

VALDECIR CAVALHEIRO

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO: UMA
ANÁLISE DE FONTES ALTERNATIVAS

Curitiba - PR
1999

VALDECIR CAVALHEIRO

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO: UMA
ANÁLISE DE FONTES ALTERNATIVAS

Dissertação apresentada à
Pontifícia Universidade
Católica do Paraná - PUC-PR,
como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em
Educação, Área de Concentração:
Gestão de Instituições de
Ensino, sob a orientação do
Prof. Dr. Almeri Paulo Finger.

Curitiba - PR
1999

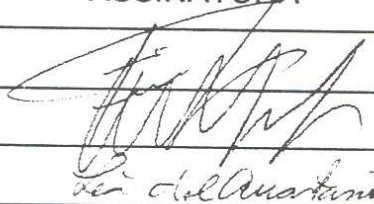


Pontifícia Universidade Católica do Paraná

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE EXAME DE DISSERTAÇÃO DO CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO, DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ.

Exame de Dissertação n.º 167

Aos dezoito dias do mês de agosto de um mil novecentos e noventa e nove, realizou-se a sessão pública de defesa de dissertação "**FINANCIAMENTO DO ENSINO PÚBLICO SUPERIOR: UMA ANÁLISE DE FONTES ALTERNATIVAS**", apresentada por **Valdecir Cavalheiro**, ano de ingresso 1996, para obtenção do título de Mestre. A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores:

MEMBROS DA BANCA	ASSINATURA
Prof. Dr. Almeri Paulo Finger	
Prof. Dr. Victor Meyer Júnior	
Prof.ª Dr.ª Léa das Graças Camargos Anastasiou	

De acordo com as normas regimentais a Banca Examinadora deliberou sobre os conceitos a serem atribuídos e que foram os seguintes:

Prof. Dr. Almeri Paulo Finger	Conceito <u>12</u>
Prof. Dr. Victor Meyer Júnior	Conceito <u>A(9)</u>
Prof.ª Dr.ª Léa das Graças Camargos Anastasiou	Conceito <u>C</u>
Conceito Final <u>B</u>	

Observações da Banca Examinadora:

Incorporar as sugestões feitas pela Banca quanto a: 1) Adequação entre o título e metodologia, argumentação e conclusões. 2) Rever as indicações instrumentais que caracterizam o tipo de pesquisa adotado. (Ver


Prof.ª Dr.ª Maria Amélia Sabbag Zainko
Diretora da Área de Educação

DEDICATÓRIA

À Magda, Leonardo e minha Mãe, Hilda que
sempre me apoiaram nesta empreitada.

AGRADECIMENTOS

Só quem já realizou um trabalho como este, sabe avaliar as dificuldades que tal tarefa demanda e a importância do apoio dos amigos e familiares, sem o qual seria impossível levar adiante o projeto. Felizmente, tive o incentivo de várias pessoas. Infelizmente me seria impossível nomear a todos; entretanto, registro aqui meu muito obrigado a eles e especialmente:

A Deus, que me ilumina em todos os momentos de minha vida;

Ao Prof. Orientador Dr. Almeri Paulo Finger, que com sua experiência e conhecimento, muito contribuiu na elaboração deste trabalho;

Aos participantes da banca, Prof. Victor Meyer Jr. e Prof^a. Léa das Graças C. Anastasiou que colaboraram relevantemente para o aprimoramento desta dissertação;

À Sônia Ribaski, pela troca de experiências e motivação nos momentos de dificuldade;

Ao Prof. Peri Mesquida que com sua imparcialidade me fez observar aspectos importantes para o alcance dos objetivos traçados.

RESUMO

A presente pesquisa, de natureza descritiva, analisou algumas fontes alternativas de financiamento do ensino superior público. Os itens abordados e discutidos foram os seguintes:

1. Ensino Superior no Brasil;
2. Financiamento do Ensino Público Superior;
3. Alternativas para viabilização do Ensino Público Superior;
4. Fontes de recursos.

Os aspectos abordados nesta dissertação tiveram sua caracterização nas dificuldades de financiamento das atividades das Universidades Federais brasileiras. Foram enfatizados desde os aspectos sociais, até sua relação com o modelo econômico empregado atualmente no País. Esta pesquisa caracterizou-se pelo levantamento de elementos que identificaram os problemas financeiros existentes nas Universidades públicas e o gerenciamento de recursos. A educação superior passa por transformações e estas devem ser encaradas como processo irreversível. Por outro lado, o setor público está deteriorando-se, principalmente, no que tange a escassez de recursos financeiros, com governos sem condições de investimento e manutenção das universidades públicas. É de se notar que nossos problemas devem passar por uma análise profunda, portanto, encontrar mecanismos que possam contribuir para o avanço e ao mesmo tempo, possibilitar o desenvolvimento da sociedade como um todo nos motiva ainda mais à este desafio. Neste contexto, o interesse é contribuir para buscar e avaliar os elementos que se inserem em tal discussão. Discussão esta que não passa apenas pelos aspectos financeiros, mas também pelo gerenciamento, avaliação e autonomia destas instituições. Essas considerações sobre os custos do ensino superior brasileiro devem levar à busca imediata de uma gestão mais eficaz e de arranjos institucionais na oferta de serviços à comunidade. Que permitam, ao mesmo tempo, expansão do atendimento à população e excelência do ensino, com o equacionamento racional dos custos, atualmente praticados, nas entidades públicas. As mudanças econômicas estão exigindo uma nova concepção por parte das organizações, dentre estas, as Universidades. É necessário encontrar mecanismos coerentes que possam minimizar os problemas referentes à recursos econômicos existentes nas Universidades Federais, sem contudo, deixar de considerar a qualidade do ensino e da pesquisa. Outras fontes de financiamentos devem ser viabilizadas, com alternativas que considerem os aspectos regionais, mesclando a utilização de recursos públicos e privados, viabilizando o ensino de terceiro grau público, com a participação da sociedade e ao mesmo tempo preservando e incentivando a pesquisa através dos órgãos financiadores.

ABSTRACT

The present research, of descriptive nature, analyzed some of the alternative funding sources of the Public Higher Educational System. The approached items were:

1. Public Higher education in Brazil;
2. Funding of the Public Higher Education System;
3. Feasibility of the Public Higher Education System;
4. Funding sources.

The subjects approached in this dissertation were characterized by the funding difficulties of the activities of the Brazilian Federal Universities. The emphasis was from the social aspects to the current economic model in Brazil. This research surveyed topics to identify the financial problems of the public Universities and the management of the available resources. The Higher education System in Brazil is in a irreversible changing process. Aligned with that, the public sector, the resources to maintain the Universities are diminishing. The whole changing process involves not only financial aspects but also a general discussion over the management, evaluation and autonomy of the Higher Education System. The discussion on the costs of the Public Higher Education System must lead to a more efficient management system and institutional arrangements to offer services to the community, which allow to expand the services offered and improve the quality of the Universities. The changes in the economic system are requiring a new perception of the public system, including here the Universities. A mechanism that combines lack of resources and high quality of the education must be found. Different funding systems must be organized, which combine public and private funds, considering regional aspects, with the participation of the society. These systems must also stimulate research through the funding organizations.

SUMÁRIO

Dedicatória	iv
Agradecimentos	v
Resumo	vi
Abstract	vii
 CAPÍTULO I	
1 Introdução.....	01
1.1 Objetivo Geral.....	05
1.2 Questões de pesquisa.....	05
1.3 Metodologia.....	06
 CAPÍTULO II	
2 O Ensino Superior no Brasil.....	09
2.1 Universidade – Conceito.....	09
2.2 Recursos Públicos – Distribuição.....	09
2.3 Evolução da Universidade Pública Brasileira.....	11
2.4 Gratuidade do Ensino Superior no Brasil.....	12
2.5 Problemas da Educação Superior no Brasil.....	24
 CAPÍTULO III	
3 O Financiamento do Ensino Público Superior.....	45
3.1 Financiamento da Educação.....	45
3.2 Financiamento da Educação Superior.....	52
3.3 Modelos de Financiamento da Educação Superior.....	55
3.4 Experiências Mundiais de financiamento.....	59
 CAPÍTULO IV	
4 Alternativas para Viabilização do Ensino Público Superior.....	68
4.1 Alternativas financeiras para as Universidades Públicas.....	68
4.2 Ensino Gratuito x Pago.....	70
4.3 As fontes de financiamento.....	74
4.4 Os rumos da Educação e a LDB.....	78
4.5 Política do Ministério de Educação para o Ensino Superior.....	83
4.6 Avaliação institucional e distribuição orçamentária.....	83
 CAPÍTULO V	
5 Conclusões e Recomendações.....	89
6 Anexos.....	94
7 Referências Bibliográficas.....	104

CAPÍTULO I

1 INTRODUÇÃO

Com o passar do tempo, a inadequação dos mecanismos de financiamento das universidades públicas trouxe conseqüências irreparáveis à qualidade do ensino superior. Alguns aspectos devem ser ponderados e estudados com maior profundidade, visto ser necessário o encontro de alternativas que viabilizem a manutenção do ensino superior público, tais como: a questão da cobrança do ensino nas instituições públicas de ensino superior, que é bastante polêmica e tem passado por diversas discussões recentemente; o outro problema está relacionado ao gerenciamento de recursos financeiros.

Alternam-se posições favoráveis e desfavoráveis, ligadas aos mais variados tipos de interesses, desde políticos, econômicos, sociais, etc.

Neste contexto de amplo debate é que se pretende abordar posições relacionadas particularmente às universidades públicas brasileiras na atualidade, visando levantar subsídios necessários e talvez suficientes para que se lance efetivamente um maior entendimento sobre o assunto, bem como contribuir para a busca de soluções para o problema.

O primeiro ponto diz respeito ao artigo 205 da Constituição Federal (1988) que proclama:

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.

Neste enfoque, qualquer discussão deve sempre preservar estes três aspectos:

1. O aspecto vinculado ao desenvolvimento da pessoa, considerando suas motivações psicológicas, como cidadania, onde estão inseridos os valores inerentes ao ser humano como cidadão, bem como às instituições sociais, onde pode-se considerar a qualificação profissional e qualidade de ensino, dentre outras.
2. O aspecto ligado à cidadania, devendo, pois, observar valores axiológicos ligados aos cidadãos e às instituições, em sintonia com os ideais maiores da pátria e das expectativas da sociedade para o egresso do meio universitário.
3. O aspecto, ligado à qualificação profissional e à qualidade do ensino e de seu direcionamento para as necessidades do mercado de trabalho.

Assim, como uma das principais alavancas do progresso individual e social, como tem sido em todos os países desenvolvidos, a universidade pública brasileira deve servir a todos igualmente, com esforço redobrado em relação aos milhões de excluídos social e politicamente.

Entretanto, os dados estatísticos atuais e suas projeções são alarmantes. Como ressalta MIRSHWKA (1994, p. 216)

As universidades brasileiras atendem a pouco mais de 1,8 milhões de alunos - contabilizadas as públicas e as privadas. Mantido o atual "*status quo*", estima-se que menos de oito entre cada cem crianças na faixa de sete anos de idade que iniciaram a primeira série do ciclo básico terão a oportunidade de freqüentar um "*campus*" universitário em 2009. De 100 crianças, somente 44 chegarão a concluir a oitava série e, destas, menos de 20 terminarão o segundo grau.

