública, com garantia de financiamento do Poder Público”, (DOURADO, 2002).

No entanto, sem que realmente houvesse durante essas últimas duas décadas resultados significativos quanto à efetivação das políticas sociais próprias para garantir esse financiamento. O que no entendimento de Sguissardi e Silva Jr. (1999) se deve a falta de uma explícita linha diretriz que articulasse a fragmentada reforma da educação superior.

Cabem aqui, ainda, algumas ponderações acerca do artigo 207 da Constituição Federal de 1988, que apresenta a seguinte redação: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. (BRASIL, 1988)

²³ As normas programáticas são “[...] aquelas em que o constituinte não regula diretamente os interesses ou direitos nela consagrados, limitando-se a traçar princípios a serem cumpridos pelos Poderes Públicos (Legislativo, Executivo e Judiciário) como programas das respectivas atividades, pretendendo unicamente à consecução dos fins sociais pelo Estado” (DINIZ, 1998).

²⁴ O texto da Emenda Constitucional nº. 14/1996 pode ser encontrado na íntegra nos anexos desse texto.

Deve, portanto, ficar explícito que a autonomia financeira e patrimonial, da qual trata o supra-referido artigo, por si só não garante, efetivamente, o pleno exercício da liberdade orçamentária acadêmica. Todavia, a possibilidade apregoada por este artigo, somente faz ser teoricamente possível que através de propostas orçamentárias, sua execução guarneça a confecção de empenhos, assim como o controle de receitas e despesas, além da aceitação de subvenções, doações e legados. Contudo, como pode o legislador constitucional tratar de autonomia financeira sem antes oferecer a garantia inicial da sustentação por meio do financiamento público? Pois como explica Romano (2000, p. 85) sem que se garanta a manutenção material dessas instituições de ensino não é possível manter a autonomia.

Para Bulos (2005), essa autonomia que envolve a administração de recursos financeiros, bens móveis e imóveis, bens de capital, construções, máquinas e implementos destas instituições de ensino superior públicas, contraditoriamente as transforma em Universidades autárquicas.

Essa autonomia positivada como garantia constitucional foi proclamada como uma das panacéias redentoras das instituições públicas de ensino superior. Entretanto, esta autonomia as está transformando em prestadoras autônomas e descentralizadas de serviço de educação em nível superior. Portanto, instituições com personalidade jurídica de direito público, (fundações) detentoras de patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública.

Alegando para tanto, que isto implicará em melhor funcionamento para essas IFES e, garantirá uma gestão administrativa e financeira descentralizada e eficiente. Contudo, resta evidente que todo este processo só revela o quanto o Estado deseja liberar-se progressivamente da responsabilidade de manter e financiar as instituições públicas de ensino superior. Pois, assegurar a manutenção e o desenvolvimento dessas instituições de ensino não faz parte da agenda de um Estado mínimo, que passa a suprimir paulatinamente suas atuações em políticas sociais, como as de educação. Posto que para este modelo de Estado, não mais se justifica que estas instituições permaneçam como merecedoras de sustentação estatal, garantida por meio do financiamento público.

Neste contexto, as IFES foram constrangidas a buscar “[...] fontes alternativas de financiamento junto ao mercado, de modo a complementar o valor repassado a partir do Fundo Público” (AMARAL, 2003, p. 25). Atendendo deste

modo recomendações com a da UNESCO²⁵ de que “[...] o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados”.

Ao investigar a Emenda à Constituição nº 14 de 1996 a respeito do que essa traz sobre o tema do financiamento da educação superior pública, se faz possível perceber, a partir da produção jurídico-acadêmica de Bulos (2005), a relevância do artigo 212 que deve ser devidamente analisado e discutido.

Este artigo 212 mostra-se como o mais relevante frente ao objeto investigado, pois trata da vinculação da receita para o custeio da educação. Ele textualmente estabelece em seu *caput*, um piso anual de nunca menos de 18 % (dezoito por cento) de investimento da União para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Sendo este percentual da receita vinculada, derivado da arrecadação de impostos, o montante mínimo de recursos transferido pela União para atender as demandas de todo o sistema de ensino brasileiro, durante cada ano fiscal.

Como explica Bulos (2005, p. 1379), depois de subtraídos os 60 % (sessenta por cento) dos 18% (dezoito por cento) da receita resultante de impostos destinados ao custeio do ensino fundamental, chega-se a um saldo residual de onde derivam os recursos do fundo público²⁶ que vêm sendo transferidos para as IFES, respeitando, obviamente, a já comentada primazia do ensino obrigatório, expressa no 3º § do artigo 212²⁷ da Constituição Federal de 1988. Essa partilha de recursos do FPF também pode ser encontrada, em sua complementação, no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que complementa o dispositivo constitucional, como se pode ler:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental**, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (BRASIL, 1988, grifos nossos)

²⁵ Esta recomendação consta em documentos como *Declaração mundial sobre educação superior no século XXI* e *Marco referencial a ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento do ensino superior*, ambos elaborados na Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, realizada em Paris no ano de 1999. (UNESCO & CRUB, 1998, *apud* AMARAL, 2003, p. 25)

²⁶ Fundo Público é o conjunto dos recursos financeiros, arrecadados pela União e geridos pelos titulares dos poderes executivo e legislativo, para ser aplicado, naquilo que o Ente estatal define como políticas públicas. (AMARAL, 2003)

²⁷ Vale relembrar que tanto o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, quanto à redação dada ao artigo 60 do ADCT foram alterados em 1996 pela emenda nº 14, como explicou Bulos (2005, p. 1513).

Deve ficar claro que somente há garantias constitucionais para o financiamento do ensino fundamental, obrigatório e gratuito, através de norma legal que assegura a efetividade do direito universal ao acesso a esse nível de ensino. Pois, somente para o ensino fundamental foram fixados os estatutos constitucionais da obrigatoriedade e da gratuidade (HORTA, 1998).

Por conta dessa estruturação orçamentária a realidade da falta de garantias constitucionais para o financiamento da educação superior pública, que se manteve durante todo o período estudado, redundou em formas precárias de atendimento das necessidades das IFES.

Tal situação levou essas instituições a buscar por diversificar suas fontes de financiamento, o que acabou por sujeitar as IFES às regras e lógicas do mercado educacional. O que, via de regra, as afasta de suas atribuições precípuas de ensino, pesquisa e extensão, como alertou Dourado (2002).

Percebe-se, portanto, que esta construção legislativa, no que dispõe sobre educação superior, não se descolou do referencial economicista que norteou a reforma do Estado:

No Brasil, **após a constituição de 1988, foram implementadas mudanças na educação superior que parecem seguir** as mesmas diretrizes de outros países, e que foram gestadas após a crise do Estado de Bem-Estar Social europeu, tornando-se “cada vez mais evidente a similitude entre as linhas da educação superior no país e **as principais recomendações de organismos multilaterais para a área como as do Banco Mundial**”. (AMARAL, 2003, p.92, grifos nossos).

Deste modo, o direito à educação superior pública foi constitucionalmente normatizado, sem que a Carta Federal de 1988 apresentasse um dispositivo legal capaz de assegurar efetividade à implementação deste direito, ou tão pouco garantir os meios efetivos para o atendimento eficaz das necessidades mínimas para sua fruição. Todavia, explica Dourado (2002), que mesmo diante da omissão desse diploma legal, sobre as especificidades do financiamento para as IFES, é inafastável o dever constitucional do Estado de assegurar a gratuidade em todos os níveis do ensino público, assim como, garantir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação universitária.

1.3.2 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Ao perceber a escassez e a limitação teórica das contribuições doutrinárias acerca do que disciplina a legislação constitucional sobre o objeto desta investigação, fez-se mais pertinente caminhar em direção a contribuição deixada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB de 1996. Deste modo se buscou rastrear em seus dispositivos legais as contribuições referentes à educação superior pública e suas políticas, buscando perceber, se este instrumento legal garante o financiamento da educação superior pública e, como isto se dá.

Desta feita, deve-se primeiramente considerar que a LDB de 1996 também foi balizada pelo processo de mudança na ordem jurídico-institucional brasileira. Portanto, as políticas educacionais aprovadas por esta lei, refletiam de igual modo este momento de reforma do Estado que, durante os anos 1990, redefiniu, de modo tão expressivo os padrões de intervenção estatal na educação, como se pode perceber a parti da leitura de Dourado (2002): “[...] redirecionando mecanismos e formas de gestão e, conseqüentemente, as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais em sintonia com os organismos multilaterais”.

Esse estado de coisas apontado por Dourado (2002) mostrou-se evidente na própria trajetória de embates que pautou a construção da LDB de 1998, realidade que se desvelou desde a exposição de seu texto preliminar, apresentado pelo deputado Octávio Elíseo (1988), que embasou o projeto original e o substitutivo de Jorge Hage (1990), até o ultimo substitutivo de Darcy Ribeiro, aprovado pelo senado e que, sob a “co-autoria do MEC” e a relatoria do deputado José Jorge, foi sancionado por Fernando Henrique Cardoso, presidente da República em dezembro de 1996.

Sobre o produto final desse processo que culminou na produção material dessa lei educacional Saviani (2003, p. 193) comenta:

Vê-se assim, que diante dos enunciados relativos às diretrizes da educação, não basta levar em conta a forma que assumem mas, é preciso examinar o seu conteúdo. E o conteúdo emergirá do confronto entre o que é proclamado e o que se realiza através das bases em que se assenta o sistema educacional.

Saviani (2003) fez este comentário porque entendeu que a concepção liberal que permeou todo o processo de elaboração do projeto vencedor dessa LDB, trouxe consigo a inerente contradição de uma proclamação de objetivos que na verdade mascaravam através daquilo que foi proclamado, os objetivos reais que a motivaram.

Ou seja, induziam “[...] pela via do “fetichismo da mercadoria”, a opacidade nas relações sociais”.

Desta maneira, ao buscar desvelar esse conteúdo Belloni (1998, p. 132), mesmo que ainda sob um prisma mais geral, comenta que a LDB de 1996 tão somente repete o texto da Constituição Federal, reiterando o paradigma ainda em uso, que delega, à família, ao Estado e a pessoa, a responsabilidade sobre a educação, o que, como afirmou a pesquisadora, já era uma perspectiva contida na LDB de 1961.

Além disto, Belloni (1998) alertou para alguns aspectos desse dispositivo legal quando afirmou que: a *nova lei* além de não avançar efetivamente nesta matéria, deixando de lado indiscutíveis objetivos finalísticos da educação em todos os níveis, restringiu-se a apontar para “[...] a tolerância e a solidariedade humana”, como alternativas. Mas isto, como já comentado foi o reflexo de um ajuste neoliberal que minimizou tanto para o Estado que acabou por demandar a ajuda da “solidariedade comunitária”. (SOARES, 2002, p.21).

Por sua vez, a explanação feita por Dourado (2002), não obstante a sua amplitude é bastante útil para que se caminhe em direção a uma aproximação de alguns aspectos fundamentais sobre a LDB:

A LDB, entendida como lei complementar que regulamenta as diretrizes e bases para a educação nacional, foi promulgada sob a égide da Constituição Federal de 1988, que trouxe consigo um conjunto de dispositivos no capítulo da educação, destacando-se **a gratuidade no ensino público em todos os níveis**, a gestão democrática da escola pública, a **indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação universitária**, a **autonomia das universidades**, entre outros, e foi precedida por edição de leis, de decretos e de portarias que a nortearam.

Segue afirmando:

Nesse contexto, é oportuno destacar: a lei que determinou a mudança radical na escolha de dirigentes das universidades federais (Lei nº 9.192/95), alterando a composição do colégio eleitoral e permitindo recondução de reitores e diretores aos respectivos cargos, a ser ocupados por docentes adjuntos ou titulares; a Lei nº 9.131/95, que regulamentou o Conselho Nacional de Educação e instituiu avaliações periódicas nas instituições e nos cursos superiores, resultando, desde a edição da Portaria nº 249/96 do MEC, nos *exames nacionais de cursos* (ENC-Provão); o Decreto nº 2.026/96, definindo os procedimentos para avaliação das instituições de ensino superior e dos cursos. (DOURADO, 2002, grifos nossos).

Como se pode notar na citação acima este autor teceu considerações acerca das repercussões da LDB de 1996 sobre a educação superior, quando abordou a questão das alterações promovidas por “novos” processos de descentralização e flexibilização inerentes a essa legislação, como foi no caso dos eixos balizadores e, dos mecanismos de controle e standardização através de processos padronizados de avaliação das instituições e dos custos. Processos estes que para Dourado (2002) “[...] estimula as IES à condição de instituições operacionais”. Esse mesmo teórico, também debate em seu texto acerca das perspectivas das políticas para o financiamento da educação superior pública:

[...] a proposta de PNE do MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), [...] reveladora dos seguintes indicativos de políticas para a educação superior: diversificação do sistema por meio de políticas de expansão da educação superior, **a não-ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para esse nível de ensino**, aferição da qualidade de ensino mediante sistema de avaliação, **ampliação do crédito educativo envolvendo recursos estaduais**, ênfase no papel da educação à distância. Destacam-se, ainda, no referido documento, a **ausência de mecanismos concretos de financiamento para a efetivação das medidas**, o que, certamente, resultará na concretização de novos formatos de privatização desse nível de ensino, respaldada pela interpenetração entre as esferas: pública e a privada. (DOURADO, 2002, grifos nossos)

Vale ressaltar que quando Dourado (2002), comenta acerca da não-ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para esse nível de ensino, sua fala também revelou a ausência de mecanismos concretos de financiamento para a efetivação das medidas necessárias à manutenção e continuidade da educação pública em nível superior. Situação fática, claramente contraditória ao que define o texto da própria LDB de 1996, que em seu artigo 55, textualmente diz ser de competência da “[...] União, assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. (BRASIL, 1996).

Ora, se a União se omite frente a esta responsabilidade²⁸, é possível entender que esta conduta, além de desrespeitar a disposição constitucional e infraconstitucional (LDB de 1996), acima expressas, mostra uma política de financiamento que paulatinamente exime o Estado de suas responsabilidades quanto

²⁸ A responsabilidade para legislar acerca destes recursos públicos e suas aplicações, constitucionalmente, compete privativamente a União. Mas geri-los compete a União, e aos demais entes da Federação que (art 22, XXIV cc arts 205 e 212 da CRFB de 1988), Contudo, a estes, por sua vez, foi vedada a omissão no que toca a aplicação destes recursos. (DOURADO, 2002 e CURY, 1997)

à manutenção e desenvolvimento da educação superior pública, transferindo-as a esfera privada, que passou a ser provedora de fontes alternativas de financiamento como bem lembrou Amaral (2003).

1.3.3 O Plano Nacional de Educação

Em janeiro de 2001, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei nº. 10.172/2001²⁹, desta feita uma antiga reivindicação de diversos setores da sociedade brasileira foi atendida, qual seja, a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) elaborado para regulamentar a intervenção do poder público e da sociedade sobre o sistema nacional de educação, atendendo aquilo que foi preestabelecido pelo artigo 214 da Constituição Federal e requerido pela LDB de 1996. (VALENTE; ROMANO, 2002).

Quanto ao histórico do processo de construção desta Lei (BRASIL, 2001), constata-se que a partir de uma significativa movimentação social o Deputado Federal Ivan Valente apresentou, no dia 10 de fevereiro de 1998, ao Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 que aprovou o Plano Nacional de Educação". Posto que a construção deste plano pretendeu atender aos compromissos assumidos no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Esses compromissos, por seu termo, começaram a ser construídos desde a participação de Valente nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Tendo sido, consolidados nos trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação, CONED. Onde foram sistematizadas as contribuições advindas dos mais diversos segmentos sociais.

Ivan Valente, em sua justificação, destaca a importância desse documento-referência que segundo sua visão, foi capaz de contemplar dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais inerentes à realidade brasileira. Sendo este texto legal embasado nas lutas e proposições daqueles que de fato defendem uma sociedade mais justa e igualitária.

Em 11 de fevereiro de 1998, o Poder Executivo, através do Ministro da Educação, desconsiderando, de modo antidemocrático, a contribuição enviada por Valente ao Congresso Nacional e a Mensagem 180/98, que desencadeou sua

²⁹ O texto do Plano Nacional de Educação (PNE) pode ser conferido na íntegra no em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm

tramitação na Câmara dos Deputados apresentou o Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março de 1998.

Sendo estes projetos distribuídos às Comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Finanças e Tributação; e de Constituição, Justiça e de Redação. Contudo, o Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, de iniciativa do Poder Executivo, foi aquele que avançou naquele processo legislativo, sendo, portanto, a base da Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação. Toda esta movimentação no campo político levou Valente e Romano a seguinte conclusão:

O PNE aprovado pelo congresso, assim como a LDB e a legislação educacional, aprovadas sob a égide do pacto conservador que atualmente controla o governo brasileiro, traduzem a compreensão de que a política educacional deve ser concebida e praticada hostilizando-se o pensamento, as reivindicações, os anseios da comunidade escolar. Mais do que isso, essa orientação materializa no Brasil a política do Banco Mundial para os países subdesenvolvidos. Neste sentido e até por isso, o PNE, como lei, de conjunto não complementa as propostas e reivindicações dos setores democráticos e populares da sociedade. (VALENTE; ROMANO, 2002).

Saviani (2002) ainda lembra que esta não foi a primeira manifestação do Poder Executivo neste sentido. Ele revelou que “no fim do primeiro semestre de 1997, o MEC divulgou um documento denominado ‘Plano Nacional de Educação (proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos)’”. Proposta que segundo o próprio Saviani (2002, p.82):

[...] limitava-se a reiterar a política educacional que vem sendo conduzida pelo MEC e que implica a compressão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades, especialmente de investimentos e manutenção do ensino para Estados, Municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiários e complementar.

Não obstante as proposições preliminares para discussão interna levantadas ainda em 1997, Saviani (2002, p.86) lembrou que havia “[...] um outro documento do MEC sobre o Plano Nacional de Educação”. Documento este que propunha em sua meta de número 3 a criação de um Fundo de Manutenção do Ensino Superior, equivalente a 75% dos recursos vinculados à educação. Contudo, esse fundo nunca foi criado. Assim sendo, ficou patente que, faticamente, muito pouco foi oferecido pelo texto legal válido da PNE acerca das garantias para o financiamento da educação superior pública.

Deste modo, voltando ao texto sancionado se verifica que o PNE apresentou em seu Capítulo II, Níveis de Ensino, Parte 4, item, 4.4 Financiamento e Gestão da Educação Superior, alguns aspectos que, embora não tragam nenhuma diretriz mais específica sobre a matéria (financiamento público para as IFES), merecem ser comentados.

O artigo 25, que trata do financiamento e da gestão da educação superior apresenta o seguinte teor: “Estabelecer um sistema de financiamento para o setor público, que considere, na distribuição de recursos para cada instituição, além da pesquisa, o número de alunos atendidos, resguardada a qualidade dessa oferta.”

Esse artigo, frente a aquela questão do financiamento público das IFES, mostra-se como um dos mais relevantes, posto que seu texto evoca o estabelecimento de um sistema de financiamento para o setor público, capaz de considerar, para fins de distribuição de recursos um modelo de repasse que enxergue as peculiaridades das demandas de cada instituição, como por exemplos, seu número de alunos. Assim, buscou resguardar a “qualidade dessa oferta”, ou seja, fazer esta distribuição de recursos da forma mais inteligente e justa.

Outro artigo que também merece destaque é o 27º, pois a partir de seu texto é possível desvelar a contraditória motivação de um Estado que busca ser mínimo ao eximir-se da responsabilidade direta de manter as IES, ao passo que mostra-se presente ao estimular a oferta de apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos.

Fica assim patente que o projeto do Estado neoliberal materializado nas políticas públicas do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC 1995 a 2002) buscou conduzir a educação superior pública para a esfera privada, quando transferiu para o mercado a responsabilidade de assumir seu papel. Não obstante a isso, havia à época, um discurso oficial pautado no compromisso de considerar variáveis como a avaliação de custos e a qualidade do ensino oferecido por essas instituições públicas.

O governo Lula (2003 a 2010), por seu turno, apresentou um novo paradigma para as políticas públicas de financiamento da educação superior, que pode ser percebido nos incrementos dos valores destinados a esse fim, assim como se pode verificar com o REUNI, que será mais detalhadamente estudado no tópico subsequente.

1.3.4 O Decreto 6.096 de 2007: REUNI

A partir da necessidade de investigar e compreender o real escopo da política de financiamento proposta pelo REUNI³⁰ e suas pretensões, como fomentador de todo o plano de reestruturação e expansão das Universidades Federais. Enquanto investimento realizado pelo Governo Federal, como meio de “democratização” das oportunidades de formação em nível superior, através do incremento de novas vagas em cursos de graduação, esta seção da pesquisa buscará produzir uma breve análise das questões mais pertinentes ao projeto que sustenta o REUNI, naquilo que concerne ao objeto investigado, em sua dinâmica na sociedade e junto as IFES.

De acordo com o que foi apresentado no documento REUNI, Diretrizes Gerais (BRASIL. MEC, 2007) o REUNI tem como objetivo:

Criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível da graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, respeitando as características particulares de cada instituição e estimulada a diversidade do sistema de ensino superior.

Assim, com a vigência do Decreto Nº. 6.096, de 24 de abril de 2007, que criou o REUNI se pretendeu chegar ao incremento de 44.299 novas vagas, já para o vestibular de 2009 e pretendeu-se atingir um crescimento de 168% nos cursos noturnos, passando de 29.549 para 79.080 novas vagas entre 2006 a 2009. O programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais, não se limita ao incremento do número de vagas, posto que o Ministro da Educação, assinou duas portarias autorizando concursos para a contratação de docentes e distribuição de cargos de direção e funções gratificadas para as instituições, quando foram contratados 10.992 docentes e 8.239 técnicos administrativos para as

³⁰ O Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, lançado pelo Governo Federal, tem o objetivo de expandir, de forma significativa as vagas para estudantes de graduação no sistema federal de ensino superior. O REUNI visa “dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior”. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/index.php?option=com_content&task=view&id=902&Itemid=578

universidades federais, procedimento que estava dentro da autorização do Ministério do Planejamento³¹,

Para o MEC, a autorização para a criação dos cargos daria sustentabilidade, legal e material à duplicação de vagas nas Instituições Federais de Ensino Superior, IFES, proposta pelo REUNI, cuja finalidade última é dotar estas universidades das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior.

Essa autorização buscou regularizar a criação de um total de 57.632 cargos criados no âmbito do Ministério da Educação, nos termos do art. 169 da Constituição Federal de 1988, permitindo o cumprimento do disposto nas leis já aprovadas pelo Congresso Nacional. O supra referido provimento dos cargos criados para este Ministério se deu a partir de 2009, e encontrou seu termo em 2011.

Uma das análises mais pertinentes acerca das peculiaridades do REUNI, foi feita por Amaral (2009a) que classificou este plano de reestruturação e expansão como uma espécie de *contrato de gestão* entre o Estado e as IFES, sendo vetor de oferta de recursos financeiros para efetivar os objetivos do processo de expansão universitária capitaneado pelo governo LULA (2003 - 2010). Assim, conta este pesquisador que contratos de gestão foram firmados entre os dirigentes das IFES e o Governo, contendo metas explicitadas e as respectivas contrapartidas financeiras se cumpridas estas metas. Ao que complementou Amaral (2009a, p. 332):

Nos contratos de gestão do REUNI estão previstos recursos para contratação de professores e servidores técnico-administrativos, obras, equipamentos e outros custeios. Em contrapartida, as Universidades criarão novos cursos, sobretudo noturnos e elevarão suas relações alunos por docente para 18 e a taxa de conclusão dos cursos de graduação (TCG) deverá ser elevada para 90%.

Não obstante aos questionamentos e críticas feitas a este contrato de gestão, REUNI, muitas delas construídas pelo próprio Amaral (2009a e 2009b), percebe-se que passados dois anos de sua implementação, as repercussões³² estatísticas e matérias desse plano de reestruturação e expansão na rede federal de instituições de

³¹ “Brasília, 27/8/2008 - O Presidente Luíz Inácio Lula da Silva encaminhou ao Congresso Nacional no último dia 13 de agosto, alteração no Anexo V da Lei Orçamentária 2008, conforme solicitado pelos parlamentares, com o objetivo de ampliar os limites destinados à criação de cargos, empregos e funções para o cumprimento do disposto nas Leis nºs 11.739/08 (4.375 cargos para as Instituições Federais de Ensino Superior) e 11.740/08 (53.257 cargos para as instituições federais de educação profissional e tecnológica e instituições federais de ensino superior), aprovadas e sancionadas em julho deste ano.” Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=2404&cat=47&sec=8>

³² Observe em ANEXOS, mapa das IFES que aderiram ao REUNI, como artigo publicado em 2010 pelo jornal digital Valor econômico sobre os desdobramentos desse programa no conjunto das IFES.

ensino superior mostraram-se na opinião de Amaral (2009a) “quantitativamente positivas”.

Oportunamente, no próximo capítulo desta pesquisa, que se dedica a tratar especificamente sobre as questões inerentes ao financiamento da rede federal de instituições públicas de ensino superior, serão apresentados e analisados os números que ao longo do período estudado, revelam os rumos das políticas públicas de financiamento para este nível da educação, que podem ser compreendidos nas retrações e incrementos dos valores destinados a esse fim ocorridos entre os anos de 1996 a 2008.

CAPÍTULO II

O FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR, IFES, NO BRASIL (1996 - 2008)

Este capítulo procura ressaltar a importância da compreensão acerca da realidade do financiamento estatal para a educação superior pública federal no Brasil, em especial para as IFES. Almeja-se também, analisar histórica e materialmente a realidade que envolve o financiamento dessas instituições, além de procurar perceber como se dá, em sua concretude, este aporte financeiro proveniente do Estado.

2.1 A realidade do financiamento e manutenção da educação superior pública federal pós Constituição de 1988

Primordialmente, esta pesquisa procurou entender como se deu o financiamento estatal para as instituições públicas federais de ensino superior no Brasil após o advento da Constituição Federal de 1988 e da LDB de 1996. Assim como quais foram as implicações deste financiamento para a particularidade do Mato Grosso do Sul, mais particularmente naquilo que diz respeito à UFMS.³³

Para tanto, conta-se com o subsídio da produção acadêmica contemporânea sobre este tema, o que revela a amplitude e a complexidade das mudanças vividas ao longo desse processo de financiamento das IFES, valendo dizer que quase todo esse processo foi imerso na crise vivida pelo Estado nas décadas de 1990 e 2000.

Isto posto, também se pretende desconstruir a idéia falaciosa e ideologicamente construída de que defende que o problema do financiamento público para as instituições federais de ensino superior no Brasil é meramente conjuntural, vinculado a contingências dessas instituições. Mostrando que tal problema reflete, na verdade, as implicações de uma crise estrutural de todo o sistema capitalista.

A partir desta necessidade de superar esta falácia, esta pesquisa busca dialogar com um expressivo grupo de pesquisadores, composto por nomes como: Amaral (2003, 2008), Chauí (1999a, 1999b, 2003), Leher (2004), Oliveira (1998) e

³³ As repercussões sofridas pela UFMS por esse “novo” paradigma de financiamento público serão devidamente abordadas e discutidas no Capítulo III dessa pesquisa.

Sguissardi (2000) dentre outros, que se dedicaram a fazer a mediação entre aquilo que é posto, pelos ideólogos do capital, como “verdade” e o que é real sobre a questão em discussão.

No que concerne às condições históricas e materiais inerentes a esse financiamento, se pode encontrar nos textos de Chauí (1999a, 1999b, 2003) uma leitura sobre a situação em que se acham as instituições públicas de ensino superior brasileiro. Esta pesquisadora discute em sua obra a construção da realidade material e as condições históricas, políticas, econômicas e sociais que conduziram os processos desencadeadores das mudanças experimentadas por essas “instituições sociais”³⁴, que através da reforma do Estado brasileiro passaram a adotar condutas típicas das “organizações sociais”:

[...] a **mudança** sofrida por nossa **universidade pública** nos últimos anos, particularmente com a **reforma do Estado** realizada no último governo da República. De fato, essa reforma, ao definir os setores que compõem o Estado, designou um desses setores como **setor de serviços não exclusivos** do Estado e nele colocou a **educação**, a saúde e a cultura. Essa localização da educação no setor de serviços não exclusivos do Estado significou: a) que a educação deixou de ser concebida como um direito e passou a ser considerada um serviço; b) que a educação deixou de ser considerada um serviço público e passou a ser considerada um serviço que pode ser privado ou privatizado. Mas não só isso. **A reforma do Estado definiu a universidade como uma organização social e não como uma instituição social.** (CHAUÍ, 2003, grifos nossos).

Chauí (2003) também investigou os fatores e condições que influenciam diretamente na viabilidade financeira do Estado para implementar a apregoada “democratização do acesso” às universidades públicas. Assim como, abordou a questão das interferências exercidas por organismos internacionais (multilaterais)

³⁴ Chauí (2003) entende que “a universidade é uma instituição social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo”. Para essa filósofa “Essa relação interna ou expressiva entre universidade e sociedade é o que explica, aliás, o fato de que, desde seu surgimento, a universidade pública sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social. Contudo, ela também entende ser de grande valor construir a compreensão acerca do que define como “instituição social” e “organização social” ao que explica. “Uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma prática social determinada de acordo com sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração, é regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes, pois isso, que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato. Ela sabe (ou julga saber) por que, para que e onde existe”. Todavia, deve ficar claro que para Chauí (2003) algumas universidades acabam por adotar condutas típicas da “organização social”, o que é algo bem distinto da proposta de “organização social” enquanto personalidade jurídica, feita por Bresser-Pereira (1998).

sobre as IFES, destacando, dentre essas, as paradoxais medidas de reduções de financiamento por fundos públicos. Afirmou que só se pode pensar em uma universidade pública, gratuita, de qualidade e autônoma, se a direção da aplicação do fundo público advir de um processo democrático, capaz de garantir sua existência dentro desses parâmetros (CHAUÍ, 1999b).

Sguissardi e Silva Jr. (1997) assim como o próprio Sguissardi (2000a, 2000b, 2005), são pesquisadores que também contribuíram com a investigação sobre o tema. Eles têm como foco a compreensão da reforma da educação superior brasileira como um processo, filho de um projeto político que, não obstante sua orientação ideológica pela “[...] racionalização gerencial do sistema de ensino superior” visando oferecer à sociedade uma universidade pública eficiente e de qualidade, tinha como objetivo último a modernização das instituições sociais, dentre elas as IFES, como meio de assegurar naquela conjuntura econômica a hegemonia do desenvolvimento no regime de acumulação capitalista.

Esses pesquisadores (1997; 2000) também alertam que, sob a égide dessa reforma universitária promovida a reboque do modelo econômico neoliberal, essas IFES tornar-se-iam meras prestadoras de serviços públicos em educação, “[...] mediador entre as necessidades administrativas do Estado e a subjetividade do indivíduo”. (SGUISSARDI e SILVA Jr., 1997).

Por seu turno, Sguissardi (2000a, 2005) abordou a teoria do “constrangimento econômico-financeiro”, segundo ele, impost a essas instituições públicas, pela conduta do Estado, conduta esta determinada por aquela “nova” concepção econômica (neoliberalismo), assim como avigorada por “[...] teorias econômicas neoclássicas do capital intelectual e do capital social”. Ao que comenta:

É oportuno enfatizar que essas discussões somente se aceleram a partir do momento em que se impõem as orientações do ajuste neoliberal das economias nacionais no final dos anos de 1970, durante os anos de 1980 e 1990, e neste início de século. Destaque-se que elas envolvem “teses” que se têm constituído em arma essencial de convencimento da opinião pública para fazê-la aceitar a redução dos gastos públicos com os direitos da cidadania, hoje considerados em geral serviços públicos não exclusivos do Estado. (BRASIL, MARE, 1995) É necessário observar que essas teses adquirem a cada dia maior relevância após a disseminação das *recomendações do Consenso de Washington*. (SGUISSARDI, 2005, p.194-195).

Ao abordar o fato da redução dos investimentos estatais nas universidades públicas Sguissardi (2000b) também buscou apresentar sua tese, qual seja: A existência, ou concretização de políticas sociais (federais) deliberadamente

estruturadas para permitir a construção de um monopólio de prestação de serviços de educação em nível superior, em conformidade com o "modelo anglo-saxão", marcado pela expansão do setor privado/mercantil, sobre o setor público³⁵, segundo recomendações do Banco Mundial³⁶ quanto ao papel do Estado e da educação superior. Pretendendo por fim, a implementação de um “[...] ‘modelo de universidade mundial’ ” preponderantemente “[...] neoprofissional, heterônoma, operacional e empresarial/competitiva”. (SGUISSARDI, 2000b).

Outro autor que discute a categoria educação superior pública sob o mesmo diapasão é Leher (2004), para quem, a influência das determinações econômicas e ideológicas, impostas pelo capital, via mercado, sobre as instituições estatais de ensino pode ser assim entendida:

A lógica mercantil subjacente nas propostas do Banco Mundial pode ser percebida a partir da idéia de submeter o processo educacional ao mercado. A educação perde todos os seus elementos não-mercantis (formação humanista, pensamento crítico) tornando-se mera mercadoria. Isto ocorre, no caso do ensino superior, em todos os aspectos: a oferta do ensino superior se torna a venda de uma mercadoria, a formação do aluno se torna a preparação para o mercado; o conteúdo do ensino se torna utilitário, as instituições estatais de ensino passam a objetivar lucro (p. 01).

Esses autores, assim como outros que doravante comporão esta interlocução, referem-se ao problema do financiamento das universidades públicas brasileiras, como uma questão, que de modo imperativo, clama pela construção de alternativas menos programáticas e retóricas e mais factíveis e efetivas. O que se faz imprescindível para que as IFES, instituições sociais históricas, não se transformem, como alerta Chauí (2003), em organizações sociais, voltadas exclusivamente à prestação de serviços de educação em nível superior, insensíveis as suas reais demandas sociais de ensino e pesquisa, que emprestam sentido a sua existência, enquanto instituições públicas de ensino.

³⁵ Esta questão do confronto entre Estado/público é privado/mercantil é capital para o melhor entendimento de tudo que se discute até aqui. Por isso entendemos de suma importância a contribuição legada por Sader (2003, *apud* Sguissardi, 2005) que explica: “Uma das operações teóricas e políticas mais bem-sucedidas do neoliberalismo foi instaurar os debates em torno da oposição entre estatal e privado”. Ao contrapor o *estatal* ao *privado* teria o discurso neoliberal deslocado o eixo do debate para “um campo duplamente favorável ao liberalismo”. Isso permitiria “uma mais fácil desqualificação do estatal” e tiraria de cena um dos termos essenciais dessa polêmica: o *público*. Esta nova contraposição se prestaria a uma mais eficaz caracterização do *estatal* como “ineficiente”, “burocrático”, “corrupto”, “opressor”, cavador de impostos e mau prestador de serviços, e, do *privado*, como “espaço de liberdade individual, de criação, imaginação, dinamismo”.

³⁶ Recomendações estas que podem ser encontradas no documento: *Task Force on Higher Education and Society. Higher education in developing countries*. (2000).

O primeiro passo na construção dessas alternativas se dá por meio da compreensão da realidade que envolve essas instituições sociais, IFES. Entende-se portanto que este esforço na busca da compreensão dessa realidade deve ter como ponto de partida uma análise acerca do cenário macroeconômico brasileiro, assim como da Execução Orçamentária do Governo Federal nesse período (1996 a 2008) estudada através dos seus demonstrativos expressos, dentre outros dados, na série histórica de receitas e despesas públicas.

2.2 Da macroeconomia e das contas públicas brasileiras entre 1996 a 2008: o contexto da formação do Fundo Público Federal

Um dos mais esclarecedores indicadores macroeconômicos³⁷ na mensuração da atividade econômica de um Estado (nação) é o Produto Interno Bruto, PIB. Este indicador representa a soma, em valores monetários, de todos os serviços e bens produzidos em uma determinada fronteira geográfica como um país, um estado membro, uma cidade e até mesmo um continente, num certo período de tempo, podendo ser um período de: mês, semestre ou ano.

Segundo o IBGE (2008) o PIB representa a soma das riquezas geradas pelo conjunto dos mais diversos setores do país, sendo empregado para medir a diferença entre o custo de se produzir e o que se obtém como fruto dessa produção, calculando assim o chamado valor agregado. Esse indicador é composto por itens como consumo das famílias e despesas do governo, informações sobre as exportações e importações, além dos investimentos como a formação fixa de capital bruto.

Por uma questão de padronização e para facilitar comparações e análises o PIB, como já foi mencionado, é sempre expresso em valores monetários, no caso do Brasil, desde 1994, em Reais. Sua contagem somente considera a soma dos bens e serviços finais, ou seja, são excluídos desta conta todos os bens de consumo intermediários, conhecidos como insumos³⁸. Isto tem por objetivo evitar que ocorra a dupla contagem dos valores provenientes da cadeia produtiva. Em suma, esse

³⁷ Macroeconomia é uma das divisões da ciência econômica dedicada ao estudo, medida e observação de uma economia regional ou nacional como um todo. A macroeconomia é um dos dois pilares do estudo da economia, sendo o outro a microeconomia. Os estudos macroeconômicos tiveram seu início a partir da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, sendo a primeira grande obra literária macroeconômica o livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* do economista britânico John Maynard Keynes (1996).

³⁸ Os insumos de produção ou serviço são: matérias-primas, mão-de-obra, tributos e tarifas como a de energia elétrica.

indicador sintetiza monetariamente o resultado final da atividade produtiva de um dado espaço geográfico em um dado momento. Por tal razão a análise do PIB brasileiro neste período (1996 a 2008) se faz de grande importância para esta pesquisa.

No setor público, este indicador é habitualmente usado como referencial na elaboração e acompanhamento dos planos e programas de governo e na previsão dos efeitos locais das políticas econômicas transnacionais e setoriais. O PIB é também utilizado amplamente por entidades paraestatais, dedicadas a estudar o fato econômico, assim como por pesquisadores, que de modo prospectivo elaboram, a partir de sua evolução, projetos e análises para cenários futuros.

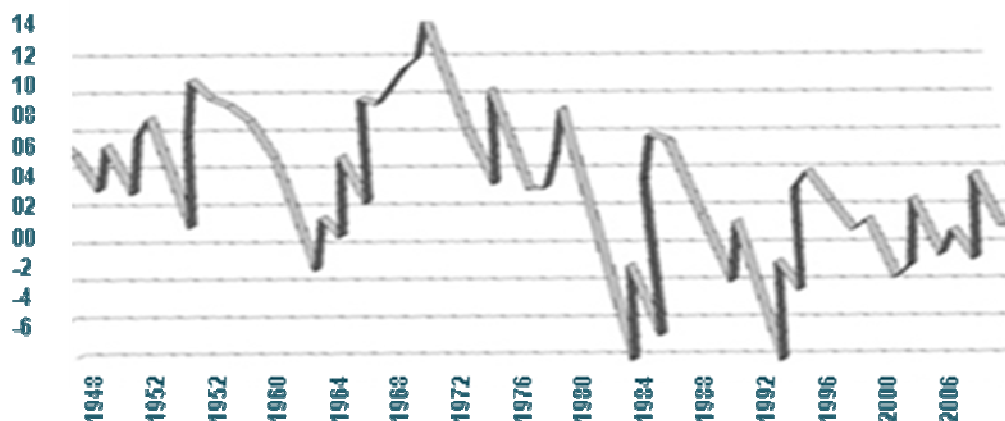
Ao analisar ou comparar o comportamento do PIB de um país ao longo de um certo período, é preciso distinguir o *PIB nominal* do *PIB real*. O primeiro calcula o valor do PIB a preços correntes do ano em que o produto foi produzido e comercializado ou o serviço foi prestado. O segundo faz este cálculo a preços constantes, escolhendo um ano-base para o cálculo do PIB, afastando assim o efeito da desvalorização monetária provocada pela inflação.

Entende-se que para avaliações mais precisas, o uso do PIB em valor real se mostra mais indicado, posto que assim se leva em conta as variações nas quantidades produzidas dos bens apenas, e não nas alterações de seus preços de mercado. Para isso, faz-se uso de um deflator, na forma de um índice de preços, que isola o crescimento real do PIB daquele que se deu artificialmente devido a inflação.

No Brasil, para o cálculo do PIB, adotam-se as recomendações contidas no Sistema de Contas Nacionais (SCN) como marco referencial proposto pelas Nações Unidas. Desde a sua primeira edição, em 1953, o SCN já foi submetido a quatro revisões quanto a suas recomendações para o cálculo do PIB, sendo a última ocorrida no ano de 1993. O gráfico 2.1³⁹ auxilia a aclarar a percepção e a construir uma compreensão preliminar sobre a importância desse indicador na leitura do saldo da atividade econômica brasileira.

³⁹ Por trabalhar com uma série histórica muito extensa este gráfico, produzido pelo Banco Central do Brasil (BCB), busca tão somente oferecer um breve esboço do contexto econômico e ilustrar o saldo da atividade econômica brasileira por meio das referências provenientes deste indicador (PIB).

Gráfico 1 - Histórico da evolução do PIB brasileiro - 1948 a 2006
Valores em R\$ trilhões a preço de janeiro de 2007 (IGP-DI/FGV)



Fonte: IBGE / Banco Central do Brasil.

O histórico, aqui apresentado, da evolução do PIB brasileiro, muito embora apresente o desenvolvimento desse indicador em valores monetários, permite a quem o estuda, perceber as variações no desempenho econômico desse país nas últimas sete décadas. Sendo possível ao pesquisador, mesmo que superficialmente, visualizar, por meio deste gráfico, períodos econômicos muito peculiares à história do Brasil, momentos esses que merecem uma apreciação mais cuidadosa.

O primeiro desses momentos foi o *Milagre econômico* da década de 1970, ocorrido durante a ditadura militar, especialmente entre os anos de 1969 a 1973, mais particularmente no governo Médici. Comenta Gaspari (2002) que: “O Milagre Brasileiro e os Anos de Chumbo foram simultâneos. Ambos reais, co-existiam negando-se. Passados mais de trinta anos, continuam negando-se. Quem acha que houve um, não acredita (ou não gosta de admitir) que houve o outro”.