GOLDEMBERG (1993), esclarece que o cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, praticamente inviabiliza a sustentação financeira das instituições de ensino superior mantidas pelo governo federal, pois que estas instituições gastam, na atualidade, aproximadamente 75% do orçamento realizado do Ministério da Educação e Cultura - MEC.

Segundo (SCHWARTZMAN, 1996), as universidades absorvem quase dois terços de todo o dinheiro investido pelo governo federal em educação, desconsiderando o salário educação, pois os recursos do salário educação provêm de recolhimento pelas empresas através da folha de pagamento das mesmas.

Em relação ao PIB, o investimento brasileiro não é tímido, quando comparado com o de outros países, com 4,6% do PIB investido em educação (Anexo 4 - comparativo).

Contudo, a crise financeira nas instituições públicas de ensino superior deteriorou ainda mais as condições de ensino, transformando as universidades públicas em verdadeiras ruínas, destinando as verbas recebidas para praticamente sustentar suas folha de pagamento, sem recursos para outros investimentos. Surge então a grande discussão sobre as possíveis alternativas para a crise do ensino superior público no Brasil, desde a manutenção da gratuidade e distribuição de maiores verbas federais bem como a prestação de serviços por parte das instituições públicas.

É de se notar que a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994), no particular, o trabalho desenvolvido pelo seu Ministro da Educação Paulo Renato de Souza,

traz uma nova abordagem no ensino superior. Observa-se, através de discussões pelo Ministro, realizadas neste período, sua preocupação em permitir o acesso por parte da população aos estudos em cursos superiores. Prova disso é a própria LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (Lei 9394/96).

Por outro lado, advém uma preocupação no sentido de que esta alternativa propõe uma piora nos níveis atuais de qualidade do ensino superior.

Ressalta-se, ainda, a concorrência desmedida pela busca de alunos pelas universidades particulares e, até mesmo a Privatização do Ensino Superior Público brasileiro.

As modificações ocorreram em todas as áreas, sejam elas na produção, no comércio ou serviços. Entretanto, no Ensino Superior Público não foram observadas mudanças ou avanços no que tange à sua manutenção financeira. Existe consenso entre os profissionais, estudiosos e especialistas, de que se mudanças não forem feitas, na forma de financiamento, o sistema de ensino público superior estará condenado ao fracasso. Diante do exposto formulou-se a seguinte pergunta básica de pesquisa:

Quais as formas alternativas de financiamento que podem ser contempladas para o ensino superior nas universidades públicas?

1.1 OBJETIVO GERAL

Avaliar alternativas financeiras para as universidades públicas brasileiras, considerando suas diferenças e peculiaridades.

1.2 QUESTÕES DE PESQUISA

- Diante da crise atual das universidades públicas brasileiras, será viável a instituição de contribuições através de órgãos governamentais e não governamentais para obtenção de mais recursos financeiros?
- A autonomia das universidades públicas pode contribuir com uma nova visão na administração dos recursos?
- Uma menor participação do Estado no ensino público superior, pode acarretar em prejuízos para a sociedade?
- A cobrança do ensino público superior pode contribuir com a melhoria da qualidade do ensino, bem como sua manutenção?
- Quais seriam as formas alternativas para o financiamento destas instituições?

1.3 METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo descritivo, que busca informações em universidades da França, Inglaterra, Estados Unidos e universidades públicas brasileiras, quanto a forma de financiamento do ensino universitário.

Conforme GIL (1989), a pesquisa descritiva busca, primordialmente, descrever as características de uma determinada população e estabelecer possíveis relações entre variáveis, incluindo-se também nesse grupo as que têm por objetivo levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população a respeito de uma determinada situação.

Trata-se de um método de investigação qualitativa, com enfoque indutivo para análise dos dados e descritivo para a apresentação dos resultados, ou seja, das possibilidades de fontes alternativas de financiamento.

Segundo RICHARDSON (1989, p.39), dentre as situações que implicam estudos de conotação qualitativa, estão incluídas aquelas que:

...buscam compreender aspectos psicológicos cujos dados não podem ser coletados de modo completo por outros métodos devido à complexidade que encerram. Nesse sentido, temos estudos dirigidos à análise de atitudes, motivações, expectativas, valores, etc.

Fica evidenciada, portanto, a importância de utilização de uma abordagem qualitativa nesta dissertação.

Para a coleta de dados, foram utilizadas técnicas essencialmente qualitativas – pesquisa bibliográfica, observação não-participante e entrevistas.

Entende-se, que para melhor avaliar o Ensino Público Superior, é fundamental conhecer o ambiente em que tal ensino é desenvolvido.

Dessa forma, procurou-se buscar elementos que validassem e ao mesmo tempo propiciassem questionamentos e discussões sobre um assunto tão relevante e importante para a sociedade brasileira. Nesta busca de elementos, foram realizadas pesquisas bibliográficas, discussões, e participação em debates em temas relacionados à pesquisa em questão.

O trabalho está dividido em cinco capítulos:

- O primeiro, refere-se a introdução do assunto desenvolvido.
- O segundo, destaca a metodologia empregada para consecução do trabalho.
- O terceiro, abrange o referencial histórico, identificando, desde o surgimento dos primeiros cursos superiores no Brasil, evolução da Universidade Pública Brasileira, gratuidade do ensino superior no Brasil, apresentando modelos educacionais de outros países e em destaque o modelo americano que traduz um referencial de pretensão (Privatização do ensino público superior) para os governantes brasileiros.

- O quarto, elenca alguns problemas da educação superior no Brasil, mais especificamente o financiamento do ensino público.
- O quinto, analisa algumas alternativas financeiras para viabilização do ensino público superior.

A proposta é oferecer uma contribuição para uma possível evolução do sistema atual, no que concerne às fontes de financiamento do ensino superior público.

Num trabalho com esta proposta não poderíamos estar preocupados em encontrar um único caminho ou resposta, mas, sim, identificar entre as diversas propostas e alternativas, as que mais se adaptam à nossa realidade.

O horizonte pesquisado não limitou-se ao Brasil, mas também a outros países que, de alguma maneira trouxesse experiências e contribuições ao modelo brasileiro. Individualmente, isto é, em cada um dos países, encontramos as normas, leis e práticas no ensino superior, discutidos na literatura em diferentes estágios.

CAPÍTULO II

2 O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

2.1 UNIVERSIDADE - CONCEITO

FIGUEIREDO e SOBRAL (1991, p. 36), definem a Universidade como: "a instituição de geração e difusão de conhecimentos e são esses os princípios que, no Brasil, inspiram as normas constitucionais que atribuem à universidade as funções de pesquisa, ensino e extensão".

2.2 RECURSOS PÚBLICOS - DISTRIBUIÇÃO

De acordo com pesquisa da FGV (Fundação Getúlio Vargas), realizada em 1994, dois terços dos recursos públicos destinados à educação vão para as universidades públicas federais, nas quais estudam cerca de 350 mil alunos, em sua maioria, oriundos das classes mais privilegiadas, enquanto 1/3 dos recursos abriga cerca de 12 milhões de crianças.

Para BUENO e MIRSHAWKA (1994), os que denunciam a falta de justiça na distribuição de renda no Brasil são os maiores defensores da Universidade Pública Gratuita (um modelo altamente concentrador de renda).

Afirmam ainda BUENO e MIRSHAWKA(1994), que em todos os países (na Alemanha o ensino é todo gratuito) que atingiram o pleno desenvolvimento, os agentes privados contaram historicamente com a segurança de que as regras do jogo não seriam mudadas da noite para o dia. No Brasil, um dos males trazidos pelo intervencionismo estatal é justamente o vício das constantes alterações arbitrárias das normas jurídicas e econômicas, ditadas pelo poder público.

Por outro lado, os recursos destinados à educação pública são, antes, mal gerenciados que insuficientes. Prova disso é o número de professor para cada aluno nas universidades públicas brasileiras. É inconcebível, por exemplo, que as instituições federais brasileiras de ensino superior apresentem um professor para cada seis alunos, numa das menores relações professor/aluno do mundo, sendo que esta relação é de um professor para cada 15 alunos na universidade privada brasileira, 01 para 13 nos Estados Unidos, 01 para 16 na Argentina e 01 para 23 na França. BUENO e MIRSHAWKA (1994), esclarecem que não basta aumentar os recursos, é necessário que as pessoas que os gerenciam, estejam melhor preparadas tecnicamente para a gestão.

A busca de alternativas passa por temas extremamente polêmicos e requerem uma discussão profunda junto à sociedade como um todo. O que se discute por exemplo a respeito da gratuidade do ensino Superior pode nos levar às mais diversas conclusões, sendo todas embasadas em argumentos perfeitamente sustentáveis, como destaca CUNHA (1991, p. 119)

FAVORÁVEIS

- ensino privado, que diz não haver ensino gratuito, pois todo ele custa dinheiro, que tem que ser pago por alguém;
- Eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros, visto que as universidades estatais não cobram por seus serviços, supondo os integrantes destas instituições (professores, funcionários e corpo diretivo) que os recursos são ilimitados.
- Prioridade ao ensino básico na transferência de recursos, onde este é mais carente, inclusive posição esta reforçada pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional.

DESAVORÁVEIS

- O financiamento da verdadeira universidade, diz respeito ao conjunto da sociedade, logo, ao Estado.
- A educação não deve ter sua dimensão atribuída tão somente ao lucro, há que se observar a responsabilidade social.
- A garantia constitucional da gratuidade do ensino público em todos os seus graus.

2.3 EVOLUÇÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA

A maior dificuldade para a evolução da Universidade brasileira, de acordo com CUNHA (1991), foi provocada pela Universidade de Coimbra, que, durante muito tempo, foi considerada como a Universidade para todos os povos da língua portuguesa.

No entanto TOBIAS (1986), esclarece que o Imperador D. Pedro II usou o argumento de que não precisava criar uma Universidade brasileira, visto que nos três primeiros séculos, quase cinco mil jovens nascidos aqui estudavam em Coimbra..

CUNHA (1991), destaca que o conselheiro Almeida Oliveira contribuiu sensivelmente para o posicionamento contrário de D. Pedro II, sugerindo que "nós não podemos ter uma Universidade pois não temos cultura para tal" .

VAHL (1986), cita que os antecedentes do ensino superior que conhecemos, encontram-se em 1808 quando a sede do reino português foi transferida para o Brasil. Desde esse ano até 1827, já depois da independência, fincaram-se as bases das faculdades de Medicina, Engenharia (embutida na Academia Militar) e Direito, na Cidade do Rio de Janeiro, que formaram o tripé de sustentação das primeiras universidades. O ensino superior brasileiro, conforme CUNHA (1986), foi ministrado de 1808 até 1920 em estabelecimentos isolados. A primeira Universidade brasileira, reconhecida oficialmente, foi a Universidade do Rio de Janeiro em 1920. Deste período até 1960 as universidades foram criadas com base em modelos tradicionais, ou seja, através da justaposição de escolas e faculdades existentes em torno de uma administração central denominada reitoria.

Em 1961 foi criada a Universidade de Brasília, primeira Universidade planejada e implantada no país com base em modelos estruturais mais avançados. Estava presente também a idéia de “*Campus Universitário*” chamado à época de Cidade Universitária.

2.4 GRATUIDADE DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

O ensino superior, de acordo com CUNHA (1991), foi pago desde seu início pelo governo, o que não ocasionava problemas. Num país escravagista, produtor de mercadorias para os mercados do centro do capitalismo, a população que tinha condições objetivas e subjetivas para desejar ingressar num curso superior não encontrava obstáculos no

pagamento das taxas escolares. A ninguém ocorria que o ensino superior fosse gratuito. A exceção ficava por conta da Escola de Minas de Ouro Preto, criada com professores e currículo franceses, cujos cursos previam-se gratuitos, por determinação estatutária.

A gratuidade do ensino nas universidades federais mais antigas, vigente desde o início dos anos 60, foi um obstáculo para a mobilização de professores e estudantes pela conquista desse direito. Surpreendentemente, ficava mais fácil para os estudantes das instituições privadas perceberem a importância da gratuidade como direito do que para aqueles que dela já desfrutavam, ainda que precariamente.

A garantia constitucional da gratuidade do ensino público em todos os graus culmina com uma longa luta, cheia de avanços e recuos. Vamos iniciar com essa rememoração histórica, para, em seguida, passarmos a uma discussão de caráter sócio-político sobre a questão dos interesses em jogo, em torno dessa questão.

CUNHA (1991), destaca que a situação começou a alterar-se no começo do século XX, já no período republicano. Extinta, legalmente, a escravidão, diferenciada a produção agrícola e iniciada a produção industrial, desembarcados os imigrantes europeus, novas aspirações se difundiram, entre elas a ascensão social mediante os diplomas de cursos superiores. Para os novos contingentes que aspiravam ingressar nas faculdades que se multiplicavam na Primeira República, a gratuidade já aparecia como elemento importante de ingresso, até mesmo condição necessária para isso.

No aspecto legal o decreto 11530, de 18 de março de 1915, que reorganizou o ensino secundário e superior, dizia (art. 99) que não haveria alunos gratuitos nos institutos de ensino superior, inclusive nas faculdades públicas. Dez anos depois, o decreto 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, em meio a uma série de medidas de controle político e ideológico, apresentou uma medida, de clara finalidade de cooptação, que estabelecia um esquema de gratuidade. Em cada ano, em cada curso superior público, seriam admitidos cinco alunos gratuitos. O primeiro seria o que tivesse obtido a nota mais alta no exame vestibular ou no ano anterior; o segundo seria indicado pelo governo; e os três restantes seriam escolhidos pelos próprios colegas, em reunião presidida pela direção da faculdade, segundo normas que deveriam ser fixadas pelos estatutos de cada instituição.

O Estatuto das Universidades Brasileiras (1931), determinava:

"Art. 106 - Aos estudantes que não puderem satisfazer as taxas escolares para o prosseguimento dos cursos universitários, poderá ser autorizada a matrícula, independentemente do pagamento das mesmas, mas com a obrigação de indenização posterior.

§ 1º - Os estudantes beneficiados por esta providência não poderão ser em número superior a 10% dos alunos matriculados.

§ 2º - As indenizações, de que trata este artigo, serão escrituradas e constituem um compromisso de honra, a ser resgatado posteriormente, de acordo com os recursos do beneficiado.

§ 3º - Caberá ao diretório (acadêmico estudantil) indicar ao Conselho Técnico-Administrativo quais os alunos do respectivo instituto necessitados do auxílio instituído neste artigo.

O mecanismo de gratuidade condicionada do ensino superior público estava lançado, pois o estatuto das Universidades brasileiras (1931) assim determinava. CUNHA (1991), explica que o mesmo foi incorporado pela Constituição de 1934, seguido pelas demais constituições, e somente modificado pela Constituição de 1988. A Constituição de 1934 garantia a gratuidade apenas do ensino primário público. Além disso dizia que o

vindouro Plano Nacional de Educação deveria ser elaborado de modo a se contemplar a "tendência à gratuidade do ensino ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível.

A derrota do nazi-fascismo, após uma longa guerra, e a queda do Estado Novo no Brasil, compuseram um quadro de esperanças de construção da democracia em nosso País. CUNHA (1991), explica que no que se refere à educação entretanto, a Constituição votada em 1946 ficou aquém da de 1934. Continuava a garantir a gratuidade do ensino público apenas no grau primário. O ensino médio e o superior seriam gratuitos somente para os estudantes que provassem a falta ou insuficiência de recursos.

No entanto, TOBIAS (1986) esclarece que a Constituição paulista, promulgada em 1947, foi mais longe que a federal nessa questão. Além de determinar que o ensino fosse ministrado primordialmente pelo Estado, cabendo amparar as escolas privadas apenas quando isso objetivasse o ensino gratuito das "classes menos favorecidas", os paulistas, por emenda proposta pelo deputado comunista Caio Prado Júnior, incluíram em sua Constituição um dispositivo pelo qual o ensino oficial seria gratuito, inclusive no grau superior. Com isso, poderia haver o caso de que no Estado de São Paulo o ensino ser pago em instituição federal e gratuito em instituição estadual.

CUNHA, (1983, p.90) salienta que:

Nos anos 40 e 60, à medida que a prática populista se firmava e se generalizava, o critério de julgamento da subvenção ao estudante com falta ou insuficiência de recursos para pagar as taxas escolares foi se deslocando para o plano coletivo.

TOBIAS (1986), explica que o mesmo processo político-econômico que determinava a deterioração dos orçamentos das instituições de ensino levava as camadas médias, atuando pelos estudantes universitários e secundaristas, a reivindicarem a gratuidade do ensino. Reivindicavam, assim, o subsídio do Estado ao seu projeto de ascensão educacional-ocupacional-social, impulsionado, quantitativa e qualitativamente, pelo processo de monopolização da economia, que estava na raiz da própria espiral inflacionária.

A solução para essa reivindicação foi encontrada dentro dos quadros do populismo. Sem alarde, sem uma lei, um decreto, uma portaria, nem mesmo um parecer do Conselho Federal de Educação que abolisse as taxas das faculdades e universidades federais, elas foram sendo mantidas em seu valor nominal até que, minimizadas pela inflação, em meados da década de setenta até meados dos anos oitenta, já não mais valia a pena cobrá-las.

De acordo com CUNHA (1991), cresceu a participação do Estado, principalmente da União no financiamento dos estabelecimentos de ensino superior. Muitos dos que eram mantidos pelos governos estaduais e por particulares, passaram a ser custeados e controlados pelo governo federal, através do Ministério da Educação. Os professores catedráticos desses estabelecimentos passaram a ser efetivados nos quadros do funcionalismo público federal, com remuneração e privilégios idênticos aos de seus colegas da Universidade do Brasil. Razão para que as pressões de professores e funcionários para a "federalização" das faculdades se somassem às que se faziam para torná-las gratuitas.

Em dezembro de 1951 a legislação federal, ao alocar recursos para as instituições de ensino "federalizadas", apresentava uma listagem de 39 instituições beneficiadas, entre universidades e faculdades isoladas.

Esse processo, continuou até 1962, quando o recém-criado Conselho Federal de Educação opôs resistência a esse processo, por entender que a prioridade de gastos públicos deveria ser para a expansão do ensino primário.

No ensino superior, o aumento de vagas nas universidades federais existentes deveria ser a opção preferida, em detrimento da "federalização" das faculdades privadas, as maiores candidatas a essa mudança de situação jurídico-financeira.

Um dos primeiros pareceres (Nº 67 de novembro de 1962) do Conselho Federal de Educação, foi a propósito da questão da gratuidade do ensino superior nas instituições federais. Ele não reconheceu a legitimidade da gratuidade indiscriminada do ensino superior nas faculdades oficiais.

CUNHA (1991), afirma que o Estado alegava, em defesa da gratuidade restrita aos que tivessem falta ou insuficiência de recursos, razões legais (a Constituição e a recém-promulgada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e razões de justiça social; se o Estado não tinha recursos para oferecer ensino primário gratuito a todos seria injusto beneficiar com ensino superior gratuito, muito mais caro (24 vezes o custo médio daquele), os estudantes capazes de pagar por ele. O parecer propunha uma fórmula que instituía o

pagamento de taxas para os estudantes cujos pais ou responsáveis auferissem renda superior a um valor pré-estabelecido.

CUNHA (1991) explica que o resultado desse processo foi que a gratuidade de fato do ensino superior nas universidades públicas foi entendida pelos estudantes como gratuidade de direito, quando isso ocorria no Estado de São Paulo. Tanto assim, que nos três seminários nacionais de reforma universitária que a UNE promoveu em Salvador (1961), Curitiba (1962) e Belo Horizonte (1963), a conquista da gratuidade de direito no ensino superior público estava ausente das discussões.

Nesta mesma linha, quando se tratava da reforma universitária como uma das reformas de base, a gratuidade era tida como algo já conquistado. O golpe de 1964 mostrou que não era bem assim. Os grupos políticos que se aliaram no golpe de Estado eram os mesmos que haviam lutado, no campo educacional, pela “modernização” das instituições educacionais segundo o modelo norte-americano, do qual um dos elementos importantes era a concepção da educação como um gasto que resultava em benefícios econômicos para os indivíduos. Nada mais justo, portanto, segundo essa concepção, que os beneficiados cobrissem os custos da sua educação, ainda que o fizessem depois de um período de carência, quando já estivessem no pleno gozo dos benefícios econômicos, principalmente sob a forma de salários mais altos do que teriam se aquela educação faltasse.

CUNHA (1991), afirma que o pagamento do ensino pelos estudantes das universidades públicas era considerado como fonte importante de recursos para sua manutenção e expansão, num período de crise econômica, de inflação e estancamento do

processo de crescimento econômico. Contra isso insurgiu-se o movimento estudantil, que fazia a oposição mais ostensiva nos quatro anos que se seguiram ao golpe de Estado. As manifestações estudantis coordenadas em âmbito nacional pela UNE, tinham, na condenação do ensino pago, um dos itens de mais ampla aceitação entre suas bases, ao lado da reivindicação de mais verbas para as instituições públicas de ensino superior.

A Constituição de 1967, elaborada após o golpe de Estado, acrescentava outra condição para que o ensino de 2.º grau e o superior fossem gratuitos. Além de provar falta ou insuficiência de recursos, os estudantes precisavam demonstrar o "efetivo aproveitamento". Os "beneficiados eram, então de fato, duplamente penalizados: pela carência de recursos e pela exigência de efetivo aproveitamento. Essa gratuidade orientada para os carentes e necessitados era, ainda assim, limitada, pois o texto constitucional mantinha a restrição do Estatuto das Universidades Brasileiras (1931): "sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso do ensino de grau superior".

A Constituição do Estado de São Paulo (1947) incorporou os dispositivos da Carta Federal, de modo praticamente literal, reproduzindo-se aí a mesma oposição entre a gratuidade de fato e a cobrança de direito que se verificava em instituições federais de ensino médio e superior. Para uma política social dominada pelo pensamento econômico dos banqueiros, nada mais natural do que o estudante repor a bolsa recebida, como se tratasse do pagamento de empréstimo para comprar uma mercadoria qualquer.

Conforme se observa, a ampliação do movimento estudantil, no primeiro semestre

de 1968, que se expressava nas passeatas contra a política educacional do governo e contra a sua política educacional, passeatas que recebiam crescentes adesões de outras categorias sociais, levou o Presidente da República a organizar um grupo de trabalho com o fim de reformular o ensino superior.