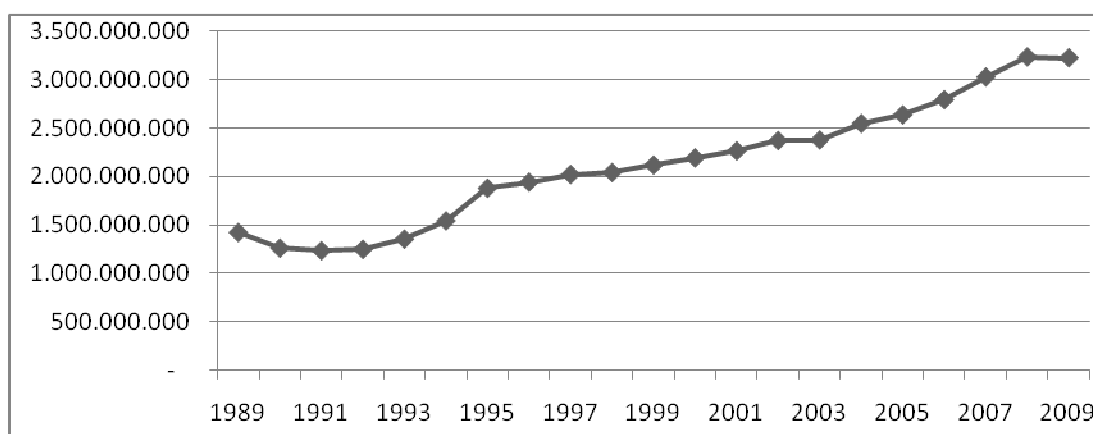
Durante esse período o Brasil experimentou o custo de um severo endividamento⁴⁰ junto às agências internacionais de financiamento, um excepcional crescimento econômico, posto que o Estado passou a intervir significativamente na economia, investindo na indústria pesada de produção como: siderurgia, petroquímica, construção civil e naval e na geração de energia hidrelétrica. O que se refletia em um PIB máximo de cerca de 14 trilhões de reais entre 1971 a 1972. Paradoxalmente, houve à esse tempo aumento da concentração de renda e

⁴⁰ Segundo o SIAFI a dívida externa brasileira chegou a US\$ 90 bilhões no fim dos anos 1970.

empobrecimento da classe trabalhadora, realidade produzida por uma política salarial marcada pelo "arrocho salarial" e pela corrosão do valor real da renda pela inflação.

No final dessa década, segundo os indicadores conjunturais do IBGE, a inflação anual chegou a 94,7%; em 1980 já era de aproximadamente 110 %, e em 1983 alcançou o patamar de 200% ao ano. No início dos anos 1980 viu-se na esteira do processo chamado de redemocratização do Brasil um dos piores desempenhos da economia brasileira, refletido em um PIB negativo. O que se repetiu no fim da década de 1980 e começo da década de 1990, no primeiro governo democrático posterior ao golpe militar de 1964. Nos anos 1990 e 2000, viu-se uma trajetória de evolução mais constante para o PIB. Evolução esta que foi mantida ao longo dos oito anos da década de 2000, como se pode constatar no gráfico 2.2. a seguir apresentado

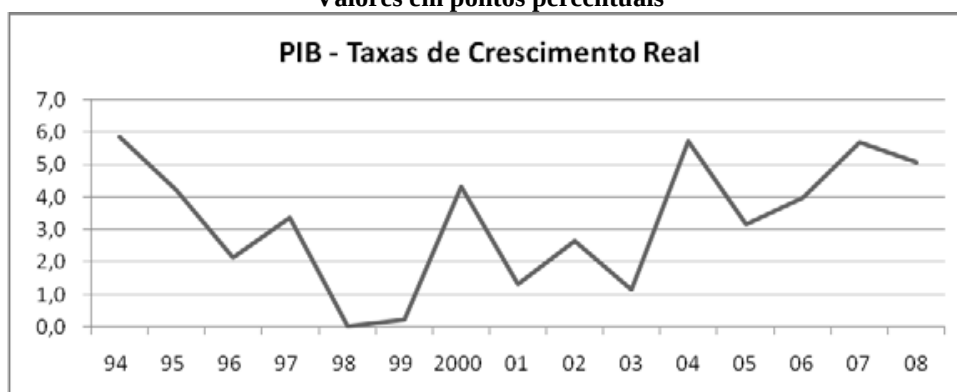
Gráfico 2 - Evolução do PIB brasileiro - 1989 a 2009
Valores em reais (R\$) a preço de janeiro de 2010 (IGP-DI/FGV)



Fonte: IPEADATA

A evolução anual do PIB, expresso em valores monetários, é largamente adotada como o principal indicador para aferir o desempenho econômico de um país, como o Brasil. Todavia, sua taxa de crescimento real mostra-se como um indicador ainda mais efetivo para este fim. Ela é obtida pela comparação entre tudo o que foi produzido (bens e serviços finais) nesse intervalo de tempo com o total do ano anterior. Partindo daí entende-se que as taxas positivas apontam para um crescimento da economia; as nulas revelam estagnação; e as negativas mostram um cenário de recessão. O gráfico 2.3 proporciona uma visão sobre essas variações.

Gráfico 3 – Demonstrativo da variação na Taxa de Crescimento Real do PIB - 1994 a 2008
Valores em pontos percentuais



Fonte: IBGE / Banco Central do Brasil – Indicadores Econômicos.

1994 – 1995: Gov. Itamar; 1996 – 2002: Gov. FHC; 2003 – 2008: Gov. Lula

Analisando o desempenho da economia brasileira por meio deste gráfico é possível perceber que esta apresentou, no período em questão, uma Taxa de Crescimento Real, TCR/PIB, médio de 3,0% ao ano. Todavia, para um período com essa expressiva variação na TCR/PIB, não podem ser desconsideradas as variantes apresentadas nos anos de 1998/1999 e 2004.

O primeiro biênio (1998-1999), como se pode ler na obra *A Economia Brasileira em Perspectiva*, IPEA, (1998) apresentou um cenário de recessão fruto de significativas mudanças na dinâmica econômica brasileira, promovidas por uma conjuntura construída por fatores como: os ajustes macroeconômicos voltados a dar mais liberdade e flexibilidade ao mercado; o impacto das políticas, monetária e cambial, pós-plano real, eminentemente neoliberais; a severa crise do emprego e o choque externo provocado pela crise asiática, que desestabilizou as economias locais por todo o mundo.

O ano de 2004 só encontrou precedente quanto a TCR/PIB no ano de 2000, quando foi apresentada uma variação positiva de quase 6,0 pontos percentuais, o que revela um momento de crescimento da economia brasileira a uma taxa superior ao crescimento da economia mundial, que foi de 5,0%, mas que se mostrou menor que o crescimento médio das principais economias emergentes, na casa dos 10,0 pontos percentuais, no mesmo período.

A principal fonte de expansão da economia brasileira em 2004, segundo estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE⁴¹, foi o crescimento

⁴¹ IBGE, *Sistema de contas nacionais: Brasil*, <http://www.ibge.gov.br>

da economia mundial, que patrocinou o aumento das exportações, tanto nas quantidades exportadas, quanto na elevação dos preços, graças à desvalorização do dólar. Somando-se a isto um bom nível de *superávit primário*⁴², cerca de 5,0% do PIB, e a recuperação gradual do poder aquisitivo dos consumidores, o que também passou a contribuir para o crescimento da atividade econômica.

Segundo o IBGE⁴³, em 2008 o Produto Interno Bruto, a preços correntes, apresentou crescimento acumulado, em termos reais, de 5,01% em relação ao PIB de 2007, atingindo o montante de quase R\$ 2.9 trilhões. Em 2008, o mesmo levantamento mostra que a população residente do país atingiu aproximadamente, 189,6 milhões de habitantes, consolidando assim um PIB *per capita*⁴⁴ de R\$ 15.240 (quinze mil duzentos e quarenta reais). Todos estes números até aqui levantados são discriminados e detalhados na tabela 1.

Tabela 1 – Quadro expositivo acerca do PIB brasileiro – 1996 a 2008
Valores em reais (R\$) a preço corrente e de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV)

Ano	PIB a preços correntes* (R\$)	PIB a preços de Jan 2009 (R\$)	Taxa real de variação (%) TRC				PIB <i>per capita</i>	
			PIB	Agropecuária	Indústria	Serviços	Preços correntes (R\$)	Taxa real de variação (%)
1996	843.965.631	2.613.764.000	2,2	3,0	1,1	2,2	11.813,99	0,6
1997	939.146.617	2.695.287.000	3,4	0,8	4,2	2,6	5.734,20	1,7
1998	979.275.749	2.705.294.000	0,0	3,4	-2,6	1,1	5.890,31	-1,4
1999	1.064.999.712	2.642.948.000	0,3	6,5	-1,9	1,2	6.310,98	-0,7
2000	1.179.482.000	2.572.748.000	4,3	2,7	4,8	3,6	12.032,87	2,8
2001	1.302.136.000	2.573.625.000	1,3	6,1	-0,6	1,9	7.491,21	-0,2
2002	1.477.822.000	2.573.346.000	2,7	6,6	2,1	3,2	8.378,10	1,2
2003	1.699.948.000	2.410.585.000	1,1	5,8	1,3	0,8	9.497,70	-0,3
2004	1.941.498.000	2.516.512.000	5,7	2,3	7,9	5,0	10.691,89	4,2
2005	2.147.239.000	2.626.503.000	3,2	0,3	2,1	3,7	12.837,15	1,7
2006	2.369.797.000	2.849.579.000	4,0	4,5	2,3	4,2	13.162,07	2,5
2007	2.597.611.424	2.972.464.000	5,7	5,9	4,7	5,4	13.722,19	4,3
2008	2.889.000.000	2.972.823.000	5,1	5,8	4,3	4,8	15.240,01	4,0

Fonte: IBGE / Banco Central do Brasil.

Elaboração: SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica – 2009

Serie recalculada sob as bases da nova metodologia*

* A expressão **preço corrente** significa que determinado valor está expresso exatamente com os números que ele tinha na época em que foi registrado.

Uma breve análise sobre esta tabela revela que no período estudado o PIB apresentou uma evolução na Taxa Real de Crescimento (TRC/PIB) de 2,2% em 1996 para 5,1 pontos percentuais em 2008. Valor, aproximadamente, inferior em 30% a evolução do TRC/PIB *per capita*, quando esse indicador marcou um salto de 0,6%

⁴² Segundo AVILA (2005), é o resultado positivo das contas públicas, excluindo a rubrica juros. Esses recursos são usados para o pagamento dos juros da dívida pública e, quando superiores a eles, são usados para a quitação de parte dessas dívidas.

⁴³ *ibid.*

⁴⁴ O PIB *per capita* (por pessoa), também conhecido como renda per capita, é obtido através da divisão do PIB de uma região, pelo seu número de habitantes.

do PIB em 1996 para 4,0% em 2008. Todavia, quando esses dados são confrontados com a baixa variação média anual do PIB, que segundo Pochmann (2010, p.117) foi de 2,3% verifica-se que o modelo econômico brasileiro “[...] teria favorecido o avanço da financeirização da riqueza como medida de compensação à tendência de queda da taxa de lucro do setor produtivo”. (POCHMANN, *apud* SGUISSARDI, 2010).

A leitura feita por Pochmann (2010) apontou para o problema da incapacidade do PIB, enquanto indicador econômico, de expor os níveis de desigualdade na distribuição de renda em uma sociedade tão repleta de contradições como a brasileira. Sociedade esta que não obstante ocupe o posto de 9ª. maior economia global, apresentou em 2009 um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,813; que equivale a 75ª. posição neste ranking entre os 182 países de todo o mundo, ficando atrás de Trinidad e Tobago (64ª.) e Ganda (74ª.).

Por fim, vale comentar que o IBGE⁴⁵ revisou, por meio de um novo sistema de contas nacionais, os números do crescimento econômico do país de 2002 a 2005, fazendo deste modo alterações nos valores conhecidos até então. Esta revisão levou cinco anos para ser concluída, no entanto, sua divulgação trouxe implicações para diversos indicadores da economia brasileira, como é o caso da relação dívida/PIB e o superávit primário.

Pela revisão, a economia brasileira apresentou um crescimento de 26,5% entre 1996 e 2005. A expansão da economia em 2004, por exemplo, saltou de 4,9% para 5,7%. Em 2005, a economia passou a ter um crescimento de 2,9% em vez de 2,3% divulgados anteriormente, como se pode observar na tabela 2.

Tabela 2 – Quadro comparativo entre os valores percentuais de crescimento do PIB brasileiro – 1996 a 2005

Crescimento do PIB no Brasil		
	Série antiga	Série nova
1996	2,7%	2,2%
1997	3,3%	3,4%
1998	0,1%	(sem variação)
1999	0,8%	0,3%
2000	4,4%	4,3%
2001	1,3%	1,3%
2002	1,9%	2,7%
2003	0,5%	1,1%
2004	4,9%	5,7%
2005	2,3%	2,9%

Fonte: IBGE

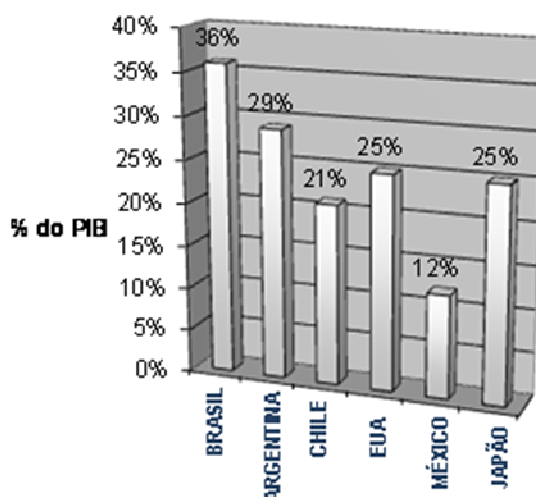
Fonte: IBGE

⁴⁵ *ibid.*

Outro elemento fundamental à compreensão do objeto investigado por esta pesquisa são as contas públicas brasileiras. Todavia, antes de adentrar em suas especificidades, deve ficar claro a compreensão acerca do que vem a ser carga tributária. Assim, por definição, carga tributária ou carga fiscal é a parcela de recursos que o Estado recolhe compulsoriamente das pessoas e empresas, como meio principal para financiar o conjunto das suas atividades.

O gráfico 4 apresenta, em percentual do PIB, um comparativo do quanto representa, em média, a carga tributária para alguns países do mundo. Dentre estes, o Brasil, que ostenta uma das maiores médias correspondentes à carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto, chegando à marca de 36,0% do PIB. Este dado foi confirmado por pesquisa realizada pela Comissão econômica para América Latina e Caribe, CEPAL⁴⁶ e apresentado em um artigo do jornal O Globo⁴⁷, que afirma ser o Brasil o país com a maior carga tributária da toda a América Latina. A Argentina foi classificada, nesse documento como a segunda maior carga tributária, comprometendo 29,0% do seu PIB, valor que no Chile chega a 21,0% do seu PIB.

Gráfico 4 – Média da Carga Tributária comparada em percentual do PIB



Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) e TCU.

Jiménez e Sabaini (2009) ressaltam ainda que entre os anos de 1990 e 1995 a carga tributária média na região era de 15% do PIB. Contudo, este documento

⁴⁶ Balanço preliminar das economias da América Latina e do Caribe (JIMÉNEZ; SABAINI, 2009).

⁴⁷ Brasil tem maior carga tributária da América Latina, diz CEPAL, Matéria do caderno de Economia do Jornal o Globo, em sua versão digital, encontrada em: < <http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/05/19> >

mostrou que esta média saltou para 20% do PIB entre 2005 e 2008. Portanto um crescimento de cinco pontos percentuais em pouco mais de 10 anos. Para estes pesquisadores o incremento na carga tributária foi resultado de um maior dinamismo na América Latina, produzindo nos países com maior pressão tributária (maiores arrecadadores), uma menor dependência dos recursos externos.

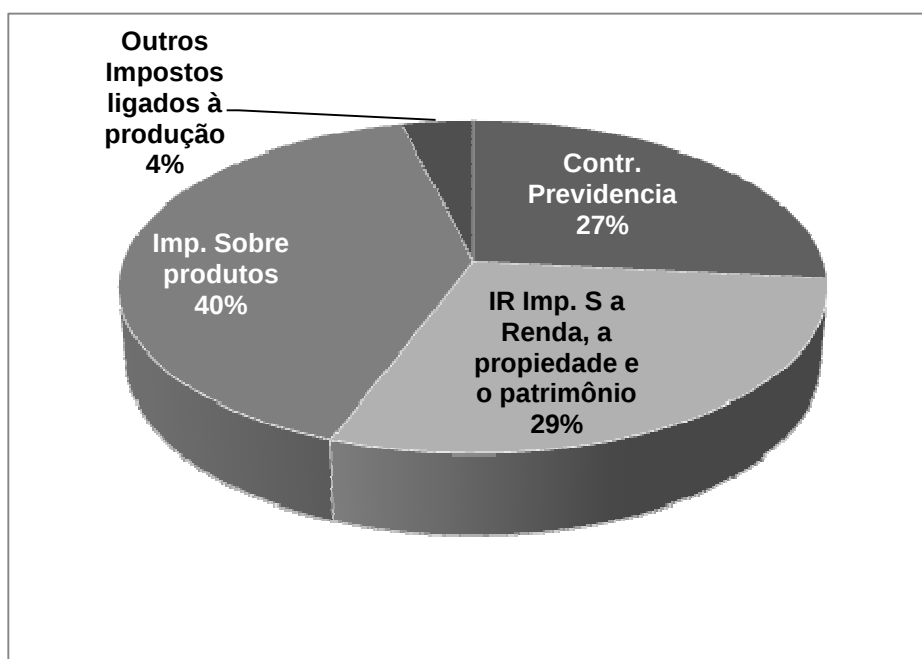
A conclusão de Jiménez e Sabaini (2009) é que, pelas razões acima expostas, países como o Brasil e a Argentina estão menos vulneráveis e expostos a crises internacionais, mostrando uma “capacidade de resposta” mais efetiva, graças à maior maturidade de suas políticas macroeconômicas e a saúde de suas finanças públicas. Entretanto, há alguns pontos que demanda uma maior atenção por parte dessa análise.

Como a compreensão de que, não obstante o arrefecimento da hegemonia financeira das grandes potências, como é o caso da atenuação da pujança macroeconômicas dos EUA e do fortalecimento da China, tornando o mundo mais multipolar, de fato, ainda não existe essa independência dos movimentos e crises dos recursos internacionais. Assim como, deve ficar claro que nessa conjuntura resultante do modo de produção inerente a este “novo imperialismo” (HARVEY, 2004) as ditas, políticas públicas voltadas a minorar o problema da elevada capacidade ociosa de consumo, não são, por si só, suficientes a ponto de representarem uma saída das crises inerentes a esta realidade estrutural que as produz.

Retornando as particularidades da realidade macroeconômica brasileira, sabe-se que costumeiramente, adota-se na maioria dos cálculos realizados, o modelo *carga tributária bruta*. Posto, que este critério mostra-se mais confiável por basear-se em um coeficiente construído a partir da relação entre o montante total da receita de natureza tributária arrecadada (arrecadação tributária bruta), de um determinado período, e o resultado do Produto Interno Bruto nesse mesmo momento (WASILEWSKI, 2003).

Considera-se, deste modo, para o cálculo da carga tributária bruta, além dos impostos, taxas e contribuições de melhoria, outras espécies tributárias como: as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais e econômicas, como também, as contribuições para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o FGTS, que refletem todo o ônus imposto pelo Estado ao contribuinte, quer seja em sua renda, propriedade ou capital. Como se pode ver no gráfico 5, que é apresentado na sequência.

Gráfico 5 – Composição da carga tributária Bruta brasileira em percentual do PIB em 2007



Fonte: IBGE e Coordenação de Finanças públicas do IPEA.

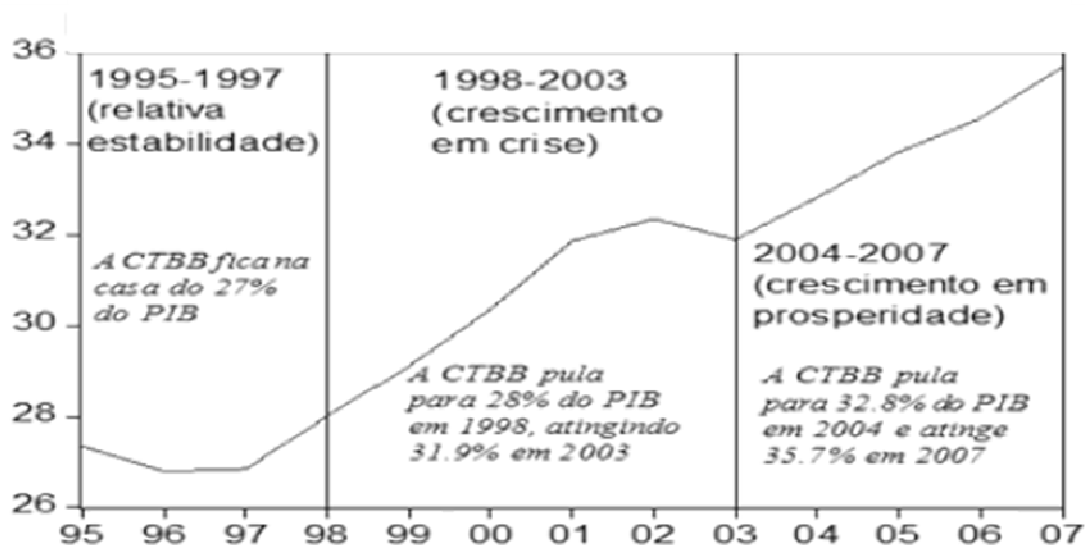
Segundo estudo do IPEA, intitulado, *Justiça Tributária, iniquidades e desafios* (2008)⁴⁸, o crescimento dessa carga no período entre 1998 e 2002 foi de 5,0% do PIB, dos quais 1,3% foram impostos indiretos⁴⁹, 0,7% foram contribuições previdenciárias e 3,2% do PIB foram impostos sobre a renda, a propriedade e o patrimônio. No período de 2003 a 2007, o crescimento da carga foi de 3,3% do PIB, dos quais 0,6% foram impostos indiretos, 1,0% foram contribuições previdenciárias e 1,4% foram impostos sobre a renda, a propriedade e o patrimônio.

Por fim, este documento mostra que o crescimento da carga no período que compreendeu os anos entre 1995 e 2007 foi de 8,5% do PIB, dos quais 1,6% foram impostos indiretos, 1,8% foram contribuições previdenciárias e 5,0% foram impostos sobre a renda, a propriedade e o patrimônio. Esta escalada da carga tributária bruta brasileira pode ser observada no gráfico 6.

⁴⁸ O documento "Justiça Tributária: Iniquidades e Desafios," visa fornecer subsídios levantados em análise inédita e pontos a serem atacados pela reforma tributária do país. Segundo Márcio Pochmann, presidente do IPEA, o peso dos impostos sobre a renda, a propriedade e o capital, subiu consideravelmente entre 1995 e 2007, no Brasil, em detrimento dos impostos indiretos. No quadro apresentado pelo estudo, destacam-se dois pontos: a desigualdade da distribuição da riqueza e a situação de injustiça tributária.

⁴⁹ São aqueles que têm seus valores embutidos no preço da transação. Um exemplo é o ICMS. (FÜHER, 1998)

Gráfico 6 – Evolução da carga tributária bruta brasileira, CTBB, em percentual do PIB



Fonte: IBGE e Coordenação de Finanças públicas do IPEA.

Em conformidade com as informações oficiais geradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Carga Tributária Bruta, CTB, representou 35,8% do Produto Interno Bruto brasileiro de 2008, e não os 36,2% do PIB, como estimou o IPEA⁵⁰, sendo que este montante é distribuído entre os entes federados da seguinte forma: À União cabem 65% de todos os tributos arrecadados, aos estados membros são repassados 25% de desta carga tributária, sendo 10% desse montante a cota parte dos municípios, obrigando a União a complementar em até 90% os seus orçamentos.

Outro elemento de análise basilar a esta pesquisa é o juízo analítico acerca da composição e evolução da Receita da União⁵¹ para o período investigado, devendo ficar clara a sua definição. É importante que se diga que há diferentes conceitos sobre receita, que aqui serão abordados, sendo o primeiro deles a receita sob o enfoque patrimonial:

De acordo com a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.121, de 28 de março de 2008, que dispõe sobre a estrutura conceitual para a elaboração e apresentação das demonstrações contábeis, *receitas são aumentos nos benefícios econômicos durante o período contábil sob a forma de entrada de recursos ou aumento de ativos ou diminuição de passivos, que resultem em aumento do patrimônio líquido e que não sejam provenientes de aporte dos proprietários da entidade.* (BRASIL, 2008, p. 16, grifos do autor)

⁵⁰ Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil. n. 22. Jun 2009. p. 3. http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/comunicado_da_presidencia_n22.pdf

⁵¹ Manual de receita nacional (2008)

Contudo, o conceito mais caro a esta pesquisa é o da receita sob o enfoque orçamentário, ou seja: a obrigatoriedade do lançamento anual, unitário e universal⁵² de “[...] todos os ingressos disponíveis para cobertura das despesas orçamentárias e operações que, mesmo não havendo ingresso de recursos, financiam despesas orçamentárias”. (BRASIL, 2008, p.21) O que, por exemplo, se dá por força de lei⁵³, nos casos de operações de crédito, que devem ser lançadas no orçamento. Operações estas que posteriormente serão tratadas nesta pesquisa como receitas e despesa de capital.

Há, todavia, uma codificação acerca da natureza da receita e despesa orçamentária que deve ser aclarada. Sua base legal e metodológica encontra-se no parágrafo 1º do artigo 8º da Lei nº 4.320 de 1964 que define que os itens da discriminação da receita, mencionados no seu artigo 11, serão identificados por números de código decimal. Convencionou-se denominar este de o código identificador da natureza de receita.

Esse código busca classificar a receita identificando a origem do recurso, ou fonte, segundo seu fato gerador⁵⁴. Dessa forma, as naturezas de receitas orçamentárias procuram refletir o fato gerador que ocasionou a entrada dos recursos aos cofres públicos. Portanto, a função do código identificador da natureza de receita é “promover a identificação dos ingressos aos cofres públicos”. (BRASIL, 2008, p.28).

O imperativo de uma atualização e desenvolvimento constante na identificação do ingresso de receitas aos cofres públicos, fez com que o código identificador da natureza de receita fosse dividido em níveis. Dentre estes desmembramentos o nível mais importante a essa pesquisa é o 1º Nível – Categoria Econômica, que segundo o Manual de receita nacional (2008) é “[...] utilizado para mensurar o impacto das decisões do Governo na economia nacional (formação de capital, custeio, investimentos etc.)”.

A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 11, classifica a receita orçamentária em duas categorias econômicas, a saber: *receitas correntes* e *receitas de capital*. Esta classificação, assim como a definição sobre o que vem a ser cada uma dessas

⁵² Segundo artigo 6º da Lei nº 4.320/64, o princípio da universalidade do orçamento, complementa-se pela regra do *orçamento bruto*, como se pode ler: “Art. 6º. Todas as receitas e despesas constarão da lei de orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.”

⁵³ O artigo 3º da Lei nº 4.320/64 Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

⁵⁴ **Fato Gerador** é a situação concreta, localizada no tempo e no espaço, que gera ou cria a obrigação tributária. Por exemplo a compra de um bem ou uma relação trabalhista.

categorias de receita encontra-se expressa na própria letra da lei, como pode ser lido na seqüência:

Art. 11 - A **receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas**: Receitas Correntes e Receitas de Capital. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982) § 1º - São **Receitas Correntes** as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982) § 2º - São **Receitas de Capital** as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982) (BRASIL, 1964, grifos nossos)

Outro significado sobre o que vem a ser essas categorias econômicas encontra-se na contabilidade pública, de onde Piscitelli (2009, p. 117) as define: *Receitas correntes*, essencialmente originada de terceiros, são entendidas como fatores modificativos aumentativos, ou seja, são para a contabilidade, as receitas propriamente ditas. Por seu turno, as *receitas de capital* provem diretamente do patrimônio da União, logo são receitas por mutação patrimonial, advindas de fatos contábeis de caráter permutativo.

Disto se conclui que “[...] grande parte das receitas chamadas de capital não é passível de aplicação em atividades definidas pelos governantes, ou seja, elas já nascem vinculadas a uma mutação patrimonial e não devem ser considerados na análise de execução orçamentária anual”. (AMARAL, 2003, p. 62). Assim, nos valores relativos a essa receita, apresentados na tabela 3, não são incluídos os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública. Por se tratar apenas uma permuta, não servem efetivamente a execução orçamentária ou a implementação de políticas públicas.

Tabela 3 – Evolução da Receita da União frente ao PIB – 1996 a 2008
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV)

Ano	PIB a preços atualizados	Receita corrente realizada	Receita de capital realizada	Total das receitas da União*	% PIB
1996	2.613.764	480.726	101.609	582.336	22,29
1997	2.695.287	497.863	307.272	805.136	29,87
1998	2.705.294	548.063	83.584	631.648	23,35
1999	2.642.948	535.392	94.398	629.791	23,83
2000	2.572.748	545.101	122.780	667.882	25,96
2001	2.573.625	566.061	157.567	723.629	28,12

Ano	PIB a preços atualizados	Receita corrente realizada	Receita de capital realizada	Total das receitas da União*	% PIB
2002	2.573.346	591.167	238.544	829.711	32,25
2003	2.410.585	539.521	201.811	741.333	30,75
2004	2.516.512	578.021	131.156	709.177	28,18
2005	2.626.503	638.366	153.334	791.701	30,14
2006	2.849.579	695.032	235.894	930.927	32,67
2007	2.972.464	746.081	233.199	979.280	32,95
2008	2.972.823	768.266	221.197	989.464	33,28

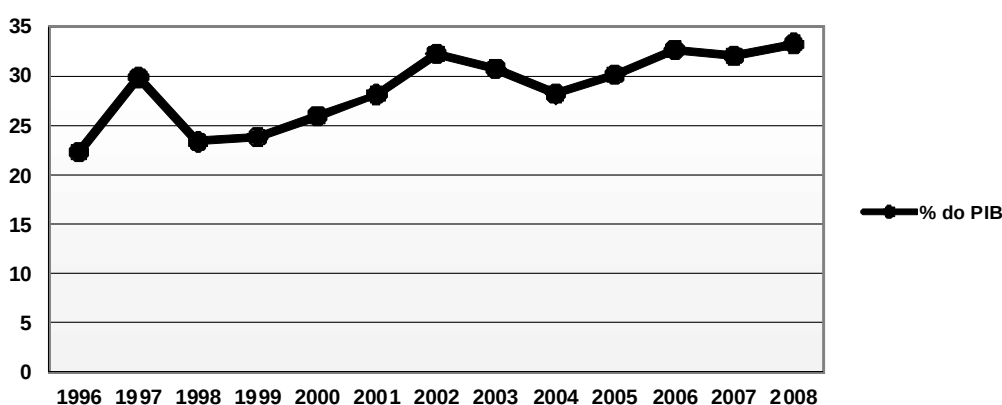
Fonte: IPEA, SIAFI - STN/CCONT/GEINC; IBGE e TCU.

Cálculos feitos com PIB a preços corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

* Excetuadas as operações de Crédito e Refinanciamento da dívida pública. Este total das receitas também pode ser chamado de Fundo Público Federal, FPF.

Constata-se segundo a tabela 3 que no ano de 2008 o total da receita da União atingir a sua pontuação percentual máxima, 33,28% em relação ao PIB, sendo o valor médio do período de 28,74% do Produto Interno Bruto. Sendo que, em média 50,90% do total desse resultado é composto pela receita corrente realizada. A evolução do total da receita da União expresso em percentual do PIB pode ser visualizada no gráfico 7.

Gráfico 7 – Demonstrativo da Evolução do Total da Receita da União em percentual do PIB – 1996 a 2008



Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e TCU.

1996 – 2002: Gov. FHC; 2003 – 2008: Gov. Lula

De acordo com este gráfico, a evolução do total da receita da União, não obstante a um período de oscilação e queda ocorrido entre 1997 e 1998 mostra, a partir deste ano, um movimento ascendente promovido pelo crescimento da economia brasileira, somado ao desenvolvimento da capacidade arrecadatória do Estado. Tal incremento na arrecadação pode ser acompanhado na tabela 4:

Tabela 4 – Percentual da Receita Total de Impostos para a constituição do Fundo Público Federal (FPF) – 1996 a 2008

Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV)

Ano	Total das receitas do FPF* (A)	Receita Total de Impostos *(B)	% B/A	Receita Total de Impostos em % P/B
1996	582.336	170.900	28,19	6,28
1997	805.136	173.353	20,68	6,18
1998	631.648	193.260	29,39	6,86
1999	629.791	190.935	29,12	6,94
2000	667.882	176.820	25,43	6,60
2001	723.629	186.557	24,79	6,96
2002	829.711	193.545	22,40	7,22
2003	741.333	168.284	21,80	6,70
2004	709.177	171.833	23,27	6,56
2005	791.701	195.405	23,70	7,15
2006	930.927	209.976	21,66	7,08
2007	979.280	235.283	23,07	7,60
2008	989.464	268.756	26,09	8,68

Fonte: IPEA, SIAFI - STN/CCONT/GEINC e TCU.

*** Excluídas as operações intra-orçamentárias**

Contudo, antes de examinar a tabela acima, é importante relembrar, como já foi anteriormente comentado, que a subcategoria *receita total de impostos*, enquanto elemento constituinte da categoria econômica *receita corrente*, advêm da arrecadação nacional do conjunto de todos os tributos. Assim, é necessário deixar claro o que são tributos.

Por força da definição que parte de lei especial, Código Tributário Nacional - CTN⁵⁵ tributos são todas as obrigações impostas pelo Estado às pessoas físicas e jurídicas de recolher (pagar) compulsoriamente quantia em dinheiro, ou em valor equivalente, a partir de um fato regular ocorrido, como por exemplo, pagar o IPTU por conta da propriedade de um imóvel.

Segundo Maximilianus (2004, p. 35) os tributos formam a receita da União, Estados e Municípios, sendo qualificados “[...] pelo fato que lhes da origem” como: impostos, taxas, contribuições e empréstimo compulsórios. Eles podem ser diretos ou indiretos. No primeiro caso, são os contribuintes que devem arcar com a

⁵⁵ O Código Tributário Nacional, Lei nº 5. 172, de 25 de Outubro de 1966, no art. 3º, define tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

contribuição, como ocorre no Imposto de Renda. Já os indiretos incidem sobre o preço das mercadorias e serviços, como é o caso do COFINS⁵⁶.

Vale destacar que os tributos nunca podem ser aplicados como medidas repressivas, ou seja, obrigações que resultem de aplicação de pena ou sanção. Um bom exemplo para aclarar esta diferença é o IPVA recolhido por um proprietário de veículo automotor que é por natureza um tributo, portanto, distinto da multa, uma sanção cobrada ao condutor de automóvel que comete infração de trânsito.

Dentre os tributos destacam-se os impostos, pelo peso de sua representatividade frente à constituição da receita estatal, esses são definidos pelos artigos 145 da Constituição Federal de 1988 e 5º. do CTN. Logo, impostos⁵⁷ são tributos de caráter genérico cuja obrigação tem por *fato gerador* (que lhes dá origem) uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

Como explica Maximilianus, (2004, p. 36) “[...] é o tributo cuja obrigação tem por fator gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Ou seja, “[...] o imposto é simplesmente exigido, sem contraprestação e sem indicação prévias sobre sua destinação”.

Os impostos, portanto, se caracterizam por serem de cobrança compulsória e por não darem um retorno ao contribuinte sobre o fato gerador. Por exemplo, um imposto sobre propriedade de um automóvel não necessariamente será revertido em melhorias das condições das vias urbanas ou rodovias.

Pois bem, nesse montante constata-se que a receita total de impostos, apresentada na tabela 4, se destaca dentre os demais elementos que compõem a receita global do Fundo Público Federal, sendo a mais expressiva das fontes de receita para a formação desse fundo. Condição que fica evidente graças a uma significativa participação desse elemento da ordem média de 24,59% no universo dos componentes do FPF.

Nesse sentido, segundo a *Análise da Arrecadação das Receitas Federais* de dezembro de 2008, os tributos que ofereceram melhor desempenho no acumulado do ano de 2008 foram: o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, IRPJ e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, CSLL. Seu crescimento nominal foi de R\$ 12,9

⁵⁶ **COFINS** – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar 70 de 30/12/1991.

⁵⁷ Os principais Tipos de Impostos estão dispostos em ANEXOS, Anexos 04. Onde são subdivididos por competência de instituição e arrecadação e pelo fato gerador.

bilhões (19,75%) e R\$ 8,5 bilhões (25,56%), respectivamente, em relação ao ano de 2007.

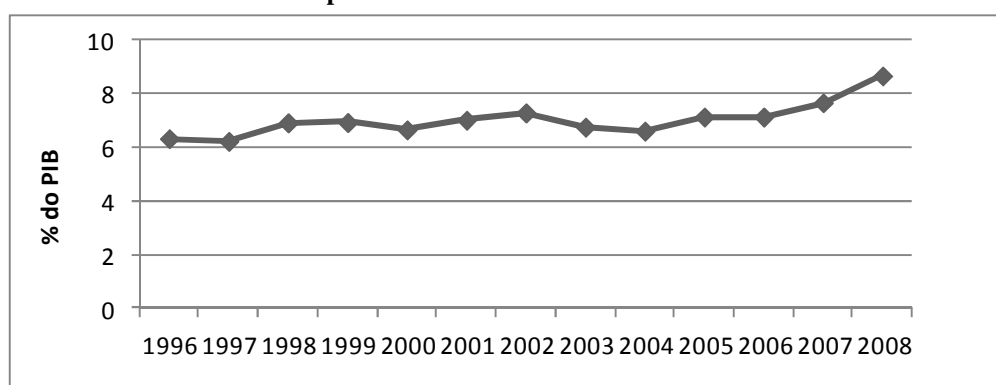
Segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB⁵⁸, este desempenho, ocorrido notadamente entre janeiro e setembro de 2008, foi resultado da lucratividade de diversos setores da Indústria nacional, como o de combustíveis, serviços financeiros, automotivo e metalurgia, que ganharam mais evidência neste cenário.

Adotando-se como deflator o IGP-DI/FGV a preço de janeiro de 2009, constatou-se que no exercício de 2008 o total arrecadado dos tributos federais, incluídos no cálculo da carga tributária nacional, alcançou um aumento de 6,81%, em relação ao ano fiscal de 2007, enquanto que no mesmo período, o crescimento real do PIB foi de aproximadamente 5,1%. Assim, em razão da maior proporção da variação real da arrecadação dessa receita, o total das receitas do FPF avançou de 36,18% do PIB em 2007 para 37,25% em 2008, significando uma variação positiva de 1,07 pontos percentuais no período.

Por seu turno, a receita total de impostos que representa, em média, 24,58% do valor global das receitas do FPF, neste ano de 2008 cresceu 3,84% a mais que o conjunto da carga tributária nacional. No período examinado por esta pesquisa, seu valor médio foi de 6,98% do PIB.

O incremento dessa receita, mesmo com o aumento da renúncia de receitas tributárias federais em 2008, pode ser visto no gráfico 8, que esboça, em valores percentuais, a trajetória ascendente da receita total de impostos frente ao PIB.

Gráfico 8 – Evolução da Receita Total de Impostos em percentual do PIB – 1996 a 2008



Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e TCU.
1996 – 2002: Gov. FHC; 2003 – 2008: Gov. Lula

⁵⁸ Segundo dados do documento: *Análise da Arrecadação das Receitas Federais – SRFB*, de dezembro de 2008

Este incremento deu-se de um modo equilibrado e quase constante, todavia, a partir do ano de 2004 nota-se um movimento de aceleração na composição desta receita, movimento esse que se acentua ainda mais em 2006 e 2007, atingindo seu valor máximo em 2008, com 8,68% do PIB. Portanto, no segundo governo do presidente Lula, foi recorde a arrecadação de impostos.

A União, depois de ter consolidado o devido fluxo previsto de ingresso de recursos, na forma de receitas realizadas, tratará de programar, elaborar e executar seus gastos, na forma prevista em lei⁵⁹, por meio do Orçamento Geral da União, instrumento que determinará como os meios e o método para o adimplemento das despesas de um ano fiscal.

O artigo 2º da Lei nº 4.320 de 1964 estabelece: “A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”.

A Lei supra-referida dispõe, em seus artigos 12 e 13, sobre a existência de duas modalidades de despesas, classificando-as em duas categorias econômicas: *Despesas correntes* e *despesas de capital*. Segundo Amaral, (2003, p. 64) aquelas são destinadas ao:

[...] pagamento de pessoal ativo (civil e militar), aquisição de material de consumo, pagamento de serviços de terceiros (pessoas físicas e jurídicas), pagamentos de encargos diversos, pagamento de subvenções sociais e econômicas, pagamento de inativos, pagamento de pensionistas, pagamento de salário-família e abono familiar, pagamento de juros e encargos da dívida pública, contribuição de previdência social e outras.

Ao passo que as *despesas de capital* são reservadas à realização de investimentos estruturais e financeiros, além de transferência de capital, como se pode observar no já citado artigo 13 da Lei nº 4.320 de 1964, apresentado no quadro demonstrativo abaixo:

Quadro 1 – Demonstrativo de Especificação da despesa de capital

INVESTIMENTOS
• Obras Públicas. • Serviços em Regime de Programação Especial. • Equipamentos e Instalações. • Material Permanente.

⁵⁹ Lei nº 4.320/64 Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

PARTICIPAÇÃO EM CONSTITUIÇÃO OU AUMENTO DE CAPITAL DE EMPRESAS OU ENTIDADES INDUSTRIAIS OU AGRÍCOLAS.

INVERSÕES FINANCEIRAS

- Aquisição de Imóveis.
- Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras.
- Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento.
- Constituição de Fundos Rotativos.
- Concessão de Empréstimos.
- Diversas Inversões Financeiras.

TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

- Amortização da Dívida Pública.
- Auxílios para Obras Públicas.
- Auxílios para Equipamentos e Instalações.
- Auxílios para Inversões Financeiras.
- Outras Contribuições.

Fonte: Lei nº 4.320/64; art. 13.

A tabela 5 apresenta o total realizado das despesas da União utilizando recursos do FPF no período que compreende os anos de 1996 a 2008.