De acordo com CUNHA, 1991, constituído em julho de 1968, o grupo de trabalho concluiu seu relatório ao fim de apenas um mês de atividades. Propôs medidas de grande alcance na reforma do ensino superior do país e até dos graus inferiores. A maior parte de suas propostas integrou projeto de lei enviado ao Congresso pelo Presidente da República, o qual resultou na lei 5540, de novembro do mesmo ano. Para CUNHA (1991, p. 41):

embora o golpe dentro do golpe: (que foi o ato institucional n.º 5) desencadeou uma repressão policial sem precedentes na história do país, desarticulando o movimento estudantil e suas entidades, o pagamento do ensino superior público não foi generalizado, pelo menos do modo que os preços cobrados refletissem os custos ou se comparassem aos das instituições privadas. A crise do “milagre econômico”, em fins de 1973, levou ao acirramento do processo inflacionário e ao desemprego, cujos efeitos se fizeram sentir nas camadas médias, em especial nas de mais baixa renda, justamente onde o empresariado do ensino recrutava estudantes para seus estabelecimentos.

CUNHA (1991), afirma que em decorrência, o número de desistentes dos cursos particulares, aumentava a cada ano, ao mesmo tempo em que escasseavam os candidatos. A isso se somou, logo depois, a retomada dos movimentos dos professores contra a diminuição dos seus salários, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, onde está localizada boa parte das faculdades e universidades privadas. O resultado foi a diminuição da taxa de “lucros” nesses empreendimentos .

O governo federal foi ao encontro das demandas dos empresários do ensino, baixando medidas, tais como programa de crédito educativo (1976), destinadas a sustentar o nível de atividade do setor e a taxa de lucratividade dos empreendimentos, explícita ou

não.

Em 1976, com a criação do Programa de Crédito Educativo, as idéias formuladas para o financiamento de bolsas de estudo para o ensino superior público, foram adaptadas para salvar o setor privado.

Em reação à nova ofensiva pela cobrança do ensino público, estudantes (pela UNE, que se reorganizava) e professores (pela CPB, ANDES e entidades promotoras das Conferências Brasileiras de Educação, ANDE, ANPEd e CEDES), defendiam a gratuidade do ensino público como condição necessária, embora não suficiente, de democratização do ensino.

A Constituição de 1988 deixou de incorporar a maior parte dessas posições, exceto a que garantia a gratuidade do ensino público, da pré-escola até a pós-graduação. Assim, CUNHA (1991, p. 44) relata: “pela primeira vez em nossa história, o ensino superior oferecido pelas universidades e faculdades públicas passou a ser gratuito de direito em todo o país”.

No entanto, abriu-se uma exceção. Tendo no Ministério da Educação um importante aliado, a Associação Catarinense das Fundações Educacionais - ACAFE liderou forte pressão para que não aplicasse a determinação da gratuidade às instituições de ensino (superior e outras) criadas por lei municipal ou estadual, existentes na data de promulgação da nova Constituição (outubro de 1988), e que não fossem total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos .

CUNHA (1991) explica que as negociações que se processaram na Assembléia Nacional Constituinte entre a maioria parlamentares defensores do privatismo (em consequência da cobrança do ensino superior público) e a minoria defensora da gratuidade do ensino público, destinatário exclusivo dos recursos governamentais, fez com que a condição de aprovação do princípio da gratuidade fosse aquela ressalva, que atingia o ensino superior nos Estados do Paraná e Santa Catarina. Assim, disfarçada num artigo das “disposições gerais”, essa disposição específica dá cobertura constitucional para que se continue a cobrar pelo ensino em certas instituições públicas.

Naquela época já se observava a corrente que dominava o pensamento econômico, a teoria do capital humano, embora com movimentos contrários.

Conforme SCHULTZ (1973, p. 79) a teoria do capital humano vem de encontro aos benefícios que o indivíduo recebe através da educação:

Embora a educação seja, em certa medida, uma atividade de consumo que oferece satisfações às pessoas no momento em que obtém um tipo de educação, é predominantemente uma atividade de investimento realizado para o fim de aquisição de capacitações que oferece satisfações futuras ou que incrementa rendimentos futuros da pessoa como um agente produtivo. Desta forma uma parte sua é bem de consumidor aparentado com os convencionais bens duráveis do consumidor, e outra parte é um bem de produtor. Proponho, por isso mesmo, tratar a educação como um investimento e tratar suas consequências como uma forma de capital. Dado que a educação se torna parte da pessoa que a recebe, considero-a como capital humano.

Sendo que a educação se torna parte integral da pessoa, não pode ser comprada ou vendida ou tratada de acordo com as nossas instituições, como propriedade. No entanto, é uma forma de capital que se presta serviços de um determinado valor.

Ressalta BLAUG (1975, p. 01):

Em todas as economias de que temos notícia, as pessoas que receberam mais educação percebem, em média, rendimentos mais elevados do que aquelas que receberam, pelo menos quando se compararam pessoas da mesma idade. Em outras palavras, um acréscimo de educação é compensador, sob a forma de rendimentos vitalícios mais altos.

Entende-se que os custos em que incorrem os indivíduos ao adquirirem mais educação constituem um investimento em sua própria capacidade futura de ganhar.

De acordo com CRAWFORD (1994, p. 38):

Na sociedade do conhecimento, a educação é universal e os níveis de educação crescem para as novas áreas de conhecimentos que requerem mais treinamento e educação atualizada para a sua aplicação. Profissionais universitários e especializados tornam-se o maior grupo empregado.

As justificativas e argumentos destacados pelos defensores do ensino superior pago vêm de encontro com o início de novas mudanças econômicas mundiais, que começavam a se desenhar.

2.5 PROBLEMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Existe um consenso bastante generalizado no Brasil de que o ensino superior tem problemas, mas muito pouca clareza sobre o que fazer para superá-los. Uma lista das questões apontadas por SCHWARTZMAN (1996, p. 14), incluem:

- **Qualidade:** existiriam universidades boas, cursos de graduação e programas de pós-graduação de boa qualidade, mas muita coisa - possivelmente a maior parte - de má qualidade. Nem tudo que se chama de universidade ou universitário mereceria realmente este nome. O mercado profissional estaria sendo invadido por profissionais incompetentes.
- **Conteúdos:** haveria demasiados estudantes em cursos sem conteúdo técnico-profissional, e poucos com formação pertinente às necessidades. O País não estaria formando os técnicos e profissionais de que realmente necessita.
- **Subemprego:** a proliferação de cursos de má qualidade ou de conteúdos inapropriados, principalmente no setor privado, estaria levando a uma saturação do mercado de trabalho, com pessoas de nível universitário ocupando empregos de nível médio.
- **Custos:** as universidades públicas seriam demasiado caras para o governo, e as universidades privadas demasiado caras para os estudantes.
- **Equidade:** o processo seletivo do sistema público excluiria estudantes de camadas sociais menos favorecidas, que não tiveram como obter uma boa educação secundária, levando-os a buscar o sistema privado, no qual encontrariam a barreira da má qualidade e das mensalidades elevadas.
- **Concentração:** o governo concentraria os recursos para a educação superior na região Centro-Sul, em detrimento das regiões mais pobres, sobretudo, do Nordeste.

Algumas alternativas propostas por SCHWARTZMAN (1996) para corrigir esses problemas são de colocar mais recursos públicos na educação superior, distribuí-los de maneira mais homogênea pelo território nacional, reforçar os mecanismos de controle para a criação de novas escolas superiores e universidades, dar mais incentivo à pesquisa e à pós-graduação, inibir a criação de escolas superiores privadas de intuito meramente comercial e dar ênfase à formação técnica e especializada.

SCHWARTZMAN (1996), esclarece que a idéia implícita nessas propostas é a de que a educação superior brasileira deveria evoluir no sentido de um sistema público de âmbito nacional, que integrasse de maneira harmoniosa o ensino, a pesquisa e a extensão, que cobrisse de forma homogênea todo o território nacional, que proporcionasse estabilidade e bons salários a professores e funcionários e fosse de acesso gratuito aos estudantes.

SCHWARTZMAN (1996), explica que o que se percebe é que quase tudo isso já foi tentado no Brasil, no limite das possibilidades orçamentárias e da capacidade administrativa dos governos, com resultados bastante problemáticos. Faz dez anos que a necessidade de pensar a questão do ensino superior brasileiro, desde uma nova perspectiva mais adequada ao que são, no mundo de hoje, os sistemas de educação superior de massa, e dentro das limitações previsíveis da disponibilidade de recursos públicos, foi apresentada de forma sistemática à comunidade de educação superior, ciência e tecnologia, a partir das propostas da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAES).

Os principais destaques da CNAES, como a ênfase na necessidade de diferenciação do sistema, a importância de mecanismos sistemáticos de avaliação e uma nova visão da questão da autonomia universitária, já causam menos espanto do que no primeiro momento, ainda que não se possa dizer que tenham conquistado ampla aceitação.

Alguns aspectos abordados levam a considerações e ao mesmo tempo permitem uma ampla discussão sobre o que se deseja do Ensino Superior.

Neste contexto a proposta da CNAES (1995, p.15) destaca:

“Tese 1 - A educação superior brasileira precisa se expandir e, pelo menos, duplicar nos próximos anos.

Tese 2 - O financiamento público da educação superior pública no Brasil está em seu limite máximo, e o sistema não tem como continuar a se expandir sem se diversificar e estimular a participação crescente do setor privado. As políticas públicas de financiamento à educação superior precisam ajustar-se a esta realidade.

Tese 3 - O modelo único da universidade brasileira não existe na prática, mas serve para justificar um sistema educacional extremamente elitista. A expansão do sistema da educação superior requer sua diferenciação, que precisa ser instituída de maneira explícita e consequente.

Tese 4 - As tentativas de controle formal, burocrático e prévio dos sistemas públicos e privados precisam ser substituídas por mecanismos competitivos, associados a sistemas permanentes de avaliação e desempenho de resultados. O conceito de autonomia universitária deve ser reexaminado neste contexto.”

Tese 1 - A educação superior brasileira precisa se expandir e, pelo menos, duplicar nos próximos anos.

O tamanho extremamente reduzido de nosso sistema de ensino superior é um de seus aspectos mais dramáticos. O CNAES (1995) destaca que neste limiar do ano 2000, a taxa de escolarização superior bruta (proporção de estudantes de nível superior em relação à população de 18 a 24 anos) brasileira é uma das mais baixas da América Latina, e o que é pior, em processo de queda. O Brasil tinha cerca de 1.600 mil estudantes de nível superior em 1995, ou 1% da população total, quando a proporção era de aproximadamente 1,2%. O sistema está estagnado neste patamar de 1,5 milhões desde o início dos anos 80, apesar do crescimento contínuo da população.

SCHWARTZMAN (1996), ressalta que em 1995, o país estava abaixo de 0,9% da população com escolarização superior. Mesmo que este número dobrasse nos próximos anos, ainda assim o Brasil ficaria em má posição em relação aos outros países da América Latina e aos países em desenvolvimento. Estes simples dados são suficientes para afirmar que um dos objetivos centrais de qualquer política de educação superior no Brasil deveria ser o de viabilizar a expansão quantitativa do sistema, que mostra a existência de uma alta demanda..

Continua SCHWARTZMAN (1996), explicando que a educação, e mais especificamente a educação superior, é o principal determinante do acesso a níveis mais altos de renda no Brasil, além de ser a melhor proteção contra o desemprego. Conforme dados da PNAD de 1993, a probabilidade de ganho superior a 20 salários mínimos mensais passa de 0,9% para 2,7% se a pessoa completar o segundo grau (11 anos de escolaridade), e de 2,7 para 17,1% se a pessoa completar um curso universitário (15 anos ou mais de escolaridade) A chance de estar sem rendimento com um diploma de nível superior era de 1,32%, contra 15,68% para a população como um todo.

Esses diferenciais de renda e emprego, segundo PNAD (1993), são suficientemente altos para explicar a grande procura que continua existindo pela educação superior, ainda que muitas vezes os formados não consigam trabalhos com os níveis de rendimento e prestígio social a que aspiram.

De acordo com GOLDEMBERG (1993), a existência de cinco candidatos para cada vaga aberta, anualmente, para o ensino superior, reflete a relação entre ingressantes no ensino superior e concluintes do ensino secundário que é superior a 60%, indicando que o grande número de candidatos às vagas existentes é formado por pessoas que se apresentam em vários vestibulares, em anos sucessivos, ou pessoas mais velhas que buscam ingressar ou reingressar em novas carreiras.

Existe, de qualquer maneira, uma grande demanda comprimida por educação superior, que deverá expandir-se rapidamente se o ensino médio ampliar sua capacidade de graduar seus estudantes.

De qualquer forma, mesmo havendo demanda e benefícios privados associados à educação superior, cabe, ainda, indagar quais interesses concorrem politicamente (classe dominante) para que esta demanda seja atendida, e a que custo, tanto em termos de qualidade quanto em termos de custos financeiros propriamente ditos.

Sabe-se que, na medida em que a educação se expande, as diferenças de rendimento entre pessoas de níveis educacionais distintos tendem a reduzir-se, e as credenciais educativas tornam-se mais difíceis de se manter, na ausência de competências específicas associadas; ao mesmo tempo, aumenta a produtividade da sociedade como um todo e, conseqüentemente, a renda global.

Isto significa que a expansão da educação superior é sempre benéfica, por aumentar a produtividade da sociedade e reduzir as desigualdades sociais, desde que, naturalmente,

não leve a monopólios de renda injustificados e não seja feita às expensas de outros investimentos públicos igualmente ou mais merecedores como, por exemplo, em educação básica.

O problema não é se o ensino superior deve ou não expandir-se de forma significativa - parece claro que deve - mas, sim, a forma pela qual esta expansão será financiada e as características que esta expansão deve assumir.

Tese 2 - O financiamento público da educação superior pública no Brasil está em seu limite máximo, e o sistema não tem como continuar a expandir-se sem se diversificar e estimular a participação crescente do setor privado. As políticas públicas de financiamento à educação superior precisam ajustar-se a esta realidade.

Apesar da legislação brasileira ao longo do tempo ter uma forte orientação antiprivatista, ela proíbe o financiamento público à instituições de ensino superior privadas; mantém as instituições privadas sob regime de controle e supervisão; não permitia a criação de instituições educacionais com fins de lucro e mantinha os preços das anuidades escolares sob vigilância.

Embora hoje a situação esteja mudando, não se tem um referencial claro desta mudança. Observe-se que cerca de 60% dos estudantes superiores estão em estabelecimentos privados, proporção que chega a 90% em São Paulo (GOLDEMBERG, 1993). Ademais, a Constituição Federal (CF) proíbe a cobrança de anuidades nas

instituições públicas federais, estaduais e municipais, exceto as instituições que se enquadram no artigo 242 da CF:

O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.

Na prática, o governo tem subsidiado alguns setores do sistema privado, através do apoio a atividades de pesquisa e pós-graduação (praticamente limitadas a umas poucas universidades católicas.) e mediante um sistema intermitente de crédito educativo. A educação superior pública brasileira é, de longe, a mais cara da América Latina (Anexo 1), e o volume global de recursos orçamentários destinados à educação, conforme a CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988) - 18% da receita tributária do governo federal e 25% da receita tributária de estados e municípios.

SCHWARTZMAN (1996), afirma que o governo federal gastou, em 1995, 5,8 bilhões de dólares em suas 52 instituições de nível superior, atendendo a cerca de 367 mil alunos também de nível superior. Isto corresponde a aproximadamente 50% de todos os recursos gastos pelo governo federal em educação, se somados os provenientes do tesouro e os de outras fontes, como o salário educação.

Continua afirmando SCHWARTZMAN (1996), que por imperícia dos legisladores brasileiros, através do poder executivo, criou-se em 1996 um problema muito grave no tocante ao salário-educação, tendo em vista a abertura de possibilidade das empresas em discutir judicialmente o seu recolhimento aos cofres públicos. Oitenta por cento destes recursos destinam-se ao pagamento da folha de pessoal, que é onerada pelo fato de que

mais de 80% dos professores trabalham em regime de tempo integral, e pelo peso crescente das aposentadorias plenas e precoces a que os professores têm direito (o custo das aposentadorias é mantido no orçamento de pessoal das universidades) .

De acordo com PAREDES (1993), os índices conhecidos de desempenho das instituições públicas de ensino superior brasileiras são bastante negativos: taxas de professores e funcionários por aluno extremamente altas; altos índices de abandono de cursos; grande número de professores de tempo integral e dedicação exclusiva sem produção científica e técnica próprias, e assim por diante.

Através da racionalização administrativa dos recursos, seria possível, em princípio, aumentar a produtividade do sistema, em termos de qualificação à nível de terceiro grau, sem aumento de custos nem queda de qualidade.

O setor privado tem uma grande vantagem em relação ao setor público a este respeito, que é o de ter que responder naturalmente às pressões e demandas do mercado. Em sua maioria, as pessoas dispostas a comprar educação superior no mercado educacional não podem pagar muito, precisam trabalhar, não têm muito tempo para estudar e não tiveram formação suficiente, na escola secundária, para seguir cursos mais exigentes, principalmente na área técnica. Um curso barato, noturno e pouco exigente atende perfeitamente a esta demanda.

No Estado de São Paulo, onde o sistema público é proporcionalmente muito mais limitado e restritivo do que no resto do País, existem instituições privadas, como que

atendem a uma gama muito diferenciada de demanda, fazendo uso, inclusive, de técnicas intensivas de marketing para identificar seus clientes e divulgar os seus produtos.

Embora o setor privado não possa disputar com o público em termos de pesquisa científica e prestígio de seus diplomas, em muitos casos ele pode oferecer melhores condições em termos de proximidade com o mercado de trabalho e funcionamento (cumprimento de horários pelos professores, ausência de greves e paralisações prolongadas, etc.).

Conforme ressalta MELCHIOR (1993), estes cursos não podem ser avaliados, em seus méritos, por comparação direta com as carreiras tradicionais. O critério correto de avaliação da qualidade de um curso não deve ser o nível absoluto de conhecimento de seus estudantes ao final da carreira, mas o montante de conhecimento que foi possível adicionar ao que ele traz consigo quando ingressa na instituição.

Já SOUZA (1995), esclarece que as instituições privadas absorvem 60% dos estudantes. Isto significa que grande parte da educação superior brasileira já é financiada privadamente, e, caberia ao governo, desenvolver uma política no sentido de fazer com que esta divisão de custos entre o setor público e privado seja a mais adequada possível.

O financiamento de um estudante não deveria depender da instituição em que ele está matriculado, e sim, em princípio, de sua renda pessoal ou familiar, da rentabilidade social que possa ser atribuída ao curso ou carreira que está sendo seguida e do desempenho do estudante ao longo de seus estudos.

O critério da renda leva, necessariamente, à conclusão de que deveria haver um sistema de cobrança de anuidades escolares no sistema público para os que podem pagar e um sistema de subsídio, válido tanto para o sistema público quanto para o privado, para os que não disponham de recursos. Não há nenhuma razão pela qual os estudantes das universidades públicas não devam pagar pelos seus estudos se tiverem condições para isto.

Tampouco há justificativa para a proibição de subsídios públicos a instituições privadas, já que elas são obrigadas a obedecer ao mesmo currículo que as instituições públicas.

O governo estuda uma ampliação do financiamento através do crédito educativo, permitindo um maior acesso de estudantes carentes ao terceiro grau (ANEXO 4). O que se espera é que sejam minimizadas as desigualdades pelo acesso ao ensino superior. Como afirma SCHWARTZMAN (1995, p. 42):

a exigência de que as instituições privadas não tenham fins lucrativos é tão utópica e antiga quanto a idéia de que os atletas olímpicos devam ser amadores. Existem instituições educacionais que são, efetivamente, comunitárias e não-lucrativas, e muitas outras que funcionam na prática como empresas, voltadas para o lucro. Ser pública ou privada, comunitária ou lucrativa não é nenhuma garantia de qualidade, bom atendimento às necessidades e interesses dos alunos, nem de interesse social.

O uso do critério da rentabilidade ou necessidade social, embora intuitivamente pareça ser natural é, na prática, de implementação muito difícil, em função de sua complexidade.

SCHWARTZMAN (1995), relata que no passado, havia a noção de que o ensino superior deveria ser planejado pelos governos, de forma que os países pudessem ter os

quadros de que necessitavam para o seu desenvolvimento econômico, tecnológico e social. E o que se fazia, era tratar de identificar os quantitativos considerados desejáveis de profissionais por especialidade (em geral pelo exame das estatísticas disponíveis dos países desenvolvidos), e definir estes valores como metas a serem alcançadas

Conforme SCHWARTZMAN (1995), esses exercícios serviam também para comparar a distribuição dos alunos por especialidade e concluir, por exemplo, que o país formava um número excessivo de bacharéis e administradores e um número insuficiente de engenheiros e médicos.

Esta abordagem não encontra mais muitos adeptos, inclusive nos países desenvolvidos, pela impossibilidade de prever, efetivamente, quais serão as necessidades de especialistas no futuro mais ou menos próximo, ou estabelecer coeficientes e proporções técnicas consideradas adequadas. Em parte, isso se deve às mudanças tecnológicas que ocorrem de forma imprevisível, alterando a demanda por especialistas de diferentes perfis.

SCHWARTZMAN (1996), afirma que aparentemente a necessidade de engenheiros não é tão grande quanto se pensava anteriormente, e o mercado de trabalho tem grande demanda por pessoas formadas em Administração, Direito e Contabilidade. Em parte, a necessidade social depende de definições legais e dos conteúdos das diferentes profissões, que podem variar levando a resultados muito distintos (o número necessário de médicos diminui se existem profissões paramédicas bem estabelecidas; o número de farmacêuticos

necessários depende da lei que exige a presença de farmacêuticos diplomados em cada farmácia, e assim por diante).

A alta rentabilidade privada da educação superior, sistemas de crédito educativo amplos, bem estruturados e vinculados a rendas futuras podem ser a melhor forma de financiamento de pelo menos parte dos custos privados do ensino superior, obviando os problemas de definição de necessidade privada ou social, e mesmo de avaliação de desempenho, ainda que a implementação desses sistemas não seja simples.

Na experiência brasileira, a falta de mecanismos adequados de cobrança e de critérios de alocação dos recursos fez do crédito educativo uma forma mais ou menos disfarçada de subsídio a instituições de qualidade e pertinência desconhecidos.

Em última análise, segundo SCHWARTZMAN (1996), pode-se supor que todos os estudantes de nível superior deveriam pagar pelo custo direto de seus estudos, seja de forma imediata, seja através de créditos educativos a serem ressarcidos através de uma percentagem da renda futura. Isto não significa que o ensino superior deva ser integralmente financiado pelos estudantes, e a experiência internacional mostra que isto não ocorre em nenhum país.