Tabela 5 – Evolução das Despesas da União frente ao PIB – 1996 a 2008
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV)

Ano	Despesa corrente realizada	Despesas de capital realizada	Despesas financeiras da União*	% PIB	Total das Despesas da União*	% PIB
1996	473.213	79.752	81.165	3,22	552.965	21,16
1997	489.614	241.996	97.688	3,62	731.610	27,14
1998	548.325	286.345	151.385	5,60	834.670	30,85
1999	564.123	224.719	178.599	6,76	793.044	30,03
2000	542.940	142.075	179.068	6,96	685.015	26,62
2001	577.987	176.434	210.723	8,19	754.421	29,31
2002	587.814	173.401	214.619	8,34	754.421	29,32
2003	542.049	154.521	204.390	8,48	761.215	31,58
2004	567.486	134.287	187.754	7,46	695.570	27,66
2005	631.530	107.644	168.826	6,43	739.174	28,14
2006	755.011	200.160	324.631	11,39	755.171	26,50
2007	748.764	152.019	269.004	9,05	900.783	30,30
2008	726.944	243.390	286.944	9,65	970.334	32,64

Fonte: IPEA, SIAFI - STN/CCONT/GEINC e TCU.

* Entenda-se como incluídos a soma, todos os valores relativos à amortização e ao refinanciamento da dívida pública.

A leitura da tabela acima permite observar dois aspectos sobre estas contas públicas. O primeiro trata do total das despesas da União, utilizando o FPF, que atingiu, no ano de 2008, o percentual máximo de 32,64% em relação ao PIB. Sua média, durante esses anos, revela um comprometimento financeiro que varia entre 21% a 32% do PIB, aproximadamente.

Nominalmente, o valor mais elevado dessa série histórica de despesas encontra-se no ano de 2008, quando se atingiu a cifras de mais de R\$ 970 milhões, destinados ao pagamento das despesas da União. Todavia, de 2006 a 2008 nota-se um decréscimo nestes valores.

O segundo aspecto, diz respeito à relação entre as despesas financeiras da União e o total de despesas, questão essa que merece uma análise mais detalhada. Contudo, antes de se discutir a relação acima mencionada e desenvolver ponderações sobre ela, deve-se compreender o que vem a ser despesa financeira da União.

Entende-se que, descontadas as despesas destinadas à manutenção da burocracia federal, surgem duas modalidades de gastos, classificados como: *despesas não-financeiras* e as *despesas financeiras*. Segundo Amaral (2003, p. 64), enquanto estas⁶⁰ são compostas por valores destinados ao pagamento de “[...] juros e encargos das dívidas interna e externa e amortização das dívidas interna e externa”, àquelas, enquanto vertente econômica dos gastos do FPF “[...] referem-se a pagamento de pessoal, encargos sociais, custeio de capital, responsáveis por desenvolver as atividades do governo federal, incluindo as que se destinam às áreas sociais, como educação [...]”.

Dito isto, fica explícito na tabela 5 o embate a partir do qual se busca estabelecer as prioridades para os gastos do Fundo Público Federal, direcionando assim as ações do poder executivo federal. Deste modo, como bem lembra Chauí (1999), o embate pela gestão desse fundo, enquanto luta política da sociedade de classes contemporânea, revela a priorização da vertente econômica do FPF em detrimento da efetivação de financiamento para as ações próprias ao campo social do governo federal.

A afirmação feita anteriormente sustenta-se no fato de ser da ordem de 18,03% do PIB, o comprometimento médio da União com suas despesas financeiras entre 1996 e 2008. Logo, se para o mesmo período, o total das despesas da União, conforme o que foi apresentado na tabela 2.5 foi em média de 28,56% do PIB, conclui-se que para o período estudado só as despesas financeiras da União representam em média, mais da metade (cerca de 63 %) do total das despesas da União.

⁶⁰ Deve ficar bem claro, segundo explica Amaral (2003, p.68-71), que as despesas financeiras são formadas pela soma de valores que compõem tanto as despesas correntes (pagamento de juros e encargos), quanto por valores que constituem as despesas de capital (pagamento de amortização de dívidas). Portanto, há de se ter cuidado para evitar a dupla contagem desses valores.

Conclui-se, portanto, a partir da análise dos gastos do FPF, que durante o período que compreendeu os anos de 1996 a 2008 foi apresentada expressiva preferência à cobertura das despesas financeiras da União, evidenciando, como já comentado, a elevada priorização da vertente econômica do FPF, em face das despesas com as ações na área social.

Segundo entende Amaral (2003, p. 70-71), em uma conjuntura de “mundialização do capital”, esta priorização da vertente econômica do FPF aponta para ações vinculadas às orientações pós-crise do Estado desenvolvimentista brasileiro. Nesse contexto, instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a exigir do Estado brasileiro “[...] o pagamento em dia das obrigações relacionadas ao capital financeiro,” como juros e encargos da dívida externa, junto aos seus credores. Sendo o custo com ações na área social considerado de menor importância por essas agências.

Essa cobrança, que vinha sendo repetida desde a crise financeira da década de 1970, se intensificou, ainda mais, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, marcado por uma “[...] lenta e gradual transferência de recursos da área social para a financeira e, em especial, os da educação e cultura foram decrescentes”. (AMARAL, 2003, p. 71).

Após a anulação da *âncora cambial*⁶¹ em 1998, tal transferência passou a acontecer mais significativamente, gerada por um acordo formalizado entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional. No relatório: *O Impacto do FMI na educação brasileira* (1999, p. 13-14) elaborado pela Campanha Nacional pelo Desenvolvimento à Educação – CNDE se pode ler sobre este acordo que, sob o pretexto de garantir o ajuste fiscal, na verdade buscava o pagamento dos juros relativos à dívida pública brasileira:

O acordo firmado com o FMI em 1998, por outro lado, coloca ênfase no chamado ajuste fiscal. No contexto atual, o ajuste fiscal tem um sentido diferente do que teve ao longo dos anos 80, em nenhum dos casos se

⁶¹ Segundo Maria Luiza Falcão Silva (2000, p. 4), assim como no Brasil, em outros países da América Latina, a criação da *âncora cambial*, nos anos 1990, marcou um novo momento econômico para esta região. Criada no Brasil em 1994 como elemento central do *Plano Real*, foi implantada como medida contra processos inflacionários crônicos, lastreando a dívida interna, até então em moeda doméstica, em moeda internacional (dólar americano). Contudo, a *âncora cambial* mostrou-se uma má política financeira, pois ao indexar 40 % da dívida interna ao dólar criou dois grandes problemas: a vulnerabilidade da dívida interna frente a crises externas. E a insolvência desta dívida, que se tornara difícil de ser paga, como de fato ocorreu no fim do primeiro mandato de FHC, como lembra Kanitz (2009), “este lastro mostrou-se um grande problema”. Com a quebra da âncora cambial, ocorrida em 1998, a crise externa não mais afetaria tão severamente a dívida interna, através desse instrumento econômico.

tratando efetivamente de um equilíbrio das contas públicas [...] Nos anos 90 [...] amplia a preocupação com os pagamentos dos encargos da dívida pública que beira os limites do inadiministrável quanto a prazos, juros e demais condições, devendo as taxas de juros serem garantidas em qualquer hipótese, já que a dívida pública interna se transformara em valioso espaço de valorização dos capitais internacionais que aqui aportaram.

Lembra Amaral (2003, p. 70), que para assegurar a pontualidade destes pagamentos junto a seus credores internacionais, agências estrangeiras avaliadoras do mercado financeiro como a *Moody's Investors Service*⁶² ameaçavam colocar o Brasil em risco de ser rebaixado em suas avaliações econômico-financeiras. Tal ameaça se concretizada, era o suficiente para apavorar o Governo, mais especialmente o Ministério da Fazenda, devido a sua capacidade de provocar a saída das divisas (dólares, euros, etc.) dos investidores estrangeiros. O que em última análise desestabilizaria a economia local.

Ademais, é importante que seja formada a consciência de que existiu, ao longo dos anos 1990, principalmente, uma ideologização apologética da priorização da vertente econômica do FPF, mascarando sua real motivação através da justificativa de ser a opção pela priorização das despesas financeiras um esforço para se assegurar, por meio de ajustes fiscais, a estabilidade econômica. Situação esta claramente perceptível no governo Fernando Henrique Cardoso, que, como lembra Amaral (2003, p. 70), promoveu sob esta justificativa, uma lenta e gradual transferência de recursos da área social para a financeira.

Este discurso baseado no ajuste fiscal, ou seja, na busca pelo equilíbrio das contas públicas, primordialmente o pagamento dos encargos das dívidas públicas internas e externas, vista como lastro para o capital internacional que por aqui passava, pode ser encontrado em documentos oficiais como o acordo firmado entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional, FMI, após a quebra da supra mencionada âncora cambial em 1998.

Documentos como o acima mencionado, assim como outros de semelhante teor, defendem que qualquer aumento nos gastos públicos, que não vise o equilíbrio fiscal, contribui diretamente para a insegurança econômica e, colateralmente, promovem o indesejado aumento da carga tributária, como se pode ler no trecho abaixo transcrito:

⁶² <http://www.moody.com/cust/default.asp>

Em 14 anos, **entre 1991 e 2005, o gasto primário do Governo Central aumentou de 14% para 23% do Produto Interno Bruto (PIB)** no Brasil. Apesar desse crescimento de quase 10 pontos percentuais (p.p.) do PIB, **o esforço de equilíbrio fiscal aumentou a partir de 1999**. Nos últimos dez anos, é possível identificar **dois pontos de inflexão na evolução da política fiscal**. O **primeiro** deles foi em **1999, quando o governo brasileiro começou sistematicamente a gerar resultados primários superavitários** que foram mantidos e ampliados no governo atual. O **segundo** ponto de inflexão começa em **2004, quando se encerra um ciclo de aumento contínuo da razão dívida pública/PIB desde 1994** que decorreu, em parte, de ajustes patrimoniais efetuados ao longo da segunda metade dos anos 1990 pelo governo anterior.

Apesar do maior esforço fiscal do governo federal na geração de superávit primário desde 1999 e da melhora recente no perfil e no custo da dívida pública, o aumento do gasto público nos últimos 15 anos tem ocasionado um aumento indesejado da carga tributária, que já alcança a cifra de 37% do PIB. Esse valor é claramente muito elevado para um país com o nosso nível de riqueza. O mais grave é que todo esse aumento da carga impositiva não tem gerado maior investimento público. **Se os investimentos não aumentam, para onde está indo o crescimento da despesa observado nos últimos 10 a 15 anos? [...]**. (2006, p. 89, grifos nossos).

Ainda analisando os dados da tabela 5, é importante esclarecer que a partir de 2006, portanto no primeiro mandato do governo Lula, os valores do FPF destinados ao custeio das despesas financeiras sofreram uma leve redução nominal (em reais) assim como em pontos percentuais do PIB, passando de R\$ 324.631 bilhões (11,39% do PIB) em 2006, portanto, o mais elevado valor da série histórica, para quase R\$ 287 bilhões (9,65% do PIB) em 2008.

Dentro desse mesmo esforço analítico deve-se examinar a próxima tabela 6, que através de um quadro comparativo, explicita ainda mais a opção pela priorização das despesas com pagamento de encargos e juros das dívidas daqueles credores, frente às demais áreas de atuação do governo federal ao longo dos anos 2000, como as já citadas atividades financiadas pelos gastos sociais, como: segurança pública, assistência social, saúde e educação, qualificadas como despesas não-financeiras.

Importa dizer também que tais números relativos aos gastos públicos apresentados na tabela 6, foram, em princípio, levantados a partir do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, SIAFI, conjuntamente ao Balanço Geral da União e as respectivas Execuções Orçamentárias Federais às quais estão subordinados.

Pretendeu-se assim, com a expansão do universo dessa base de informações oferecer uma maior consistência e confiabilidade a estes dados, posto que o manuseio destes valores gastos com programas sociais demandam, como se sabe,

uma grande atenção, pois, por conta de sua complexibilidade, é significativa a chance de que se faça a dupla contagem dessas importâncias.

Por tudo isso até aqui exposto, se assevera que todos os números apresentados nesta tabela 6 receberam o tratamento condizente ao que foi acima explanado, a fim de proporcionar consistência e confiabilidade a estes dados.

Tabela 6 – Comparativo das Despesas da União por área de atuação – 2000 a 2008
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV)

Ano	Despesas financeiras da União	Área: Segurança Pública	Área: Assistência Social	Área: Saúde	Área: Educação
2000	179.068	4.918	9.981	45.550	23.056
2001	210.723	5.302	10.787	48.121	22.875
2002	214.619	3.950	11.683	45.624	22.927
2003	204.390	3.513	12.295	39.695	20.083
2004	187.754	3.696	18.513	44.032	18.756
2005	168.826	3.018	19.919	45.976	19.746
2006	324.631	4.273	26.697	49.224	24.581
2007	269.004	4.824	29.055	46.483	24.440
2008	286.944	5.220	30.364	46.236	28.251

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e STN/COREM/GEREM.

Asseveramos que todos os valores apresentados nessa tabela, referentes a essas despesas e suas rubricas, aqui destacadas por Áreas como: Segurança Pública; Assistência Social; Saúde e Educação foram compilados exatamente como estão expostos nos relatório da *Série Histórica de Receitas e Despesas* do SIAFI, mais particularmente naqueles que ano a ano (2000 a 2008) tratam, especificamente, das *Despesas da União por Função*, tendo por base os orçamentos fiscais desses exercícios. Sendo, portanto, estes números de inteira responsabilidade do SIAFI - STN/CCONT/GEINC e STN/COREM/GEREM, como se pode verificar em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp

Para além das dificuldades técnicas para prospectar e analisar os valores anteriormente apresentados (tabela 6) há ainda uma grande polêmica acerca do que venha a ser *gastos sociais*. Amaral (2003, p. 76) comenta que: “A maioria dos estudos define o gasto social por meio de enumeração de setores considerados de interesse social, classificação quase sempre condicionada pela disponibilidade de informações. Ademais, a definição dos setores de interesse social incorpora um forte componente de juízo de valor [...]”.

Segundo o IPEA⁶³, para se chegar a uma definição foi necessário lançar mão do princípio básico de que gasto social é “[...] aquele voltado para a melhoria, a curto e longo prazo, das condições de vida da população em geral”. (1996, p. 12). Neste sentido a tabela 6 mostra através de sua série histórica que em geral houve, a partir de 2000, portanto, do segundo governo FHC ao segundo governo Lula, uma flutuação com tendência a queda nos valores transferidos do FPF para gasto social.

⁶³ Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social. Texto para discussão nº. 547. (1998)

A exceção a este quadro se deu na área de assistência social⁶⁴, que mostra números sempre ascendentes em toda a trajetória desta série histórica. Apresentando em 2008, portanto, no segundo ano do segundo governo Lula, um montante de aproximadamente R\$ 30 bilhões investidos nesta área. Desta maneira foi possível constatar, de modo geral, certo incremento nos valores transferidos do FPF para atender às demandas (custeio) da área social, pois como lembrou Pochmann (2010, p. 118) “[...] até o início dos anos 2000, apenas 19% do PIB destinava-se a gastos sociais [...]”.

Por seu turno, na próxima tabela 7 resta explícito o endividamento com despesas financeiras da União, frente aos demais gastos federais, apresentados mais detalhadamente na já aludida tabela 6, sendo estes gastos agora apresentado na subseqüente tabela 7 em valores nominais e percentuais do PIB, mostrando deste modo a diferença entre o que foi gasto com despesas financeiras e o quanto em recursos foi destinado para as despesas não-financeiras.

Tabela 7 – Comparativo das Despesas da União por área de atuação – 2000 a 2008
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV) e % do PIB

Ano/Área	2000	2002	2005	2008
Função Despesas financeiras	179.068	214.619	168.826	286.944
% PIB	6,96	8,34	6,43	9,65
Segurança Pública	4.918	3.950	3.018	5.220
% PIB	0,18	0,15	0,14	0,17
Assistência Social	9.981	11.683	19.919	30.364
% PIB	0,37	0,44	0,73	0,99
Saúde	45.550	39.695	45.976	46.236
% PIB	1,70	1,70	1,68	1,50
Educação*	23.056	22.927	19.746	28.251
% PIB	0,90	0,90	0,76	0,96

Fonte: IPEA, SIAFI - STN/CCONT/GEINC e TCU.

* Ainda em valores brutos, sem a dedução da transferência constitucional do FEF.

Mais uma vez asseveramos que todos os valores apresentados nessa Tabela 7, referentes às despesas como: Segurança Pública; Assistência Social; Saúde e Educação foram compilados exatamente como estão expostos nos relatório da *Série Histórica de Receitas e Despesas do SIAFI*, mais particularmente naqueles que ano a ano (2000 a 2008) tratam, especificamente, das *Despesas da União por Função*, tendo por base os orçamentos fiscais desses exercícios. Sendo, portanto, estes números de inteira responsabilidade do SIAFI - STN/CCONT/GEINC e STN/COREM/GEREM, como se pode verificar em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp. Entretanto, nessa tabela, os valores atribuídos em percentual do PIB a essas despesas foram calculados por este estudo, tendo por base o IGP-DI/FGV de janeiro de 2009.

⁶⁴ Nos relatório da *Série Histórica de Receitas e Despesas* do SIAFI, mais particularmente naquele que traz a *Consolidação das Contas Públicas – 2000 a 2009* verifica-se em seu *Demonstrativo de Despesas por Função* que a função; *ASSISTÊNCIA SOCIAL*, é composta das seguintes subfunções: Assistência ao Idoso, Assistência ao Portador de Deficiência, Assistência à Criança e ao Adolescente, Assistência Comunitária e por fim; Demais Subfunções. Sendo essa ultima rubrica a que a partir de 2004 até 2008 apresenta os valores mais elevados dentre as despesas desta função.

Ficou evidente a priorização da vertente econômica do emprego do FPF em relação ao financiamento dos ditos *gastos sociais* da União, resultante de uma orientação dos organismos multilaterais de financiamento, pós crise dos anos 1990, como já foi anteriormente explanado. Esta opção fica ainda mais visualmente clara no comparativo oferecido pela Tabela 7.

Segundo os dados apresentados até aqui, se pode ver a patente desproporção entre os valores do FPF empregados no financiamento dos gastos sociais e os montantes destinados ao adimplemento das despesas financeiras da União, haja vista que despesas com saúde, a maior rubrica de gasto social aqui apresentada, representou nesse período (2000 - 2008) uma despesa média de 1,64% do PIB, ao passo que durante o mesmo intervalo de tempo se gastou em média 7,84% do Produto Interno Bruto brasileiro com despesas financeiras.

Amaral (2003, p. 81), portanto, defendeu a idéia de que se reduzidas estas despesas financeiras, seria possível promover um incremento relevante ao que a União gasta nas áreas sociais. Contudo, sua propositura carece de força legal capaz de garantir sua execução, pois a apresentação de um novo modelo de redistribuição e alocação destes recursos resta impraticável por carência de uma legislação que discipline a ação da administração pública⁶⁵ neste sentido.

Pode-se concluir que o governo federal, buscando manter em dia os seus compromissos junto aos credores, internos e externos, como já foi exhaustivamente explicado, priorizou o pagamento das chamadas despesas financeiras da União, usando para tanto, recursos do Fundo Público Federal. Deste modo, entre 2000 e 2008, essas despesas significaram em média 7,80% do PIB. Ao passo que a educação, no mesmo período recebeu da mesma fonte um repasse médio de não mais que 0,9% do PIB para custear suas despesas.

A situação do financiamento da educação pública ainda enfrentou outro problema, conforme lembra Amaral (2003, p. 83). A partir de 1998, o valor mínimo de recursos do FPF destinado a aplicações em manutenção e desenvolvimento do

⁶⁵ O constituinte de 1988 inovou, consagrando no texto constitucional que a Administração Pública, em todos os níveis(federal, estadual e municipal), seja direta ou indireta, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Sendo o **princípio da legalidade** expreso como determinação legal, de observação obrigatória, em dois momentos. Encontra-se expreso no artigo 5º, inciso II da constituição, a garantia da liberdade dos cidadãos, quando prevê que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo que não seja previsto em lei. E no artigo 37, *caput*, o encontra-se o princípio que deverá ser obedecido por toda a Administração Pública, em todos os níveis. Logo, **a Administração Pública possui limites, que não está livre para fazer ou deixar de fazer algo de acordo com a vontade do governante somente**, mas que **deverá obedecer a lei** em toda a sua atuação. (VARASSIM, 2001, grifos nossos)

ensino sofreu uma diminuição de 41% para promover via Fundo de Estabilidade Fiscal, FSF, o controle de déficit público e estabilização inflacionária da economia. Questão que será investigada com mais cuidado ainda nesse capítulo.

Estas justificativas para a retirada de recursos da receita legalmente vinculada a ações sociais como a manutenção e desenvolvimento do ensino, são percebidas como mais um subterfúgio para justificar, junto à sociedade, o porque da priorização do pagamento das despesas financeiras em detrimento do atendimento das imprescindíveis demandas sociais da população brasileira.

A realidade que vem se desenhando no Brasil pós crise do Estado desenvolvimentista aponta para a transferência da riqueza à esfera financeira por meio do serviço das dívidas públicas. Pois como enxerga Chesnais (1996, p.15) estes processos de acumulação “[...] baseiam-se em transferência efetiva de riqueza para a esfera financeira, sendo o mecanismo mais importante o serviço da dívida pública e as políticas monetárias associadas a este”.

É portanto, por meio desse mecanismo que em países como o Brasil, fatias robustas do orçamento público e expressivos percentuais do Produto Interno Bruto são anualmente transferidos para uma esfera financeira, que além de engordar com o rendimento desses recursos, passa a ter cada vez mais poder para controlar “a repartição e a destinação social dessa riqueza.” (CHESNAIS, 1996, p.15) O resultado, adverte Harvey (2004, p.15) é o fortalecimento do capitalismo financeiro frente à subjugada força produtiva do trabalho.

Depois de apresentados todos estes números, é pertinente que antes de se adentrar na questão do financiamento público da educação, sua razão de ser fique clara, posto que esta pesquisa, primordialmente, necessitou demonstrar embasada em dados que parte expressiva desse coeficiente de receita se converteu não em investimentos destinados ao fomento e ao sustento das funções sociais do governo federal, como o financiamento da: saúde, segurança e educação pública. Todavia, estes recursos foram dedicados ao custeio das despesas financeiras do Estado, nos termos e condições até aqui apresentados. O que acabou por comprometer “[...] a realização das atividades no campo social”. (AMARAL, 2003, p. 66).

Feitas estas considerações chega-se ao próximo momento desta pesquisa. Doravante serão investigados os valores e as condições em que, durante os anos de 1996 a 2008, se deram os investimentos destinados ao sustento da função educação pública, mais particularmente, o caso do financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior brasileira, e sul mato-grossense.

Para tanto, o ponto de partida se dará a partir da análise e compreensão da realidade do financiamento da educação pública na América Latina. Realidade esta expressa através do quadro 2, que oferece um comparativo entre as despesas de alguns Estados do Mercosul com a Função Educação, entre 1998 e 2006. Estes gastos públicos com educação são expressos como percentual da riqueza nacional, ou seja, como fração do Produto Nacional Bruto, PNB⁶⁶, de cada Estado. Sendo este, no entender de Sheehan (1975, p.09), “um expediente amplamente utilizado para comparações internacionais”.

O anuário estatístico do Mercosul Educativo⁶⁷ apresenta, no quadro 2, um histórico dos percentuais gastos com educação em alguns Estados latino americanos em relação ao Produto Nacional Bruto.

Quadro 2 – Comparativo das despesas de alguns Estados do MERCOSUL com a Função Educação – 1998 a 2006
Valores em percentual do PNB e em % do total dos gastos públicos de cada Estado

Ano	Estado	Despesa publica com Função Educação em % do PNB	Despesas com Fundo Público e Privado em Função Educação, em nível superior em % do PNB.	Despesas com Fundo Público em Função Educação, em nível superior em % do total dos gastos públicos.
1998	Argentina	4,0	1,2	2,8
	Bolívia	5,4	1,5	4,7
	Brasil	4,6	1,1	2,2
	Chile	3,5	1,8	2,7
	Paraguai	4,4	#	#
	Uruguai	2,8	0,6	2,6
2000	Argentina	4,1	0,8	2,5
	Bolívia	5,1	1,4	4,2
	Brasil	5,1	0,9	2,0
	Chile	#	#	#
	Paraguai	5,0	1,4	1,9
	Uruguai	2,8	0,6	2,4
2002	Argentina	3,5	1,1	10,0
	Bolívia	5,6	1,8	5,9
	Brasil	4,4	0,8	#
	Chile	4,3	2,2	2,6

⁶⁶ O PNB é uma expressão monetária materializada na soma do valor agregado de todos os bens e serviços produzidos em determinado período, a partir da aplicação de recursos nacionais, incluindo a produção de empresas nacionais atuantes no exterior. A metodologia utilizada mais frequentemente para medir o PNB dos países é baseada no método de conversão monetária *Atlas*, que atenua as flutuações cambiais ao utilizar uma média dos últimos 3 anos.

⁶⁷ Neste espaço, é possível conhecer a estrutura funcional do Setor Educacional do Mercosul (SEM), criado a partir de protocolo assinado pelos ministros da Educação, membros do Bloco. O SEM deu origem ao Comitê Coordenador Técnico do Sistema de Informação e Comunicação (SIC), que entre seus objetivos está a criação de espaço virtual para divulgação de temas educacionais que digam respeito ao Mercosul. Em: <<http://www.sic.inep.gov.br>>

	Paraguai	4,4	1,6	1,9
	Uruguai	2,6	0,6	2,2
2004	Argentina	3,9	1,0	2,5
	Bolívia	#	#	#
	Brasil	4,4	#	2,2
	Chile	4,0	2,3	2,5
	Paraguai	4,6	6,3	1,8
	Uruguai	2,7	0,6	2,7
2006	Argentina	4,6	1,2	2,6
	Bolívia	#	#	#
	Brasil	4,5	0,9	2,8
	Chile	3,4	2,0	2,3
	Paraguai	#	#	#
	Uruguai	2,9	0,6	2,5

Fonte: MERCOSUL EDUCATIVO.

#: valor não apresentado.

Em conformidade com os dados do Mercosul Educativo, no que diz respeito às despesas públicas com a função educação, a Bolívia, um dos países com Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixos na América Latina, 0,642 e uma das mais elevadas taxas de analfabetismo, 14,4% de uma população de 8,3 milhões de habitantes, ocupa o primeiro lugar na lista de Estados do Mercosul, por aplicar em média, 5,37% do seu PNB em educação. Sendo imediatamente seguida pelo Brasil e Paraguai, ambos aplicaram 4,60% do seu PNB nesta função.

Sendo que o Paraguai, com um IDH que mal chega à casa do 0,8% e com uma parcela de 4,3% de analfabetos distribuído em uma população de pouco mais de 6 milhões de habitantes, em muito se aproximou ao que foi gasto com ensino público pelo Brasil, Estado com uma massa de analfabetos que corresponde a 10,1% de sua população de aproximadamente 193 milhões de pessoas.

O Uruguai, o menor dentre os Estados aqui analisados, foi dentre estes países o que menos investiu, empregando um total de 2,76% do seu PNB em gasto com ensino público. Deve-se também ponderar que este país, que detém o 51º lugar entre os IDHs no mundo (0.865), é aquele que, conjuntamente com a Argentina, apresentou a menor taxa de analfabetismo, portanto 2,2% em uma minúscula população de 3,4 milhões de pessoas.

Uma conjunção entre o PNB e as despesas com fundo público em função educação, em nível superior, revela que a Bolívia continuou ocupando o primeiro lugar neste ranking, investindo em média 4,93% do total dos seus gastos públicos em educação superior. O Brasil emprega apenas 2,30% do total dos seus gastos públicos

com essa despesa, ficando apenas a frente do Paraguai com seus 1,87% investidos nesse financiamento.

Também é possível assegurar que a Bolívia, não obstante o incremento nos percentuais gastos com despesas públicas com educação, realizou um significativo esforço a fim de designar um expressivo percentual dos seus gastos públicos para custear a educação superior. O que não se pode dizer de países como o Paraguai e o Brasil. Este, por seu turno, considerado o nono Estado mais ricos do mundo, segundo o critério de ordenamento PIB/PNB recebeu severas críticas internacionais, posto que, como afirma o Anuário Estatístico da UNESCO⁶⁸, investe em ensino superior um valor ínfimo diante daquilo que a dimensão de sua riqueza econômica lhe permitiria.

A declaração acerca do quanto o Brasil investe em educação superior pública, é derivada de uma perspectiva universal sobre uma realidade particular, que, portanto, necessita ser mais criteriosamente analisada. Logo, as despesas relativas à função educação, tanto no seu total⁶⁹ quanto no valor global dos gastos exclusivos da União com ensino precisam ser especificadas e compreendidas a partir de suas perspectivas conjunturais e das condições materiais que a determinaram.

Assim, para dar conta desta investigação analítica, esta pesquisa lança mão dos dados disponibilizados na tabela 8 e no gráfico 9, apresentado na seqüência:

Tabela 8 – Comparativo da Receita Total de Impostos X Despesas da União por Função Educação – 1996 a 2008
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV)

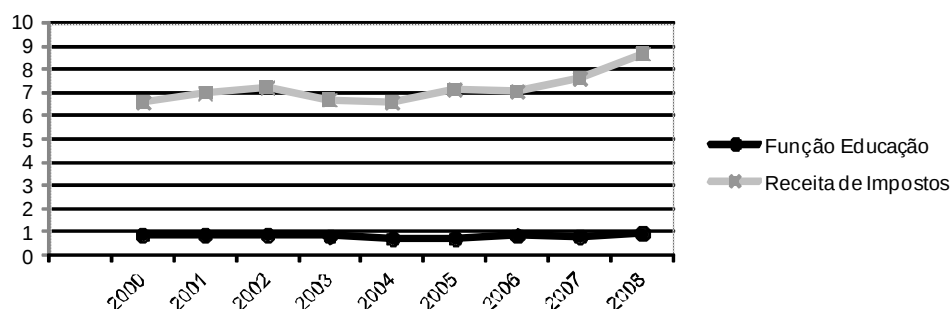
Ano	PIB a preços atualizados	Receita Total de Impostos	% PIB	Função Educação (Despesas da União)	% PIB
1996	2.613.764	170.900	6,28	29.281	1,13
1997	2.695.287	173.353	6,18	29.802	1,14
1998	2.705.294	193.260	6,86	40.987	1,53
1999	2.642.948	190.935	6,94	39.681	1,51
2000	2.572.748	176.820	6,60	23.056	0,90
2001	2.573.625	186.557	6,96	22.875	0,89
2002	2.573.346	193.545	7,22	22.927	0,90
2003	2.410.585	168.284	6,70	20.083	0,84
2004	2.516.512	171.833	6,56	18.756	0,75
2005	2.626.503	195.405	7,15	19.746	0,75
2006	2.849.579	209.976	7,08	24.581	0,87
2007	2.972.464	235.283	7,60	24.440	0,83
2008	2.972.823	268.756	8,68	28.251	0,96

Fonte: IPEA, SIAFI - STN/CCONT/GEINC; IBGE e TCU.

⁶⁸ Financing Education, Investments and Returns. UNESCO: set 2006. Em: <http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=5245_201&ID2=DO_TOPIC>

⁶⁹ Consolidação de todas as despesas com Função Educação da União, Estados membros, Distrito Federal e municípios.

Gráfico 9 – Receita Total de Impostos X Despesas da União com Função Educação frente ao PIB – 1996 a 2008
Valores em percentual do PIB



Fonte: IPEA, SIAFI - STN/CCONT/GEINC e TCU.

Os valores atribuídos a essas receitas e despesas em percentual do PIB foram calculados por este estudo.

A análise dos dados acima apresentados tanto na Tabela 8 revela que diferentemente dos anos de 1998 e 1999, quando foram registrados os mais expressivos gastos com educação, entre 2000 e 2005 houve uma progressiva redução nos valores gastos com essa função, situação que se mostra sobretudo evidente quando esta análise é feita frente ao PIB (Gráfico 9). Contudo, paradoxalmente, o mesmo não aconteceu com a Receita Tributária Federal, que a partir de 2002 apresentou movimento ascendente em seus números.

Deste modo, não mais se sustenta uma das alegações oficiais usadas para explicar a ocorrência da diminuição no repasse de recursos para a Função Educação que sobreveio entre os anos de 2000 a 2004, argumentação essa que vinculava essa diminuição ao declínio na arrecadação tributária (de impostos) naquele período. Alegação, portanto, que não se sustenta quando confrontada com essa série histórica como se pode observar por meio do gráfico 9.

Vale lembrar que de fato entre 1999 e 2000 a Receita Total de Impostos, fonte majoritária do financiamento para educação, apresentou um decréscimo nominal de cerca de R\$14 bilhões em sua arrecadação. Não obstante a esse fato nota-se que entre 2000 e 2008 a tendência sempre foi de um movimento ascendente para esta base de arrecadação de receita.

No período de 2000 a 2004 detectou-se uma flutuação negativa nos valores repassados para o custeio das despesas da União com a Função Educação. No entanto, não é mais possível enxergar um paralelo entre a queda nos valores deste gasto e o comportamento da arrecadação da Receita Total de Impostos, posto que no período entre os anos de 2004 a 2008 esta receita tributário experimentou um

expressivo incremento. Saltando de 6,56 % do PIB em 2004 para 8,68 % do PIB em 2008. Como se pode verificar nas tabelas 4 (p.70) e 8 (p.85), assim como na apresentada abaixo:

Tabela 9 – Demonstrativo do escalonamento na Receita Corrente da União – 1996 a 2008
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV)

Ano	Total das receitas do FPF	Receitas correntes	Receita Bruta de Impostos*	Receita Total de Impostos
1996	582.336	480.726	175.120	170.900
1997	805.136	497.863	179.348	173.353
1998	631.648	548.063	200.102	193.260
1999	629.791	535.392	201.221	190.935
2000	667.882	545.101	183.531	176.820
2001	723.629	566.061	192.239	186.557
2002	829.711	591.167	205.192	193.545
2003	741.333	539.521	178.071	168.284
2004	709.177	578.021	181.941	171.833
2005	791.701	638.366	203.608	195.405
2006	930.927	695.032	219.724	209.976
2007	979.280	746.081	245.624	235.283
2008	989.464	768.266	277.011	268.756

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e TCU.

*** Na Receita bruta de impostos estão englobados todos os valores pertencentes à receita corrente deste tributo.**

Pelos fatos e números acima apresentados mostra-se a fragilidade da justificativa do governo federal que atribui a diminuição nos valores repassados para o custeio das despesas da União com função educação, a partir de 2001, a flutuação na arrecadação da Receita Total de Impostos, pois como foi mostrado, não obstante a um período de instabilidade entre 1999 a 2004 no intervalo seguinte, entre 2004 e 2008, este resultado de tributação apresentou um incremento de 2,12 pontos percentuais em relação ao PIB.

2.3 O Fundo Público Federal e os recursos destinados ao financiamento da educação e das IFES em uma perspectiva nacional

A primeira questão, para este momento da pesquisa, é compreender, sob a óptica do processo de produção capitalista, a composição e a importância do Fundo Público Federal, FPF, para o financiamento público da educação e, por conseguinte, das IFES. Deixando claro desde já que o FPF torna-se um dos principais elementos de análise para este estudo.

Isto porque no Fundo Público Federal estão contidas categorias como: totalidade, mediação, contradição. O que possibilitará perceber a complexibilidade das relações existentes nesse financiamento, permitindo assim ao investigador ter mais acuidade nas interlocuções inerentes a este tema.

Pretende-se com isto descobrir o quanto do montante dos recursos públicos federais vem sendo aplicado nessa atividade social (ensino) e como se deu este financiamento durante o período investigado. Para tanto foi realizado um levantamento acerca de quanto desse fundo federal foi destinado, pela União, ao custeio da educação e que percentuais desses recursos foram destinados à educação superior. Deste modo se procurou desenvolver um exame mais acurado acerca das contradições presentes na constituição desse fundo e nas políticas que definem sua distribuição e aplicação. Pretende-se também, apurar, com mais riqueza de detalhes, o quanto desses recursos foi efetivamente destinado ao financiamento dessas IFES.

2.3.1 Os recursos destinados ao financiamento da função educação em uma perspectiva nacional

Para se compreender com mais acuidade as determinações que na realidade interferem no custeio das despesas da União com a função educação, faz-se necessário perceber, em nível nacional, qual é a importância e o peso do Fundo Público Federal (FPF) para a composição dos recursos destinados a este financiamento. Para tanto o primeiro passo se dá pelo entendimento do cálculo do valor líquido dos recursos a serem destinados à educação pela União

É importante que se compreenda como se dá a constituição do montante de recursos públicos a ser aplicado em educação pela União. Logo, o primeiro passo é entender a base legal das regras que determina como acontece a separação e a destinação de parte dos recursos provenientes da arrecadação de impostos a fim de implementar o repasse dessa porção da receita desses tributos entre os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios. Como se pode ler conforme o que estabelecem os artigos 157, 158 e 159 da Constituição Federal de 1988:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Segue assim o texto constitucional com o próximo artigo que estabelece:

Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. § 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I. § 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido. § 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II. § 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Em virtude da complexidade das regras tributárias acima expostas, formalmente determinadas pela Carta Constitucional de 1988, entende-se que para a composição de uma estimativa de valores mínimos, mais acessível em sua elaboração, se faz possível lançar mão de um modelo simplificado, desenvolvido e proposto por Amaral (2003, p 137), tendo por base os dados levantados pela Secretaria de Orçamento Federal, SOF. Todavia, esse modelo demandou, deste estudo, algumas complementações como: a inclusão dos valores percentuais relativos ao Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros, IOF, sobre operações com ouro e o Fundo Público Municipal⁷⁰.

Feitas todas as complementações necessárias, percebe-se, através dos cálculos realizados por Amaral (2003, p 139), que sobre a receita arrecadada de impostos de um determinado exercício (ano) fiscal, executam-se as seguintes deduções, em caráter de transferência constitucional para Estados membros, Distrito Federal e Municípios:

Tabela 10 – Modelo Simplificado de composição de valores para Transferência constitucional de receita de impostos ao DF, Estados e Municípios.

Percentual da dedução	Imposto ou fundo dedutível
47 %	Imposto de Renda – IR
57 %	Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI
50 %	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR
100 %	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros - IOF Ouro
1,8 %	Fundo Municipal – FPM

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988/SOF, complementações deste estudo.

Então, começa a ficar mais compreensível o fato de não ser possível subtrair o valor para o financiamento da educação diretamente de uma dada receita arrecadada de impostos⁷¹. Posto que desta receita, como explica Amaral (2003, p.136) são primeiramente deduzidos valores em torno de 34,4% de seu montante,

⁷⁰ A Instrução Normativa RFB nº 748, de 28/06/2007, dentre outros tópicos, dispõe que *Fundo público Municipal* é o conjunto de recursos financeiros posto à disposição da Prefeitura para investir e melhorar as condições de seu município. Como é o exemplo do Fundo Municipal de Educação, que tem por objetivo criar condições financeiras e gerenciar os recursos destinados ao desenvolvimento das ações de Educação executadas ou coordenadas pela Secretaria Municipal de Educação. Vale lembrar que os FMs precisam ser criados através de uma lei municipal específica, que somente detenha-se sobre a criação deste fundo.

⁷¹ A *receita arrecadada de impostos* é a mesma receita líquida, ou seja, aquela arrecadada subtraída dos incentivos fiscais e as restituições tributárias.

relativos à supra referida transferência constitucional para Estados membros, Distrito Federal e Municípios⁷²,

Lembrando ainda que dessa receita também são deduzidas as contribuições para o Programa de Integração Social, o (PIS/PASEP); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social COFINS; Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público (CPSS) dentre outras, como se pode ver na tabela que se segue:

Tabela 11 – Cálculo comparativo da composição dos valores reais transferidos pela União à Função educação e suas perdas por transferências – 1998 e 2008
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV)

	1998	2008
Receita de arrecadação tributária (de impostos)	200.101	277.011
Transferência constitucional, DF Estados e Municípios	68.835	92.292
Receita líquida de Impostos	131.267	181.719
Vinculação constitucional de 18% para Educação	24.941	34527

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC; IBGE e TCU.

Cálculos deste estudo.

Até 1994, a receita líquida de impostos do FPF, somente sofria as deduções acima apresentadas, portanto, as transferências constitucionais para o DF, Estados membros e Municípios. Sendo assim, até aquele ano, a base de cálculo para a vinculação expressa no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 era a receita líquida de impostos. Deste modo, em conformidade com este texto constitucional sabia-se que: “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”.

Contudo, como explicou Amaral (2003, p. 137) naquele ano de 1994, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional de Revisão nº. 1/94, logo, houve mudanças na “[...] vinculação estabelecida na Constituição, diminuindo os valores que deveriam ser gastos em educação”. Posto que naquele momento surgiu uma nova vinculação, com força de lei constitucional, que subtraiu da *receita líquida*

⁷² São esses os componentes da Transferência constitucional para DF, Estados e Municípios:

* Desvinculação de receitas de impostos da União.

* Fundo de participação dos estados.

* Fundo de participação dos municípios.

* IP - exportação repassado aos estados e distrito federal.

* IOF- ouro repassado aos estados, distrito federal e municípios.

* ITR repassado aos municípios.

* Parcelas do FPE, FPM, IPI - exportação e ITR destinados ao FUNDEB.

de impostos, por meio de transferência a um fundo inicialmente pensado para atender demandas sociais de emergência, parte de seu valor.

Ocorreu que parte dos recursos do FPF, constitucionalmente vinculados à educação, passou a ser abocanhado pelo Fundo Social de Emergência, FSE aprovado no bojo da 1ª. Emenda à Constituição, ocorrida em 1994, com já foi dito. Este fundo foi posteriormente rebatizado como Fundo de Estabilidade Fiscal, tornando-se em 2000, Desvinculação de Receita da União, DRU. (AMARAL, 2003, p. 137).

Desta feita, desde aquele ano, segundo dados do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional, algo em torno de 19,9 % do montante da receita líquida de impostos da União passou a ser transferido para esse fundo, sob a justificativa de garantir o controle do déficit fiscal brasileiro, buscando com isso assegurar a estabilidade fiscal. Quando na verdade, essa transferência passou a ser para o Estado (governo federal) uma fonte de recursos para adimplir seus rombos orçamentários, como comenta Pinto. (2000, p 35).

Nas tabelas 12 e 13 é possível perceber, além do desconto relativo à transferência constitucional para estados membros, Distrito Federal e municípios, a parcela subtraída pelo Fundo de Estabilidade Fiscal da receita líquida de impostos da União, o que em ultima análise, aumenta mais as perdas do montante de recursos que deveriam, precipuamente, serem gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino público.

Tabela 12 – Cálculo comparativo da composição dos valores reais transferidos pela União à Função educação e suas perdas por transferências – 1998 e 2008
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV)

	1998	2008
Receita de arrecadação tributária (de impostos)	200.101	277.011
Transferência constitucional, DF Estados e Municípios*	68.835	92.292
Vinculação constitucional para FEF ou DRU	39.820	55.146
Receita líquida de Impostos	90.466	134.899
Vinculação constitucional de 18% para Educação	17.188	25.631
Vinculação constitucional de 18% para Educação sem o FEF	24.941	34.527
Prejuízo Nominal no repasse para Educação	7.753	8.896
Prejuízo percentual (%) no repasse para Educação	31,09	25,76

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC; IBGE e TCU. (Cálculos deste estudo)

Nota-se que no intervalo de dez anos deste comparativo, não obstante ao aumento em seu valor nominal, o prejuízo percentual ao repasse de recursos para educação apresentou uma diminuição na casa dos 5,33 %. Isto revela um melhor aproveitamento financeiro dos recursos da receita líquida de impostos para a educação. Muito embora tenha se dado, ao longo dessa década, a cristalização de

uma prática prejudicial à manutenção da educação, que através de uma manobra política tornou “legal” abocanhar recursos, tanto da educação básica, quanto do ensino superior público.

Tabela 13 – Comparativo da composição dos valores reais transferidos pela União à Função educação e suas perdas por transferências, em percentual do PIB – 1998 e 2008

	1998	2008
Receita de arrecadação tributária (de impostos)	6,88	8,60
Vinculação constitucional, DF Estados e Municípios	2,54	2,93
Vinculação constitucional para FEF ou DRU	1,47	1,85
Receita líquida de Impostos	3,34	4,54
Vinculação constitucional de 18% para Educação	0,63	0,86
Vinculação constitucional de 18% para Educação sem o FEF	0,92	1,16
Prejuízo Nominal no repasse para Educação	0,29	0,30

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC; IBGE e TCU.

Cálculos deste estudo.

A situação discutida até aqui se tornou ainda mais preocupante durante o governo FHC por conta da conduta da administração federal que reiteradamente buscou fazer o possível para encobrir o impacto negativo das desvinculações de recursos, como a Desvinculação de Receita da União (DRU) que naquele período diminuiu, em cerca de 30%, os valores que deveriam ser gastos com o financiamento público da educação. Tudo isto para garantir o controle do déficit fiscal e assim poder “[...] manter em dia os compromissos com o pagamento da dívida externa [...]” não se importando, o governo federal, se com esses processos de desvinculação se daria “[...] a retirada da prioridade da educação na aplicação de recursos do Fundo Público [...]”. (AMARAL, 2003, p. 141 e 143).

Na tabela 12, cujos dados, ainda com valores em preço corrente, foram extraídos da Série Histórica de receitas e despesas da União com manutenção e desenvolvimento do ensino, elaborada pelo Ministério da Fazenda⁷³ constata-se esta dissimulação, posto que do total da receita líquida de impostos, não se informa que não foi subtraída a transferência constitucional para o DRU.

⁷³ SIAFI em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental >

Tabela 14 – Demonstrativo das receitas e despesas da União com manutenção e desenvolvimento do ensino – 2000 a 2008.
Valores em R\$ milhões a preço corrente

Ano	Total da receitas brutas de impostos	Desvinculação e transferências constitucionais	Total da receita líquida de impostos*	Total das despesas com ações típicas de MDE	Despesas com ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino (por subfunção) ensino superior	Total das despesas com ensino
2000	49.936.077	8.584.011	41.352.066	6.098.724	4.921.391	8.295.764
2001	55.958.665	22.831.135	33.127.530	7.422.113	5.354.734	10.088.593
2002	64.982.679	26.512.933	38.469.746	8.159.107	6.062.763	11.203.065
2003	61.858.857	25.238.413	36.620.444	8.394.902	6.569.314	10.932.234
2004	73.207.125	29.868.507	43.338.618	10.687.137	10.155.920	13.424.043
2005	80.901.576	33.007.843	47.893.733	12.738.294	11.588.512.	15.694.568
2006	100.137.846	40.856.238	59.281.608	17.952.965	13.124.995	20.657.383
2007	200.672.749	68.992.104	131.680.645	17.975.136	15.640.388	22.147.055
2008	253.104.660	103.663.625	138.435.035	20.563.406	18.138.222	26.767.238

FONTE: SIAFI e Balanço Geral da União

* Deste valor não são substituídas as vinculações constitucionais para FEF.

Mesmo a despeito da complexidade da legislação tributária que vem lhe conferindo legalidade, percebe-se que esta subtração de recursos das receitas⁷⁴ públicas, travestidas de vinculações constitucionais, em última análise, acaba por perder sua função social e passam através de mecanismos como: Fundo Social de Emergência (FSE) e a Desvinculação de Receitas da União (DRU) a solapar valores destinados a manutenção da educação “[...] para tentar tampar os buracos do orçamentários” do governo federal, como afirmou Rezende Pinto, em sua obra Os

⁷⁴ É de fundamental importância compreender o que vem a ser o conceito de *receita pública*, para daí alcançar o entendimento acerca do que vêm a ser a *receita bruta de impostos* e *receita líquida de impostos*. Para tanto, este estudo fundamenta-se naquilo que conceitua o trabalho, intitulado **Receitas Públicas - Manual de Procedimentos**, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional / Coordenação-Geral de Contabilidade a saber: “**Receita Pública** é uma derivação do conceito contábil de Receita agregando outros conceitos utilizados pela administração pública em virtude de suas peculiaridades.” Sendo, portanto, “[...] todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas”.

Explica ainda este estudo que: “O critério utilizado para registro da Receita Pública é pelo ingresso de disponibilidades. Se ao ser finalmente recebida pressupõe transferências para outros entes, restituições, devoluções, descontos e outros abatimentos que não devem ser tratados como despesa, mas como dedução de receita. São recursos arrecadados que não pertencem ao arrecadador, não são aplicáveis em programas e ações governamentais sob a responsabilidade do ente arrecadador. Neste caso a contabilidade utiliza-se do conceito de conta redutora de receita e não de despesa, para evidenciar do fluxo de recursos a **receita bruta e a líquida**, em função de suas operações econômicas e sociais. Logo, entenda-se a **receita bruta de impostos** como o resultado total da arrecadação desse tributo pelo Estado, que fazem frente a formação de Fundos de Despesas como é o caso do FPF, ao passo que a **receita líquida de impostos** é o resultado da subtração, ou redução, de toda receita de impostos que não pertencem ao Estado arrecadador, sendo estes valores previamente vinculados à operações econômicas e sociais, sendo essas vinculações definidas por força de lei. Fonte: <http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/ManualReceita.pdf>

recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas, citada por AMARAL (2003, p. 138).

Não obstante à realidade acima exposta, constata-se que esta função educação está entre aquelas que possuem maior participação na execução do Orçamento Federal, colocando-se no intervalo de 1,5 a 2,0% do montante executado pela União.

Só no ano de 2008 todos os gastos com educação⁷⁵ passaram da 6ª para a 5ª maior despesa considerando todos os orçamentos do Governo Federal, passivo apenas inferior às saídas realizadas com Encargos Especiais⁷⁶ R\$ 466.026; Previdência Social R\$ 263.255; Saúde R\$ 44.685 e Assistência Social R\$ 29.345 (valores em milhões de reais). Nesse ano, o orçamento federal autorizado para a função Educação foi de R\$ 30 bilhões e sua realização, incluindo todas as fontes além do FPF, chegou a 94% deste valor, portanto, pouco mais de R\$ 28.2 bilhões foram empenhados.

Segundo o SIAFE⁷⁷, em valores nominais e atualizados⁷⁸, entre 1996 e 2008, os gastos do governo federal com saúde, saltaram de R\$ 29.727 milhões para R\$ 44.685 milhões, ao passo que os com educação partiram de R\$ 29.281 milhões para R\$ 28.251 milhões. Em relação ao Produto Interno Bruto, nota-se uma retração nestes gastos públicos. No caso das despesas com saúde, a redução foi de 1,79% do PIB para 1,50% do PIB, enquanto que na educação foi de 1,13% do PIB para 0,96% do PIB.

Só entre os anos de 2004 a 2008, o valor total do orçamento federal para a função educação pública mostrou uma variação nominal positiva de expressivos R\$

⁷⁵ Em conformidade com a nomenclatura empregada nos relatórios e demonstrativos da Execução Orçamentária do Governo Federal, elaborados pelo SIAFI, e com o art. 72 - Anexo X da Lei nº 9.394 de 1996, alterada pela Portaria STN nº 559, de 21 de agosto de 2007, para fins de composição e execução do orçamento fiscal da União, a rubrica **despesas com educação**, também passa a ser conhecida como **Total das despesas com ensino**, subdividindo-se em:

I Total das despesas com ações típicas de MDE

- *Complementação da união ao FUNDEB - parcela proveniente dos impostos e transferências
- *destinadas à MDE
- *Educação infantil
- *Ensino fundamental
- *Ensino médio
- *Ensino superior
- *Ensino profissional não integrado ao ensino regular
- Outras

II Total das outras despesas custeadas com recursos destinados à MDE

- *Contribuição social do salário-educação
- *Outros recursos destinados à educação

⁷⁶ Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

⁷⁷ Em Despesas da União por Função - 1980 a 2009

⁷⁸ , Atualização ja a preço de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

10 bilhões, aproximadamente. Contudo, de acordo com o relatório anual do TCU de 2008, a diferença em valores percentuais do Produto Interno Bruto não se mostrou assim tão significativa, ficando na casa de 0,21% do PIB, para o mesmo período.

Atualmente a função educação é executada, em nível federal, por 134 unidades orçamentárias distintas, em grande parte universidades federais, também chamadas de IFES, centros federais de educação tecnológica, CEFETs, e escolas agrotécnicas federais. Os recursos sob esta rubrica são basicamente distribuídos entre essas unidades através de três formas: via *função*, *subfunção* ou *programa*.

Se o quesito de avaliação for o volume de recursos repassado, em 2008, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aparece como a principal das unidades orçamentárias desta função, com R\$ 9.000 milhões ou 32% do montante desses recursos, seguido do Ministério da Educação que recebeu R\$ 1.500 milhão (5,4%); da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com seus R\$ 1.300 milhão (4,4%); e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, (FIES)⁷⁹, com R\$ 1.1 bilhão (4,1%), segundo dados do relatório anual do TCU de 2008.

Outra modalidade de distribuição dos recursos da função em discussão que merece atenção está inserida na especificidade da execução orçamentária apresentada por *subfunção*. Sabe-se que no ano de 2008 a *subfunção Ensino Superior*, destacou-se por receber recursos da ordem de R\$ 12.274 milhões, o equivalente a 43% do total de recursos da função. Assim como a *subfunção Ensino Profissional* com uma entrada de R\$ 1.865 milhão, o que equivale a 6,61% do empenhado na função. O somatório das demais subfunções típicas de Educação, salvo *Educação Especial*, chegou naquele ano a um montante aproximado de R\$ 4.2 bilhões, como se pode ver na tabela a seguir:

⁷⁹ A partir do segundo semestre de 1999, foi implementado o programa de financiamento estudantil do Ministério da Educação, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, FIES. Segundo o MEC, sua finalidade é financiar a graduação na educação superior de estudantes que não têm condições de arcar integralmente com os custos de sua formação. Os recursos do FIES são distribuídos por Estados membros e por curso, de forma diretamente proporcional à demanda, respeitado o valor fixado pela instituição mantenedora. Para candidatar-se ao FIES, os alunos devem estar regularmente matriculados em instituições não gratuitas, cadastradas no programa e com avaliação positiva nos processos avaliativos do MEC. O percentual de financiamento é escolhido pelo universitário no ato da inscrição, obedecido o limite máximo de 70% valor da mensalidade, com juros fixos de 9% ao ano. O prazo para o pagamento deste financiamento estudantil correspondente a uma vez e meia o tempo de duração do curso. Em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=198&Itemid=303 >

Tabela 15 – Execução Orçamentária por Subfunções da função educação–2008
Valores em R\$ milhões a preço corrente

Cod / Subfunções de Educação	Valor Empenhado	% Executado	% do total de recursos da função
361 - <i>Ensino Fundamental</i>	1.300	94,7	4,81
362 - <i>Ensino Médio</i>	677	97,4	2,39
363 - <i>Ensino Profissional</i>	1.865	90,5	6,61
364 - Ensino Superior	12.274	93,7	43,40
365- <i>Educação Infantil</i>	21	74,1	0,07
366- <i>Educação de Jovens e Adultos</i>	329	98,0	1,16
	96	94,7	0,34
367 - <i>Educação Especial</i>	11.629	95,2	41,16
Outras Subfunções			
Total	28.251	94,3	99,54

Fonte: SIAFI e DEST

É relevante esclarecer que dos R\$ 11.6 bilhões (onze bilhões, seiscentos e vinte nove milhões de reais) empenhados como *Educação Especial - Outras subfunções*, o equivalente a 41,16% do total dos recursos da função, a época, foram transferidos R\$ 4.6 bilhões para a Educação Básica; R\$ 2.2 bilhões para a Administração Geral e R\$ 1,8 bilhão para Alimentação e Nutrição.

A tabela apresentada a seguir permite observar entre os anos de 2000 a 2008 o comportamento das despesas públicas com a *Função Educação*, a partir dos registros orçamentários de algumas de suas *subfunções*, sendo estes registros apresentados por meio dos valores percentuais daquilo que foi efetivamente implementado (gasto) na execução da dotação orçamentária destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino por *subfunção*.

Tabela 16 – Comparativa das despesas públicas por função educação em algumas de suas subfunções – 2000 a 2008

Valores* percentuais referentes às despesas executadas com manutenção e desenvolvimento do ensino em % de implementação efetiva da dotação orçamentária, atualizada para cada *subfunção* até o fechamento do bimestre novembro-dezembro de cada ano fiscal investigado.

SUBFUNÇÃO/ANO	2000	2002	2004	2006	2008
Ensino Superior	99,82	98,84	98,98	96,86	94,97
Ensino Fundamental	85,77	61,90	86,43	98,43	86,18
Ensino Médio	99,76	90,19	92,15	94,56	90,26
Ensino Profissional	98,63	96,28	95,18	96,73	89,59

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

*Valores extraídos exatamente como apresentados no relatório SIAFI - STN/CCONT/GEINC: DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.

Não obstante a queda de quase cinco pontos percentuais nas despesas públicas com a *subfunção – Ensino superior*, quando a perspectiva de análise são os valores percentuais daquilo que foi efetivamente gasto na execução da dotação orçamentária destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino superior, o que evidencia certa retração na efetividade da execução dessa dotação orçamentária,

nota-se que, nominalmente, houve no período investigado de 2000 a 2008, aumento moderado no volume de recursos empenhados⁸⁰ na *subfunção* em questão. Nesses oito anos esses valores chegaram à marca de quase R\$ 1,8 bilhão, quando o total⁸¹ de despesas com a função Educação alcançou, no mesmo período, um incremento da ordem de R\$ 5.2 bilhões.

Apesar do registro do expressivo aumento dos recursos da função educação destinados à *subfunção* – *Ensino superior*, acima apresentados, verifica-se que a composição das diretrizes gerais destes gastos, por parte da União, simplesmente obedece ao preceito constitucional de priorização da educação básica, tipificado no artigo 212 da Carta de 1988, abaixo transcrito:

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.**

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

~~§ 3º Vetado.~~

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

~~§ 5º Vetado.~~

~~§ 5º Vetado.~~

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) **grifos nossos.**

⁸⁰ Este empenho é proveniente, tão somente, do valor resultante dos impostos e transferências destinadas ao MDE, portanto, os 18% de total da receita líquida de impostos.

⁸¹ Em valores que congregam além do total das despesas com ações típicas de MDE, outras despesas também custeadas com recursos destinados à MDE.

2.3.2 Os recursos destinados ao financiamento das IFES em uma perspectiva nacional

No que concerne à execução orçamentária da função educação, o exame dos números até aqui apresentados, evidenciam o papel de destaque que a *subfunção ensino superior* ocupa diante de todas as demais unidades orçamentárias desta função. Haja visto que os 43,4% do montante de recursos empenhados a partir da função educação, em ensino superior, equivalem à sétima parte (70%) do orçamento do MEC.

Não obstante a isso, deve ficar patente que em um fragmento da série histórica constatou-se que até 2008, as demais subfunções típicas da educação haviam registrado, em relação ao ano de 2004, um aumentado médio de 183% em seu aporte de recursos, com destaque para a recuperação do Ensino Fundamental. Entretanto, deve-se informar que a maioria dos recursos destas subfunções passaram a ser transferidos para outra classificação, a saber a *subfunção educação básica*.

Posto isso, uma análise preliminar mostrou que do total dos recursos destinados à *subfunção ensino superior* a maior parcela foi designada para o pagamento de salários, ao custeio das instalações, ao investimento físico em prédios, laboratórios e equipamentos em 61 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) das quais 55⁸² são universidades. De tal modo que tais recursos bancaram a qualificação de pessoal externo e interno, como professores e servidores, por meio de bolsas de estudo de mestrado e doutorado.

Doravante, estes recursos destinados à *subfunção ensino superior* serão investigados, com mais detalhamento, assim como, se buscará entender como se deu a aplicação desses recursos ao longo do período investigado.

Várias são as fontes de financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior. Este financiamento pode ocorrer por força de dotação orçamentária específica⁸³ que deriva de *recursos recebidos do Tesouro Nacional*, ou diretamente, por meio de convênios celebrados por essas IFES com órgãos governamentais como a Secretaria de Educação Superior, a CAPES, aparelho estatal do próprio Ministério

⁸² Esse número é referente ao ano de 2008, pois já em 2010 contabilizam-se mais 2 instituições.

⁸³ O orçamento dessas instituições é discutido e aprovado pelo Congresso Nacional e faz parte do Orçamento geral da União, no capítulo dedicado ao MEC. (AMARAL, 2003, p.143)

da Educação, e de apoios obtidos junto ao CNPq e à Financiadora de Estudos e Projetos, FINEP⁸⁴, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Além disso, é importante que se diga que as IFES também se sustentam por meio dos recursos próprios obtidos mediante convênios/contratos com a iniciativa privada, através de remunerações pagas por uma série de serviços prestados a sociedades, assim como por “[...] cobranças de taxas internas, aluguéis, receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro, etc.” (AMARAL, 2003, p.167)

Acerca dos processos de financiamento das IFES, Amaral (2008, p.658, 659) explica que:

A programação financeira das IFES se dá por uma sistemática mista que mistura a do *Financiamento Incremental ou inercial* e 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 o volume para manutenção e investimento. 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). Esse modelo considera parâmetros que procuram medir necessidades e desempenhos [...].

Ainda acerca do financiamento público das IFES, é imperativo o registro de que esta dotação orçamentária se materializou de duas formas: através de empenhos para a *subfunção ensino superior*, como se pode conferir na tabela 15, e por meio de programas⁸⁵ que podem ser diretamente vinculados à função educação, como é o caso dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, apresentados na tabela a seguir:

⁸⁴ A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, nos termos do Decreto nº 1.361, de 1º de janeiro de 1995, busca promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas. Em: < <http://www.finep.gov.br/> >

⁸⁵ Examine nos Anexos 05 a Tabela: Recursos Financeiros Destinados as IFES por meio de Programas – 2000 a 2008

Tabela 17 – Execução Orçamentária por programas vinculados a função educação – 2008
Valores em R\$ milhões a preço corrente

Cod. / Programa	Valor Empenhado	% executado
1073 - Brasil Universitário	14.730,20	94,10
1061 - Brasil Escolarizado	7.463,80	97,60
1062 - Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	2.025,50	90,70
1448 - Qualidade na Escola	1.334,80	90,30
1375 - Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da pesquisa Científica	1.038,40	98,10
1449 - Estatísticas e Avaliações Educacionais	258,10	81,80
1060 - Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	290,50	97,70
1374 - Desenvolvimento da Educação Especial	105,10	94,20
1067 - Gestão da Política de Educação	76,70	88,30
1377 - Educação para a Diversidade e Cidadania	35,00	57,40
Total	27.358,10	94,50

Fonte: SIAFI e DEST

O programa Brasil Universitário é inquestionavelmente o principal programa executado na função Educação. Isto fica evidente a partir da observação de critérios como o seu valor nominal de empenho, que para o ano de 2008 foi de R\$ 14.730 milhões, o que equivale a 52% das saídas desta rubrica (educação). Assim como, pela análise de sua função de garantir, por meio da alocação direta de recursos, mais de 92% dos valores destinados ao financiamento do ensino superior.

Este programa responde, portanto, pelo custeio dos cursos de graduação e também por parte da manutenção dos hospitais universitários⁸⁶, além de financiar os gastos com residentes médicos. Deste modo, o Brasil Universitário responde pela parcela majoritária (92%) dos recursos empenhados pelas IFES. Fica sob a tutela do programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica o custeio das demais despesas das IFES (8%), como será a seguir demonstrado.

Há ainda programas vinculados diretamente à *subfunção ensino superior*, como se pode conferir na tabela 18. Logo, a partir da execução orçamentária do exercício financeiro de 2007, elementos como: Universidade do século XXI e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica se destacam

⁸⁶ Os *Hospitais Universitários* (HUs) que tem cumprido um papel importante como parte do sistema de saúde, além de serem em parte custeados por programas como o supracitado, *Brasil Universitário*, que implementa recursos provenientes do *Tesouro Nacional*, são também mantidos por recursos próprios advindos de prestações de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS). Sendo importante explicar, como o fez Amaral (2003, p 177) que entre os anos de 1999 a 2002 houve uma grande queda na receita da execução de recursos de manutenção dos HUs “[...] a fundações de apoio especialmente instituídas para esse fim. Desse modo, tais recursos não contaram mais da execução orçamentária das IFES/MEC, ficando registrados no Ministério da Saúde/SUS.” Portanto, a partir de 1999 fica patente a substancial redução dos recursos orçamentários das IFES para essa finalidade, que a época, em valores correntes representou um déficit de aproximadamente 430 milhões de reais somente entre 1999 e 2000.

mediante a função de assegurar a materialização de suas respectivas dotações orçamentárias, movimento que demanda uma análise mais atenta.

Tabela 18 –Execução Orçamentária por programas vinculados diretamente a subfunção ensino superior – 2007

Valores em R\$ milhões a preço corrente

Programa/Ação		Autorizado (R\$)	% Ensino Superior	Realizado (R\$)	% Realizado	
					Físico ⁽¹⁾	Financeiro ⁽²⁾
Ensino Superior		14.549.940.267	100,0	14.234.162.952		
P1073	Universidade do Século XXI	13.705.374.117	94,2	13.431.288.375	-	98,0
A4009	Manutenção Curso de Graduação	8.661.990.764	59,5	8.591.643.566	97,8	99,2
A0579	Financ. a Estudante do Ensino Superior Não-gratuito – (Fies)	858.427.066	5,9	858.427.067	72,4	100,0
A8551	Complementação Funcionamento das IFES	657.875.416	4,5	656.704.636	50,4	99,8
A4086	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	377.462.452	2,6	349.661.930	52,4	92,6
A4005	Residência Médica	123.723.062	0,9	122.001.926	103,3	98,6
A4556	Administração do Financiamento concedido a Estudante do Ensino Superior Não-gratuito (Fies)	121.835.721	0,8	111.651.721	*	91,6
A6379	Complementação Funcionamento Hospitais Universitários	83.450.000	0,6	81.746.172	100,0	98,0
A0A30	Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação Professor para Educação Básica	46.763.000	0,3	19.965.200	59,4	42,7
A0A12	Concessão de Bolsa de Permanência no Ensino Superior	7.938.000	0,1	7.776.300	53,8	98,0
A9A00	Universidade Para Todos - Prouni	0	0,0	0	-	-
-	Outras Ações do Programa 1073	2.765.908.636	19,0	2.631.709.857	-	95,1
P1375	Desenv. do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	844.566.150	5,8	802.874.577	-	95,1
A0487	Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudo no País	475.798.051	3,3	474.406.198	107,4	99,7
A0935	Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudo no Exterior	126.911.072	0,9	107.430.692	83,8	84,7
A2317	Acesso à Informação Científica e Tecnológica	75.512.935	0,5	67.350.835	144,2	89,2
-	Outras ações do Programa 1375	166.344.092	1,1	153.686.852	-	92,4

Fonte: SIGPlan/MPOG

Segundo a prestação de contas das ações governamentais sobre o financiamento da educação superior, o Balanço Geral da União, BGU, de 2007, confirma que o programa Universidade do século XXI, realizou, naquele ano, 98,0% do seu valor financeiro corrente autorizado, o equivalente a R\$ 13.431 milhões. Deste modo, naquele ano, foram executados por meio desse programa e, suas ações, 60,33% dos recursos desta rubrica (educação) e 94,20% dos recursos da *subfunção ensino superior*.

Vale aclarar que, a partir de ações como A0579 – *Financiamento de estudantes de nível superior não gratuito: FIES* e A4556 – *Administração do Financiamento de estudantes de nível superior não gratuito: FIES*, só em 2007, o equivalente a R\$ 980 milhões, provenientes dos recursos do programa Universidade do século XXI foram destinados ao financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. A época, este financiamento do setor privado da educação superior representou uma perda de 6,70% do montante dos recursos públicos destinados a cobrir gastos com a manutenção de cursos de graduação nas IFES.

Há também outra ação desse programa que demanda uma maior atenção, A9A00 – *Universidade para todos Prouni*⁸⁷, que diretamente não realiza repasse de receita financeira para atender ao seu fim, mas parte de uma relação de isenção tributária⁸⁸, segundo a qual, o Estado “abre mão” de créditos fiscais devidos por todas as instituições privadas de ensino superior, que como contrapartida, se obrigam a conceder bolsas de estudo, integrais e parciais, para estudantes de cursos de graduação e de cursos seqüenciais.

Carvalho e Lopreato (2005, p. 101) discutem com mais profundidade e senso crítico o que realmente representou a concessão deste benefício de isenção tributária, apresentada no Governo Lula como um meio de fomento à justiça social para aqueles que por conta de sua situação financeira não podem ter acesso ao ensino superior:

Nos anos 90, houve significativa alteração legislativa, estabelecida pelo art. 20 da LDB/96. A medida sofreu severas críticas das associações de classe defensoras dos interesses privados: a diferenciação institucional intra-segmento privado. Até então, todas as instituições particulares de ensino usufruíam imunidade tributária sobre a renda, os serviços e o patrimônio. A partir daí, passaram a ser classificadas em privadas lucrativas e sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias e filantrópicas). As primeiras deixaram de se beneficiar diretamente de recursos públicos e indiretamente da renúncia fiscal, ao passo que as demais permaneceram imunes ou isentas à incidência tributária. A mudança legislativa tornou possível ampliar a arrecadação da União e dos municípios. No governo Lula, o ProUni surge acompanhado de um discurso de *justiça social* e de inclusão das camadas sociais menos favorecidas, cujo principal indicador é o baixo percentual de alunos com idade entre 18 e 24 anos freqüentando o ensino superior. Mas, na verdade, esse discurso encobre a pressão das associações representativas dos interesses do segmento privado, justificada pelo alto grau de vagas ociosas.

⁸⁷ O Programa Universidade para Todos (ProUni) foi criado em 2004, pela Lei nº 11.096/2005, e tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. As instituições que aderem ao programa recebem isenção de tributos. Em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=205&Itemid=298 >

⁸⁸ Segundo os artigos: 175, inciso I e 176 do Código Tributário Brasileiro, a isenção é uma modalidade de exclusão do crédito tributário por dispensa legal da obrigação de pagamento de um tributo devido, que ocorre por uma suspensão provisória dessa obrigação por lei infraconstitucional. Esta lei suspende a incidência dos tributos, posto que não há constituição do crédito tributário. Isto poderá acontecer por tempo indeterminado ou determinado, para as pessoas físicas ou jurídicas, estabelecidas por lei. No caso do PROUNI, o Governo federal abre mão de seus créditos fiscais por meio das isenções dos seguintes tributos: imposto de renda pessoa jurídica, IR; da contribuição para financiamento da seguridade social, COFINS; da contribuição social sobre o lucro líquido, CSLL, e da contribuição social para o PIS/PASEP. Os valores dessas renúncias de receita, estimados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, para 2007, totalizam R\$ 126 milhões. Do montante renunciado, apenas 24,19% (ou R\$ 30,4 milhões) decorrem do IRPJ. Deste modo, se conclui que parte significativa das bolsas concedidas no âmbito da referida ação é indiretamente custeada por recursos ligados à seguridade social. (DEMONSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS, Orçamento fiscal e da seguridade social; Exercício de 2007. SIAFI)

Segue assim a fala de Carvalho e Lopreato:

A expansão das entidades privadas de ensino superior nos últimos anos resultou na criação de um número excessivo de vagas, que, segundo informações recentes do INEP, é superior ao número de formandos no ensino médio. [...] A situação colocou os estabelecimentos particulares diante de um quadro de incerteza, sobretudo quando considerados individualmente. O fato ganha maior relevância, quando se leva em conta o grau de inadimplência/desistência. A queda nos rendimentos reais e o nível elevado de desemprego dificultam a sustentação dos gastos com as mensalidades pelos assalariados. O ProUni surge, assim, como excelente oportunidade de *fuga para frente* para as instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas.

Por seu turno, o programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, responsável pelo fomento da formação em nível de especialização, através da concessão e manutenção de bolsas de estudo no País e no exterior, cumpre seu papel de complementar o valor repassado para a *subfunção ensino superior*, o que para o ano de 2008 representou um montante de R\$ 1.038 milhões.

Em conformidade com os dados do SIGPlan/MPOG,⁸⁹ para o ano de 2007, o tópico Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, que naquele exercício fiscal realizou 95,1% de sua receita, complementou em quase R\$ 803 milhões o valor empenhado para suprir o restante dos gastos das IFES, repassando através desse programa a diferença de 5,80% dos recursos da *subfunção ensino superior*. Assim, distribuiu-se essa diferença de 5,80% dos recursos em: R\$ 475 milhões concedidos à manutenção de bolsas de estudo no País e R\$ 126 milhões apresentados para manutenção de bolsas no exterior. Além de custear as despesas com acesso à informação científica e tecnológica e outras ações do programa com aproximadamente R\$ 242 milhões.

Depois de delinear esse panorama inicial sobre o financiamento público do ensino superior brasileiro, esta investigação deve avançar com mais profundidade e concisão rumo à compreensão dessa realidade na particularidade das Instituições Federais de Ensino Superior.

Para tanto, a tabela e o gráfico apresentados na sequência permitem, através de uma série histórica, a recuperação de alguns dados de suma importância para que se entenda o comportamento do movimento de transferência de recursos para as IFES, nas execuções orçamentárias entre 1996 a 2008, a partir da base de receita

⁸⁹ Sistema de Informações gerenciais e de planejamento. Plano Plurianual, PPA 2004 – 2007. Em < <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/ManualSigplan.pdf> >

proveniente de *recursos do Tesouro Nacional* que compõem, em última instância, o Fundo Público Federal⁹⁰.

Tabela 19 – Recursos transferidos para Educação e destinados as IFES, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008.

Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV)

Ano	Receita líquida de impostos	Total de despesas da União com Ensino*	% PIB	Recursos destinados as IFES	% PIB
1996	74.223	29.281	1,13	17.662	0,68
1997	75.206	29.802	1,14	17.351	0,64
1998	83.990	40.987	1,53	17.045	0,63
1999	82.594	39.681	1,51	16.684	0,63
2000	76.162	23.056	0,90	15.727	0,61
2001	80.402	22.875	0,89	14.392	0,56
2002	83.432	22.927	0,90	14.634	0,57
2003	72.405	20.083	0,84	12.989	0,54
2004	73.928	18.756	0,75	14.377	0,57
2005	83.821	19.746	0,76	13.909	0,53
2006	90.012	24.581	0,87	17.323	0,61
2007	100.991	24.440	0,83	18.139	0,61
2008	115.447	28.251	0,96	18.586	0,63

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

*** Valores relativos ao montante executado.**

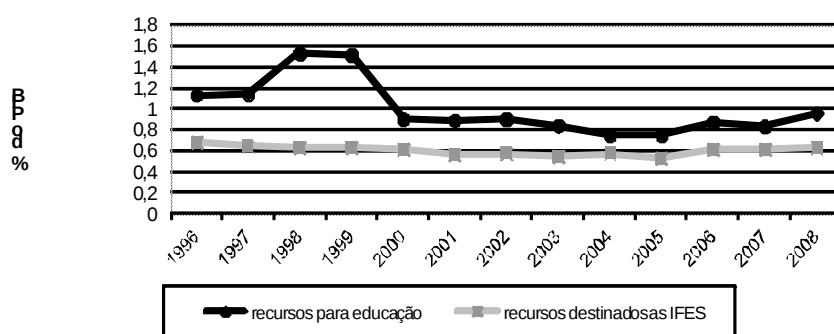
A série histórica, acima exposta, mostra no decorrer do período investigado, certa instabilidade na flutuação dos valores transferidos para despesa com ensino, em percentual do Produto Interno Bruto. Deste modo, verificam-se em 1998 e 1999 os índices mais elevados ao passo que entre 2000 e 2005 detecta-se uma queda que chegou a casa dos 0,75% do PIB nos anos de 2005 e 2006, seguida de uma significativa recuperação a partir de 2006. Os recursos destinados às IFES, por seu turno, mostraram certa estabilidade em seus números, assemelhando-se de certo modo, ao comportamento ascendente dos valores percentuais transferidos para despesa com ensino, experimentados a partir de 2006, muito embora se tenham mostrado mais estáveis.

Contudo, o que se deve perceber é que, em tese, o movimento de oscilação no repasse de verbas públicas para as IFES, assim como para a função educação não poderiam se descolar do comportamento da receita (líquida) de impostos, que se mostrou ascendente, principalmente a partir de 2003, incrementando, portanto, a

⁹⁰ Lembrando que o Fundo Público Federal (FPF) brasileiro é constituído de recursos financeiros oriundos de: 1. pagamento de impostos, taxas e contribuições; 2. utilização de patrimônio; 3. realização de serviços – incluindo aí os financeiros; 4. atividades agropecuárias e industriais; 5. transferências entre governos; 6. operações de crédito; 7. alienação de bens; 8. amortização de empréstimos, como multa e juros de mora; 9. recursos advindos da privatização etc. (AMARAL, 2003, p. 62)

transferência constitucional de 18% para Educação. Logo, o comportamento que deveria refletir-se no repasse nos valores vinculados a essa receita, só esboçou essa repercussão mais significativamente a partir de 2006. Ao que se acredita na clareza do gráfico 10 para exprimir visualmente essa realidade, ajudando a aclará-la.

Gráfico 10 – Comparativo dos recursos transferidos para Educação e destinados as IFES, excluídos os recursos próprios frente ao PIB – 1996 a 2008.



**Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e TCU.
1996 – 2002: Gov. FHC; 2003 – 2008: Gov. Lula**

Após esta pesquisa ter apresentado e discutido todos esses dados chega-se a controvertida questão do financiamento das IFES, propriamente dita. Neste momento, a produção de Amaral (2003, 2008 e 2009) mostra-se como uma das mais importantes e expressivas contribuições ao estudo do tema por sua seriedade empírica e relevância na discussão acerca do financiamento dessas instituições. Assim, este pesquisador abordou mais profundamente a situação do descompasso entre o financiamento da educação superior pública e o financiamento da educação como um todo. Sendo o texto: Financiamento da educação superior. Estado X Mercado (2003) basilar para este trabalho.

Nessa obra Amaral (2003) buscou compreender, por meio de um resgate histórico, o contexto e as implicações estruturais promovidas pelas mudanças que ocorrem na educação superior brasileira, pós-Constituição de 1988, como resultado das políticas neoliberais que nos países centrais, suplantou o Estado de Bem-Estar Social e nos países periféricos, como o Brasil, superou o Estado nacional desenvolvimentista. Sobre isto se pode ler:

[...] Tais mudanças seguiram a mesma linha de *pensamento único* mundial sobre o ensino superior: diferenciação das instituições, ampliação das instituições privadas, diversificação das fontes de financiamento, incluindo a ida das instituições de ensino superior ao *mercado*, associação entre financiamento e resultados e modificação das funções do Estado.

Além do mais tiveram o apoio dos organismos multilaterais, entre eles, o Banco Mundial. (AMARAL, 2003a, p. 191).

Deste modo, no mesmo diapasão teórico de Dias Sobrinho (2002), Amaral (2003) conclui que tais mudanças no financiamento estatal da educação, acabaram por dar concretude aos conteúdos das reformas que redefiniram a maneira como esta nova configuração de Estado passou a se relacionar com sua função de financiar o ensino público, na educação como um todo e nas particularidades das IFES.

Em outras palavras, dali por diante, seguindo diretrizes de organismos internacionais de fomento como o Banco Mundial, o FMI, e a Organização Mundial de Comercio, OMC, foram redefinidas as funções do governo central (União) frente à educação superior pública, priorizando-se a educação básica em detrimento do ensino superior, como se pode ler nas recomendações feitas pelo Banco Mundial no documento *La Enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*:

Na realidade se pode deduzir que o ensino superior não deve ter a preferência em utilizar os recursos fiscais adicionais disponíveis para o setor educacional em muitos países em desenvolvimento. Este princípio se aplica em particular aos países que não conseguiram acesso, equidade e qualidade adequados nos níveis primários e secundários. Além disso, a realidade fiscal na maioria dos países em desenvolvimento indica que os melhoramentos na qualidade e o aumento das matrículas no ensino superior deve dar-se com pouco ou nenhum aumento do gasto público. (BIRD, 1995, p. 28, grifos nossos).

Tais diretrizes externas que redefiniram a função do Governo na educação superior pública tiveram, como explica Sguissardi (2001, p. 99), seu ponto de partida em severos cortes nas verbas destinadas as IFES, como se pode constatar na Tabela 19 e no gráfico 10. O que explica a busca dessas instituições por alternativas outras de sobrevivência como a procura por diversificação de fontes de financiamento e o fortalecimento das controvertidas fundações de apoio. Sobre este cenário comenta Amaral (2009a, p.322):

Os governos FHC e Luiz Inácio Lula da Silva (LULA, 2003-2008) promoveram diversas mudanças na educação superior brasileira. [...] são elas: expansão da matrícula em cursos de graduação presenciais; competição entre as instituições de educação superior (IES); a introdução de fontes alternativas para o financiamento da IES; **a ida das IES públicas à procura de recursos financeiros que não fazem parte do Fundo Público; a assinatura de contratos de gestão com IES públicas** e o ranqueamento das instituições. (grifos nossos).

Em outro trabalho, Amaral (2008) discute mais aprofundadamente a questão do financiamento dessas instituições nos últimos anos, analisando, no período entre 1995 a 2006, o comportamento do movimento de transferência de recursos para as IFES, durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato do presidente Lula. Para tanto, investiga desde as origens desse financiamento, passando por suas fontes, até sua realidade mais presente.

Antes de começar a abordar as peculiaridades do financiamento das IFES Amaral (2008) explica que os recursos destinados ao financiamento dessas instituições advêm de duas fontes distintas. A saber, os *recursos próprios*, ou diretamente arrecadados através de convênios/contratos, assessorias e consultorias realizadas com organismos públicos e/ou privados, da prestação de serviços, da cobrança de taxas internas, alugueis, doações e receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro, etc. Há também, os oriundos de outras fontes como: impostos, taxas e contribuições etc, denominados de *recursos do Tesouro Nacional*, como já foi anteriormente anotado.

Amaral (2008, p. 665) justifica que “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 obteve diretamente através de suas ações na sociedade [...] e quais são aqueles que a instituição recebeu diretamente da arrecadação de tributos (impostos), chamados recursos do tesouro.”

Outro ponto bastante pertinente abordado por este trabalho são as *fundações de apoio*⁹¹, que aqui também são lembradas e investigadas por Amaral:

Existe uma parcela de recursos das IFES que é intermediada por fundações de direito privado que apóiam as atividades das instituições. Esses recursos não fluem através da execução orçamentária institucional e, além de pagarem a execução de convênios/contratos, assessorias e consultorias, permitem uma complementação salarial aos professores e servidores técnico-administrativos que participam da execução dos projetos. (2008, p. 666).

Nesta pesquisa optou-se por analisar em um primeiro momentos os recursos das IFES, excluindo aqueles de arrecadação própria, que posteriormente serão trazidos de volta a análise. Portanto, a tabela a ser apresentada a seguir evidencia esta opção metodológica, destacando que os recursos destinados as IFES vem sendo organizados pela Execução Orçamentária da União em grandes blocos de despesas

⁹¹ Leia em ANEXOS 06, a análise feita pelo Relatório Anual 2008 do TCU (p.315-319) sobre a relação entre as IFES e suas respectivas fundações de apoio.

como: *Pessoal e encargos sociais*, *Encargos da dívida*, *investimentos*, *Inversões financeiras* e *Amortização da dívida*. Sendo que esses gastos encontram sua efetividade por meio do Orçamento Geral da União, como lembra Amaral (2003, p. 63).

Acerca disso, explica Amaral que estes recursos (examinados na próxima tabela 2.20) constituem-se e se subdividem quanto à organização desses grandes blocos de despesas a partir da seguinte forma:

O pagamento de *Pessoal e Encargos Sociais* inclui o de pessoal ativo, inativo, pensionistas, precatórios, salário-família, previdência, etc. No bloco *Encargos da Dívida* ficam registrados os valores pagos como juros e encargos das dívidas. Em *Outras Despesas Correntes* estão aquisição de material de consumo, pagamento de serviços de terceiros (pessoas físicas e jurídicas), pagamento de água, luz, telefone, fotocópias, consertos de equipamentos reparos em prédios, etc. os *Investimentos* envolvem realização de obras, aquisição de equipamentos, material permanente livros, etc. No bloco chamado *Inversões Financeiras* estão os recursos destinados à aquisição de imóveis, participação de constituição de aumento de capital de empresas, entidades comerciais ou financeiras etc. *Amortização da Dívida* representa os valores dirigidos à amortização de dívidas das IFES. (2003, p. 144).

A tabela 20 foi, portanto, construída sobre estas bases. Sendo concluída com a apresentação da totalização dos recursos gastos com as IFES entre 1996 e 2008. Em seguida, este mesmo total, quantificado em valores monetários devidamente atualizados⁹², foi exposto no gráfico 11.