MACHADO (1995), relata que as estimativas sugerem que seria possível recuperar cerca de 10 a 20% dos atuais custos das universidades com anuidades moderadas, cobradas dos alunos oriundos de famílias que podem pagar.

Se o cálculo fosse feito em relação aos custos diretos de ensino, esta porcentagem seria bem maior. Um sistema adequado de crédito educativo poderia aumentar bastante este valor. O preço cobrado pelas universidades privadas de mais prestígio aproxima-se hoje de seis mil Reais ao ano (SCHWARTZMAN, 1995). E não seria impossível chegar perto deste valor se houvesse um sistema adequado de crédito.

Um programa deste requer, naturalmente, um investimento inicial significativo, e o razoável seria que ele começasse em termos modestos, inclusive para permitir a necessária aprendizagem.

Existem outras razões, ademais das de ordem financeira e de justiça, que justificam a introdução de mecanismos de recuperação de custos. Uma das mais importantes é aumentar o custo para os estudantes ao ocuparem uma vaga na universidade sem intenção efetiva de estudar, onerando indevidamente as instituições. Uma das alternativas seria a cobranças de taxas (mensalidades) no início do curso com devoluções a posteriori.

Tese 3 - O modelo único da universidade brasileira não existe na prática, mas serve para justificar um sistema educacional extremamente elitista. A expansão do sistema de educação superior requer sua diferenciação e precisa ser instituída de maneira explícita e conseqüente.

De acordo com Cunha (1991), no século passado as elites brasileiras eram educadas predominantemente nas faculdades de Direito e, em menor grau, de Medicina e Engenharia, no Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife, para onde se dirigiam os

filhos das famílias mais abastadas e influentes. A vivência adquirida através dos contatos pessoais e as atividades culturais e políticas desenvolvidas nos anos de universidade compensavam pela ausência de uma educação efetivamente competente que os cursos não proporcionavam. Terminados os cursos, os filhos das elites dirigiam-se, para a política, para os altos cargos públicos ou seja para a atividade empresarial, e a rede de relacionamentos, construída nos anos de universidade, constituía um capital de grande valia.

SCHWARTZMAN (1996), afirma que a expansão do ensino superior neste século diluiu esta função de formação de elites e acentuou o caráter regional das instituições de ensino superior, ao mesmo tempo em que o conteúdo profissional e científico de muitas instituições também melhorava. Atualmente, as universidades federais, que existem em todas as capitais dos estados brasileiros, são locais naturais de passagem dos filhos das elites.

De acordo com JULIATTO (1996), as dificuldades de acesso às profissões liberais clássicas, , a ilegitimidade de um currículo de educação geral em nível pós-secundário e a necessidade imposta pelo mercado, levaram à criação de um grande número de novas profissões - comunicação, biblioteconomia, administração, nutrição, estatística - cada qual aspirando a um nicho próprio no mercado de trabalho e monopólios profissionais garantidos por lei. Com algumas poucas exceções (administração de empresas e economia, por exemplo, em algumas regiões) essas novas profissões tendem a atrair estudantes menos qualificados, que se dirigem a cursos com pouca ou nenhuma tradição e consistência

acadêmica e intelectual, e encontram mais tarde grandes dificuldades em obter trabalho que de alguma forma corresponda aos conteúdos formais das carreiras que escolheram .

A profissionalização efetiva nessas carreiras só ocorre, geralmente, em nível de pós-graduação, que seleciona um número muito limitado de estudantes, fazendo com que os demais fiquem sem uma habilitação profissional efetiva.

Uma das causas desse quadro é que o ensino superior brasileiro não está formando professores na quantidade e qualidade necessárias para um sistema de educação básica sujeito a taxas extremamente elevadas de “*turnover*”.

A solução do problema não é simples. O trabalho de formação de professores não é considerado prioritário nos departamentos de orientação mais científica e acadêmica, muitos dos quais prefeririam ter esta atividade (incluindo as pesquisas e trabalhos sobre o ensino de ciências) transferida para as faculdades de Educação.

No entanto, esta transferência poderia ter resultados ainda mais problemáticos, tanto pela seleção negativa quanto pelos problemas inerentes à tradição pedagógica das antigas faculdades de Filosofia e de Educação. Este quadro tende a mudar na medida em que a avaliação externa, seja ela governamental ou pelo mercado de trabalho, influenciarão na transformação do ensino superior, inclusive pela exigência do corpo discente.

Com isso, a atividade de ensino pode tornar-se atraente para muitas pessoas qualificadas que, de outra forma, não se aproximariam das escolas. Isso já vem ocorrendo com o ensino privado superior, que por isto mesmo é capaz, muitas vezes, de apresentar padrões de qualidade bastante acima do que seus baixos investimentos em pessoal e equipamentos fariam esperar.

O sistema de pós-graduação constitui, sem dúvida, um dos elementos mais dinâmicos do ensino superior brasileiro, tanto por sua capacidade de se mobilizar para conseguir recursos em momentos de dificuldades financeiras, quanto pela influência benéfica que exerce naquelas universidades em que ele está mais presente e integrado com os cursos de graduação (como nas universidades de São Paulo, Campinas e na Universidade Federal de Minas Gerais, por exemplo).

MACHADO (1995), relata que as taxas de deserção são muitas altas a estimativa é que somente 30% dos alunos terminem seus cursos em nível de mestrado o Doutorado, e a duração dos cursos tende a ser demasiada em média quatro anos e oito meses para o mestrado, cinco anos e meio para o doutorado.

A produtividade científica dos professores e pesquisadores é baixa em termos quantitativos, sua penetração internacional é pequena, e seus efeitos, em termos de transferências de conhecimento para o setor produtivo e para a sociedade mais ampla, não parecem ser muito grandes, apesar de não existirem informações muito adequadas a respeito.

Existe uma tendência, em muitas áreas de conhecimento, para que a pós-graduação substitua de fato a qualificação profissional que deveria ser proporcionada em nível de graduação, funcionando assim como um filtro que, na prática, compensaria a massificação e a perda de qualidade do ensino de graduação e acentua sua desqualificação.

Segundo SCHWARTZMAN (1995), existe ainda um problema específico com os cursos de mestrado, que parecem ser uma peculiaridade brasileira. Nos Estados Unidos, cursos de mestrado são geralmente programas de especialização profissional, necessários dado o caráter geral da educação proporcionada pelos “*colleges*” em nível de bacharelado. A formação acadêmica e científica se dá sempre em nível de doutorado. Na Europa, os mestrados geralmente se limitam a cursos de no máximo um ano, associados à realização de um pequeno trabalho individual. No Brasil, os cursos de mestrado são em grande parte como que doutorados de segunda classe, dados por instituições que ainda não dispõem de massa crítica para doutoramentos plenos .

O Ministério da Educação tem-se esforçado por corrigir esta anomalia, reduzindo a duração das bolsas de estudo para os mestrados, mas com muita dificuldade.

Tese 4 - As tentativas de controle formal, burocrático e prévio dos sistemas públicos e privados precisam ser substituídas por mecanismos competitivos, associados a

sistemas permanentes de avaliação e desempenho de resultados. O conceito de autonomia universitária deve ser reexaminado neste contexto.

O governo federal não tem e nem terá condições de avaliar e acompanhar em detalhe o que ocorre com a educação superior nas escolas e faculdades isoladas do País. Isso não se deve somente às conhecidas limitações de nossa administração pública, mas, sobretudo, ao fato de que a atividade de ensino e de pesquisa depende do envolvimento e da ação autônoma e motivada das pessoas e não pode ser comandada e regulada externamente.

A idéia de que o governo deve exercer este controle está associada à organização cartorial e corporativista do Estado brasileiro, que tende a associar os diplomas universitários a privilégios e monopólios profissionais válidos para todo o País. Se um médico formado no interior de Minas é igual a um médico formado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, então alguém deveria verificar e controlar para que isso seja realmente assim.

A solução mais adequada deste problema é dissociar a formação da outorga legal do título profissional. Com isto, as universidades estariam livres para ensinar como preferirem, e seus produtos seriam avaliados externamente. Esta autorização legal para o exercício profissional, nos poucos casos em que seja realmente necessária (como na medicina, por exemplo, as técnicas e procedimentos podem ser atualizados, no entanto, o ser humano continua o mesmo) pode ser feita de formas diferentes; por exames de Estado, uniformes para todos os graduados, por exames de ordem feitos pelas associações de

classe, ou por sistemas de avaliação periódica de cursos que possam validar em bloco os diplomas de determinadas instituições.

A autonomia universitária hoje existente significa, basicamente, que as universidades ensinam o que querem e mandam a conta para o governo. Ainda que o governo tente manter os gastos sob controle, a tendência histórica recente tem sido a de um aumento contínuo dos gastos das universidades, sobretudo, de pessoal (Anexo 2), e toda a política de salários fica por conta do governo.

A proposta de autonomia universitária, que o governo pretende implantar, busca, muito adequadamente, inverter esta situação, e tem dois componentes fundamentais. O primeiro é que as universidades recebam um orçamento global que inclua os gastos de pessoal e assumam a responsabilidade de geri-lo. Isto requer uma mudança no regime jurídico do funcionalismo para dar às universidades condições de criar sistemas próprios de incentivo e desincentivo a seus professores.

Um sistema como este permitiria que as universidades disputassem professores entre si, demitissem ou deixassem de promover os que não apresentassem desempenho satisfatório e reformulassem cursos e departamentos com excesso de professores ou pouca demanda.

O segundo componente fundamental é que o financiamento seja balizado por um sistema confiável de avaliação contínua de desempenho. A passagem do atual sistema para

um outro, definido nos termos acima, é extremamente complexa e necessitaria de um certo tempo.

De acordo com SCHWARTZMAN (1995), existem várias idéias já sendo amadurecidas a respeito. Uma delas é dividir o orçamento das universidades públicas em duas partes, uma fixa, histórica, e outra variável, sujeita a avaliações anuais, e cujo peso relativo fosse crescendo ano a ano. Existem procedimentos de avaliação mais ou menos automáticos, relacionados a índices mensuráveis (alunos por professores, abandonos de curso, renda dos formados no mercado de trabalho, produção acadêmica de professores), e outros mais qualitativos que requerem a criação de sistemas de avaliação.

De acordo com o PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DISCENTE (1995), a avaliação dos conhecimentos dos estudantes ao final dos cursos, que está sendo implementada pelo Ministério da Educação, é uma forma engenhosa e criativa de começar a enfrentar esta questão, embora, precise de correções.

Dado o tamanho de nosso sistema de ensino superior e sua diferenciação de funções, a expectativa é que se possa criar um amplo sistema de avaliação para as diferentes áreas de atuação, e fazer com que os orçamentos universitários tenham que ser analisado e, eventualmente, negociados função a função, naquilo que depender de recursos financeiros do setor público.

De acordo com SCHWARTZMAN (1995), confirmado por MACHADO (1995) existe o temor, por parte de instituições fora do eixo Rio-São Paulo, de que sistemas

nacionais de avaliação possam redundar em concentração cada vez maior de recursos nas instituições de maior prestígio e desempenho, reduzindo ainda mais as condições que instituições menos aquinhoadas possam ter de melhorar seu desempenho. Este temor tem fundamento, sobretudo, se os sistemas de avaliação não levarem em conta as diferenças de objetivos, orientações e populações atendidas pelas diversas instituições de ensino superior, ou seja, se não forem realizadas levando em conta, de forma clara e explícita, a diferenciação institucional.