Tabela 20 – Recursos destinados as IFES, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008.

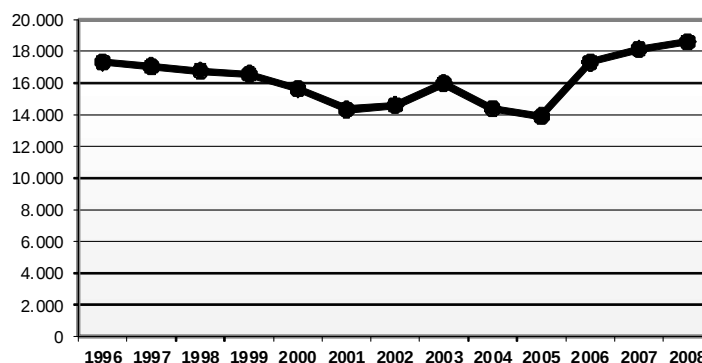
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2010 (IPCA)

Ano	Pessoal e encargos sociais	Encargos da Dívida	Outras despesas correntes	investimentos	Inversões financeiras	Amortização da dívida	Total
1996	10.536	-	1.377	235.5	4.200,00	-	16.349
1997	10.587	-	1.437	130.0	4.033,00	-	16.207
1998	10.511	-	1.458	9.5	-	-	15.865
1999	11.561	-	1.327	25.4	-	-	16.112
2000	11.505	-	1.342	93.9	2.250,00	-	15.191
2001	10.816	-	1.332	54.9	-	-	13.867
2002	11.871	-	1.124	45.2	1.121,00	-	14.162
2003	11.248	-	1.034	58.7	182,00	-	12.522
2004	12.611	-	1.300	117.0	0,40	-	13.865
2005	11.812	-	1.411	189.2	1,30	-	13.370
2006	14.555	-	1.513	263.9	-	-	16.673
2007	14.971	-	1.827	568.6	6,13	-	17.492
2008	16.166	-	2.015	539.9	2,06	-	17.910

FONTE: Execução Orçamentária da União 1996-2008

⁹² A fim de oferecer uma atualização ainda mais precisa para este campo empírico optou-se a partir deste ponto da pesquisa por fazer a correção dos valores monetários para janeiro de 2010 através do deflator IPCA. Vale comentar que as explicações sobre as naturezas e particularidades desse deflator, assim como do IGP-DI/FGV, e seus respectivos índices de correção, podem ser encontrados em ANEXOS 07 deste texto.

Gráfico 11 – Demonstrativo do montante de recursos destinados as IFES, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2010 (IPCA)



1996 – 2002: Gov. FHC; 2003 – 2008: Gov. Lula

Os números acima apresentados, quando observados isoladamente por tipo de despesa, revelam que não houve, dentre os recursos das IFES, excluídos os recursos próprios, uma saída que se igualasse ao dispêndio com *pessoal e encargos sociais*, que em média representou, em valor bruto, 79,5% do total de todos os recursos gastos por estas instituições.

O segundo maior gasto ficou por conta dos 9,31%, em média, separados do montante desses recursos das IFES para pagamento de *Outras Despesas Correntes*. Por seu turno, percebeu-se uma grande flutuação nos números dos recursos vinculados a despesas com *Investimentos*, o que, como bem lembra Amaral. (2003, p 170), mostra a gravidade da drástica redução dos valores destinados a realização de obras, aquisição de equipamentos, material permanente, livros, etc. Contudo, a partir de 2004 essa realidade foi substancialmente alterada por um expressivo incremento nesses números.

As *Inversões Financeiras*, por seu turno, não apresentaram continuidade em suas saídas. Não obstante a pequena monta dessas cifras, seu maior valor corrigido foi de R\$ 4,2 bilhões ainda no ano de 1996. Vale lembrar que esse foi um mecanismo adotado durante um longo tempo (décadas de 70 e 80), sendo interrompido em 1995 por questões conjunturais, contudo, a utilização das *Inversões Financeiras* “[...] pode explicar razoavelmente a sobrevivência institucional (das IFES)”. Pois, em tempos de altíssimos índices inflacionários, recursos do *Tesouro*, oriundos de verbas de pessoal eram financeiramente aplicados para que seus rendimentos fossem incorporados ao conjunto dos recursos próprios dessas IFES, como esclarece Amaral (2003, p. 180).

Dito isso, ficou explícito por esses fatos e pelos números apresentados na tabela 20 que a maior parte dos recursos das IFES vem sendo empregado no pagamento de despesas de *Pessoal e Encargos Sociais*, seguido de *outras despesas correntes*, valores que só no ano de 2008, chegaram à cifra aproximada de R\$ 16,2 bilhões gastos com despesas de *Pessoal e Encargos Sociais* e R\$ 2,1 bilhões destinados ao custeio de *outras despesas correntes*.

O total dos recursos alocados no pagamento das despesas destas instituições, excluídos os recursos próprios, apresentou no ano de 2008 o seu valor mais elevado. Contudo, este valor positivo, foi precedido de um período de queda, que teve seu início no princípio dos anos 1990, experimentando um novo⁹³ agravamento a partir de 2001. Isto se deu por conta da já mencionada pressão por equilíbrio fiscal, traduzida em arrocho nos gastos fiscais e cortes de verbas pela União. (AMARAL, 2003). Situação esta que se preservou até 2006, quando aquela curva abandona um movimento descendente, passando a um incremento de aproximadamente R\$ 3,3 bilhões até 2007, seguido de razoável aumento até 2008, quando foi alcançada a marca de R\$ 18 bilhões, aproximadamente.

Viu-se entre 2004 e 2006 um incremento no total dos recursos reservados ao pagamento das despesas das IFES por conta da “[...] contratação de novos professores e servidores técnico-administrativos e expansão dos *campi* situados no interior dos Estados,” como explica Amaral. (2008, p.667) Não por acaso, neste período verificou-se uma elevação nos recursos gastos com pessoal, o que já havia ocorrido em 1999, mas que se mostrou mais significativo a partir de 2004 até 2008, com pouco mais de R\$ 16 bilhões aplicados nessa despesa.

Sabe-se que a partir de 1996 a massa salarial dos professores e servidores técnico-administrativos das IFES apresentou números decrescentes, sendo o mais preocupantes deles os R\$ 10,5 bilhões consumidos com este fim em 1998. Na visão de Amaral, (2008, p. 667) isto foi consequência da falta de reajustes regulares na política salarial desses trabalhadores durante quase todo esse período. Esses servidores ainda sofreram com a precariedade de suas condições de trabalho, situação esta que se viu agravada pela falta de concursos públicos para garantir a reposição de vagas ociosas pelos processos voluntários e compulsórios de aposentadoria de servidores.

⁹³ Segundo dados da CGC/MF/STN, no ano de 1992, registrou-se, em moeda corrente, o pior resultado do período que compreendeu os anos de 1988 a 2008, quanto ao montante de recursos públicos repassados as IFES.

É importante que se perceba um incremento nos recursos destinados ao pagamento de pessoal ocorrido no ano de 1999. Isto se deu como consequência direta da implantação da Gratificação de Estímulo à Docência. GED, criada pela Lei n.º 9.678 de 1998, que segundo Amaral (2009b, p. 23) “[...] privilegiou a carga didática semanal média [...]” incentivando assim o aumento da atividade de ensino ou “aulismo”. O que se somando ao que já foi até aqui comentado sobre este tópico, demanda uma análise mais cuidadosa sobre as particularidades das despesas das IFES com *Pessoal e encargos sociais*. Neste sentido, entende-se como mais que oportuna outra leitura feita por Amaral (2009a, p. 327) acerca do GED:

A implantação do GED em 1998, governo FHC, como um complemento ao salário do docente provocou uma mudança de atitude no corpo docente por ganhar força o *aulismo* e a procura, a todo custo, por eventos que façam com que os professores acumulem pontos na corrida pela gratificação salarial. A GED considera exatamente esses parâmetros, número de aulas e produção intelectual (SILVA Jr, CATANI, GIGLIONI, 2003, p.17). No governo LULA os valores integrais da GED passaram a ser pagos a todos os professores e em fevereiro de 2009 ela foi eliminada, sendo substituída por gratificações que consideram a titulação e o regime de trabalho.

Vale lembrar que, ainda no período de vigência da corrida pela gratificação salarial, notou-se nas IFES um movimento de expansão no número de matrículas que entre 1998 e 2008, expressou um acréscimo de aproximadamente 84% “[...] sem o aumento no número de professores e dos recursos financeiros aportados às instituições para o pagamento da manutenção e dos investimentos institucionais”. (AMARAL, 2009a, p. 327).

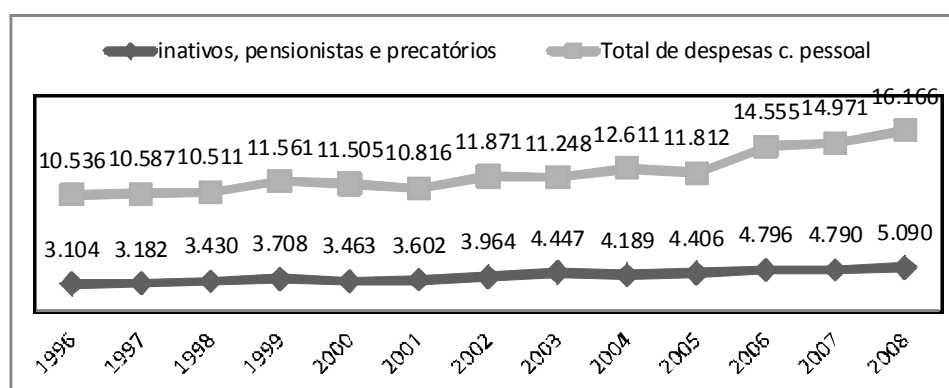
De modo que, deve-se buscar entender como a receita destinada a *pessoal e encargos sociais* vem sendo repartida, para que se faça o custeio dos gastos respectivos a: pessoal ativo, inativos, pensionistas e precatórios, compreendendo assim, como vem se dando, no período investigado, o manejo desse volume de recursos, frente outras demandas importantes para as IFES, como o investimento em manutenção e pagamento de outras despesas correntes. A tabela e o gráfico a seguir apresentam os valores necessários à condução deste exame.

Tabela 21 – Recursos de pessoal e encargos sociais, inativos, pensionistas, precatórios e despesas com pessoal ativo, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2010 (IPCA)

Ano	Pessoal e encargos sociais	Inativos, pensionistas e precatórios	Despesas com pessoal ativo
1996	10.536	3.104	7.432
1997	10.587	3.182	7.405
1998	10.511	3.430	7.081
1999	11.561	3.708	7.853
2000	11.505	3.463	8.042
2001	10.816	3.602	7.214
2002	11.871	3.964	7.907
2003	11.248	4.447	6.801
2004	12.611	4.189	8.422
2005	11.812	4.406	7.406
2006	14.555	4.796	9.759
2006	14.555	4.796	9.759
2008	16.166	5.090	11.076

FONTE: Execução Orçamentária da União 1996-2008

Gráfico 12 – Demonstrativo das despesas com inativos, pensionistas, precatórios e total de despesas com pessoal, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2010 (IPCA)



1996 – 2002: Gov. FHC; 2003 – 2008: Gov. Lula

Segundo os dados acima apresentados, excluídos os recursos próprios, no período estudado, o percentual dos gastos com inativos, pensionistas e precatórios foi de 32,68% do total dos recursos gastos com pessoal e encargos sociais. O que representou um valor médio de R\$ 4.669 milhões/ano, revertidos para o custeio dessas despesas. Deste modo, compreender a dimensão da conta gerada por esses gastos, permitiu vislumbrar que o valor pago pelas IFES ao montante de despesas com pessoal ativo não se mostrou tão alto quanto o que pretendem fazer parecer aqueles que atribuem a esta despesa o peso de ser a maior das desventuras financeiros das IFES.

Ora, subtraídas as despesas com inativos, pensionistas e precatórios do total dos recursos gastos com pessoal e encargos sociais, o saldo encontrado, para o período analisado, foi em média de R\$ 8.198 milhões/ano. Logo, somente 67,12% do total das crescentes despesas com pessoal foi efetivamente destinado a professores e servidores em atividade⁹⁴ nessas instituições. Ou seja, 55,2% do total dos recursos das IFES são destinados ao custeio de pessoal ativo.

Vale comentar que se o parâmetro de análise dessas despesas com *pessoal ativo* for o valor nominal investido neste custeio, é possível notar certa flutuação positiva que a partir de 2006 experimentou um significativo incremento, posto que em 2008 o valor pago a essa despesa chegou à casa dos R\$ 16 bilhões. Todavia se esta análise for feita em valores percentuais do PIB constata-se um padrão um pouco mais instável para essa flutuação, mostrando um período intercalado por quedas de 1996 a 2005, seguido de um movimento de recuperação entre 2006 e 2008, quando estes percentuais novamente se elevaram a 6,8% do PIB, aproximadamente.

Todavia, não é de todo falso afirmar que as despesas com pessoal se mostraram como o calcanhar de Aquiles do financiamento das IFES. Mas, a verdadeira raiz do problema não residiu, ou reside na falta de recursos do FPF para custear a folha de pagamento em si mesma, mas nos problemas intrínsecos às contraditórias e caóticas condições materiais que envolvem a realidade funcional desses trabalhadores, como o já citado descompasso entre a expansão do número de vagas nas IFES sem o devido aumento no número de professores e dos recursos financeiros para financiar e manter as demandas operacionais inerentes a esse desenvolvimento. (AMARAL, 2009a, p. 327).

Para conferir mais precisão a esta análise, deve estar claro o que de fato são e como se compõem as *outras despesas correntes*, perante a realidade administrativa financeira e contábil das IFES. Para tanto, os números encontrados na tabela 22 devem ser atentamente examinados.

⁹⁴ Segundo os dados da sinopses estatística do censo da educação superior brasileira, realizado pelo INEP. Em 2008, as 55 IFES investigadas contavam com um contingente de 66.122 docentes, dentre os quais 61.783 estavam em atividade naquele ano. Tais números apontaram para um aumento da ordem de 27,6% no total de funções docentes destas instituições, a partir do ano base de 1996. Sendo assim possível afirmar que cada um desses professores respondem em média por 13,3 alunos matriculados. Estes dados podem ser encontrados com um maior detalhamento em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/default.asp>

Tabela 22 – Comparativo entre o total de recursos de pessoal e recursos de outras despesas correntes, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008.
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2010 (IPCA)

Ano	Total de recursos de pessoal, excluídos os recursos próprios	Recursos de outras despesas correntes
1996	10.536	1.377
1997	10.587	1.437
1998	10.511	1.458
1999	11.561	1.327
2000	11.505	1.342
2001	10.816	1.332
2002	11.871	1.124
2003	11.248	1.034
2004	12.611	1.300
2005	11.812	1.411
2006	14.555	1.513
2007	14.971	1.827
2008	16.166	2.015

FONTE: Execução Orçamentária da União 1996-2008

O exame desses números mostra que esses recursos apresentaram uma retração nos valores disponibilizados para o custeio dessas despesas. Situação que se mostrou mais evidente nos recursos de *outras despesas correntes*, que entre 1998 e 2003, o pior dos anos, registrou em seu orçamento uma perda de aproximadamente R\$ 425 milhões.

A partir do ano seguinte se pode notar uma recuperação que se estendeu até 2008, quando se vê o melhor desempenho destes números que chegaram à casa dos R\$ 2 bilhões. Todavia, mais importante que compreender esta dinâmica, é interpretá-la a partir do entendimento do que realmente são as *outras despesas correntes* para as IFES e qual foi sua implicação sobre os recursos para efetiva manutenção dessas instituições durante o período investigado.

Como explica Amaral (2008, p. 669 e 670), no universo das IFES *outras despesas correntes* são aquelas destinadas à aquisição de material de consumo, como reagentes químicos, para laboratórios, pagamento de despesas fixas como água, luz, telefone, fotocópias, etc. A partir de 1997 o pagamento de serviços de terceiros, assim como a remuneração⁹⁵ de professores substitutos e médicos residentes também passou a compor essa conta. Assim, quando da análise dos valores gastos com essas despesas, no período de 1996 a 2008, notaram-se números que variam entre R\$ 1.377 milhão em 1999 a R\$ 1.034 milhão em 2003, chegando em 2008 a R\$ 2.015 milhões,

⁹⁵ “Os professores substitutos deveriam ser pagos com recursos de pessoal, o que ocorreu até 1996, alterando-se a partir de 1997, para recursos de outras despesas correntes. O pagamento dos médicos residentes poderia ser caracterizado como bolsas-salário.” (AMARAL, 2008, p. 670)

depois de um período quase que ininterrupto de quedas sucessivas que chegou a seu termo em 2006. Verificou-se contudo, que um percentual significativo desse montante, algo como 26,72%, em média, acabou por ser destinado a um item de despesa conhecido como *benefícios aos servidores*⁹⁶.

Estes valores foram aplicados em despesas com *benefícios aos servidores* para buscar mitigar problemas importantes já há muito vivenciados por essa categoria de trabalhadores como a falta de reajustes salariais e a proibição de abertura de novos concursos públicos para professores, o que provocou uma sobrecarga de trabalhos sobre os servidores em atividade, sem que lhes fosse oferecida qualquer contrapartida. Ao que Sguissardi (2001) chamou de “intensificação e precarização do trabalho do professor”. Essa carência de docentes também demandou a contratação de professores substitutos, remunerados a partir de 1997 com verbas provenientes da *receita de outras despesas correntes*.

Verifica-se, portanto, que em média, da subtração de todos os valores relativos ao custeio das despesas acima elencadas como: salários indiretos para servidores e docentes concursados e remuneração para professores substitutos, sobrou algo em torno de R\$ 958 milhões/ano para a efetiva manutenção dessas instituições. Valor esse que representou em média, 73,28% do montante de *receita de outras despesas correntes*, passivo de ser empregado na efetiva manutenção das IFES.

A efetiva manutenção das IFES é, portanto, implementada por meio de recursos resultantes da “[...] subtração de todos os valores associados a essas atividades” (AMARAL, 2003, p.174). Todavia, como já foi mostrado, constatou-se que esses valores foram drasticamente reduzidos a partir de 1998, redução esta que se estendeu até 2004, o que significou uma queda de aproximadamente 86%.

Somente a partir de 2004 registrou-se um incremento nos valores repassados para este fim, portanto, entre aquele ano e 2008 houve uma elevação de quase três vezes do valor dispendido em 2004. (veja tabela 2.20). Assim, entre 2006 e 2008, viu-se uma “[...] substancial elevação dos percentuais de investimento, já refletindo os recursos dos Programas de Expansão, o da Interiorização das IFES e do REUNI”. (AMARAL, 2009a, p. 331).

⁹⁶ Dentre os subitens que compõem este benefício destacam-se por seu peso, os *salários indiretos*, que se caracterizam como benefício aos servidores. São eles: “vale transporte, auxílio-alimentação, assistência médica e odontológica a servidores e seus dependentes, [...] vale creche, e o PASEP, formação do patrimônio do Servidor Público”. (*ibid.*).

Feitas todas essas ponderações acerca das despesas das IFES é chegado o momento de investigar os seus *recursos próprios*, já apresentados ao longo desta etapa da pesquisa, como àqueles arrecadados diretamente pelas IFES através de convênios/contratos com organismos públicos e/ou privados, da prestação de serviços, da cobrança de taxas internas, alugueis, doações e receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro⁹⁷, etc. Assim, explica Amaral (2009a, p. 331, 332) que as IFES, “[...] naqueles momentos que os recursos do FPF sofreram reduções continuas”, procuraram via fundações de apoio⁹⁸, amealhar “[...] recursos financeiros alternativos àqueles do Fundo Público”.

Adverte ainda Amaral (2009b, p. 18), que por conta de um modelo de distribuição de recursos baseado na proposta do quase-mercado educacional se abriu “[...] inevitavelmente, uma competição entre as instituições”, o que promoveu toda uma situação de debilidade financeira pela qual passaram algumas IFES, que viram suas “porções” do bolo financeiro, derivado do FPF, se tornarem menores. De tal modo que os *recursos próprios* acabaram por ser prioritariamente destinados ao custeio de *outras despesas correntes e investimentos*.

Amaral (2008, p.674) esclarece que neste contexto “[...] algumas instituições aplicaram recursos próprios em pagamento de pessoal e encargos sociais, encargos das dividas, inversões financeiras e amortização de dívidas.” Segundo ele “[...] pequenos valores se comparados aos de outras despesas correntes e investimentos.”

Portanto, é a partir dessas constatações que esses valores serão doravante expostos e analisados, através de um comparativo com o total de recursos dessas instituições, excluídos seus recursos próprios. Como se pode verificar na tabela a seguir.

⁹⁷ Lembramos aqui por mais uma vez que este foi um mecanismo usado pelas IFES, ao longo das décadas de 1970 e 1980, principalmente, para ajudar essas instituições a garantirem, através de receitas inflacionárias, sua subsistência em uma época de índices estratosféricos de inflação. Schwartzman (1993, p. 62) comenta que esta prática, cujos rendimentos financeiros derivavam de operações lastreadas em aplicações de recursos do Tesouro oriundos de verbas de pessoal investidas no mercado financeiro, acabavam por gerar rendimentos que posteriormente eram incorporados aos recursos próprios das instituições, em uma operação que pareciam ser de conhecimento do Governo, assim como do próprio Ministério da Educação, que algum tempo depois, por meio de documento oficial (“Os desafios do ensino superior”, 1998) acabou por admitir o conhecimento desse mecanismo, que durante o governo do presidente José Sarney ficou conhecido como *gatilho salarial*.

⁹⁸ Amaral (2003, p.182) comenta que “[...] a partir de 1995, houve uma corrida das IFES em direção às fundações de apoio, utilizando-as como veículo de interlocução entre as instituições e o mercado e que, de alguma forma, acentuam sua inserção no chamado *quase-mercado educacional*”.

Tabela 23 – Recursos das IFES, originados de arrecadação própria – 1996 a 2008.
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2010 (IPCA)

Ano	Total de recursos excluídos os recursos próprios (A)	Total de recursos originados de arrecadação própria (B)	% B/A	Total
1996	16.349	976	5,97	17.325
1997	16.207	858	5,28	17.065
1998	15.865	891	5,62	16.756
1999	16.112	458	2,84	16.570
2000	15.191	456	3,00	15.647
2001	13.867	462	3,33	14.329
2002	14.162	434	3,06	14.596
2003	12.522	460	3,67	15.982
2004	13.865	518	3,74	14.383
2005	13.370	540	4,04	13.910
2006	16.673	637	3,82	17.310
2007	17.492	643	3,67	18.135
2008	17.910	706	3,94	18.616

FONTE: Execução Orçamentária da União 1996-2008

O exame da tabela 23 revelou que entre os anos de 1999 a 2002, para o conjunto das Instituições Federais de Ensino Superior houve uma redução expressiva na variação dos valores dos recursos advindos de arrecadação própria no quadriênio 1999 - 2002. Acredita-se que este efeito negativo sobre a arrecadação dessa modalidade de receita se deu por conta da transferência de domínio administrativo da execução dos recursos de manutenção dos HUs e suas respectivas fundações de apoio, que migraram das execuções orçamentárias das IFES para o Ministério da Saúde.

Isso, como acima descrito, foi provocado por um novo paradigma neoliberal de política pública que promoveu por conta de ajustes fiscais e gerenciais a transferência do domínio administrativo desses recursos do orçamento das IFES/MEC para o do Ministério da Saúde/SUS. Como se pode observar na explanação de Amaral (2003, p. 177):

A grande queda nos anos de 1999 a 2002 fica explícita pela transferência da execução dos recursos da manutenção dos hospitais universitários a fundações de apoios especialmente instituídas para esse fim. Desse modo, tais recursos não constaram mais da execução orçamentária das IFES/MEC, ficando registrados no Ministério da Saúde/ SUS. Há, portanto, uma substancial redução dos recursos orçamentários das IFES para essa finalidade [...].

Esta realidade fica ainda mais clara ao se constatar que, durante o período investigado, através de fundações de apoio criadas especificamente para esta modalidade de gestão, houve uma perda direta de cerca de 40% ao ano do montante dos recursos de arrecadação própria das IFES, que foram empregados na manutenção de seus respectivos HUs.

Conclui-se portanto que entre 1996 e 2008 os *recursos próprios* das IFES acabam por representar, em média, pífios 4% do seu total, havendo a partir de 1995, pela conseqüência da relação causal entre determinações e resultados, uma verdadeira escalada das IFES em busca de constituírem suas próprias fundações de apoio, que passaram a fazer as vezes de mediadores entre estas instituições públicas de ensino e o mercado.

Os altos números de credenciamento dessas instituições (fundações de apoio) pelo MEC⁹⁹ foram retratados por Amaral (2003, p.182-183) que afirma ter havido entre os anos de 1995 a 2001, “[...] um crescimento de 129% no número de fundações de apoio credenciadas pelo MEC e MTC. São fundações de apoio com as mais variadas vinculações institucionais e que servem a objetivos os mais diversos”, assevera este pesquisador.

Por fim, a tabela 24¹⁰⁰ a seguir traz acompanhada de seus respectivos gráficos, a oportunidade de analisar comparativamente, sob a óptica da acumulação da riqueza brasileira, o papel e o peso do financiamento para as IFES, através da confrontação dos montantes de seus recursos, que aqui foram convertidos em percentuais dos três indicadores da riqueza nacional mais empregados, a saber: O Produto Interno Bruto, as despesas correntes do fundo público federal (realizadas) e a receita de impostos da União. Tais dados permitiram avaliar a dimensão e a efetividade do financiamento para as IFES, frente a essa riqueza.

⁹⁹ Este permissão de credenciamento foi uma concessão prevista pela Lei N.º 8.958 de 1994.

¹⁰⁰ Esta tabela, que é fruto de cálculos deste estudo, mas que encontra espelho de seus números no trabalho de Sguissardi (2010), retoma o IGP-DI/FGV, como seu defletor para a necessária correção inflacionária dos valores estudados.

Tabela 24 – Tabela das IFES como percentuais do PIB, das despesas correntes do FPF e da arrecadação de impostos da União – 1996 a 2008.

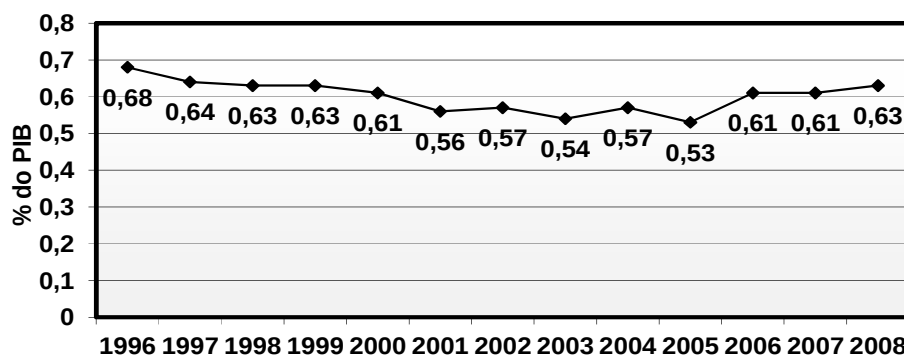
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV)

Ano	PIB atualizado	despesas corrente realizada	receita de impostos da União	Total de recursos IFES	% PIB	% Despesas	% Impostos
1996	2.613.764	395.685	175.120	17.662	0,68	4,46	10,09
1997	2.695.287	405.785	179.348	17.351	0,64	4,28	9,67
1998	2.705.294	447.071	200.102	17.045	0,63	3,81	8,52
1999	2.642.948	462.618	201.221	16.684	0,63	3,61	8,29
2000	2.572.748	432.817	183.531	15.727	0,61	3,63	8,57
2001	2.573.625	462.265	192.239	14.392	0,56	3,11	7,49
2002	2.573.346	457.111	205.192	14.634	0,57	3,20	7,13
2003	2.410.585	430.691	178.071	12.989	0,54	3,02	7,29
2004	2.516.512	450.257	181.941	14.377	0,57	3,19	7,90
2005	2.626.503	490.288	203.608	13.909	0,53	2,84	6,83
2006	2.849.579	605.783	219.724	17.323	0,61	2,86	7,88
2007	2.972.464	595.998	245.624	18.139	0,61	3,04	7,38
2008	2.972.823	559.353	277.011	18.586	0,63	3,32	6,71

FONTE: PIB: IBGE / Banco Central do Brasil e IPEA – <http://ipeadata.gov.br>. Despesas corrente realizada e receita de impostos:, SIAFI - STN/CCONT/GEINC - Execução orçamentária, financeira e patrimonial da União.

Os recursos das IFES em valores percentuais se comparados ao Produto Interno Bruto, PIB, revelam uma queda de 0,68% em 1996 para 0,63% em 2008, portanto, não obstante a uma flutuação bastante equilibrada, registrou-se no período 0,05% de queda. Convém lembrar que apesar da ligeira recuperação apresentada no ano de 2006, seguida por leve alta até 2008, a tendência para esses valores, em todo o período investigado, foi de queda progressiva, como se pode ver no gráfico abaixo.

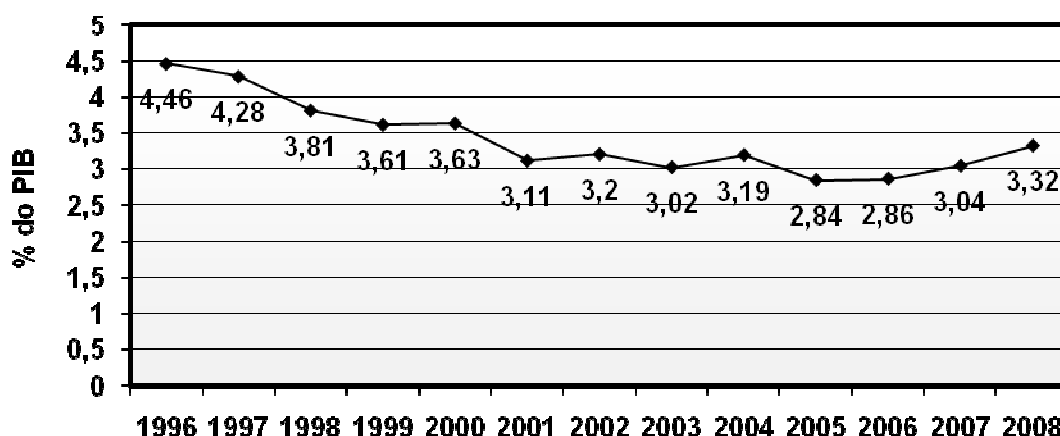
Gráfico 13 – Total de recursos das IFES, todas as fontes, como percentual do PIB – 1996 a 2008



1996 – 2002: Gov. FHC; 2003 – 2008: Gov. Lula

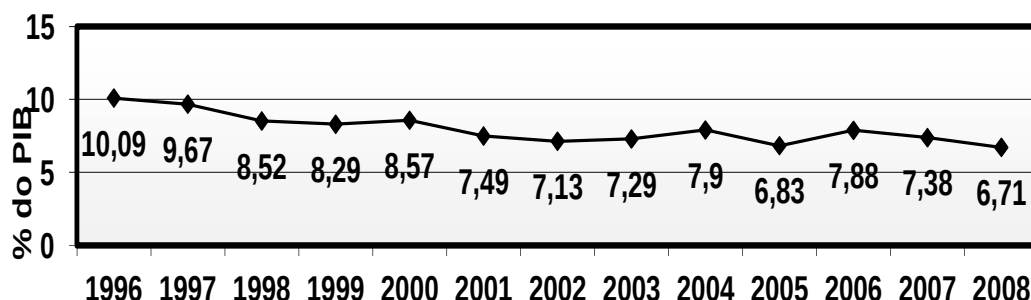
Se comparados os recursos das IFES em valores percentuais as despesas correntes (realizadas) do Fundo Público Federal, também se pode constatar uma expressiva queda de 4,46% em 1996, para 3,32% em 2008. Portanto, 1,14 pontos percentuais. Neste intervalo de tempo, o ano de 2005 apresentou o pior resultado dentre os averiguados, posto que somente 2,84% das despesas com FPF foram comprometidas com as IFES.

Gráfico 14 – Total de recursos das IFES, todas as fontes, como percentual das despesas corrente realizada – 1996 a 2008



Por seu termo, com relação ao mesmo comparativo, agora realizado a partir da receita de impostos da União, fonte direta dos recursos públicos para o financiamento das IFES, não se percebeu tendência diversa das apresentadas pelos demais indicadores de riqueza nacional. Posto que se verificou um considerável decréscimo de 10,09% em 1996, para 6,71% (o valor mais baixo) em 2008. Deste modo, nota-se no período investigado uma tendência de queda, marcada por uma variação desordenada nos percentuais de anos como 2000 (alta); 2005 (baixa expressiva), 2006 (alta) e por fim 2008 (nova baixa).

Gráfico 15 – Total de recursos das IFES, todas as fontes, como percentual da receita de impostos – 1996 a 2008



Esta análise apresentou uma inegável e recorrente redução dos recursos financeiros aplicados nas instituições federais de ensino superior brasileiras, que se agravou, substancialmente, durante o governo FHC, quando o repasse desses recursos revelou seus piores resultados na comparação com os índices de riqueza nacional, realidade que esboçou certa melhora ao longo do governo LULA.

Todavia, quando se checa o montante de recursos destinados as IFES comparativamente quantificado em percentual de imposto constata-se algo no mínimo contraditório, haja vista que a evolução na arrecadação desses impostos, que aumentou significativamente entre 2006 a 2008 (na ordem de R\$ 57.287 milhões), não repercutiu de maneira proporcional sobre os números dos recursos repassados as IFES. Tal constatação indica que não obstante ao incremento na arrecadação da receita de impostos da União, o percentual desta receita repassado para essas instituições mostra-se cada vez mais proporcionalmente reduzido.

Isso posto, esta peculiar desproporcionalidade entre a evolução na arrecadação da receita de impostos e os valores dos recursos financeiros repassados as IFES fica mais patente quando os números dos demais indicadores de riqueza nacional são comparativamente analisados. Pois, como foi anteriormente exposto, entre os anos de 2006 e 2008, quando o total de recursos aportados as IFES foi comparado com o percentual do PIB, registra-se uma evolução proporcional, que se replica na análise frente às despesas correntes realizadas, mas que não se repete quando o paradigma analítico é a receita de impostos da União.

Findo este capítulo que se dedicou, de um modo mais geral, a investigar em uma perspectiva nacional os recursos destinados ao financiamento das IFES entre 1996 e 2008 passaremos a estudar as peculiaridades dos recursos destinados ao financiamento da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) no mesmo período.

CAPÍTULO III

OS RECURSOS DESTINADOS AO FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL UFMS (1996 A 2008)

Depois de examinar em uma perspectiva nacional as condições e circunstâncias estruturais, políticas e financeiras que entre 1996 e 2008 envolveram as formas como os recursos destinados ao financiamento das IFES encontraram sua destinação, chega-se por fim a este capítulo que a partir da percepção acerca da singularidade da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, mostra a possibilidade de se construir mais aproximações com a realidade particular do financiamento público para a UFMS. Haja visto que se pretende analisar histórica e materialmente a realidade que envolve o financiamento dessa instituição.

3.1 O Universal e o singular na UFMS

Depois de avaliar a universalidade dos aspectos inerentes à história do ensino superior público federal e de seu financiamento, assim como os números gerais de seu custeio durante os 13 anos do período investigado, a partir deste momento, esta pesquisa passa a investigar a singularidade do financiamento público do ensino superior no estado de Mato Grosso do Sul, mais particularmente no âmbito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, UFMS.

Esta investigação busca, portanto, refazer as conexões do trato do fragmento com a totalidade, e da totalidade com o fragmento naquilo que concerne a este financiamento. Fazendo-o, como se pode perceber, de modo alusivo, ao que foi proposto por ALVES (2003) e posteriormente comentado por Brito (2004), em resenha de onde se pode extrair a seguinte orientação:

[...] trata-se de discutir o movimento histórico de como se constituem, em permanente relação, o *universal de nossos tempos*, a sociedade capitalista, e suas diferentes expressões singulares, marcadas pelas particularidades próprias ao desenrolar da constituição histórica do capital em diferentes paisagens sociais. (2004).

Neste sentido é que se faz pertinente conhecer um pouco mais acerca de como a singularidade dessa instituição de ensino superior foi estabelecida, a partir do movimento dialético da constituição universal de sua história, determinada por particularidades inerentes a seu espaço social. Assim como reconhecer a compleição histórica do capital que a produziu e determinou sua continuidade.

Sendo assim entende-se, com base nessa perspectiva, que o ponto de partida ideal é a narrativa da constituição histórica dessa instituição, apresentada através do resgate histórico de sua origem e trajetória que teve seu início com criação da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Mato Grosso com sede em Campo Grande. Até que em 1979 como consequência da divisão daquele estado, as unidades da Universidade Estadual de Mato Grosso (UEMT) sediadas ao sul, vieram a compor a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que se tornou fundação em 1984.

A origem da Universidade federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) remete, portanto aos anos 1960, quando como já dito, foi criada a Faculdade de Farmácia e Odontologia de Mato Grosso com sede em Campo Grande (1962), berço do ensino superior público no sul do então uno Estado de Mato Grosso. Sobre a história dessa Faculdade no estado de Mato Grosso se pode ler:

[...] teve começo num insinuante movimento das Associações Farmacêuticas do Sul de Mato Grosso e Campo Grandense de Cirurgiões dentistas, pelos idos de 1964, quando membros das duas diretorias encaminharam um circunstanciado memorial ao Governo do Estado, encarecendo a necessidade de criação da Faculdade de Farmácia e Odontologia. (Brasil Universitário: uma edição de anais Científicos. 1978, p. 5).

Contou Rosa (1993, p.13) que “[...] até os anos 60, a maioria dos mato-grossenses estudavam no Rio de Janeiro. Do quadro social da Associação Médica de Campo Grande, em 1968, setenta e sete por cento dos médicos foram diplomados nas escolas médicas da Cidade Maravilhosa [...]”. Logo, por toda uma questão econômica, social e logística¹⁰¹ esse movimento de migração precisava ser revertido. A opção à época passou a ser a oferta de vagas através dessa Faculdade.

Assim, segundo Maymone (1989, p. 49) depois de tramitar pelas Comissões da Assembléia Legislativa, o Anteprojeto de criação dessa faculdade foi aprovado pelo plenário dessa Casa, conforme Decreto Legislativo nº. 484, de 27 de setembro de 1962. Desta feita, o então governador de Mato Grosso, Fernando Correa da Costa

¹⁰¹ Segundo Rosa (1993) o tempo de uma viagem por ferrovia entre Campo Grande e Rio de Janeiro era de cerca de 60 horas, portanto, aproximadamente dois dias e meio de viagem.

sancionou a Lei nº. 1.755, de 9 de novembro de 1962, que criou a Faculdade de Farmácia e Odontologia de Mato Grosso (FFOMT). Em 16 de novembro de 1962 foi publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso de nº. 14.259 o ato legal de criação desta Faculdade.

Em 1º. de fevereiro do ano seguinte, através da Portaria nº. 33/1963 foi oficializado o grupo responsável por proceder à instalação dessa Faculdade. Este grupo foi presidido pela professora Olivia Enciso e tinha como membro o próprio Hercules Maymone. Segundo Maymone (1989, p. 87) em 11 de julho de 1964 a resolução de nº. 3/1964 do Conselho Estadual de Educação autorizou, ainda em caráter precário¹⁰², o funcionamento da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Mato Grosso.

Em 20 de janeiro de 1965 seu regimento interno foi aprovado pelo Decreto nº. 867. De sorte que em 26 de julho de 1969, por conta da promulgação da Lei Estadual nº. 2.629 os cursos de odontologia e farmácia foram incorporados ao Instituto de Ciências Biológicas de Campo Grande, e também foi criado o curso de Medicina no mesmo ano de 1966.

Explica Maymone (1989) que o Governo do Estado de Mato Grosso seguiu esse movimento e buscando ampliar a rede pública de ensino superior fundou o Instituto Superior de Pedagogia de Corumbá (1967); o Instituto de Ciências Humanas e Letras de Três Lagoas (1968); a Faculdade de Agronomia de Dourados (1968) e o Centro de Pedagogia de Aquidauana (1970).

Contudo, como lembrou Rosa (1993) esses institutos foram integrados a Universidade Estadual de Mato Grosso (UEMT), o que se deu por força da Lei Estadual de nº. 2.947, de 16 de setembro de 1969, confirmada pelo Decreto Federal nº. 67.484 promulgado pelo governo (golpista) do General Emílio Garrastazu Médici.

No início do Governo do presidente Ernesto Geisel se deu uma reconfiguração geopolítica que redefiniu a divisão territorial brasileira, que segundo indicou Rosa (1993, p. 117) culminou com “[...] a fusão dos Estados do Rio de Janeiro com a Guanabara e a divisão do Estado de Mato Grosso”.

Deste modo as unidades (Institutos ou Faculdades) da UEMT que estavam sediadas em municípios da região sul do antigo Estado do Mato Grosso, por força da Lei Federal nº. 6.674, de 5 de julho de 1979, passaram a fazer parte da nova

¹⁰² Situação de direito normativo que só foi alterada pela Resolução CEE/MT nº. 34/1968 que suprimiu a expressão “em caráter precário” que constava da primeira resolução.

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Em 28 de novembro desse mesmo ano foi efetivada a federalização da UEMT, autorizada por força da mesma Lei Federal nº. 6.674/1979 que de fato possibilitou o surgimento da Fundação Universidade de Mato Grosso do Sul¹⁰³.

Surgiu assim a UFMS, em conformidade com a Resolução COUN nº. 21, de 18 de dezembro de 1984, que adotou o Regimento Geral da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS), essa a entidade de ensino superior que a partir daquele momento passou a ser uma entidade pública de direito privado, atrelada ao ministério da Educação e Cultura (MEC) e subordinada à legislação federal e as normas do Sistema Federal de Ensino. Sendo controlada e mantida pela União, conforme a regulamentação estabelecida para a administração indireta do Poder Público. Vale comentar que a essa entidade foi dado o direito de gozar de autonomia didático-científica, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar. (UFMS, 1984).

Inicialmente a FUFMS congregou unidades isoladas, contudo, hodiernamente é uma universidade *multicampi*, sediada em Campo Grande, onde se encontram: o Centro de Ciências Humanas e Sociais (CCHS), o Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCBS) e o Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas. Suas demais unidades estão dispostas de modo descentralizado em Municípios do interior do Estado, a saber, Aquidauana, Corumbá, Coxim, Dourados, Três Lagoas e Paranaíba. Onde são oferecidos cursos de licenciatura assim como de graduação e pós-graduação (*lato sensu*) na modalidade educação à distância.

Todos estes fatos e informações até aqui relatados que se entrelaçaram na tessitura de uma narrativa, que só apresentou uma história de crescimento e êxito para essa instituição, precisam ser revistos e contados novamente. Desta vez, a partir da compreensão de que essa história foi construída, em sua singularidade, pelo embate de forças antagônicas, inerentes a um movimento dialético universal, determinado na particularidade dessa instituição pela constituição histórica do capital que, neste caso, produziu a realidade do financiamento das IFES em nível universal e da UFMS em seu espaço social particular.

Por conta dessa apreensão teórica conclui-se que o desvelamento da história da UFMS, tem no financiamento público dessa instituição, um dos seus maiores

¹⁰³ Como se pode conferir na cronologia da UEMT, oferecida pelo Boletim Estatístico n.º. 1 (UFMS, 1984, p. 23) produzido sob a reitoria do Professor Edgard Zardo.

pontos nodais. Portanto, investigá-lo e compreendê-lo se mostra essencial à tarefa de entender criticamente e reconstruir essa história.

3.2 Os recursos financeiros destinados à UFMS

Deste modo, a supra-referida investigação ganha concretude com a tabela 3.1 que foi concebida para proporcionar a oportunidade de se conhecer os valores de todos os Recursos destinados a UFMS, excluídos os recursos próprios, sendo concluída com a apresentação da totalização dos recursos gastos com esta IFES entre 1996 e 2008. Em seguida, este mesmo total foi quantificado em valores monetários devidamente atualizados sendo exposto no gráfico 16.

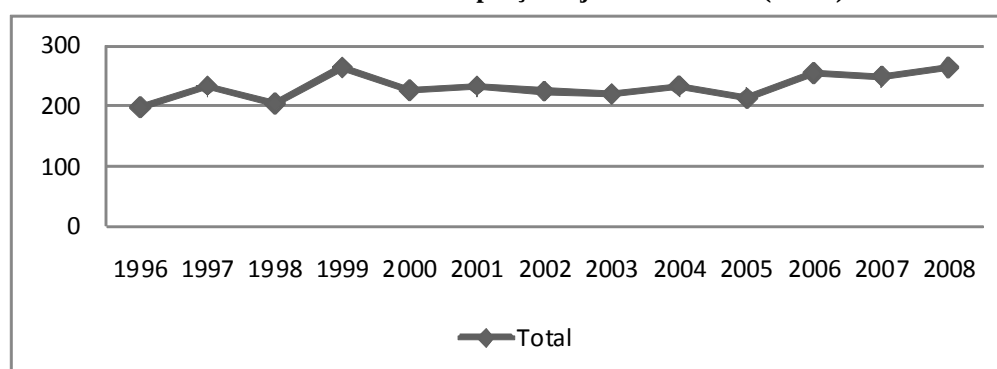
Tabela 25 – Recursos destinados a UFMS, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008.
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2010 (IPCA)

Ano	Pessoal e encargos sociais	Encargos da Dívida	Outras despesas correntes	Investimentos	Inversões financeiras	Amortização da dívida	Total
1996	175,91	-	20,48	2,66	0,1	-	199,05
1997	212,57	-	20,90	0,99	-	-	234,47
1998	181,31	-	23,80	0,06	-	-	205,17
1999	245,56	-	19,82	0,17	-	-	265,55
2000	203,77	-	23,31	0,81	-	-	227,89
2001	206,86	-	32,00	0,58	-	-	239,45
2002	205,11	-	19,33	1,28	-	-	225,73
2003	202,76	-	18,40	0,61	-	-	221,77
2004	211,96	-	21,00	1,38	-	-	234,33
2005	180,32	-	26,73	6,43	-	-	213,49
2006	218,10	-	27,80	8,26	-	-	254,17
2007	212,86	-	28,52	8,76	-	-	250,14
2008	228,14	-	30,13	7,59	-	-	265,87

FONTE: Execução Orçamentária da União 1996-2008

Gráfico 16 – Demonstrativo do montante de recursos destinados a UFMS, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008

Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2010 (IPCA)



1996 – 2002: Gov. FHC; 2003 – 2008: Gov. Lula

O confronto, em uma primeira análise, os dados acima apresentados com os valores gerais relativos a essa categoria de financiamento, mostra que, durante o período investigado, a UFMS recebeu em média 1,5% do total dos recursos do Fundo Público Federal, FPF, destinado ao custeio das IFES. Portanto, se entre 1996 e 2008, foram destinadas, em média, R\$ 14,9 bilhões/ano para todas as IFES, e no mesmo intervalo de tempo a UFMS recebeu, em média, a soma de R\$ 223.6 milhões/ano, conclui-se que sua parte nesse montante sempre foi inferior a 2%.

Os números acima apresentados expõem através da tabela 3.1 e do gráfico 16 a concretude desse teto orçamentário, economicamente determinado (por um conjunto de fatores que serão apresentados e discutidos na sequência desse texto), pois são essas determinações que explicam porque entre 1996 e 2008, não houve, excluídos os recursos próprios, um único total de recursos destinados a UFMS, via FPF, superior a cifra dos R\$ 300 milhões.

Verifica-se, portanto, a partir da análise desses números, que, excluídos os recursos próprios, o total dos recursos alocados no pagamento das despesas desta instituição apresentou o seu ápice no ano de 2008. Contudo, este maior valor (R\$ 265,87 milhões) foi precedido por um período de instabilidade, seguido de uma quadra mais estável, marcada por um primeiro momento de queda entre 1999 e 2005, sucedida por uma alta expressiva que se deu entre 2006 e 2008.

Desta forma, quando aquela curva apresentada no gráfico 16 abandonou o movimento descendente e passou a demonstrar um incremento de mais de R\$ 15,7 milhões até 2008, entende-se que esse aumento foi primeiramente determinado, em plano Federal (governo LULA), por um redirecionamento da política de financiamento deste setor, que entre 2003 e 2008 foi impactado por uma ampliação¹⁰⁴ na oferta de recursos financeiros provenientes do FPF (AMARAL, 2009a).

No plano local, este aumento no aporte de recursos federais foi acompanhado por peculiaridades de uma conjuntura economia específica, determinada por um movimento do capital que produziu na paisagem social do Estado Mato Grosso do Sul um momento de reaquecimento econômico impelido pelo êxito mercantil da agropecuária, movimento este registrado no incremento na taxa de crescimento real do PIB estadual, como será demonstrado na sequência.

¹⁰⁴ Esta ampliação na oferta de recursos financeiros provenientes do FPF para o conjunto das IFES pode ser observada no gráfico 11 p. 98, desta pesquisa.

Esse cenário acima descrito pode ser economicamente verificado nos valores da: *Evolução do Índice Acumulado e da Taxa de Crescimento Real do Valor Adicionado Bruto*¹⁰⁵ da agropecuária enquanto atividade econômica, que só nos anos de 2005 a 2007 apresentaram um valor adicionado bruto da ordem de mais de R\$ 6,7 bilhões, o que representa um *Índice Acumulado* de 243,66% de crescimento, a uma *Taxa de Crescimento Real do Valor Adicionado* da ordem de 17,85 do PIB/MS. O que nesses dois anos repercutiu na taxa de crescimento real do PIB para toda a economia deste Estado, na ordem de 12,13 %.

Todavia, deve ficar claro que o valor médio de 1,5% do total dos recursos do FPF destinado ao custeio das IFES repassado para a UFMS apresenta a dualidade entre a maneira como, ao longo desse período, a União gerenciou a divisão do “bolo orçamentário” que contém os recursos destinados ao custeio das despesas dessas instituições e a realidade das demandas de uma universidade como a UFMS, inserida em uma paisagem social determinada por um capital periférico, vinculado ao agronegócio e ao extrativismo propriamente dito¹⁰⁶.

Ao que se coloca, diante do “universal de nossos tempos” (BRITO, 2004), a situação de acesso da UFMS aos recursos advindos desse Fundo como uma condição determinada por um modelo estatal de distribuição de recursos balizado por parâmetros externamente concedidos, pela óptica do capital, para verificar as necessidades e desempenhos dessas instituições para, a partir desses parâmetros definir aquilo que deve ser destinado a cada uma dessas universidades, o que não se dá de modo diferente no caso da UFMS.

Esta constatação acima demanda uma cuidadosa ponderação que produza a compreensão sobre como, ao longo desses 13 anos investigados por esta pesquisa, a União gerenciou a divisão do “bolo orçamentário” a partir do qual derivam os recursos financeiros para o custeio das despesas das IFES. Assim sendo, Amaral (2009a. p.326) preocupou-se em esclarecer que :

O modelo de distribuição de recursos entre as IFES, implantado em 1994, considera parâmetros que procuram medir *necessidades e desempenhos* (ANDIFES, 1995). São exemplos de parâmetros que mediam *necessidade*: número de alunos, área construída, valores gastos com

¹⁰⁵ Esses valores foram levantados junto a *Série Histórica do Produto Interno Bruto de MS – 1995-2007*. Veja: < <http://www.semac.ms.gov.br> >

¹⁰⁶ Esta afirmação fica patente ao se analisar a composição do Produto Interno Bruto desse Estado, onde a agricultura, isoladamente, representa em média 31,3% do PIB. Sendo que seus principais produtos de exportação apresentam os seguintes percentuais: soja e derivados 34,9%; carnes 34,6%; couros e peles 7,4%; minérios e suas ligas 8% e madeiras 5,1%.

outros custeios de capital em anos anteriores; como exemplo de parâmetro de desempenho, número de ingressantes, número de diplomados, número de dissertações e teses, avaliações da Capes, titulação dos docentes, relação aluno/ docente.

Em 1999, governo FHC, passou-se a aplicar uma modelagem que considerava duas parcelas: atividade de ensino e atividade de pesquisa. Os dois componentes valorizavam o quantitativo de estudantes na graduação e os docentes envolvidos com a pós-graduação. Com o governo LULA há uma volta aos pressupostos do modelo de 1994, com alterações que incorporaram a Unidade Básica de Custeio [...] em que o seu cálculo considera os ingredientes básicos para o custeio das IFES, como energia elétrica, telecomunicações, material de consumo, limpeza, vigilância, etc.(grifos do autor).

Desta forma ficou patente que um ambiente competitivo entre as instituições se construiu, a partir deste modelo de divisão de recursos, fazendo com que estas IFES lutam por uma fatia cada vez maior deste “bolo orçamentário”. Sendo assim, seguindo a lógica explicada por Amaral (2009a. p.327), não obstante ao fato da instituição sul mato-grossense ter conseguido desde 2006 até 2008 alargar sua fatia neste bolo, constata-se que em valores percentuais do PIB os recursos do FPF destinados a UFMS, não acompanharam o crescimento da porção desse bolo repassado para o conjunto das IFES.

De volta à análise dos aspectos intrínsecos a composição dos gastos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, verificou-se através da investigação dos dados financeiros relativos ao repasse dos recursos do FPF para o custeio de suas despesas, entre 1996 e 2008, apresentados na tabela 3.1 que, de igual modo ao que foi visto no exame dos números apresentados como recursos federais, destinados à manutenção de todas as IFES (tabela 2.20), os gastos com *pessoal e encargos sociais*, que em média importaram em 88,98% do total de todos os custos da UFMS, ocuparam o posto de maior despesa dessa instituição.

Seguindo o mesmo padrão comparativo acima apresentado, o segundo maior gasto também ficou sob a rubrica, *outras despesas correntes* que, no período analisado, apresentou um comprometimento médio anual de 10,7% do montante dos recursos empregados pela UFMS no pagamento desses dispêndios, acompanhado das despesas realizadas com *investimentos*, (realização de obras, compra de equipamentos, livros, etc.) que não obstante a significativas oscilações em seus números entre os anos de 1997 a 2004, mostrou a partir de 2005 a 2008 expressivo incremento em suas saídas, destinando em média R\$ 3,04 milhões/ano a este fim.

Não obstante a já mencionada apreciação que apontou que os gastos com *pessoal e encargos sociais*, ocuparam a posição de maior despesa da UFMS, ficou

claro e notório a partir da análise do período investigado que houve encolhimento da massa salarial dos professores e servidores técnico-administrativos dessa instituição, realidade em nada diferente daquilo que foi apurado nas contas das demais IFES. Vitimadas, como lembrou Amaral (2008, p. 667), pela falta de reajustes regulares na política salarial desses trabalhadores, e a ausência de concursos públicos para repor as vagas desocupadas pelos processos de demissão voluntária e aposentadoria de servidores.

Segundo os dados obtidos através da Execução Orçamentária da União, entre 1996 e 2008 foram gastos em média R\$ 207,56 milhões/ano para cobrir as despesas com *pessoal e encargos sociais*. Despesas essas que de acordo com levantamento estatístico do INEP, custearam os dispêndios referentes a um contingente de 856 professores em exercício em 1996, número que se ampliou para 929 docentes em 2008. Sendo que a maioria desses, portanto, 417 eram doutores à época, o que implicou em salários mais elevados¹⁰⁷ para 44,9 % desses educadores.

Convém lembrar que esse valor médio de R\$ 207,56 milhões/ano também custeou as despesas de *pessoal e encargos sociais* de 911 servidores técnico-administrativos em 2008. Contudo, ao longo desses treze anos investigados ocorreu uma severa redução da ordem de 54,7% nesse contingente, que em 1996 era composto por 2013 trabalhadores.

Contudo, com o fim do governo FHC esse quadro mudou substancialmente, posto que a partir de 2006 os números gastos com essa despesa saltaram de pouco mais de R\$ 218 milhões para mais de R\$ 228 milhões em 2008 “[...] já refletindo os recursos dos Programas de Expansão, o da interiorização das IFES e do REUNI”. (AMARAL, 2009a. p.331). Assim, da mesma forma que esse incremento de recursos financeiros federais foi positivo para as contas do conjunto das IFES, também repercutiu positivamente nas contas de *outras despesas correntes* e de investimentos da UFMS.

Todos esses fatos e dados acima apresentados acerca dos gastos com *pessoal e encargos sócios* podem ser percebidos e analisados a partir da tabela 26 e o no gráfico 17, que os quantifica nos valores financeiros, doravante expostos:

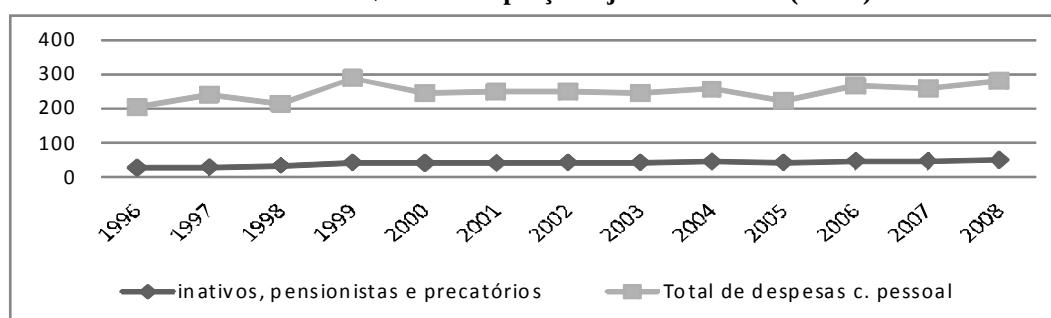
¹⁰⁷ Considerando que a remuneração de um professor doutor é, potencialmente, a mais elevada da carreira docente, girando em torno de R\$ 7 mil (UFMS) a 12 mil (UFMS), para aqueles com classificação de professor titulares ou adjuntos com regime de dedicação exclusiva, segundo dados dessas IFES, assim, não fica difícil se calcular o impacto na massa salarial da servidores da UFMS provocado pelo custeio de um contingente de quase 45% de doutores, número ainda maior (55,20%) para o conjunto das IFES.

Tabela 26 – Recursos de pessoal e encargos sociais, inativos, pensionistas, precatórios e despesas com pessoal ativo, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008.
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2010 (IPCA)

Ano	Pessoal e encargos sociais	Inativos, pensionistas e precatórios	Despesas com pessoal ativo
1996	175,91	26,0	149,91
1997	212,57	29,0	183,57
1998	181,31	34,0	147,31
1999	245,56	43,0	202,56
2000	203,77	41,0	162,77
2001	206,86	42,0	164,86
2002	205,11	43,0	162,11
2003	202,76	43,0	159,76
2004	211,96	45,0	166,96
2005	180,32	43,0	137,32
2006	218,10	47,0	171,10
2007	212,86	47,0	165,86
2008	228,14	50,8	177,34

FONTE: Execução Orçamentária da União 1996-2008

Gráfico 17 – Demonstrativo das despesas com inativos, pensionistas, precatórios e total de despesas com pessoal, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2010 (IPCA)



Os dados acima apresentados revelam, em uma primeira análise, que no ano de 1999 a UFMS apresentou o seu mais baixo valor destinado ao pagamento de despesas com *pessoal e encargos sócios*, R\$ 179,91 milhões. Isto se deu a partir de 1995, quando se iniciou um marcante movimento de encolhimento da massa salarial dos professores e servidores técnico-administrativos, que alcançou indiscriminadamente a todas as IFES. Assim como, mostram que a implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), criada pela já citada Lei n.º 9.678 de 1998, no ano de 1999 promoveu para a UFMS um incremento nesses recursos da ordem de quase R\$ 64,25 milhões em relação ao ano anterior.

De acordo com esses números oferecidos na tabela 26, excluídos os recursos próprios, o percentual médio dos gastos da UFMS com inativos, pensionistas e precatórios, no período estudado, foi de 19,78% do total dos recursos gastos com *pessoal e encargos sociais*, o que representou um valor médio de R\$ 41,06 milhões/ano, revertidos para o custeio dessas despesas. Valor a que se somam mais

R\$ 10 milhões/ano, aproximadamente, como valor médio destinado ao custeio de precatórios.

Para o período analisado, o saldo encontrado da subtração das despesas dessa instituição com inativos, pensionistas e precatórios do total dos recursos gastos com *peçoal e encargos sociais*, foi em média de R\$ 185,80 milhões/ano. Logo, entre 1996 e 2008, o percentual médio efetivamente gasto com despesas de pessoal ativo foi de 79,88% do total dos recursos despendidos a despesas de pessoal, o que representou 71,08% de todas as despesas da UFMS.

Vale destacar que para esse mesmo período, a média nacional das despesas das IFES com o custeio de professore e servidores em atividade foi de 53,40% do total dos seus recursos destinados a gastos com pessoal. Posto isso, constata-se que o percentual médio efetivamente empenhado em despesas de pessoal ativo pela UFMS foi 26,48% mais elevado que o que em média foi gasto pelas demais IFES com a mesma despesa. Logo, a clara percepção acerca desses valores permite, por meio dessa comparação, compreender o real tamanho da conta gerada por esses gastos no interior da UFMS.

Há também dois outros elementos que constituem o conjunto das despesas da UFMS que demandam verificação e análise, são eles: as rubricas, *outras despesas correntes* e *investimentos*. Que, no período analisado, apresentaram-se, respectivamente, como o segundo e o terceiro maiores montantes de recursos empregados por essa universidade. Para tanto, os números encontrados na tabela 27 devem ser atentamente examinados.

Tabela 27 – Comparativo entre o total de recursos de pessoal e recursos de outras despesas correntes, excluídos os recursos próprios – 1996 a 2008.
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2010 (IPCA)

Ano	Total de recursos de pessoal, excluídos os recursos próprios	Recursos de outras despesas correntes	investimentos
1996	175,91	20,48	2,66
1997	212,57	20,90	0,99
1998	181,31	23,80	0,06
1999	245,56	19,82	0,17
2000	203,77	23,31	0,81
2001	206,86	32,00	0,58
2002	205,11	19,33	1,28
2003	202,76	18,40	0,61
2004	211,96	21,00	1,38
2005	180,32	26,73	6,43
2006	218,10	27,80	8,26
2007	212,86	28,52	8,76
2008	228,14	30,13	7,59

FONTE: Execução Orçamentária da União 1996-2008

Esses valores mostram que os recursos de *outras despesas correntes* apresentaram uma significativa flutuação marcada por elevações como a ocorrida em 2001, que chegou a marca dos R\$ 32 milhões, assim como quedas como a de 2003, seu momento mais crítico, quando esta despesa consumiu apenas a importância de R\$ 18,40 milhões. A partir do ano seguinte observou-se uma recuperação importante que assinalou uma abrupta ascendência nesses valores a partir de 2005, imediatamente seguida de um período de três anos de mais avanço nestes números.

Como exemplo do que foi anteriormente feito na análise das despesas das IFES, compreende-se que mais importante que entender esta dinâmica orçamentária, é interpretá-la a partir do que realmente representaram as *outras despesas correntes* para a UFMS, visualizando assim qual foi seu papel sobre o montante dos recursos empregados para efetiva manutenção dessa instituição durante o período investigado.

Convém lembrar que, em tese, os recursos destinados a essa modalidade de despesas deveriam ser empregados na aquisição de material de consumo, pagamento de despesas fixas, dentre outros. Contudo, como já foi anteriormente identificado e esclarecido por Amaral (2008, p. 670) no contexto das IFES, em geral, o pagamento de serviços de terceiros, assim como a remuneração de professores substitutos e médicos residentes também passou a compor essa rubrica (*outras despesas correntes*), o que se repetiu no ambiente da UFMS.

Quando analisados os valores gastos pela UFMS com estas despesas, ao longo do período de 1996 a 2008, notam-se cifras que variam entre R\$ 32 milhões em 2001 a R\$ 18,40 milhões em 2003, chegando em 2008 a R\$ 30,13 milhões. Entretanto, verificou-se que um percentual significativo desse montante, algo como 26,70%, em média, acabou por ser destinado a um item de despesa conhecido como *benefícios aos servidores*¹⁰⁸.

Deste modo, constatou-se que da subtração de todos os valores relativos ao custeio das despesas acima elencadas dentre as quais: salários para servidores e docentes concursados, sobrou em média, algo em torno de 28% do montante da receita dessa instituição para ser gasto com *outras despesas correntes*, valor esse disponível para ser empregado pela UFMS na aquisição de material de consumo para laboratório, fotocópias, pagamento de contas de Luz, água e telefonia, pagamentos de

¹⁰⁸ Como já anteriormente elucidado, a exemplo do que ocorreu nas demais IFES, os valores aplicados pela UFMS em despesas com *benefícios aos servidores* pretendiam amenizar os efeitos de problemas importantes experimentados por essa categoria de trabalhadores como a falta de reajustes salariais e a proibição de abertura de novos concursos públicos. Problemas estes que, já há muito tempo, geravam uma sobrecarga de trabalho sobre os servidores em atividade, sem que lhes fosse prestada qualquer contrapartida por isso.

professores substitutos e serviços de terceiros. Além de financiar os *salários indiretos*, que são segundo explicação de Amaral (2003, p.174) “[...] itens de despesas caracterizados como *benefícios aos servidores* (tais como vale-transporte, auxílio-alimentação, assistência médica e odontológica etc)”.

Amaral (2003, p.174) ainda lembra que: “A efetiva manutenção das instituições é, portanto, realizada com os recursos resultantes da subtração de todos os valores associados a essas atividades”.

Neste sentido, vale destacar que segundo a *Tabela 28 – Total de gastos do Governo Federal com a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – 2004 a 2008*, composta com dados derivados da Execução Orçamentária da União, despesas como: auxílio financeiro a estudantes; indenizações e restituições; obrigações tributárias e contribuições; passagens e despesas com locomoção; sentenças judiciais dentre outras foram inscritos no grupo de despesas *outras despesas correntes* realizadas pela UFMS naquele período. A partir da tabela supra-referida percebe-se que foram inscritos no grupo de despesas *investimentos* saídas com: equipamento e material permanente; material de consumo e obras e instalações para essa universidade.

A série histórica apresentada na tabela 27, por seu turno, revelou a partir de 1997 uma drástica redução nesses valores, redução esta que se estendeu até 2004, havendo entre 2005 e 2008 um significativo incremento nos valores repassado para este fim, que chegou a impressionante cifra de mais de R\$ 8,76 milhões naquele ano de 2007, sendo que grande parte deste valor foi investido em despesas relativas a obras e instalações. Contudo, entre 1996 e 2008, muito pouco se realizou em relação a essa modalidade de gasto pelas UFMS, haja vista que entre esses 13 anos, em média, somente 2,12% do total dos recursos dessa instituição converteu-se efetivamente em investimentos.

Para oferecer mais concretude a todas as afirmações feitas até então sobre esses grupos de despesas examinados, apresenta-se através da próxima tabela um detalhamento entre os anos de 2004 e 2008 dessas despesas da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, excluídos os recursos próprios, a partir de seus elementos constituintes, identificando quais são pagos por recursos de *outras despesas correntes* ou por *despesas de investimento*. Como se pode conferir na seqüência.

Tabela 28 – Total de gastos do Governo Federal com a Fundação Univers.Fed. de Mato Grosso do Sul, excluídos os recursos próprios – 2004 a 2008.

Valores em R\$ milhões a preço corrente

GRUPO DE DESPESA	ELEMENTO DE DESPESA	TOTAL NO ANO
2004		172.393.989,77
Investimentos	52 - Equipamentos e Material Permanente	1.617.567,36
Investimentos	30 - Material de Consumo	2.908,20
Investimentos	51 - Obras e Instalações	2.426.895,14
Outras Despesas Correntes	18 - Auxílio Financeiro a Estudantes	2.500.376,98
Outras Despesas Correntes	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	1.107.644,01
Outras Despesas Correntes	14 - Diárias - Civil	317.552,82
Outras Despesas Correntes	93 - Indenizações e Restituições	4.500,00
Outras Despesas Correntes	37 - Locação de Mão-de-Obra	2.814.180,15
Outras Despesas Correntes	30 - Material de Consumo	1.553.317,96
Outras Despesas Correntes	47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	27.838,12
Outras Despesas Correntes	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	168.829,62
Outras Despesas Correntes	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	2.923.839,72
Outras Despesas Correntes	33 - Passagens e Despesas com Locomoção	642.513,82
Outras Despesas Correntes	91 - Sentenças Judiciais	2.026,72
Pessoal e Encargos Sociais	01 - Aposentadorias e Reformas	25.836.161,5
Pessoal e Encargos Sociais	04 - Contratação por Tempo Determinado	2.977.813,11
Pessoal e Encargos Sociais	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	4.612.622,03
Pessoal e Encargos Sociais	13 - Obrigações Patronais	16.595.189,06
Pessoal e Encargos Sociais	16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	4.332.785,16
Pessoal e Encargos Sociais	08 - Outros Benefícios Assistenciais	42.457,97
Pessoal e Encargos Sociais	03 - Pensões	2.694.415,92
Pessoal e Encargos Sociais	91 - Sentenças Judiciais	15.522.343,63
Pessoal e Encargos Sociais	11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	83.670.210,75
2005		166.451.087,14
Investimentos	61 - Aquisição de Imóveis	43.000,00
Investimentos	52 - Equipamentos e Material Permanente	664.013,29
Investimentos	51 - Obras e Instalações	4.284.186,31
Outras Despesas Correntes	18 - Auxílio Financeiro a Estudantes	2.624.298,88
Outras Despesas Correntes	20 - Auxílio Financeiro a Pesquisadores	107.693,38
Outras Despesas Correntes	04 - Contratação por Tempo Determinado	39.188,19
Outras Despesas Correntes	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	874.120,39
Outras Despesas Correntes	14 - Diárias - Civil	546.883,61
Outras Despesas Correntes	93 - Indenizações e Restituições	29.453,40
Outras Despesas Correntes	37 - Locação de Mão-de-Obra	3.448.586,93
Outras Despesas Correntes	30 - Material de Consumo	1.738.237,14
Outras Despesas Correntes	47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	322.638,28
Outras Despesas Correntes	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	266.209,41
Outras Despesas Correntes	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	3.816.971,53
Outras Despesas Correntes	33 - Passagens e Despesas com Locomoção	771.895,09
Outras Despesas Correntes	91 - Sentenças Judiciais	2.293,36
Outras Despesas Correntes	35 - Serviços de Consultoria	7.800,00
Pessoal e Encargos Sociais	01 - Aposentadorias e Reformas	28.140.717,77
Pessoal e Encargos Sociais	04 - Contratação por Tempo Determinado	3.540.591,62
Pessoal e Encargos Sociais	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	6.310.515,10
Pessoal e Encargos Sociais	13 - Obrigações Patronais	2.837.161,74
Pessoal e Encargos Sociais	16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	3.973.966,22
Pessoal e Encargos Sociais	08 - Outros Benefícios Assistenciais	29.533,24
Pessoal e Encargos Sociais	03 - Pensões	3.114.784,42
Pessoal e Encargos Sociais	91 - Sentenças Judiciais	6.659.282,82
Pessoal e Encargos Sociais	11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	92.257.065,02
2006		209.446.697,28
Investimentos	52 - Equipamentos e Material Permanente	3.480.607,54
Investimentos	51 - Obras e Instalações	13.695.138,67
Outras Despesas Correntes	18 - Auxílio Financeiro a Estudantes	2.824.358,23
Outras Despesas Correntes	20 - Auxílio Financeiro a Pesquisadores	140.820,00
Outras Despesas Correntes	04 - Contratação por Tempo Determinado	141.322,47
Outras Despesas Correntes	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	430.718,82
Outras Despesas Correntes	14 - Diárias - Civil	535.998,23
Outras Despesas Correntes	93 - Indenizações e Restituições	22.752,46

Outras Despesas Correntes	37 - Locação de Mão-de-Obra	3.417.193,75
Outras Despesas Correntes	30 - Material de Consumo	2.148.041,12
Outras Despesas Correntes	47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	2.822,25
Outras Despesas Correntes	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	152.835,61
Outras Despesas Correntes	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	6.697.309,60
Outras Despesas Correntes	33 - Passagens e Despesas com Locomoção	666.324,00
Outras Despesas Correntes	91 - Sentenças Judiciais	25.669,88
Pessoal e Encargos Sociais	01 - Aposentadorias e Reformas	31.720.073,36
Pessoal e Encargos Sociais	04 - Contratação por Tempo Determinado	2.429.658,07
Pessoal e Encargos Sociais	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	1.411.817,33
Pessoal e Encargos Sociais	13 - Obrigações Patronais	23.813.191,77
Pessoal e Encargos Sociais	16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	5.427.150,09
Pessoal e Encargos Sociais	08 - Outros Benefícios Assistenciais	41.928,99
Pessoal e Encargos Sociais	03 - Pensões	3.520.112,12
Pessoal e Encargos Sociais	91 - Sentenças Judiciais	6.465.625,33
Pessoal e Encargos Sociais	11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	100.235.227,59
2007		214.990.540,98
Investimentos	52 - Equipamentos e Material Permanente	2.092.216,48
Investimentos	51 - Obras e Instalações	7.061.387,95
Outras Despesas Correntes	18 - Auxílio Financeiro a Estudantes	3.400.220,76
Outras Despesas Correntes	20 - Auxílio Financeiro a Pesquisadores	408.226,99
Outras Despesas Correntes	04 - Contratação por Tempo Determinado	216.702,40
Outras Despesas Correntes	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	273.763,30
Outras Despesas Correntes	14 - Diárias - Civil	514.876,52
Outras Despesas Correntes	93 - Indenizações e Restituições	34.594,16
Outras Despesas Correntes	37 - Locação de Mão-de-Obra	4.615.182,70
Outras Despesas Correntes	30 - Material de Consumo	3.212.727,31
Outras Despesas Correntes	47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	2.144,87
Outras Despesas Correntes	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	161.401,14
Outras Despesas Correntes	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	6.716.200,82
Outras Despesas Correntes	33 - Passagens e Despesas com Locomoção	851.096,26
Outras Despesas Correntes	91 - Sentenças Judiciais	41.608,06
Outras Despesas Correntes	35 - Serviços de Consultoria	9.877,03
Pessoal e Encargos Sociais	01 - Aposentadorias e Reformas	33.065.127,69
Pessoal e Encargos Sociais	04 - Contratação por Tempo Determinado	2.029.269,65
Pessoal e Encargos Sociais	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	4.376.075,94
Pessoal e Encargos Sociais	13 - Obrigações Patronais	23.178.901,29
Pessoal e Encargos Sociais	16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	7.111.390,79
Pessoal e Encargos Sociais	08 - Outros Benefícios Assistenciais	94.923,80
Pessoal e Encargos Sociais	03 - Pensões	3.975.930,63
Pessoal e Encargos Sociais	91 - Sentenças Judiciais	6.302.468,88
Pessoal e Encargos Sociais	11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	105.244.225,56
2008		251.239.380,71
Investimentos	52 - Equipamentos e Material Permanente	2.955.674,62
Investimentos	51 - Obras e Instalações	12.824.379,31
Outras Despesas Correntes	18 - Auxílio Financeiro a Estudantes	4.304.459,77
Outras Despesas Correntes	20 - Auxílio Financeiro a Pesquisadores	357.922,82
Outras Despesas Correntes	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	994.289,32
Outras Despesas Correntes	14 - Diárias - Civil	736.889,29
Outras Despesas Correntes	93 - Indenizações e Restituições	43.587,75
Outras Despesas Correntes	37 - Locação de Mão-de-Obra	4.440.903,06
Outras Despesas Correntes	30 - Material de Consumo	2.084.287,58
Outras Despesas Correntes	47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	92.534,54
Outras Despesas Correntes	48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	124.800,00
Outras Despesas Correntes	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	194.515,45
Outras Despesas Correntes	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	6.947.206,21
Outras Despesas Correntes	33 - Passagens e Despesas com Locomoção	1.084.008,70
Outras Despesas Correntes	91 - Sentenças Judiciais	28.499,48
Pessoal e Encargos Sociais	01 - Aposentadorias e Reformas	38.654.685,61
Pessoal e Encargos Sociais	04 - Contratação por Tempo Determinado	1.848.963,94
Pessoal e Encargos Sociais	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	1.724.182,88

Pessoal e Encargos Sociais	13 - Obrigações Patronais	29.667.099,51
Pessoal e Encargos Sociais	16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	7.820.918,17
Pessoal e Encargos Sociais	08 - Outros Benefícios Assistenciais	67.718,51
Pessoal e Encargos Sociais	03 - Pensões	5.080.035,69
Pessoal e Encargos Sociais	91 - Sentenças Judiciais	6.193.322,00
Pessoal e Encargos Sociais	11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	122.968.496,50

FONTE: Execução Orçamentária da União / Portal Transparência do Governo Federal.

Ampliando um pouco mais a perspectiva da avaliação das despesas desta IFES, é possível se analisar, através das informações oportunamente dispostas na próxima tabela, como o financiamento por meio de recursos públicos chegou, entre 2004 e 2008, a cada uma das unidades da UFMS.

Tabela 29 – Total de gastos do Governo Federal com a UFMS, por Unidade Gestora, excluídos os recursos próprios – 2004 a 2008.

Valores em R\$ milhões a preço corrente

Unidade Gestora/ano	2004	2005	2006	2007	2008
154064 - CENTRO UNIVERSITARIO DE AQUIDAUANA DA FUFMS	95.828,41	428.348,82	622.101,55	558.295,21	755.079,27
154065 - CENTRO UNIVERSITARIO DE CORUMBA DA FUFMS	180.083,20	537.012,71	892.226,21	816.951,18	1.120.471,45
150161 - CENTRO UNIVERSITARIO DE COXIM DA UFMS					193.526,53
150162 - CENTRO UNIVERSITARIO DE PARANAIBA DA UFMS					227.684,95
154067 - CENTRO UNIVERSITARIO DE TRES LAGOAS DA FUFMS	340.244,93	645.878,73	669.870,61	519.649,71	887.197,09
154054 - FUNDACAO UNIVERS.FED. DE MATO GROSSO DO SUL ¹⁰⁹	172.393.989,77	166.451.087,14	209.446.697,28	214.990.540,98	251.239.380,71
154357 - HOSPITAL UNIVERSITARIO MARIA AP. PEDROSSIAM	13.400.374,80	11.750.171,84	18.238.409,19	19.666.962,67	23.416.911,89
154066 - CENTRO UNIVERSITARIO DE DOURADOS DA FUFMS	478.206,14	576.284,31	287.802,80		
26276 – FUND. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO G. SUL TOTAL	186.959.905,11	180.735.546,16	230.157.107,64	236.552.399,75	277.840.251,89

FONTE: Execução Orçamentária da União / Portal Transparência Do Governo Federal.

¹⁰⁹ A unidade gestora aqui em destaque refere-se à sede da UFMS, situada no município de Campo Grande/MS onde, como já anteriormente mencionado, funcionam três centros universitários: o CCHS, o CCBS e o CCET.

Depois de, ao longo dessa pesquisa, fazer esta incursão sobre os recursos advindos do tesouro nacional, destinados a suprir os gastos desta instituição, é chegado o momento de investigar os seus *recursos próprios*, que são aqueles arrecadados diretamente pela própria UFMS, através de convênios, contratos com organismos públicos e/ou privados, da prestação de serviços, da cobrança de taxas internas, alugueres, doações e receitas dessa universidade, etc.

Deste modo, por toda a situação de debilidade financeira pela qual passaram as IFES durante boa parte desses anos analisados, os *recursos próprios* da UFMS, muito embora representem pequenas somas se comparados ao montante advindo do FPF, também acabaram por ser prioritariamente destinados ao custeio de *outras despesas correntes e investimentos*, como o pagamento de pessoal e encargos sociais, inversões financeiras e encargos e amortização de dívidas.

Todo esse cenário será doravante exposto e analisado, através de um comparativo entre o total de recursos dessa instituição, excluídos seus recursos próprios e os valores totais de arrecadação dos *recursos próprios* da UFMS, como se pode verificar na tabela a seguir.

Tabela 30 – Recursos da UFMS, originados de arrecadação própria – 1996 a 2008.
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2010 (IPCA)

Ano	Total de recursos excluídos os recursos próprios (A)	Total de recursos originados de arrecadação própria (B)	% B/A	Total
1996	199,05	30,7	15,42	229,4
1997	234,47	24,4	10,40	259,4
1998	205,17	18,5	9,02	223,6
1999	265,55	3,5	1,32	269,7
2000	227,89	3,2	1,40	231,0
2001	239,45	1,4	0,58	241,0
2002	225,73	1,8	0,89	227,1
2003	221,77	1,2	0,54	222,8
2004	234,33	1,4	0,60	235,8
2005	213,49	0,6	0,28	214,0
2006	254,17	2,5	0,98	256,8
2007	250,14	1,6	0,64	252,4
2008	265,87	6,2	2,33	271,8

FONTE: Execução Orçamentária da União 1996-2008

Entre 1996 e 2008 os *recursos próprios*, da UFMS acabam por representar, em média 3,42% do seu total de recursos, excluídos os recursos próprios, portanto, um valor bem semelhante ao valor apresentado pelo conjunto das IFES, da ordem de 3,72%. Havendo, como já foi mencionado, a partir de 1995, uma verdadeira busca das IFES por comporem suas próprias fundações de apoio, o que também passou a

fazer a UFMS, a fim de ser capaz de realizar suas interlocutoras com o mercado através de seu ambiente social. Contudo, advertiu Amaral (2009b, p. 22):

Quando o financiamento com recursos do Fundo Público revela-se insuficiente as instituições públicas dirigem-se fortemente às atividades de prestação de prestação de serviços [...]. Nesse caso a instituição pública passa a depender sutilmente da avaliação que o mercado faz de seus “serviços” e efetiva-se uma verdadeira vinculação entre “avaliação” do mercado e volume de recursos financeiros que a instituição pública consegue captar, em geral, utilizando-se das fundações de apóio de caráter privado.

Não obstante a isto, percebe-se, através da série histórica apresentada na última tabela, uma drástica diminuição nesses valores. Essa redução teve seu início a partir de 1999, agravando-se severamente em 2003, chegando ao seu momento mais crítico em 2005, quando arrecadou a ínfima cifra de, aproximadamente, R\$ 600 mil. Contudo, houve entre 2006 e 2008 uma significativa recuperação nos valores arrecadados por esta instituição, pois, naquele último ano a UFMS chegou a uma arrecadação de pouco mais de R\$ 6 milhões.

No conjunto das IFES, não obstante a um período de expressivo declínio que ocorreu entre 1999 e 2004, não se viu entre 1996 e 2008, tamanha variação nos valores percentuais da arrecadação própria dessas instituições, posto que se nota certa estabilidade na flutuação dessa arrecadação. Isso fica patente quando se observa que a diferença ente a arrecadação mais alta (5,97% em 1996) e a mais baixa (2,84% em 1999) do conjunto dessas instituições não passou de uma variação da ordem dos três pontos percentuais, amplitude bastante menor que os peculiares mais de 15% de variação nos valores da arrecadação própria da UFMS.

A tabela 31, acompanhada de seus respectivos gráficos, proporciona, sob a óptica da acumulação da riqueza brasileira, a oportunidade de se analisar a importância do financiamento para a UFMS, através da conversão de seu montante de recursos em percentuais dos três mais utilizados indicadores da riqueza nacional, a saber: O Produto Interno Bruto, as despesas correntes do fundo público federal (realizadas) e a receita de impostos da União. Tais números permitiram avaliar a dimensão e a efetividade desse financiamento para a UFMS, frente à riqueza brasileira.