Em relação ao setor privado, o governo não tem, em princípio, por que tentar interferir e controlar quando não existem recursos públicos envolvidos. A retirada do governo da tentativa de regulamentar o setor privado deverá levar, necessariamente, ao surgimento de mecanismos de controle e avaliação por parte de associações profissionais e redes de instituições privadas que se preocupam em diferenciar-se dentro do mercado educacional.

O governo deve estimular a criação desses mecanismos, sem monopólios. Em geral, é necessário que existam mais informações sobre os diferentes cursos, carreiras e instituições do que há hoje, para que o público e o próprio governo possam se orientar. Instituições privadas que recebem recursos públicos devem estar sujeitas, em princípio, aos mesmos mecanismos de avaliação das instituições públicas propriamente ditas.

CAPÍTULO III

3 O FINANCIAMENTO DO ENSINO PÚBLICO SUPERIOR

3.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Quando se aborda a questão do financiamento da educação, no Brasil, está-se, na verdade, procurando discutir o financiamento do setor público, eis que o privado não é objeto de lei. Ele vive basicamente das garantias oferecidas pelos mantenedores de escolas e das contribuições mensais dos alunos nelas matriculados.

De acordo com a Constituição de 1988, no seu 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"

GOLDEMBERG (1993), afirma que a esses totais devem-se somar a contribuição empresarial na forma de salário-educação (2,5% sobre a folha de pessoal de cada empresa). As transferências a que se refere o "*caput*" do art., dizem respeito à parcela de arrecadação de impostos (ICMS, IPI e outros) destinada pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios ou pelo estado aos respectivos municípios. Essa soma de recursos deve levar em conta, como prioridade, o atendimento às necessidades do ensino obrigatório (por ora, os oito anos do ensino fundamental).

No que diz respeito à assistência escolar, outras verbas, que não essas, deverão ser aplicadas nos programas suplementares de alimentação escolar e de assistência à saúde (art. 212, § 4º da Constituição Federal).

O art. 213 da mesma Constituição proíbe o uso das verbas públicas às instituições privadas de ensino. Dinheiro público é para escolas públicas ou, excepcionalmente, para aquelas instituições que vierem a preencher os requisitos dos incisos I e II do mesmo artigo, a saber: escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, não lucrativas.

Também poderão valer-se de verbas públicas, na forma de bolsas de estudo do ensino fundamental e médio, os alunos que demonstrarem insuficiência de recursos e não dispuserem de vagas em escolas públicas. No ensino superior, só haverá financiamento com recursos do erário público, quando se tratar de atividades de pesquisa e extensão no âmbito das universidades privadas.

A Constituição Federal, no capítulo de financiamento, foi alterada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que modificou a redação e acrescentou incisos, letras e parágrafos nos seguintes artigos: art. 34, inciso VII; art. 208, incisos I e II; art. 211, §§ 1º e 2º (e inserção dos §§ 3º e 4º); art. 212, § 5º; art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Foram, todas elas, medidas preparatórias, destinadas a viabilizar as inovações a serem carreadas à política educacional pelas Leis nº 9131/95, nº 9394/96 e nº 9424/96, as quais podem ser consideradas como o tripé de sustentação de uma nova política educacional ora em desenvolvimento.

Um dos objetivos mais expressivos dessa política é o interesse do governo federal pela erradicação do analfabetismo do Brasil. Em tempos passados, quando se falava em guerra ao analfabetismo, logo surgiam as campanhas de educação de adultos, que na verdade, não se mostravam uma solução adequada para o problema, eis que se dirigiam mais ao combate das conseqüências, do que das causas do fenômeno.

Essa estratégia se subdivide em duas grandes ações básicas: o Desenvolvimento do Ensino Fundamental e a Valorização do Magistério, ambas apoiadas financeiramente por um Fundo, constituído por verbas federais, estaduais e municipais. A idéia surgiu no texto da Lei nº 9131/95, consagrou-se nos artigos 73 a 76 da LDB (Lei nº 9394/96) e teve sua minuciosa regulamentação feita pela Lei n.º 9424/96.

Se inclui, na Constituição, entre as razões da intervenção federal nos Estados (incisos VII, do art. 34), a não aplicação anual, na manutenção e desenvolvimento do ensino, dos 25% da receita de impostos. Depois:

- a) No art. 208: se reforça a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental, inclusive para os que não o tiveram na idade própria (dos 7 aos 14 anos) e se afirma a progressiva universalização do ensino médio;
- b) No art. 211: se esclarece melhor o papel da União, quer como mantenedora do ensino público federal, quer como agente da assistência técnica e financeira a estados, Distrito Federal e municípios, cria a nova função redistributiva, que possibilitará a essa esfera de poder garantir a todos a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo

de qualidade de ensino (aqui, começa a tomar corpo, embora ainda inominadamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério). A esse mesmo artigo, de redação modificada, ficaram acrescentados dois parágrafos: um, determinando que estados e Distrito Federal atuem predominantemente no ensino fundamental e médio e, outro, impondo a estados e municípios um tipo de colaboração que assegure a universalização do ensino obrigatório.

c) No art. 212, § 5º: se elimina a parte final da redação original desse dispositivo, que permitia às empresas contribuintes do salário educação compensarem suas contribuições pelas aplicações que realizem no ensino fundamental, em benefício de seus empregados e dos dependentes destes. A partir dessa nova redação, há que toda empresa contribuir com os 2,5% integrais sobre a folha de pessoal, sem compensações de tipo algum.

As mais profundas alterações se darão no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O texto aprovado em 1988 dizia:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Isto queria dizer que:

- a) Havia a esperança de acabar com o analfabetismo no Brasil, até o ano de 1998;
- b) Para tanto, os Poderes Públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) deveriam mobilizar a sociedade e aplicar anualmente 50% das verbas obrigatórias da educação (18% União e 25% Estados, Distrito Federal e Municípios) na eliminação do

analfabetismo e universalização do ensino fundamental

c) Pela primeira vez numa Constituição, essas expressões, entendidas como objetivo (eliminação do analfabetismo) e meio (universalização do ensino fundamental), aparecem juntas e casadas.

Levando a sério essa empreitada, como uma das mais importantes de um governo, a atual administração federal concebeu o mecanismo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e lhe deu as primeiras linhas de estruturação nos parágrafos de 1 a 7 do art. 60, ele mesmo alterado em sua redação, como se poderá ler, em seguida:

"Art. 5º. É alterado o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias 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, à 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, é 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 artigos 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas a e b; 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 proposição 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 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.”

Como se observa, os antigos 50% de todas as verbas obrigatórias da educação destinadas ao ensino fundamental, foram alterados para: 60% a serem gastos por estados, Distrito Federal e municípios, e 30% a serem gastos pela União. De um lado se onerou aqueles, e de outro, se desonerou esta. Na verdade, a maior carga financeira em relação ao ensino fundamental sempre coube mesmo a Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando a União mais como prestadora de assistência técnica àquelas esferas de Poder.

Nesse sentido a redistribuição dos percentuais que é a nova função financeira da União, interfere, de certa forma na competência de governadores e prefeitos.

Como funcionará o Fundo, instituído a partir de 1º de janeiro de 1998, em cada estado e no Distrito Federal? Da forma como se segue:

1º) Seus recursos advirão dos 15% retirados do ICMS devido ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios; do fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios; do IPI devido aos Estados e ao Distrito Federal.

2º) A União complementarará, com verbas federais, quando for o caso, os recursos do

Fundo;

3º) Os recursos do fundo se aplicarão exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério desse grau de ensino;

4º) 60%, no mínimo, dos recursos do Fundo serão aplicados no pagamento dos professores;

5º) As verbas a serem distribuídas pelo Fundo obedecerão a um padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente e correspondente ao custo per capita anual dos alunos;

6º) Para fazerem jus às verbas do Fundo, Estados e Municípios terão de manter redes próprias de ensino fundamental, porque o auxílio a ser recebido será proporcional ao número de alunos matriculados nessas respectivas redes;

7º) A Lei nº 9424/96 contém todas as regras 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.

As universidades federais, que são em número de 39, retiram seu custeio das verbas que constituem a responsabilidade da União com os gastos no setor educacional, a saber, 18% da receita tributária. Elas são muito numerosas, suas despesas são imensas e o

dinheiro disponível para satisfazê-las está sempre aquém do total das suas necessidades. Tem havido casos de universidades que não dispõem de recursos para pagar luz, água, telefone e outros serviços básicos, o que vai obrigar o governo a adotar, a médio prazo, estratégias alternativas, capazes de fazer frente à crise financeira, que atualmente sufoca essa rede de escolas.

As universidades estaduais vivem das transferências orçamentárias, promovidas pelos respectivos governos. No caso do estado de São Paulo, que pela Constituição Estadual (art. 255) deve aplicar anualmente não 25%, e sim 30% da receita de impostos, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, as suas três universidades (USP, UNICAMP e UNESP) dispõem de verbas anuais que correspondem a um percentual fixo das arrecadações globais da receita tributária. Embora com menor intensidade, essas três universidades sofrem das mesmas dificuldades que, de anos a esta parte, vêm perturbando a normalidade administrativa das universidades federais. Não deverá tardar o dia em que novas estratégias de gestão terão de ser ensaiadas, sob pena de entrarem elas numa crise de inimagináveis proporções.

3.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O Ministério da Educação e do Desporto é o órgão responsável pela política nacional de educação superior cabendo-lhe, como coordenador, implementar e supervisionar a execução das ações.

As principais fontes de recursos que financiam o setor público têm origem nos impostos, taxas e contribuições sociais. Outras fontes, menos significativas, são as operações financeiras, as operações financeiras por antecipação da receita, os empréstimos internos e externos e as doações. Cada imposto, taxa e contribuição social tem legislação própria, e a previsão de sua arrecadação é consolidada no orçamento fiscal, isto é, no orçamento anual que é feito periodicamente. Portanto, o orçamento fiscal anual é a previsão. A efetiva arrecadação dos tributos, que compõem a receita, é expressa pelos balanços. No caso das despesas ocorre o mesmo. O orçamento faz a previsão e o balanço demonstra sua efetiva aplicação.

Os orçamentos em nosso país não são peças financeiras fidedignas. Há, quase sempre, subestimação das receitas. O processo de estimativa da receita falha fundamentalmente na previsão do índice de inflação e do nível da atividade econômica, que precisam ser previstos com quase um ano de antecedência. Em consequência, as receitas previstas no orçamento quase sempre são menores que as receitas efetivamente arrecadadas, constatadas, depois, pelo balanço.

Portanto, a metodologia correta é adotar a sistemática de examinar dados do balanço, isto é, do que foi efetivamente arrecadado e do que foi efetivamente dispendido por meio de despesas. Por outro lado, o exame de dados de um só ano introduz o viés de análises casuísticas e conjunturais, mascarando as reais tendências a médio e longo prazos. O correto é a utilização de dados de balanço numa longa série histórica.