Tabela 31 – Receitas da UFMS como percentuais do PIB, das despesas correntes do FPF e da arrecadação de impostos da União – 1996 a 2008.
Valores em R\$ milhões a preço de janeiro de 2009 (IGP-DI/FGV)

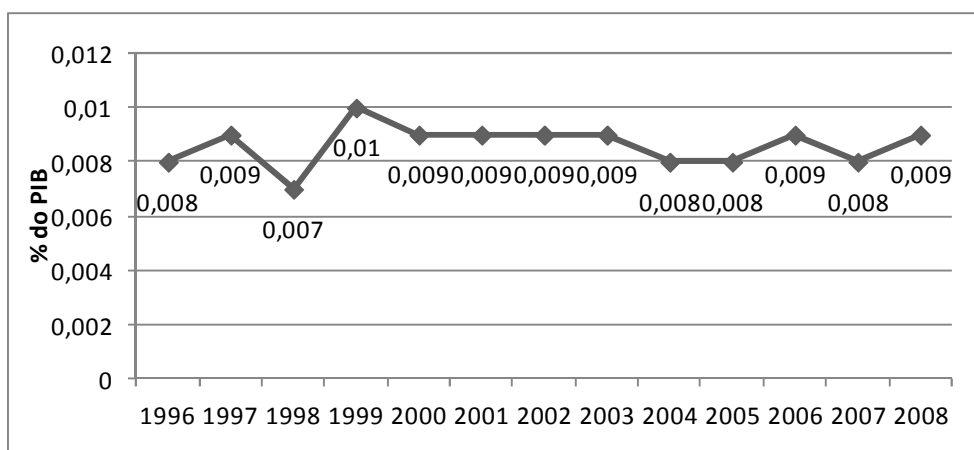
Ano	PIB atualizado	despesas corrente realizada	receita de impostos da União	Total de recursos UFMS*	% PIB	% Despesas	% Impostos
1996	2.613.764	395.685	175.120	198,7	0,008	0,050	0,113
1997	2.695.287	405.785	179.348	235,0	0,009	0,057	0,131
1998	2.705.294	447.071	200.102	204,1	0,007	0,046	0,102
1999	2.642.948	462.618	201.221	266,2	0,010	0,057	0,132
2000	2.572.748	432.817	183.531	226,8	0,009	0,052	0,123
2001	2.573.625	462.265	192.239	238,6	0,009	0,051	0,124
2002	2.573.346	457.111	205.192	225,3	0,009	0,049	0,110
2003	2.410.585	430.691	178.071	221,6	0,009	0,051	0,124
2004	2.516.512	450.257	181.941	232,4	0,008	0,052	0,127
2005	2.626.503	490.288	203.608	212,4	0,008	0,043	0,104
2006	2.849.579	605.783	219.724	253,3	0,009	0,042	0,115
2007	2.972.464	595.998	245.624	249,8	0,008	0,042	0,101
2008	2.972.823	559.353	277.011	265,6	0,009	0,047	0,096

FONTE: PIB: IBGE / Banco Central do Brasil e IPEA – <http://ipeadata.gov.br>. Despesas corrente realizada e receita de impostos:, SIAFI - STN/CCONT/GEINC - Execução orçamentária, financeira e patrimonial da União.

* Note que a correção desses valores, para estes cálculos utiliza o IGP-DI/FGV como deflator.

O total dos recursos da UFMS, quando confrontado, em seus valores percentuais, com o Produto Interno Bruto mostra que entre 1996 e 2008 praticamente não houve variações na flutuação desses valores. Muito embora, seja possível notar uma ligeira queda para 0,008% do PIB em 2004 e 2005, repetindo-se em 2007.

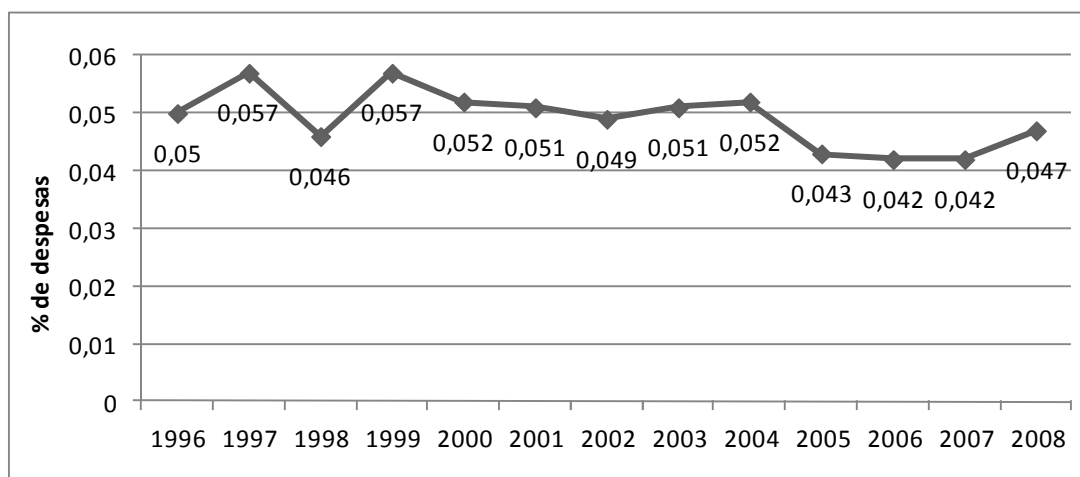
Quando esses percentuais são comparados com aqueles gerados a partir do total dos recursos de todas as IFES, é possível perceber uma movimentação mais instável em todo o mesmo período, contudo, é inegável que a sua tendência a alta claramente manifesta a partir de 2004, quando se percebe progressivo incremento nos valores nominais do PIB, também salta aos olhos. Contudo, verifica-se, na tabela a seguir, que para a UFMS a estabilidade foi a tônica desses valores em quase todo o período investigado.

Gráfico 18 – Total de recursos da UFMS, todas as fontes, como percentual do PIB – 1996 a 2008

Quando comparado o total dos recursos da UFMS, em seus valores percentuais, com as despesas correntes (realizadas) do Fundo Público Federal, foi possível verificar uma queda razoável de 0,015 pontos percentuais entre dois anos de maior e menor aplicação percentual desses recursos. Partindo de 0,057% em 1999 para 0,042% nos anos de 2006 e 2007. Movimento que só esboçou leve reação em 2008 ano em que tão somente mais 0,005% dos recursos das despesas correntes do FPF foram aplicados na UFMS. Contudo, deve ficar patente que esta reação destoou da conduta nominal desse índice, que entre 2006 e 2008 registrou redução de mais de R\$ 46 bilhões. Ao que se conclui: neste último ano a UFMS conseguiu incrementar sua "fatia" do FPF.

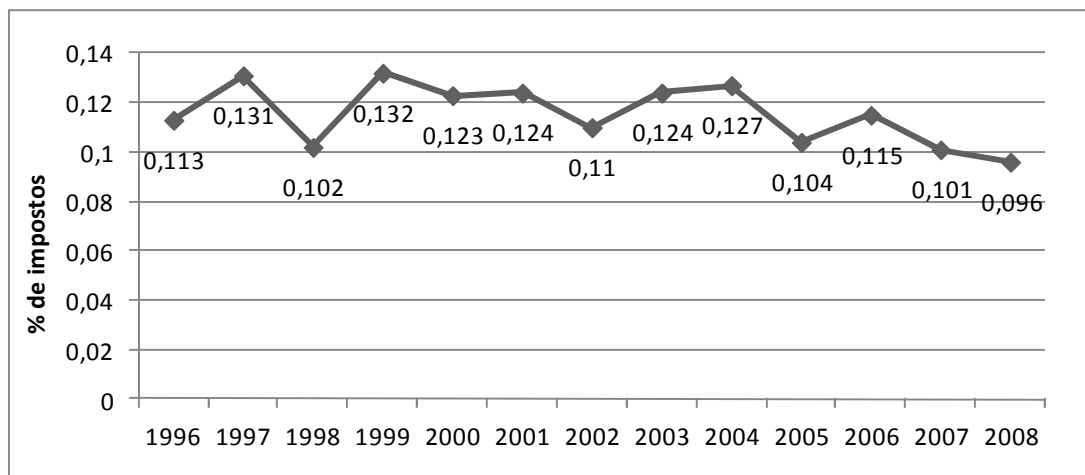
Quando esta análise estende-se para a esfera nacional, verifica-se que para o conjunto das IFES foi apresentado, em relação ao índice da riqueza nacional empregado, um declínio nos valores percentuais gastos com o custeio das despesas dessas instituições, declínio este de certo modo compatível com o comportamento deste índice, salvo para os últimos três anos dessa série histórica que nacionalmente revelou um leve incremento no custeio das IFES desassociado da conduta descendente do dispêndio nominal com essa despesa do FPF.

Gráfico 19 – Total de recursos da UFMS, todas as fontes, como percentual das despesas corrente realizada – 1996 a 2008



Por fim, quando foram confrontados, os números da receita de impostos da União, portanto, a fonte direta dos recursos públicos que financiam todas as IFES, com o total dos recursos da UFMS, em valores percentuais deste mesmo indicador de riqueza, se percebeu, a cada ano do período investigado, uma importante flutuação nos valores destes dígitos. Logo, ficou patente que esse desordenado padrão de variação, com propensão a declínio, demonstrado nos percentuais mais baixos apresentado a partir de 1999, 2007 e 2008 (o mais baixo 0,096%), era bem distinto daquilo que foi apresentado como resultado pelos comparativos anteriores. Isto na realidade, se espelha em um comportamento muito similar apresentado pelo conjunto das IFES quando da variação do percentual de impostos aplicados no pagamento de suas despesas.

Gráfico 20 – Total de recursos da UFMS, todas as fontes, como percentual da receita de impostos – 1996 a 2008



Mais importante que perceber a especificidade das diferenças entre as condutas orçamentárias e financeiras apresentadas pelos valores deste comparativo e os resultados percentuais revelados pelos cruzamentos com os indicadores de riqueza nacional, é conseguir entender a *contradição* intrínseca as determinações políticas e econômicas que, durante o período investigado, promoveram a formação de uma circunstancia marcada por uma dicotomia entre o incremento real na receita de Impostos da União e os valores desse indicador repassados como recursos para o custeio da UFMS percentualmente decrescentes.

Ao que se evidencia a importância das categorias de análise *contradição* e *totalidade* para compreender esta nuance do direcionamento da gestão de recursos públicos frente a um cenário no qual, para o mesmo intervalo de tempo investigado (2005 a 2008), há uma patente desproporcionalidade entre os valores ascendentes da arrecadação de receita de impostos e uma restrição nos percentuais deste mesmo indicador de riqueza repassado como recursos (fonte externa de receita) para a UFMS, assim como para o conjunto das IFES.

É, portanto, com a ajuda dessas categorias de análise acima destacada que se faz possível enxergar que esse multifacetado processo de movimentação e transferência de recursos da Receita Pública (de imposto) esta vinculado a um conjunto de determinações econômicas e políticas, bem maiores que a “lei” do quase-mercado educacional, que atrela o incremento no percentual de financiamento público repassado pelo Estado ao êxito na competição entre as instituições. Essas categorias desvelam através da compleição dessas determinações a resistência dos governos em implementar a autonomia universitária, inclusive usando da estratégia de manipulação restritiva do financiamento para atingir seus objetivos. (AMARAL, 2009a).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou que no período investigado (1996 - 2008), foi observada a realização de diversas mudanças na educação superior pública (federal) brasileira, mudanças essas que acabaram por repercutir no âmbito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Isto se deu em um contexto determinado por uma realidade material que a partir das diretrizes do *Consenso de Washington* promoveu a reconfiguração do aparelho do Estado, tornando-o “Subsidiário e Controlador” (SOUZA SANTOS, 1998) assim como desertor “[...] de sua função de provedor dos serviços sociais (educação, saúde, etc.) para ampliar sua presença como regulador e controlador no interesse da hegemonia do mercado [...]”. (SGUISSARDI, 2010).

Isso posto, doravante serão destacadas aquelas mudanças ligadas à vertente do financiamento público dessas instituições, construindo as devidas aproximações e interlocuções com o objeto investigado, a fim de oferecer possíveis elementos explicativos dessa realidade e procurando provar que, não obstante aos anos do governo FHC, marcados por manipulações restritivas do financiamento público que pretendiam fragilizar as IFES em sua autonomia, desenvolvimento e manutenção, no governo Lula, que apresentou um movimento de expansão do número de vagas e matrículas nos cursos de graduação, as IFES também enfrentaram um acirrado processo de competição por recursos do Fundo Público Federal (FPF), sendo obrigadas a buscar no mercado por fontes de recursos alternativas ao FPF, ou ainda a assinar contratos de gestão com o Estado para complementarem suas necessidades financeiras.

Razões que segundo Amaral (2003) provocaram o sério comprometimento do desenvolvimento e da manutenção das IFES, o que explica o porquê da corrida dessas instituições pelo incremento dos recursos próprios, da criação de fundações de apoio, como a *Fundação de Apoio à Pesquisa e a Cultura* da UFMS. E ainda, a ida ao quase-mercado educacional, buscando através da competição entre seus pares conseguir um *ranqueamento*¹¹⁰ que lhe garanta mais verbas públicas.

¹¹⁰ É importante lembrar que este *ranqueamento* tem como elementos de avaliação a expansão do número de vagas oferecidas em cursos de graduação e a relação aluno professor neste mesmo nível de ensino (AMARAL, 2009a)

Por conta disto, ao longo do governo FHC, muitas das IFES se tornaram prestadoras autônomas e descentralizadas de serviço de educação em nível superior, portanto, instituições com personalidade jurídica de direito público, detentoras de patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública. O que revelou o quanto o Estado deseja através de sua estratégia de redução dos recursos do Fundo Público liberar-se, progressivamente, da responsabilidade de manter e financiar essas instituições apenas com recursos dos cofres públicos.

Neste sentido, no âmbito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul não se viu, ao longo desses 13 anos investigados, diferenças quanto ao quadro geral de redução dos gastos públicos diretamente investidos em sua manutenção, assim como na busca pela diversificação das fontes de financiamento, obrigando-a a apresentar diminuições em seus custos (o que de fato não ocorreu, veja tabela 3.1) e a promover a realização de mais atividades junto ao mercado, conforme lembrou Amaral (2003).

Esta pesquisa também mostrou em seu primeiro capítulo que não obstante a positivação das garantias constitucionais apresentadas a partir da Emenda Constitucional de nº 14¹¹¹, de 1996, que modificou os artigos: 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988, esta construção legislativa, no que dispõem sobre financiamento da educação pública, não se descolou do núcleo economicista da reforma promovida sobre o Estado desenvolvimentista brasileiro. Que atendeu as recomendações de agências multilaterais de investimento no sentido de privilegiar o ensino básico em detrimento do superior.

Isto também ficou explícito nas Leis infraconstitucionais: nº 9.394/1996, conhecida como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB¹¹² de 1996, na Lei nº 10.172/2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, que como destacou Amaral (2009b, p.19):

Em nenhum desses textos há referências à vinculação em estudo [vinculação de recursos financeiros públicos para a educação superior federal]. Entretanto, está presente de forma contundente a normatização de um sistema nacional de avaliação das instituições de educação superior, tanto na LDB, quanto na Constituição Federal de 1988.

¹¹¹ Essa E. C. n.º. 14. versa, dentre outros temas, sobre a gestão orçamentária da educação.

¹¹² Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Contudo, na contramão dessa posição de um governo neoliberal esta a Lei nº. 6.096/2007, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para instituir o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o REUNI. Ou seja, apresentou-se no Governo LULA (2007) uma previsão de recursos, via contrato de gestão, para financiar meios que redundem no aumento do número de matrículas em cursos de graduação nas Universidades Federais, como explicou Amaral (2009a.). O que também repercutiu na UFMS, que viu incremento em seu número de matrículas, que saltou de 14.234 acadêmicos matriculados em 2002 para 15.471 em 2008.

Dito isto, entende-se que o direito das IFES ao financiamento público foi positivado, mas tanto a Carta Federal de 1988, quanto às leis infraconstitucionais que versam sobre esta matéria (salvo a lei do REUNI), não se prestaram a assegurar a efetividade deste direito, ou tão pouco garantir os meios para o real atendimento das necessidades mínimas dessas instituições, tendo em vista que nem mesmo isto pretendia este corpo normativo. O que fica patente na redação dada ao artigo 208, inciso V, desta Carta, transcrita a seguir: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;” (BRASIL, 1988).

Convém assim observar que Dourado (2002) ao comentar acerca da não-ampliação dos recursos vinculados do governo federal para esse nível de ensino, também revelou a ausência de mecanismos concretos de financiamento que garantam a efetivação das medidas necessária à manutenção e continuidade da educação pública em nível superior. Situação fática, claramente contrária ao que prescreve o texto da própria LDB de 1996, que em seu artigo 55, diz ser de competência da União, assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior.

O que se entende a partir dessa análise é que o conjunto destas leis até aqui apresentadas foi, tão somente, um meio para formalizar as diretrizes daquele posicionamento do Estado frente às novas demandas do ajuste neoliberal. Isso ficou patente frente ao silêncio, ou omissão dessa legislação quanto às garantias dos meios necessários para a oferta de uma educação superior pública e gratuita, posto que não há norma constitucional, infraconstitucional ou tão pouco políticas sociais realmente voltadas para assegurar com efetividade a oferta destes meios (recursos). Este estado de coisas contribuiu para conduzir a educação superior pública para a esfera privada

e transferir progressivamente para o mercado a responsabilidade de assumir parte do papel de financiador desse nível de ensino.

O exaustivo exame de todo o campo empírico (composto de dados econômicos, estatísticos, monetários, demográficos, etc.) levantado e analisado revela que entre 1996 e 2008 a realidade do financiamento público do conjunto das IFES brasileiras, assim como da UFMS pode ser dividida em dois períodos bem distintos. Em um primeiro momento (governo FHC 1995 - 2002), marcado pela grande expansão do setor privado. Neste período verificou-se que as políticas públicas implantadas para as IFES repercutiram em uma continua diminuição dos recursos financeiros do FPF destinados ao seu financiamento. Realidade que mudou expressivamente quando entre 2003 e 2008 (governos Lula), viu-se a ampliação desses valores. Porém, ficou patente que em ambos os períodos (governos) o binômio avaliação e financiamento foi utilizado, de formas distintas e em diversas ocasiões, inclusive, de modo vinculado como estratégia para que esses governos pudessem atingir seus objetivos de efetivarem mudanças na educação superior brasileira, como alertou Amaral (2009a, p. 333).

No primeiro período, a partir de 1995, predominou na “reforma modernizadora da educação superior” (DIAS SOBRINHO, 2002) do governo FHC “[...] a ótica gerencialista/eficientista das empresas privadas, do mercado [...] seguindo o figurino do *Consenso de Washington* e as recomendações dos organismos multilaterais (financeiros) [...]” (SGUISSARDI, 2010). Nesse momento a estratégia foi vincular avaliação e financiamento para promover a redução dos recursos do FPF destinados as IFES, seguido do fomento a expansão competitiva do setor privado da educação superior, que viu seu numero de alunos matriculados saltar da 1.059.163 em 1995 para 2.428.258 em 2002, portanto, um crescimento de 52% no período.

A “reforma modernizadora da educação superior” se utilizou desta mesma vinculação para promover ente as IFES: um modelo de distribuição de recursos do FPF baseado em competitividade e desempenho, a busca da diversificação de fontes de financiamento, assim como a implementação de um incentivo de produtividade docente via complementações aos salários dos professores pela Gratificação de Estímulo a Docência, a GED.

Não obstante a um substancial incremento na oferta de vagas em cursos de graduação nessas instituições (IFES), que segundo dados do Censo da Educação Superior promovido pelo INEP, partiu de 1.513 **vagas em 1996 e chegou a 120.485** novas vagas em 2000, assim como a contratação de pouco mais de 3 mil professores

e o acréscimo de mais 348 novos cursos de graduação nesse período, o saldo dessa “reforma” não pode ser visto como positivo. Posto que, com a redução de R\$ 1.158 milhões nos recursos do Tesouro Nacional destinado ao conjunto das IFES, entre 1996 e 2000, ficou explícito que durante todo o governo FHC essas instituições foram penalizadas com uma alocação injusta e equivocada dos recursos públicos, o que forçou uma expansão sem o necessário aporte financeiro para o custeio das manutenções e investimentos necessários, assim como fomentou a crise da profissão acadêmica e o fenômeno da intensificação e precarização do trabalho dos professores, como bem lembrou Sguissardi (2010).

Por seu turno, os cinco anos governo LULA (2003-2008) foram marcados por uma ampliação com relação aos recursos do FPF destinados as IFES. Isto se mostrou real para o pagamento de pessoal (ampliação de 20,0% entre 2002 e 2008), para a efetiva manutenção dessas instituições (em 2008 se chegou à marca de aproximadamente R\$ 2 bilhões destinados para este custeio), assim como para investimentos, que como destacou Amaral (2009a) registrou uma “[...] substancial elevação em dos percentuais investidos, já refletindo os recursos dos Programas de Expansão, o da interiorização das IFES e do REUNI”.

Na singularidade do contexto da UFMS viu-se que mesmo com um aumento de mais de R\$ 29 milhões nos recursos financeiros advindos do FPF, ocorreu entre 1996 e 2000, um tímido incremento no número de vagas ofertadas, assim como no percentual de matrículas em graduação frente ao conjunto das IFES. Em uma quadra de anos marcada pela diminuição do efetivo de professores em exercício, da ordem de 8,2 %, ficou evidente o quanto este período foi lesivo para todo o universo da educação superior federal, inclusive para esta universidade sul mato-grossense.

Realidade que, a exemplo do cenário nacional que envolveu o conjunto das IFES, foi redefinida ao longo dos cinco anos do governo LULA (2003-2008), quando se registrou na UFMS, segundo números do Censo da Educação Superior promovido pelo INEP¹¹³ avanços na contratação de professores, que em 2008 alcançaram a marca de 1.166 docentes, sendo que 51,9% deles com título de doutor, representando uma ampliação de mais de 20% neste quesito (professores doutores) em relação a 2004. Assim como, registrou-se um incremento de 753 novas vagas para graduação e ampliação de mais 22 novos cursos de graduação presencial no quadriênio 2004 – 2008.

¹¹³ Verifique estes números em *Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2008*. Fonte: http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/resumo_tecnico_2008_15_12_09.pdf

Apesar disso, as diversas ações implementadas ao longo do governo LULA (2003-2008), com o fito de executar um projeto de reforma e expansão das Universidades Federais, precisam de uma análise capaz de perceber os sinais que revelam sua intenção de manter a vinculação entre as vertentes “avaliação” e “financiamento” (AMARAL, 2009b). Não obstante ao fato de que essas ações trouxeram, indubitavelmente, mudanças para todo esse nível da educação pública inclusive para a UFMS.

Intenção essa que, durante o governo LULA, encontrou sua concretude através dos contratos de gestão, como o REUNI, que por meio da contraposição dialética entre “avaliação” e “financiamento”, acabou por promover¹¹⁴ no universo das IFES, assim como na UFMS, a expansão no número de vagas, contratação de novos professores, reformas e expansões na infra-estrutura da rede, assim como interiorização dessas instituições. Contudo, como bem lembrou Amaral (2009b, p.31):

O REUNI, com a imposição de se elevar a relação aluno/professor terá como consequência imediata a redução no gasto por estudante – há que se efetivar estudos para acompanhar essa evolução – que poderão interferir na qualidade de formação e na atividade de pesquisa.

O que na visão deste mesmo autor “[...] se constitui em uma forte ingerência do governo nas universidades, quando elas são obrigadas a atingir metas que não foram por elas estabelecidas [...]” significando, portanto, o desrespeito a autonomia dessas IFES, posto que como alertou Amaral (2009a, p.334) nem mesmo há a garantia de que se cumpridas as metas estabelecidas pelo Estado se alcançara o melhor caminho para essas instituições.

Conclui-se que não importando o método utilizado para promover a manipulação da oferta de recursos financeiros públicos, essas estratégias governamentais acabaram por atingir frontalmente a atividade acadêmica dessa IFES, tolhendo-lhes a liberdade intelectual e amedanhando seu papel social e cultural. Prática dos governos que só reflete a resistência estatal em implementar a autonomia universitária, o que a médio ou longo prazo pode provocar danos para o futuro da educação superior brasileira.

¹¹⁴ Muito embora o corte temporal deste trabalho não consiga abarcar a amplitude do programa REUNI, entende-se pertinente destacar que suas metas vem se cumprindo, posto que se registrou em 2009 a realização de 752.8 mil matrículas em cursos de graduação, uma oferta de 210.2 mil novas vagas em cursos de graduação assim como a interiorização de 37,7% dessa rede. Que em 2012 estima realizar 1 milhão de matrículas em cursos de graduação.

Assim, deve ficar clara a necessidade de se articular a formação de um novo projeto para a educação superior pública, construído por aqueles que compreendem a complexificação e os riscos inerentes a situação no qual o ensino público superior esta inserido, mas que não obstante a isto, como Dourado (2002), o percebem como um patrimônio da sociedade, e não uma organização social, um espaço de construção coletiva, muito maior que um mero espaço de formação de profissionais *stricto sensu*.

Este projeto, como instruiu Dourado (2002), consiste na busca pela garantia da natureza e do caráter público das IES Federais; no respeito a determinação constitucional da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, na efetivação de um sistema nacional de educação que articule projetos e políticas para esta área, incluindo nesse contexto, uma sistemática nacional de avaliação que seja indutora do desenvolvimento institucional e não de competitividade entre as IFES. Além da busca pela “expansão e consolidação desse nível da educação (Federal), baseadas em uma autonomia universitária que traga a garantia efetiva de financiamento do Poder Público para tanto.

ANEXOS

ANEXO 01
IFES - INSTITUTOS FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR
POR REGIÃO

Centro-Oeste

- Universidade de Brasília (UNB)
- Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
- Universidade Federal de Goiás (UFG)
- Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)
- Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Nordeste

- Universidade Federal da Bahia (UFBA)
- Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)
- Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
- Universidade Federal de Alagoas (UFAL)
- Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
- Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
- Universidade Federal de Sergipe (UFS)
- Universidade Federal do Ceará (UFC)
- Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
- Universidade Federal do Piauí (UFPI)
- Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB)
- Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
- Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)
- Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)
- Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

Norte

- Universidade Federal de Rondônia (UNIR)
- Universidade Federal de Roraima (UFRR)
- Universidade Federal do Acre (UFAC)
- Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)
- Universidade Federal do Amazonas (UFAM)
- Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)
- Universidade Federal do Pará (UFPA)
- Universidade Federal do Tocantins (UFT)
- Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)

Sudeste

- Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL)
- Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI)
- Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

- Universidade Federal de Lavras (UFLA)
- Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
- Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)
- Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)
- Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ)
- Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
- Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
- Universidade Federal de Viçosa (UFV)
- Universidade Federal do ABC (UFABC)
- Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
- Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)
- Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
- Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)
- Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)
- Universidade Federal Fluminense (UFF)
- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Sul

- Universidade Federal da Fronteira do Sul (UFFS)
- Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
- Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA)
- Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)
- Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
- Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
- Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)
- Universidade Federal do Paraná (UFPR)
- Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
- Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
- Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Fonte: MEC; SESU Secretaria de Educação Superior Em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_sobre_cursos_e_instituicoe/>

ANEXO 02



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996

Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentada no inciso VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea "e":

"e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

Art. 2º É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal:

"I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; "

Art. 3º É dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos:

"Art.211.....

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."

Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal:

"§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei."

Art. 5º É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

"Art 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art.

212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.'

Art. 6º Esta emenda entra em vigor a primeiro de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Brasília, 12 de setembro de 1996.

Mesa da Câmara dos Deputados:

Deputado LUIZ EDUARDO
Presidente

Deputado RONALDO PERIM
1º Vice-Presidente

Deputado BETO MANSUR
2º Vice-Presidente

Deputado WILSON CAMPOS
1º Secretário

Deputado LEOPOLDO BESSONE
2º Secretário

Deputado BENEDITO DOMINGOS
3º Secretário

Deputado JOÃO HENRIQUE
4º Secretário

Mesa do Senado Federal:

Senador JOSÉ SARNEY
Presidente

Senador TEOTONIO VILELA FILHO
1º Vice-Presidente

Senadora JÚLIO CAMPOS
2º Vice-Presidente

Senador ODACIR SOARES
1º Secretário

Senador RENAN CALHEIROS
2º Secretário

Senador ERNANDES AMORIM
4º Secretário

Senador EDUARDO SUPLICY
4º Secretário Suplente de Secretário

ANEXO 03

UNIVERSIDADES FEDERAIS QUE ADERIRAM AO PROGRAMA REUNI



Fonte: MEC; PDE REUNI Em: <http://reuni.mec.gov.br/>

De Norte a Sul, campi viram canteiros de obra

ValorInveste

<http://valoronline.com.br/impresso/bndes/2397/329591/caixa-das-universidades-federais-soma-r-20-bi>

De São Paulo 29/10/2010

Dois anos depois da implantação do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que injetará R\$ 3 bilhões até 2012 na rede federal de ensino superior, o Ministério da Educação (MEC) contabiliza a construção de 128 novos campi universitários, que se estendem por mais de 220 cidades brasileiras. "São 3,5 milhões de m2 de área construída ou em fase de reforma em todo o Brasil", diz Maria Paula Dallari Bucci, secretária de Ensino Superior do ministério.

Reitores de todo o país ouvidos pelo Valor contaram que, depois de mais de dez anos sem investimentos significativos em ampliação, as universidades federais são consideradas "verdadeiros canteiros de obra".

Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o orçamento cresceu 56% entre 2004 e 2010, para R\$ 454 milhões, sem considerar pagamentos a inativos e sentenças judiciais. A adesão ao Reuni permitiu a instituição contratar 450 professores e 400 servidores a partir de 2007. O reitor Carlos Alexandre Netto informa que outros concursos estão paralisados por causa do período eleitoral. "Os dados mostram que, pela primeira vez, o Brasil vive uma política séria de apoio à educação superior. O que se demonstra é um aumento de 10% do orçamento de custeio, que paga as despesas correntes da nossa instituição, e aumento significativo de capital pelo Reuni, que garante obras, novos cursos e a entrada e permanência de novos estudantes", relata.

Pela meta do Reuni, a UFRGS já criou 750 novas vagas desde 2007 e deverá criar outras 750 até 2012. "O foco são os cursos noturnos, em todas as áreas: criamos novas vagas, principalmente nas licenciaturas, saúde e engenharias", complementa Netto. A federal gaúcha tem 34 mil alunos de graduação e pós-graduação e 5 mil professores e técnicos administrativos.

Com um vocabulário de executivo de negócios, o reitor também destaca a ampliação física da federal. "Antes era proibitivo sequer pagar a manutenção dos espaços acadêmicos, agora registramos 90 mil m2 de área construída na nossa carteira de projetos. Nos últimos anos, foram inaugurados dois prédios de sala de aula, um novo prédio está em fase adiantada e mais quatro novas unidades acadêmicas e laboratórios terão as obras iniciadas até o fim do ano", conta o reitor. Além da infraestrutura para aulas e pesquisa, a UFRGS investe em outros setores. "Os restaurantes universitários eram mantidos com recursos próprios, agora recebemos nas rubricas orçamentárias da União. Não é pouca coisa, nas cinco unidades servimos 1,2 milhão de refeições por ano."

A Universidade Federal do Amazonas (Ufam) e a UFPE, em Pernambuco, planejaram expansão em direção ao interior. No caso da primeira, o crescimento orçamentário, de 77% de 2004 a 2010 (para R\$ 203 milhões), permitiu que antigas unidades acadêmicas provisórias - instaladas em Benjamim Constant, a mil quilômetros da sede em Manaus, na fronteira com a Colômbia e o Peru - fossem convertidas em um campus permanente.

"O campus de Benjamim Constant ganhou autonomia, passou a receber recursos específicos de pessoal, custeio e capital, que estão sendo usados para construir prédios e contratar professores e técnicos. Passaram a ter vida", afirma Albertino de Souza Carvalho, pró-reitor de planejamento e desenvolvimento institucional da Ufam. Segundo ele, a presença da universidade na pequena cidade de 25 mil habitantes do Alto Solimões era esporádica. "Tínhamos parcerias com a prefeitura para fechar alguma turma, aí a gente enviava professores para lecionar. Eles usavam as salas de aula das escolas municipais ou espaços cedidos por alguma associação."

A expansão da Ufam também chegou às cidade maiores, como Humaitá, Parintins, Coari e Itaquatiara. Carvalho diz que a escolha dos cursos nesses locais está relacionado com o perfil econômico e cultural, além das tradicionais licenciaturas, estratégia para fortalecer a educação básica. "No Alto Solimões, 70% da população é indígena, lá prevalecem os cursos de antropologia. Em Humaitá, no sul do Estado, há um grande desenvolvimento na área de grãos, então demos atenção para a criação de cursos de agronomia e engenharia ambiental. Nas outras se destacam a biodiversidade e a pecuária, o que justifica a criação de institutos acadêmicos de engenharia ambiental, saúde, biotecnologia, agronomia e zootecnia", explica o pró-reitor.

A UFPE focou grandes reformas no campus de Recife e a expansão dos campi de Caruaru e Vitória de Santo Antão. "Apenas universidades privadas ou

estaduais ocupavam essas localidades, mas tinham infraestrutura muito reduzida. A presença de uma universidade federal tem um poder multiplicador para a renda das pessoas e um forte efeito de desenvolvimento regional", diz Hermino Ramos de Souza, pró-reitor de planejamento da UFPE. O orçamento da universidade nordestina cresceu 14% nos últimos sete anos, para R\$ 300,9 milhões.

O reitor Edward Madureira Brasil, da Universidade Federal de Goiás (UFG), destaca a construção de novos prédios de salas de aula e laboratórios de pesquisa, obras viárias nos dois campi da capital goiana e nos de Jataí e Catalão. "Essas unidades foram contempladas com várias centros com 30, 40 salas de aula e laboratórios. A maior obra que edificamos foi um centro de eventos no campus de Goiânia, onde são feitas 100% das refeições de graus, sem custo para o estudante. Além disso o espaço também é usado para a realização de feiras e congressos, gerando recursos extras para a universidade." Uma das metas da UFG no Reuni é abrir um novo campus na cidade de Goiás, antiga capital do Estado.

Os planos do pró-reitor de administração da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Manoel Fernando Martins, para cumprir as metas do Reuni é abrir cerca de mil vagas por ano até 2012. A instituição conta com orçamento de R\$ 150,5 milhões neste ano. "Estamos resgatando uma dívida com a sociedade, que permaneceu intocada entre 1994 e 2004. Estamos voltando a manter estrutura do início da década de 1990, resgatando o nível de funcionamento de antes, mas ainda com muito atraso", avalia Martins. (LM)

ANEXO 04
OS PRINCIPAIS TIPOS DE IMPOSTOS
Subdivididos por competência de instituição (criação) e arrecadação e
pelo fato gerador

FEDERAIS

No caso dos impostos federais, somente a União tem competência para instituí-los. Os principais são:

- II - Imposto sobre Importação
- IE - Imposto sobre Exportação
- IR – Imposto de Renda : tributo pago ao Estado a partir de um cálculo feito em cima das remunerações (salários, lucros, juros, dividendos e aluguéis.) Há dois tipos de IR: o IRPF (Imposto de Renda de Pessoa Física) e IRPJ (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica).
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados: tributo pago a todo produto industrializado, mesmo que este esteja em fase intermediária, parcial ou incompleta de industrialização. O IPI é regulamentado pelo Decreto 4.544 de 2002 (RIPI/2002). São imunes ao IPI:

I – os livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão;

II – os produtos industrializados destinados ao exterior;

III – o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial;

IV – a energia elétrica, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.

- IOF – Imposto sobre Operações Financeiras (Crédito, Câmbio, Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Imobiliários): tributo pago pelos envolvidos nas operações, com base de cálculo diferenciada para cada uma delas.
- ITR – Imposto sobre Territorial Rural: tributo pago por proprietário de terras fora do perímetro urbano. A base de cálculo é apenas em cima da terra em si, sem levar em consideração beneficiamentos, tais como plantações.
- IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas: O fato gerador é ter grande fortuna, contribuinte pessoa física ou jurídica que tiver grande fortuna. O valor da base de cálculo recai sobre a grande fortuna. A alíquota poderá ser progressiva, regressiva ou fixa

ESTADUAIS

Os impostos Estaduais são de competência dos Estados e do Distrito Federal. Os principais são:

- ITCMD - Imposto de Transmissão "causa mortis" e Doação, de quaisquer bens ou direitos.
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços: tributo pago por qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize operações com intuito comercial e prestação de serviços. Casos que o ICMS não é cobrado:

I – operações com livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão;

II – operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços;

III – operações interestaduais relativas a energia elétrica e petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, quando destinados à industrialização ou à comercialização;

IV – operações com ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial;

V – operações relativas a mercadorias que tenham sido ou que se destinem a ser utilizadas na prestação, pelo próprio autor da saída, de serviço de qualquer natureza definido em lei complementar como sujeito ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, ressalvadas as hipóteses previstas na mesma lei complementar;

VI – operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de propriedade de estabelecimento industrial, comercial ou de outra espécie;

VII – operações decorrentes de alienação fiduciária em garantia, inclusive a operação efetuada pelo credor em decorrência do inadimplemento do devedor;

VIII – operações de arrendamento mercantil, não compreendida a venda do bem arrendado ao arrendatário;

IX – operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de bens móveis salvados de sinistro para companhias seguradoras. Equipara-se às operações de que trata o item II a saída de mercadoria realizada com o fim específico de exportação para o exterior, destinada a: a) empresa comercial exportadora, inclusive tradings ou outro estabelecimento da mesma empresa; b) armazém alfandegado ou entreposto aduaneiro.

- IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores : tributo pago anualmente pelos proprietários de automotores terrestres (automóveis, motocicletas). O imposto varia de acordo com o Estado, o modelo do automotor, estado de conservação e quilometragem e sua base de cálculo é em cima do valor de mercado.

MUNICIPAIS

Os principais impostos municipais são:

- IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: tributo pago anualmente por pessoas física ou jurídicas, proprietários de imóveis em áreas urbanas. O cálculo do tributo é baseado no valor de mercado dos imóveis, por meio de critérios estabelecidos em lei municipal e da aplicação de alíquotas diferenciadas.
- ITBI – Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens e Imóveis: sua hipótese de incidência, ou fato gerador in abstracto, é, genericamente, a transmissão, por ato oneroso, de bens imóveis, excluindo-se a sucessão (causa mortis). Tem a legislação própria de cada município. O ITBI não incide sobre a transmissão dos bens ou direitos: I – quando efetuada para sua incorporação ao patrimônio de pessoa jurídica em pagamento de capital nela subscrito; II – quando decorrente da incorporação ou da fusão de uma pessoa jurídica por outra ou com outra.
- ISS – Impostos sobre Serviços: tributo pago sobre a mão-de-obra utilizada para a execução dos serviços. Considera-se que mão-de-obra é tudo que sobrar após o desconto dos valores referentes as notas fiscais de compra de materiais. A base de cálculo varia conforme o município.

Fonte: SIAFI – STN/CCONT/GEINC.

ANEXO 05

TABELA– Recursos financeiros destinados as IFES por meio de Programas – 2000 a 2008.
Valores em R\$ bilhões a preço corrente

	PROGRAMAS	DOTAÇÃO AUTORIZADA	DESPESA EXECUTADA
	2000		
0041	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUACAO	5.034.583	4.751.230
0012	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM SAUDE	1.545	1.461
0043	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE POS-GRADUACAO	509.284	505.005
0050	EXTENSAO UNIVERSITARIA	33.238	10.298
	2001		
0012	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM SAUDE	1.233	1.232
0041	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUACAO	5.450.822	5.147.826
0043	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE POS-GRADUACAO	560.500	546.157
0046	HOSPITAIS DE ENSINO	81.518	67.531
0050	EXTENSAO UNIVERSITARIA	42.020	13.547
	2002		
0012	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM SAUDE	1.220	1.219
0041	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUACAO	5.909.380	5.651.916
0043	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE POS-GRADUACAO	593.886	592.442
0046	HOSPITAIS DE ENSINO	140.888	54.010
0461	EXP. E CONSOLIDACAO DO CONHECIMENTO CIENTIFICO E TECNOLO	23.668	10.865
	2003		
0012	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM SAUDE	2.000	1.992
0023	ATENDIMENTO AMBULATORIAL, EMERGENCIAL E HOSPITALAR	15.700	12.760
0041	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUACAO	6.240.729	6.042.746
0043	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE POS-GRADUACAO	628.745	614.764
0046	HOSPITAIS DE ENSINO	51.050	49.888
0461	EXP. E CONSOLIDACAO DO CONHECIMENTO CIENTIFICO E TECNOLO	13.777	10.765
	2004		
0461	PRG. DA PESQUISA E DO DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNO	15.590	12.442
1073	UNIVERSIDADE DO SEculo XXI	7.409.536	7.319.496
339020	AUXILIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	27.574	27.563
	2005		
0461	PROMO. DA PESQUISA E DO DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNO	26.834	20.880
1073	UNIVERSIDADE DO SEculo XXI	9.096.457	7.715.219
1375	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DA POS GRADUACAO E DA PESQUIS	672.312	659.206
	2006		
0461	PROMO. DA PESQUISA E DO DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNO	10.414	9.925
1073	UNIVERSIDADE DO SEculo XXI	11.077.883	10.521.214
338000	TRANSFERENCIAS AO EXTERIOR	6.712	0
339020	AUXILIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	69.637	69.590
449020	AUXILIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	8.286	7.957
	2007		
1073	UNIVERSIDADE DO SEculo XXI	11.221.270	1.187.702
1375	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DA POS-GRADUACAO E DA PESQUIS	703.939	96.711
	2008		
1073	UNIVERSIDADE DO SEculo XXI	12.983.871	
1375	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DA POS-GRADUACAO E DA PESQUIS	882.554	

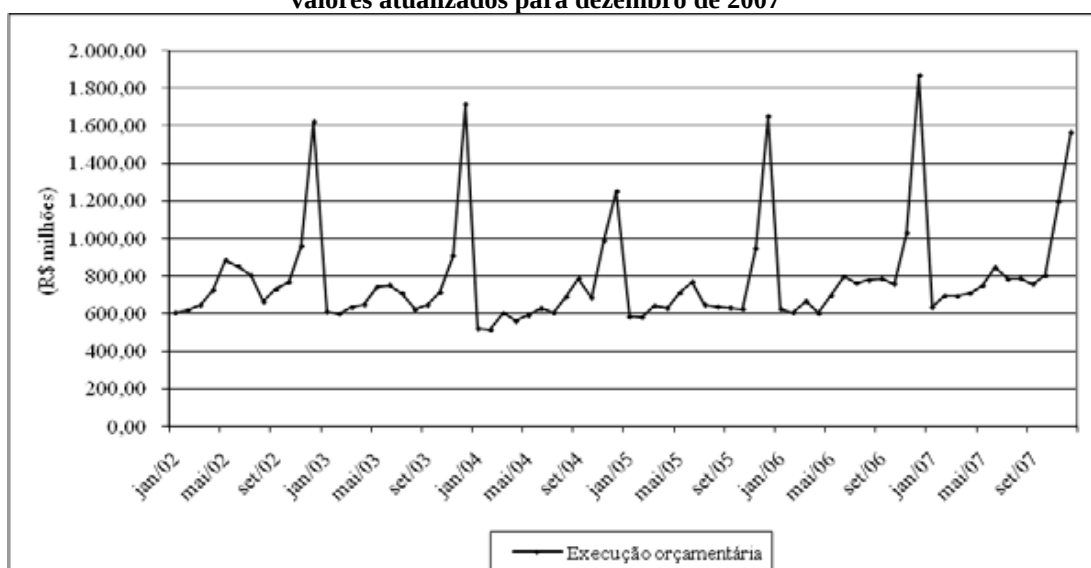
FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

ANEXO 06

TCU Relatório Anual 2008 Universidades Federais e Fundações de Apoio

Como demonstrado pelo TCU no relatório que acompanha o Acórdão nº 974/2008 – Plenário, no ensino superior, assim como na função Educação, a execução orçamentária envolve quantidades crescentes de recursos com grande concentração de créditos liquidados ao final dos exercícios. Quando se faz a segmentação por grupo de despesa, verifica-se que, em 2007, 64,5% de todo o valor executado na rubrica investimentos foi executado nos meses de novembro/dezembro.

Evolução mensal da execução orçamentária da Subfunção 364 no Período 2002/2007 com valores atualizados para dezembro de 2007



Fonte: Relatório do Ministro Relator, Acórdão nº 974/2008 – TCU-Plenário, Dados extraídos do Siafi Gerencial (dados de execução orçamentária) e Ipeadata (índice mensal do IPCA).

Este é o contexto no qual se desenvolveu uma relação de co-dependência entre as Universidades Federais e suas fundações de apoio à pesquisa. Esta relação tem sido pautada por diversas situações em que o TCU apontou irregularidades, tais como:

- a) contratação das fundações de apoio para executar atividades inerentes ao Plano de Cargos e Salários da universidade e para outras atividades passíveis de terceirização;
- b) utilização das fundações de apoio para simplesmente intermediar a contratação de serviços, aquisição de bens e execução de atividades administrativas;
- c) formalização de convênios com órgãos da Administração como mecanismo de intermediação da contratação das fundações de apoio, inclusive para a execução de serviços contínuos de atendimento ao público;
- d) utilização de recursos públicos para a formação ou incremento de patrimônio das fundações de apoio;
- e) desvirtuamento das finalidades das fundações de apoio, passando a desenvolver ações de caráter empresarial.

Paralelamente ao incremento orçamentário e à recuperação parcial das receitas próprias arrecadadas, o movimento líquido de recursos empenhados pelo conjunto das universidades brasileiras para fundações de apoio experimentou notável crescimento no período de 2002 a 2007. Esse fenômeno também deve ser creditado à política financeira e orçamentária do Poder Executivo Federal que, ano após ano, tem concentrado a liberação de recursos para as universidades no último mês do exercício financeiro.

Na iminência de que esses valores, usualmente expressivos, sejam recolhidos ao Tesouro Nacional, os gestores, uma vez mais à margem da lei, os empenhavam, com dispensa de licitação, para suas fundações de apoio.

Recursos empenhados pelo conjunto das Universidades para fundações de apoio, em R\$ milhões – movimento líquido – (2002/2007)

Exercício	R\$ milhões empenhados
2002	435
2003	444
2004	497
2005	837
2006	87
2007	1.415

Fonte: Projeto Síntese – Segecex – TCU

A experiência de controle do TCU, acumulada ao longo dos anos, aponta que existe falha no relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, propiciando o desvirtuamento do fim para o qual as fundações foram instituídas. Para sistematizar e atualizar o diagnóstico, o TCU realizou, em 2008, Auditoria que envolveu várias de suas unidades técnicas na Sede e nos Estados.

O conjunto de achados do trabalho em questão revela a persistência e a vitalidade das distorções que corroem, com maior ou menor intensidade, os pilares do marco regulatório preconizado pela Lei nº 8.958/1994, que informa o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio:

- a) a prática da contratação direta de fundações de apoio tem subvertido as hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 1º da lei de regência, em especial pelo uso elástico do conceito de desenvolvimento institucional;
- b) a fiscalização exercida pelas curadorias de fundações dos ministérios públicos estaduais é frágil;
- c) os achados demonstram, ainda que residualmente, a contratação de fundações de apoio não-credenciadas no MEC/MCT por universidades federais;
- d) as fundações de apoio, em regra, não têm observado os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/1993 nas contratações por elas efetivadas em projetos desenvolvidos com esteio na Lei nº 8.958/1994;
- e) são frágeis, quando não inexistentes, os mecanismos de transparência e de prestação de contas dos contratos/convênios firmados pelas IFES com suas fundações de apoio;
- f) os achados evidenciaram a debilidade do controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas instituições apoiadas e a ausência de regras claras de relacionamento que possibilitem a efetividade deste controle;
- g) os gestores têm desprezado as deliberações emanadas dos órgãos de controle interno e externo;

- h) os requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes têm sido desvirtuados pela alocação continuada de servidores das IFES em projetos, com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços;
- i) o pessoal contratado para os projetos tem sido muitas vezes deslocado para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das IFES, configurando a terceirização irregular de serviços (burla à licitação) e a contratação indireta de pessoal (burla ao concurso público);
- j) o instituto do ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios da instituição federal contratante tem sido constantemente solapado pelo estabelecimento de percentuais fixos de remuneração e pela retenção de valores em contas privadas das fundações de apoio (fundos de apoio institucional); e
- k) persiste a prática irregular de empenho de recursos para fundações de apoio, com dispensa de licitação, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as IFES ao final do exercício financeiro.

Esse conjunto de achados impõe, paralelamente à proposta de retomada da agenda positiva da autonomia universitária, a adoção, pelo Poder Executivo Federal e pelos órgãos de controle, de medidas indutoras de controle e transparência na execução de projetos das IFES realizados por intermédio de fundações de apoio, com fundamento na Lei nº 8.958/1994, em especial aquelas que possibilitem o autocontrole pela própria comunidade acadêmica.

A partir deste diagnóstico o TCU exarou o Acórdão nº 2731/2008 – Plenário, contendo uma série de determinações e recomendações com o objetivo de contribuir para a solução dos problemas identificados. As medidas destinadas à consecução deste propósito podem ser sintetizadas nos seguintes grupos:

propostas evolutivas de caráter regulador – o TCU apresentou determinações às IFES e às fundações de apoio, para a implantação de rotinas e procedimentos destinados a regular o relacionamento das IFES com suas fundações, a formalização de contratos e convênios e o acompanhamento de requisitos de credenciamento.

propostas com foco em controle e transparência – o TCU apresentou determinações às IFES e às fundações de apoio para que adotem medidas destinadas a dar ampla publicidade à comunidade acadêmica e à sociedade, dos fatos concernentes ao relacionamento das IFES com suas fundações e a induzir a segregação de funções nas ações de formulação, aprovação, execução, avaliação e prestação de contas de projetos.

propostas de caráter original e inovador – o TCU sugeriu a adoção de medidas de aprimoramento do controle dos ajustes regidos pela Lei nº 8.958/1994 por meio de capítulo específico nos Relatórios Anuais de Gestão das IFES sobre seu relacionamento com as fundações de apoio, medidas destinadas a evitar as distorções observadas no modelo (bolsas irregulares, cursos de pós-graduação descolado das IFES, fundos de apoio institucional irregulares), propostas de alteração das normas que informam o relacionamento das IFES com suas fundações e proposta para retomada da agenda da autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal.

propostas complementares a entendimentos já firmados por este Tribunal – o TCU apresentou determinações às IFES e às fundações de apoio também destinadas a mitigar distorções do modelo (entendimento menos elástico do conceito de “desenvolvimento institucional”, abrangência do conceito de recursos públicos, correta incorporação de bens adquiridos por fundações de apoio ao patrimônio da IFES, substituição gradual de pessoal contratado irregularmente por fundações de apoio).

propostas dirigidas aos ministérios supervisores – o TCU sugeriu ao Ministério da Educação – MEC, ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG que adotem medidas destinadas a agilizar o trâmite de suplementações orçamentárias e a alterar a redação de normas que informam o relacionamento ente as Universidades Federais e suas fundações de apoio à pesquisa.

ANEXO 07

**ENTENDA O QUE É O IPCA E O IGP-DI
E OS CALCULOS DA INFLAÇÃO ACUMULADA ATRAVÉS DESTES ÍNDICES
DOS ÍNDICES**

O IPCA	O IGP-DI
O Índice de Preços ao Consumidor Amplo, medido mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi criado com o objetivo de oferecer a variação dos preços no comércio para o público final. O IPCA é considerado o índice oficial de inflação do país.	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna é uma das versões do Índice Geral de Preços (IGP). É medido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e registra a inflação de preços desde matérias-primas agrícolas e industriais até bens e serviços finais.
Como é calculado	
O período de coleta do IPCA vai do dia 1º ao dia 30 ou 31, dependendo do mês. A pesquisa é realizada em estabelecimentos comerciais, prestadores de serviços, domicílios (para verificar valores de aluguel) e concessionárias de serviços públicos. Os preços obtidos são os efetivamente cobrados ao consumidor, para pagamento à vista. São considerados nove grupos de produtos e serviços: alimentação e bebidas; artigos de residência; comunicação; despesas pessoais; educação ; habitação; saúde e cuidados pessoais; transportes e vestuário. Eles são subdivididos em outros itens. Ao todo, são consideradas as variações de preços de 465 subitens.	O IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna) faz medições no mês cheio, de 1 a 30 ou 31 de cada mês. Ele é formado pelo IPA-DI (Índice de Preços por Atacado - Disponibilidade Interna), IPC-DI (Índice de Preços ao Consumidor - Disponibilidade Interna) e INCC-DI (Índice Nacional do Custo da Construção - Disponibilidade Interna), com pesos de 60%, 30% e 10%, respectivamente. O período de coleta dos três é o mesmo do IGP-DI. Esses indicadores medem itens como bens de consumo (um exemplo é alimentação) e bens de produção (matérias-primas, materiais de construção, entre outros). Entram, além de outros componentes, os preços de legumes e frutas, bebidas e fumo, remédios, embalagens, aluguel, condomínio, empregada doméstica, transportes, educação , leitura e recreação, vestuário e despesas diversas (cartório, loteria, correio, mensalidade de Internet e cigarro, entre outros).
Mede a inflação para que parcela da população?	
O indicador reflete o custo de vida de famílias com renda mensal de 1 a 40 salários mínimos, residentes nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém, além do Distrito Federal e do município de Goiânia.	Abrange toda a população, sem restrição de nível de renda.
Para que é usado ?	
É utilizado pelo Banco Central como medidor oficial da inflação do país. O governo usa o IPCA como referência para verificar se a meta estabelecida para a inflação está sendo cumprida.	Reajustes de tarifas públicas, contratos de aluguel e planos e seguros de saúde (nos contratos mais antigos).

Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV)

ANEXO 08

Uma análise conjuntural da gênese das IFES no Brasil e de seu financiamento público.

Nesta análise se pretende ir além da mera exposição da história factual e cronológica que aponta para o início do século XX como a referência temporal do que historicamente se conhece como a origem da educação superior brasileira. Igualmente, deseja-se, a exemplo de Nagle (2005), buscar a compreensão das origens e da conjuntura que envolveu a educação superior brasileira, atentando preponderantemente para as repercussões e desdobramentos daquela realidade material.

A contribuição de Nagle¹¹⁵ (2005) tornou-se valiosa para esta pesquisa, pois a partir dela, se fez possível desvelar a historicidade acerca dos setores que compunham a sociedade brasileira e os movimentos político-sociais, responsáveis por gestar um novo universo urbano-industrial brasileiro. Assim como notar as correntes de idéias presentes à época da Primeira República¹¹⁶. Este pesquisador (1974) ainda apresentou, no desfecho de outro texto, um estado de coisas que ele próprio definiu como a “Republicanização da república”.

Percebeu-se também nesta obra (NAGLE, 1974) uma combinação entre o processo educativo e a história da sociedade brasileira, combinação esta que lançou luzes sobre as categorias: “entusiasmo pela educação” e “otimismo pedagógico”, indispensáveis para ajudar a descrever, explicitar e interpretar, o que ocorrerá na educação brasileira àquela época.

Naquele contexto, de reforço da República pelo “entusiasmo pela educação,” ocorreram mudanças na estratificação social, perceptíveis pela mobilidade de alguns componentes da classe trabalhadora, que possibilitaram expor uma correlação entre essas mudanças e as mudanças de natureza educacional sucedidas. Este conhecimento sobre aquele momento permitiu um retorno a 1920, quando da constituição da Universidade do Rio de Janeiro, estudando este evento sob um olhar mais contextualizado, posto que esse instrumento se mostrou interessante para o estudo da História do ensino superior público no Brasil.

Contudo, antes de se chegar às questões conjunturais inerentes a Universidade do Rio de Janeiro, deve-se observar um pouco mais esse contexto histórico. Assim como se faz necessário trabalhar conceitualmente algumas categorias já mencionadas, como: “entusiasmo pela educação” e “otimismo pedagógico”, pois são estas indispensáveis para este estudo, qual seja: a História do Ensino Superior Público no Brasil a partir da Primeira República. Para tanto, mostrou-se importante continuar o diálogo com Nagle (1974).

¹¹⁵ Ao que comenta: Quanto mais me aproximava do tema, parecia-me mais necessário estudar momentos anteriores, até para verificar possíveis repercussões na década de 1930. Comecei – recomencei? – a colher material documental relativo à década de 1920. O forte interesse que senti quando me aprofundei na bibliografia dessa década, fez com que, de certa forma, abandonasse 1939 – 34. O recuo até o início da República foi feito para que eu tivesse alguns elementos históricos e comparativos para melhor compreender a década de 1920, agora central no meu trabalho. (NAGLE, 2005)

¹¹⁶ A Primeira República Brasileira, também chamada de República Velha foi o período da história do Brasil que se estendeu da proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, até a Revolução de 1930.

Os setores político, econômico e social, assim como as correntes de idéias e movimentos político-sociais, naquela época, delinearam um quadro geral da sociedade brasileira que passava por alterações em suas bases, como a intensa e sistemática retomada dos princípios do Liberalismo. Este, dependente de mudanças ocorridas ao nível do setor econômico e industrial como: a passagem do sistema agrário-comercial para o sistema urbano-industrial e a substituição de uma sociedade estamental por uma sociedade de classes.

Foram emulados fenômenos político-sociais como a mobilidade estrutural, responsáveis por definir o período como de mudança. As correntes de idéias e os movimentos sócio- políticos passam a se preocupar em “pensar o Brasil” e a “pensar em brasileiros”. Nagle (1974), explicou que este período foi envolvido em um “[...] clima de efervescência ideológica, mas de fracas construções teóricas”. Não obstante a isso, era inegável o quadro de transformações que podiam ser percebidas desde o nível dos setores econômico, político e social, até no nível do setor cultural.

Nesse contexto a educação tornou-se um dos elementos de subsistência cultural. O que sustentou a idéia de que a sociedade brasileira, através da escolarização, transformar-se-ia de uma “sociedade fechada” para uma “sociedade aberta.” Para Nagle (1974), “[...] uma das maneiras mais diretas de situar a questão consiste em afirmar que o mais manifesto resultado das transformações sociais mencionadas foi o aparecimento do inusitado entusiasmo pela escolarização e do marcante otimismo pedagógico”. Logo, como destaca esse pesquisador (1974), isso promoveu a inclusão sistemática dos temas ligados à educação nos programas de diferentes organizações que gestarão esse “entusiasmo” e “otimismo”.

Sucintamente, o “entusiasmo pela educação,” datado aproximadamente de 1915, pretendia promover a reforma dos modelos de educação em vigor à época. Movimento esse que surgiu como uma resposta à desilusão republicana, paradoxalmente filha do então sedicioso processo de “Republicanização da República”. O “entusiasmo pela educação” propunha a institucionalização de uma escola pública popular, estadual e nacionalizada. Como propunha Olavo Bilac (1917), meio para a defesa nacional da pecha do analfabetismo e da ignorância reinante, causa de todas as crises e problemas do país. Isso, segundo Nagle (1974), nada mais era que uma proposta patriótica, nacionalista e, acima de tudo, moralista, que superestimava o processo educativo.

O “otimismo pedagógico,” por seu termo, foi um movimento de remodelação, ocorrido a partir de 1927, em um momento de crescimento industrial e de expansão urbana, marcado, no campo da educação, pela introdução sistemática das idéias da *Escola Nova*¹¹⁷. Um movimento que defendia a universalização da escola pública, laica e gratuita. E entendia ser inafastável o direito de todos à educação, sendo este o único meio efetivo de combate às desigualdades sociais existentes na nação naquela época .

Portanto, essa foi a construção teórica de um grupo de intelectuais brasileiros, que sentiu a necessidade de preparar o país para acompanhar aquele momento de desenvolvimento. Posto que naquele momento a educação foi o elemento-chave para promover a remodelação entendida como necessária, devendo ser a esta proposta de educação, colocada no centro das discussões e reflexões escolares.

¹¹⁷ Escola Nova é um dos nomes dados a um movimento de renovação do ensino que foi especialmente forte na Europa, na América, chegando ao Brasil, na primeira metade do século XX, mais precisamente na década de 1920. Chamado também de “Escola Ativa” ou “Escola Progressiva,” sendo estes os termos mais apropriados para descrever esse movimento.

A partir disto, motivado pela compreensão da necessidade de promover uma educação técnico-profissional, surgiu um discurso crítico contra o ensino livresco e abstrato, muito presente à época, no ensino acadêmico secundário e superior. Deste modo, este ensino foi acusado de alargar as distâncias entre a escola e a sociedade brasileira, como lembra Nagle (1974). Alegava-se que a construção de uma nação grandiosa tem como exigência insubstituível a inteligência aplicada, ou seja, o saber pelo saber era visto como algo sem significado, necessitando ser substituído por uma educação “prática”. Assim, difundiam-se pela primeira vez, de modo sistemático as idéias apoloéticas de uma formação para a profissionalização.

Com a ajuda de Nagle (1974) chegou-se ao cerne dessa investigação, ou seja, o domínio da escola superior. Percebeu-se, portanto, que “[...]os novos padrões de pensamento não chegaram a alterar, em termos de novas práticas os resultados, as instituições do tempo”. Logo, em relação à escola superior, o modelo que significou a valorização da “humanidade científica” passou a definir as raízes do otimismo pedagógico da época para esta escola, encontrando sua expressão “[...] sob a forma de exaltação das virtudes de um novo regime de organização, a organização universitária.” Assim, acreditava-se que as faculdades entrosadas no sistema universitário teriam a potencialidade de atender não somente às demandas profissionais com as exigências do ensino e da pesquisa.

Deve ficar claro que foi proveniente das discussões acerca das faculdades de Filosofia e Letras, necessárias para a formação de professores para a continuidade dos estudos nas escolas secundárias, que se estruturam as bases da organização universitária brasileira. Vale lembrar ainda que essa discussão algumas vezes confundia-se com àquelas em torno das escolas normais superiores, também intrinsecamente ligadas à escola secundária.

Foi a partir desta conjuntura que se constituiu a Universidade do Rio de Janeiro, em um momento histórico em que foi proposta a questão do “espírito universitário.” Sobre este momento comentou Nagle (1974): “A verdade é que se a idéia de universidade progressivamente se inclui nas discussões sobre os grandes problemas da educação brasileira, é também verdade que, nesse tempo, não se chega ao estabelecimento dos quadros organizatórios do novo regime apregoado”.

Um bom exemplo disso foi o estado de espírito que caracterizou a discussão do tema em averiguação, promovido pela Associação Brasileira de Educação, quando mesmo sendo discutidos alguns temas importantes para a Educação Superior, temas prioritários ao debate acerca da natureza e da organização das universidades como: *O Problema Universitário Brasileiro*, foram excluídos.

Na documentação da Associação Brasileira de Educação foram incluídas outras exposições que revelavam a superficialidade e a pouca efetividade na análise desse tema, feita àquela época. Logo, afirmou Nagle (1974): “[...] as diretrizes estabelecidas no inquérito de 1926, dirigido por Fernando de Azevedo, continuavam a serem os principais pontos programáticos para a discussão mais vigorosa da questão”.

Somente na década final da Primeira República houve uma preocupação constante com a implantação do regime universitário no Brasil, quando foram promovidos os ajustes e as preparações necessárias para que os dirigentes públicos responsáveis pelo ensino superior, tivessem condições de atender as demandas impostas pelo mundo contemporâneo. Assim, a instituição universitária passou a compor o quadro de preocupações inerentes ao terreno da escolarização.

Materialmente, a principal atividade do Governo Federal na Primeira República no tocante ao ensino superior, foi a instituição da Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, por meio de ato do Poder Executivo. Processo este, que vinha sendo postergado há bastante tempo. Haja vista que esta era uma questão que remetia

ao fim do período imperial, quanto a sua apresentação de métodos, ganhando corpo em um momento onde percebia-se a difusão das idéias liberais e crescia a consolidação do ideário republicano, frente ao ocaso do regime até então existente.

O quadro histórico-social que foi instalado demandou, portanto, uma preocupação quanto à formação de sua nova elite dirigente. Logo, lembra Nagle (1974): “Durante o período republicano, não se encontra outro momento em que a questão se apresente de maneira tão rica. [...] Só em 1915 se formalizava de maneira lacônica e simplificada o projeto de criação de universidade”. Assim, a partir da base legal oferecida pelo art. 6º. do Decreto nº. 11.530 de 1915, foi possível a criação da Universidade do Rio de Janeiro pelo Decreto nº. 14.343 de 1920, logo se estabeleceu o que Nagle (1974) chamou de “momento oportuno” para o estabelecimento daquela modalidade de ensino superior no Brasil¹¹⁸.

Amaral (2008, p. 649) por sua vez, não deixou de lembrar que a Universidade do Rio de Janeiro, “grande projeto universitário do Governo”, que a partir de 1937, já Universidade do Brasil, foi tida como “[...] modelo para as demais instituições de ensino superior do País” (FAVERO, 2000, *apud* AMARAL, 2008), padeceu com a “[...] indefinição sobre as regras de seu financiamento”. Esta indefinição foi gerada pela falta de vinculação de patrimônio e da constituição de fundos que garantissem a oferta de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento desta instituição. (AMARAL, 2008, p. 649).

Não obstante a obrigação do Estado de prover o financiamento para as instituições públicas de ensino superior ter sido estabelecida ao longo dessas décadas por meio de vários instrumentos legais¹¹⁹, a história desse financiamento mostra que a falta de efetividade no cumprimento do provimento deste financiamento pelo poder público esbarrou na falta de garantias como, a vinculação de patrimônio ou a constituição de fundos específicos que “[...] garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento das instituições”. (AMARAL, 2008, p. 649).

¹¹⁸ Para uma ampliação no espectro histórico desta investigação, entende-se serem as obras de GHIRALDELLI Jr. (1991) e de TEIXEIRA, (1989, 1999), fontes confiáveis e relevantes para a continuação e o aprofundamento desta pesquisa. Posto que em TEIXEIRA. (1989), podemos ler acerca do substitutivo da universidade à época da Independência brasileira, até os problemas da universidade na década de 1960. Em GHIRALDELLI Jr. (1991), encontramos informações sobre a reforma universitária no contexto da ditadura militar de 1964.

¹¹⁹ São exemplos históricos desses instrumentos legais: o artigo 156 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934 que inaugurou este instituto; a Constituição nacional de 1946, que estabeleceu que o País deveria ter uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); a Constituição “militar” de 1967, que suprimiu o mecanismo de vinculação dos recursos financeiros da receita de impostos destinados ao ensino superior e por fim, a Constituição Federal Brasileira de 1988, que em seu artigo 207 estabeleceu o princípio da autonomia para as universidades.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **História da filosofia**. Lisboa: Presença, 1970

ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. 3. ed. Campo Grande: UFMS, 2001.

_____. **Mato Grosso do Sul: o universal e o singular**. Campo Grande: UNIDERP, 2003.

ALMEIDA, Álvaro. Economia Aplicada para Gestores, **Cadernos IESF**, p. 63 – 64, Portugal, 2007.

ALMEIDA, Cássia. Brasil tem maior carga tributária da América Latina, diz CEPAL: **O Globo**. **05, 2009, Rio de Janeiro/RJ**, 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/05/19>>. Acesso em: 18 abr. 2009.

ALMEIDA, Mansueto; GIAMBIAGI, Fabio; PESSOA, Samuel. **Expansão e dilemas no controle do gasto público federal**. boletim de conjuntura 73 jun 2006 IPEA Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc_73l.pdf >. Acesso em: 15 abr. 2009.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior**: Estado X Mercado. São Paulo e Piracicaba: Cortez Editora e Editora UNIMEP, 2003.

_____. Autonomia e financiamento das IFES desafios e ações. **Avaliação**, v. 13, n. 3, p. 647-680, Campinas, Sorocaba, 2008.

_____. Avaliação e Financiamento de Instituições de Educação Superior: uma comparação dos governos FHC e LULA. Atos de pesquisa em educação (FURB), v. 4, p. 321-336, 2009a.

_____. Expansão-avaliação-financiamento: tensões e desafios da vinculação na educação superior brasileira. In: Deise Mancebo; João dos Reis Silva Júnior; João Ferreira de Oliveira; Afrânio Mendes catani. (Org.). Reformas da educação superior: cenários passados e contradições do presente. São Paulo-SP: Xamã, 2009b.

ÁVILA, Rodrigo; LINS, Renata. Superávit Primário. **Fórum Brasil do Orçamento**, Cadernos para Discussão, 3. ed., p. 11, mai. 2005. Disponível em: <<http://www.forumfbo.org.br/media/superavitprimario3ed.pdf>> Acesso em: 15 abr. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa: promulgada em 08/10/1988. Brasília, **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 de outubro de 1988.

_____. Constituição (1988). Art. 5º, 205, 206 e 208. **Lex**: legislação federal e marginalia. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br> >. Acesso em: 10 mar. 2009.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, que dispõem sobre educação e ensino, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Lex**: legislação federal e marginalia. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do?URI=http%3A%2F%2Fwww.ufsm.br%2Fcpd%2Finep%2Fprolei%2FDocumento%2F-5285525419802725321>>. Acesso em: 12 mar. 2009.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

_____. Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de maio de 2000. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaAvancada.action>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Lei nº. 6.096 de 24 de abril de 2007. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para instituir o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de maio de 2007. Disponível em: <<http://200.156.25.73/reuni/D6096.html>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001. Acresce dispositivos ao Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, para dispor sobre o financiamento a projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 16 de Fevereiro de 2001. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do?URI=http%3A%2F%2Fwww.ufsm.br%2Fcpd%2Finep%2Fprolei%2FDocumento%2F-5614988435644693974>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 05 mai. 2009.

_____. Lei nº 9.678, de 19 de março de 1998. Aprova a Gratificação de Estimulo a Docência (GED) e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 de março de 1998.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 de janeiro de 2001a.

_____. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 de julho de 2001b.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Receita Nacional, aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a partir da elaboração e execução da lei orçamentária de 2009. **Coordenação-Geral de Contabilidade**, Brasília, 2008. Disponível em: <
<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualReceitaNacional.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Resolução CES nº 23, de 5 de novembro de 2002. Dispõe sobre o credenciamento de universidades e centros universitários do sistema federal de educação superior. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 20 de Dezembro de 2002. Disponível em:
 <<http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do?URI=http%3A%2F%2Fwww.ufsm.br%2Fcpd%2Finep%2Fprolei%2FDocumento%2F-8491547618803167804>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

_____. Decreto Lei nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, a classificação e as atribuições das entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, bem como a organização acadêmica dessas instituições. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 20 de Agosto de 1997. Disponível em:
 <<http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do?URI=http%3A%2F%2Fwww.ufsm.br%2Fcpd%2Finep%2Fprolei%2FDocumento%2F8652451774702154262>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

_____. Medida Provisória nº 213 , de 10 de setembro de 2004.: Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 27 de setembro de 2004. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil/_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm>. Acesso em: 25 mar. 2008.

_____. Decreto Lei nº 5.245, de 15 de outubro de 2004. Regulamenta a Medida Provisória no 213, de 10/09/2004, que institui o PROUNI. Regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 18 de outubro de 2004.

Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5245.htm >. Acesso em: 25 mar. 2008.

_____. Instrução Normativa SRF nº 456, de 5 de outubro de 2004. Dispõe sobre a isenção do imposto de renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos. Disponível em: < http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/inst_normativa.asp >. Acesso em: 25 mar. 2008.

_____. MEC. **REUNI: Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.** Diretrizes Gerais. Brasília: 2007.

BARACHO, J. A. O. **Autonomia universitária: questões constitucionais e legais à autoaplicabilidade.** Parecer fornecido à ANDIFES. Brasília: ANDIFES, 1996.

BELLONI, Isaura. Breve análise comparativa da nova lei com a legislação anterior. In: BRZEZINSKI, Iria. (Org.). **LDB interpretada.** diversos olhares se entrecruzam. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

BIRD, *La Enseñanza Superior: lãs lecciones derivadas de La experiência.* Washington/DC: Banco Mundial, 1995.

BOCACCIO, Piscitelli, Roberto. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública.** .10. ed. São Paulo :Atlas, 2009.

BRITO, S. H. A. Do fragmento à totalidade, da totalidade ao fragmento: o universal e o singular em discussão. **Revista HISTEDBR** On-line, Campinas, n. 13, p. 1-5, 2004. Disponível em: < http://www.histedbr.fae.unicamp.br/res2_13.htm >. Acesso em: 05 mai. 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CATANI, Afrânio Mendes. (Org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI.** Campinas: Editora Autores Associados, 1998.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Finanças públicas, renúncia fiscal e o ProUni no governo Lula.** Piracicaba: IMPULSO, 2005. . Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp40art06.pdf>> Acesso em: 15 out. 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Avaliação do processo de gasto público do fundo nacional de desenvolvimento da educação (FNDE)** planejamento e políticas

públicas. n.24, p.24, dez. 2001. Disponível em:
<<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp24/parte3.pdf> p 57(5)> Acesso em: 09 mar. 2009.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação. SIELO**, n.24, p.5-15, set./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s1413-24782003000300002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 19 abr. 2009.

_____. A universidade operacional. **Revista Avaliação**. Campinas, n.4, p.13, set./dez. 2003. Separata CIPEDS (Centro Interdisciplinar de Pesquisa para o Desenvolvimento da Educação Superior), 1999a.

_____. Universidade em liquidação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11. jul. 1999b. Caderno Mais. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/uniliquida.html>> Acesso em: 10 abr. 2009.

CHESNAIS, Francois. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xama, 1996.

CONSIDERA, Claudio. (Org.). **A Economia Brasileira em Perspectiva**. Rio de Janeiro: IPEA, v. 1. 1998.

CNDE. **O impacto do FMI na educação brasileira**. Campanha Nacional pelo Direito à Educação, São Paulo: 1999.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil**: da deserção do estado ao projeto de reforma. Out. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/>>. Acesso em: 10 abr. de 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Atualidades em Gramsci**. Rio de Janeiro, 1997. Especial para Gramsci e o Brasil. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=293>> Acesso em: 03 abr. 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Reforma universitária na nova Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, p. 3-19, jul. 1997.

DIAS SOBRINHO, J. **Universidade e avaliação**: entre a ética e o mercado. Florianópolis : Insular, 2002.

DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 2. ed. v. 3. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1998

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade. SIELO Brasil**, v.23, n.80, p.234-252, set. 2002. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000012&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 19 abr. 2009.

FÁVERO, M. L. A. **Universidade do Brasil: guia das disposições legais**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2000.

FÁVERO, Osmar. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras – 1823 – 1988**. Campinas: Autores Associados, 1996.

FIORI, J. L. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FÜHER, Maximilianus Cláudius Américo; FÜHER, Maximiliano Roberto Ernesto. **Resumo de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1998.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Escancarada**. São Paulo: Cia. da Letras, 2002.

GAZZOLA, A.L.A. Educação superior: bem público ou mercadoria? **Jornal Ciência Hoje**. Campinas, 2001. Disponível em: < <http://www.ifi.unicamp.br/jornal-da-ciencia/msg00950.html>> Acesso em: 09 abr. 2009.

GENTILI, P.A privatização da política educacional: dez questões. **Boletim de Políticas Públicas. LLP/ UERJ**, n. 1. Rio de Janeiro: UERJ, 2000.

GHIRALDELLI JR., Paulo. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1991.

GUARESCHI, Pedrinho A. (Org.); BIZ, Osvaldo (Org.). **DIÁRIO GAÚCHO - Que discurso, que responsabilidade social?** Porto Alegre: Evangraf, 2004.

HARVEY, Daivid. **Novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Condição pos-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 14. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

HEILBRONER, Robert. **A História Do Pensamento Econômico: Os Economistas,** São Paulo: Nova Cultural, 1996.

HORTA, José Silvério. **Direito à educação e obrigatoriedade escolar.** In: Cadernos de Pesquisa. n. 104. São Paulo: Cortez: Fundação Carlos Chagas. 199.8

IBGE. **PIB cresce 1,6% em relação ao primeiro trimestre de 2008.** Brasília, DF, 2008. Disponível em: <
http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1226&id_pagina=1 > Acesso em: 25 set. 2009.

_____. **Sistema de contas nacionais.** Brasília, DF, 2008. Disponível em: <
http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=226&id_pagina=1 > Acesso em: 29 set. 2009.

INEP. **Sinopse Estatística do Ensino Superior – graduação 1996 - 2008.** Brasília, DF, 2008. Disponível em: <
<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp> >. Acesso em: 25 jan. 2010.

IPEA. **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal.** Brasília, DF. texto para discussão no 547, (FERNANDES, Maria Alice da Cunha, Coord.). 1998. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_547.pdf > Acesso em: 29 set. 2009.

_____. **Economia brasileira em perspectiva.** Brasília, DF, 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/> > Acesso em: 29 set. 2009.

JIMÉNEZ, Juan Pablo; SABAINI, Juan Carlo Gómez. **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009,** División de Desarrollo Económico, CEPAL. Chile, CEPAL, 2009. Disponível em: <
<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/38062/P38062.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt> > Acesso em: 15 jan. 2010. ISSN Eletrônico 1684-1387

KANITZ, Stephen. **Administração no Governo Lula III: O Fim da âncora cambial.** blog.kanitz. Brasil: 2009. Disponível em:
<<http://blog.kanitz.com.br/2009/11/legado-lula-iii-o-fim-da-%C3%A2ncora-cambial.html>> Acesso em: 25 jan. 2010

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** Tradução de Mário R. da Cruz, São Paulo: Nova Cultura, 1996.

LEHER, Roberto. Reforma universitária: quem ganha, quem perde? **Revista espaço acadêmico**. dez. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/043/43cviana.htm>>. Acesso em: 16 mar. de 2008.

_____. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, P. (Org.). **Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 151-187.

LÓPEZ SEGRERA, Francisco; RIVAROLA, Domingo M. (Org.). **La Universidad ante los desafíos del siglo XXI**. Assunción: Ediciones y Arte S. A. 2010.

MARX, Kral; ENGLES, Friedrich. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omega, 1989.

_____. **A ideologia alemã**. 9. ed. São Paulo: Centauro, 2006.

MAYMONE, Hércules. **Da farmácia e odontologia à universidade: memórias**. Campo Grande: UFMS, 1989.

MAXIMILIANUS, Cláudio Américo Führer. **Resumo de direito tributário**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "IFES (Instituições Federais de Ensino Superior)" (verbete). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=352>, visitado em 18/10/2010.

MERCOSUL. Comparativo das despesas de alguns Estados do Mercosul com a Função Educação – 1998 a 2006. **Mercosur Educativo**. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=21&Itemid=39&limit=1&limitstart=1>. Acesso em: 05 mar. 2009.

MESZÁROS, István. **Prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política**. In: MARX, Kral; ENGLES, Friedrich. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omega, 1989.

_____. **Século XXI: socialismo ou barbárie?** Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2006.

MONDIN, Batista. **Curso de Filosofia**. São Paulo: Paulinas, 1981.

MONLEVADE, João A. C. de. Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB. In: Iria Brzezinski. (Org.). **LDB interpretada**. diversos olhares se entrecruzam. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na Primeira República**. São Paulo: EPU: Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, 1974.

_____. A trajetória da pesquisa em História da Educação no Brasil. IN: MONARCHA, Carlos; NÓVOA, António (org.) **História da Educação Brasileira: formação do campo**. Ijuí (RS): Editora Unijuí, 2005, pp. 201-226.

OLIVEIRA, Romualdo P. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu re-establishment pelo Sistema de Justiça. In: ANPED, 21, 1998, Caxambu. **Anais**. Caxambu, 1998. 1 CD.

_____. **Educação e cidadania**: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil. 1995. Tese (Doutorado) – FEUSP, São Paulo.

_____. **A LDB e o contexto nacional**: o papel dos partidos políticos na elaboração de projetos. Campinas, SP: UNICAMP, 1997 (Tese de doutorado).

PACHACO, Claudio. **Novo tratado das constituições brasileiras**: direito constitucional geral e brasileiro, noções gerais e história constitucional. São Paulo: Saraiva, 1990.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**: coletânea. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento do Ensino Médio no Brasil: uma abordagem inicial. **Trabalho Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, Fund. O. Cruz, v.2, n.1, p. 135-151, 2000.

PISCITTELLI, R. B; TIMBÓ, M. Z. F. & ROSA, M. B. **Contabilidade Pública**. Uma abordagem da administração financeira pública. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PRADO, Maria Ligia C.. Universidades e sociedades na América Latina colonial. In: GEBRAN, Philomena; TORIBIO Maria Tereza. (org.). América Latina: cultura, **Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, v. 1. ANPHLAC, 1994.

PRUNES, Cândido Mont Pèlerin. **Especial para o "Instituto Liberal"**. Rio de Janeiro: 2005.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

RIBEIRO, Darcy. **Carta**: falas, reflexões, memórias. Informativo de distribuição restrita do Senador Darcy Ribeiro, Brasília: n. 18, 1998

ROMANO, R. “A universidade, o possível futuro e um certo passado”. Revista **ADUSP**, São Paulo: 23-38, mar, 2000.

ROSA, João Pereira da. *As duas histórias da universidade: 1967 – 1978*. Campo Grande: ACS:UFMS, 1993.

SADER, E. Público *versus* mercantil. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 jun, p. 3, 2003.

SANFELICE, José Luís. O modelo econômico, trabalho e deficiência. In: José Claudinei Lombardi. (Org.). **Pesquisa em educação**. História, Filosofia e termos transversais. Campinas. Autores Associados, 1999.

_____. Crise! Que Crise!. **Lógica**, São Paulo, v. 1, n. 25, 1997.

SANTOS, Boaventura S. A reinvenção solidária e participação do Estado. **Seminário Internacional ‘ A Sociedade e a reforma do Estado’**. Brasil/Mare, São Paulo: Mare, 1998.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por outra política educacional. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

_____. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 8. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

SCHAFF, Adam. **História e verdade**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

SCHWARTZMAN, J. **Questões de Financiamento nas Universidades Brasileiras**. 63. Reunião Plenária do CRUB, 22 A 24, mar. 1998, Fortaleza, 1988.

SEMAC. **Série Histórica do Produto Interno Bruto de MS – 1995-2007**. Campo Grande/MS, 2008. Disponível em: <<http://www.semac.ms.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

SGUISSARDI, V. In: LÓPEZ SEGRERA, Francisco; RIVAROLA, Domingo M.. (Org.). **La Universidad ante los desafios del siglo XXI**. Assunción: Ediciones y Arte S. A. 2010.

_____. **Reforma da educação superior no Brasil:** renúncia do Estado e Privatização do Público.. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, Pt, v. 13, n. 2, p. 81-111, 2000.

SGUISSARDI, Valdemar. O banco mundial e a educação superior: revisando teses e posições? **Revista Universidade e Sociedade**, v. 10, n. 22, p. 66-77, Brasília/DF, 2000b. Disponível em:< <http://168.96.200.17/ar/libros/anped/1111T.PDF>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

_____. Universidade pública estatal: entre o público e privado/mercantil. **Educação e Sociedade. SIELO Brasil**, v. 26, n. 90, p. 191-222, Campinas, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000100009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 21 jun. 2008.

SGUISSARDI, Valdemar. SILVA Jr, João dos Reis. **Reforma do Estado e reforma da educação superior no brasil**. Impulso (Piracicaba), Piracicaba, v. 10, n. 1, p. 93-106, 1997.

_____. Reconfiguração da educação superior no Brasil e redefinição das esferas públicas e privadas nos anos 90. **Revista brasileira de educação**. n.10. jan-abr. 1999.

SHEEHAN, John. **A economia da educação**. Rio de Janeiro: ZAHAR,1975.

SILVA, Maria Luiza Falcão. **Âncora cambial e programas de estabilização na América latina**. v. 1, p 4 -16, mar. 2001, São Paulo, 2001. Disponível em:<<http://www.sep.org.br/artigo/vicongresso25.pdf>>. Acesso em: 03.mar. 2009.

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A produção intelectual sobre educação superior na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos RBEP**, v. 79, n. 193, p. 98-112, Brasília, 1998.

_____. **O Impacto da Mercantilização da Educação superior**. Revista ADUSP, n.10. março/2000, São Paulo, p. 54-62, 2000.

SILVA JR, João dos Reis. **Reforma do Estado e reforma da educação superior no Brasil**. Impulso, v. 10, n. 1, Piracicaba, Impulso, 1997. p. 93-106,

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78).

TAVARES, H. Autonomia – a experiência das universidades estaduais paulistas. **Universidade e Sociedade**, n. 17, p. 33-44, Brasília, 1998.

TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1993.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

_____. **Ensino Superior no Brasil**. Análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

UFMS. Regimento Geral da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. In: **Normas Regimentais Temporárias/UFMS**. Campo Grande: UFMS, 1984.

UNESCO. **Financing Education, Investments and Returns**. EUA, 2006.
Disponível em: < http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=5245_201&ID2=DO_TOPI >. Acesso em: 12.mar. 2009.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenções. **Revista Educ. Soc.**, v. 23, n. 80, p. 96-107, Campinas, 2002.

VARASSIN, Luciana. **Princípio da legalidade na administração pública**. Curitiba: JUS NAVIGANDI EM, 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2275&p=1>>. Acesso em: 03.mar. 2009.

WASILEWSKI, Luis Fernando. (Org.). **Carga Tributária no Brasil – 2002**, Estudos Tributários 11. Carga Tributária no Brasil, p. 1, Brasília/DF, abr. 2003.
Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario/cargafiscal/CTB2002.pdf> > Acesso em: 19 set. 2009.

WORLD BANK. **Task Force on Higher Education and Society**. *Higher education in developing countries: peril and promise*. Washington, DC: World Bank, 2000.
Disponível em: <<http://www.tfhe.net>>. Acesso em: 20 set. 2009.