O sistema tributário é um dos mecanismos de alavancagem do desenvolvimento, ajudando a concentrar e a desconcentrar renda. Por outro lado, um sistema de desconcentração de renda tem que contar com o instrumento fundamental da ação pública, que são os orçamentos anuais e plurianuais. A principal fonte de recursos dos orçamentos públicos são os impostos. Portanto, uma política de desconcentração, orientada pelo poder público, tem que ter como suporte uma política tributária e orçamentos públicos orientados para a desconcentração dos recursos em termos de regiões, setores de atividades e pessoas. Uma política de desconcentração no setor público tem que ser alicerçada em políticas de descentralização. Como o governo cria tributos e contribuições com finalidades “específicas” (como é o caso da CPMF que, teoricamente, teria seus recursos alocados à saúde), poderia simplificar a carga tributária, destinando para o que é essencial e fundamental (educação por exemplo). Note-se que tal procedimento poderia contribuir sensivelmente para uma democratização e uma melhor fiscalização dos recursos vinculados a tais necessidades. Por si só, isto causaria uma sensibilidade psicológica nos cidadãos, que saberiam onde exatamente os tributos estariam sendo aplicados. Observa-se que tal mudança deve ocorrer de forma profunda, não só na sua forma de arrecadação como também em outros aspectos como por exemplo: Divulgação, legislação eficaz e clara, punições, etc..

3.3 MODELOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

LEVY (1993, p. 47) apresentou uma análise detalhada de cinco modelos de financiamento da educação superior, com o objetivo de servir de instrumento de estudo nos Estados Unidos, por ocasião da revisão das políticas norte-americanas relativas ao financiamento das IES, sob uma perspectiva comparativa:

MODELO I – chamado de "público centralizado", em vista de centralização pelo governo federal, no qual são raras as IES financiadas com recursos privados. Os recursos que financiam as instituições são, tradicionalmente, públicos, provenientes do sistema tributário. Os ministérios desempenham importante papel na distribuição dos fundos, tanto para cada uma das instituições, como dentro delas. Como exemplo podem ser citados os países comunistas, quase toda a Europa e grande parte das ex-colônias franco-africanas.

MODELO II – chamado de "público autônomo", caracteriza-se pelo financiamento de IES através de recursos mistos público-privados, onde predomina, atualmente, o financiamento público. Neste modelo, a instituição desempenha importante papel na distribuição interna e interinstitucional de recursos, com a participação de organismos intermediários entre o Estado e as IES. Países como Austrália, Grã-Bretanha, Israel, Nova Zelândia e Nigéria são exemplos deste modelo.

MODELO III – denominado de "homogêneo", caracteriza-se pela co-existência de instituições públicas e privadas, que são financiadas de forma similar, predominando o financiamento público em ambas. Como exemplos deste modelo podem ser citados a Bélgica, o Canadá, o Chile e a Holanda.

MODELO IV – denominado de "distintivo minoritariamente privado", no qual o setor privado matricula entre 10% e 50% do total de estudantes do sistema, dependendo, principalmente, do financiamento privado. As instituições públicas são mantidas com recursos públicos. Este modelo vigora na maioria dos países da América Latina.

MODELO V – chamado "distintivo majoritariamente privado", na medida em que mais de 50% e pouco menos que 100% do total de alunos estão matriculados em instituições privadas que dependem, quase exclusivamente, de recursos privados. As IES do setor público são financiadas, fundamentalmente, com recursos públicos. São exemplos deste modelo os sistemas vigentes no Brasil, Índia, Japão e Filipinas.

MELCHIOR (1980), afirmou que existe um direcionamento mundial para a adoção de "sistemas ideológicos mistos, que garantem a iniciativa privada e, portanto, a liberdade econômica e, ao mesmo tempo, a ação estatal quando e onde se fizer necessária", visando

a corrigir distorções e limitar, eventualmente, a liberdade de alguns, para que todos possam usufruí-la em níveis aceitáveis.

A preocupação com a questão do acesso ao ensino superior tem estado presente nas discussões sobre os modelos de financiamento a serem adotados, pois, historicamente, a educação superior tem favorecido setores pertencentes a famílias de faixas de renda mais elevadas.

Uma pesquisa conduzida pelo MEC (1996) mostra que 45% dos alunos matriculados nas instituições federais de ensino são de escolas públicas e 55% de escolas particulares. Se considerado que a grande parte dos que prestam vestibular, 73,5% são alunos da rede pública, este índice é mais preocupante, resultando em apenas 33% de vagas ocupadas por alunos da rede pública. Em artigo publicado pela Revista VEJA (28/07/99), a confirmação de que o acesso aos cursos mais elitizados, como medicina, odontologia, direito e engenharia, 80% são ocupados por alunos de escolas particulares.

Uma análise das características sócio-econômicas dos candidatos aprovados no vestibular da Universidade Federal de Santa Catarina, em 1990, por sua vez, demonstrou situação semelhante (UFSC, 1991):

a) 44,3% dos aprovados situavam-se na faixa mais alta de renda familiar e apenas 2,6% nas duas faixas mais baixas;

b) 49,0% haviam cursado todo o 2º grau e 55,8% a maior parte do 2º grau em

estabelecimentos particulares, percentuais que baixaram para 29,0% e 39,0%, respectivamente, no caso dos estabelecimentos públicos;

c) 61,0% dos aprovados freqüentaram cursos pré-vestibulares, cuja característica principal é a cobrança de mensalidades;

d) 58,1% eram filhos de profissionais liberais, administradores ou proprietários de empresas;

e) 48,4% nunca haviam exercido qualquer atividade profissional e 57,5% não a exerciam no momento da consulta.

Aparentemente, também é inquestionável o pressuposto de que as IES não são capazes de se manterem eficientemente em funcionamento com apenas uma fonte de financiamento. Ou seja, cada uma das instituições necessita de alternativas múltiplas para cobrir suas necessidades financeiras.

Para fazer frente a esta necessidade crônica de fontes alternativas de financiamento para o ensino superior, proliferaram nas universidades federais, durante a década de 70, as fundações de apoio, com o objetivo de contornar a crescente centralização de decisões na burocracia governamental e de captar recursos extra-orçamentários. Tais fundações passaram a oferecer a agilidade necessária à execução de projetos de pesquisa e extensão. Essas fundações de direito privado gozam de autonomia administrativa e financeira e se

especializaram na captação de recursos junto aos órgãos financiadores para projetos de pesquisa e desenvolvimento e para atividades de extensão.

PIMENTA (1988), relata que dentre os principais órgãos financiadores acionados pelas fundações de apoio, em nível nacional, encontravam-se órgãos públicos como FINEP, INSS, FINEP, BB-INEP, MEC, CAPES e CNPq. Há que se reconhecer que existem fontes de financiamento nacionais e internacionais que não foram exploradas adequadamente pelas universidades, principalmente por estas não contarem com uma boa assessoria para este fim..

Observa-se, todavia, uma crescente preocupação neste sentido. Deveria desenvolver-se, na administração das IES, uma ação conjunta que permitisse um melhor aproveitamento dos recursos. Para LOZANO e MARTIN (1974, p. 98):

O grau de suficiência ou de escassez e a racionalidade no aproveitamento dos recursos disponíveis influem em medida e forma diversas sobre todas as variáveis determinantes da quantidade e da qualidade da educação. As etapas essenciais das análises de dotações para a educação são: identificar e classificar as fontes de recursos, avaliar as possíveis contribuições de cada fonte e o uso que se faz de cada uma delas. Na identificação e classificação das fontes de recursos distinguem-se três grandes setores: público, privado e externo. O primeiro inclui as receitas federais, estaduais e municipais e seus recursos são procedentes, principalmente, do produto nacional bruto, da carga tributária e do volume de despesas nos diferentes setores da economia.

3.4 EXPERIÊNCIAS MUNDIAIS DE FINANCIAMENTO

Na França, de acordo com BUENO e MIRSHAWKA (1994), a pesquisa está organizada fora do sistema universitário, na estrutura do Centre Nationale de la Recherche Scientifique, ainda que existam, naturalmente, muitos pontos de contato entre o CNRS e inúmeras instituições universitárias.

SCHWARTZMAN (1996),relata que na Inglaterra, Oxford e Cambridge continuam concentrando a pesquisa e a pós-graduação; Alemanha, França, Inglaterra e muitos outros países mantêm sistemas de formação profissional pós-secundária de nível técnico, profissional e vocacional, com ênfase no ensino e na formação prática .

O sistema brasileiro (a partir de 1968) possui uma estrutura formada com base no sistema norte-americano, (VAHL,1986) por isso, convém avaliarmos algumas questões do sistema americano com maior profundidade.

ELSON (1992), relata que nos Estados Unidos, que têm possivelmente o sistema de ensino superior mais abrangente, atualmente, atendendo a cerca de 60% da população relevante, a pesquisa está altamente concentrada em um pequeno número de "*research universities*", enquanto que a grande massa de escolas profissionais e "*colleges*" são essencialmente instituições de ensino.

Segundo ELSON (1992), curso superior nos Estados Unidos é um grande negócio, atingindo anualmente US\$ 100 bilhões. Nenhuma outra nação chega tão alto: 156

universidades; 1.953 faculdades; 1.378 faculdades de dois anos; 793.000 professores empregados; 14 milhões de estudantes; 60% dos que terminam o colegial (54) frequentam faculdade (Alemanha = 30%, França = 28%, Inglaterra = 20% e Japão = 37%).

ELSON (1992), complementa que após 12 anos de estudo, o estudante obterá seu primeiro diploma, ou seja, do High School (correspondente ao nosso colegial ou segundo grau). Em seguida, o estudante poderá optar por um curso superior de curta duração - Faculdade/Junior (Community College) por dois anos, ou um curso de graduação em instituição de quatro anos.

No curso de dois anos o estudante poderá optar por um curso de pré-profissionalização (engenharia, administração e negócios, educação) continuando seus estudos numa Faculdade de quatro anos, ou alcançar um grau terminal numa escola técnica. O grau obtido na Faculdade/Junior é chamado de Associado.

ELSON (1992), explica que as instituições (Faculdade/Universidade) com cursos de graduação (chamado de “*undergraduate*”) de quatro anos formam bacharéis que deverão estudar em período integral para obter seu grau de: B.A. (Bachelor of Arts); B.S. (Bachelor of Science); B.F.A. (Bachelor of Fine Arts); B.ed. (Bachelor of Education) e B.B.A. (Bachelor of business Administration) dentre outros.

No curso de quatro anos os estudantes recebem uma denominação para cada ano escolar: 1.º ano - Freshman; 2.º ano - Sophomore; 3.º ano - Junior; 4.º ano - Sênior.

ELSON (1992) relata que cada estado nos Estados Unidos tem universidade(s) para atender a seus residentes a um custo menor. Em grande parte seus recursos são propiciados pelo Estado (ou União), de acordo com regras específicas de cada Estado, por exemplo, pelo número de alunos atendidos; o aluno paga outra parte. Estas são as universidades públicas com custos reduzidos para os residentes de custos menores que as universidades particulares para os estudantes de outros estados ou estrangeiros .

Todavia, os estados possuem suas universidades ou instituições privadas estabelecidas por organizações privadas ou grupos religiosos. Ainda que normalmente haja outras fontes contribuindo para o orçamento destas instituições, elas sempre são mais onerosas para os estudantes.

Para obtenção do título de mestre há programas que exigem, além de cursos com as disciplinas do mestrado com duração não inferior a dois anos, um projeto de pesquisa ou tese, um exame compreensivo e/ou proficiência em um ou mais línguas.

Os graus de mestres mais conhecidos são: M.A. (Master of Arts); M.S. (Master of Science); e os programas profissionais, como o M.B.A. (Master of Business Administration), que inclui a área Contábil, com dois anos de duração, geralmente em período integral.

O grau de doutor, ou Ph.D. (Doctor of Philosophy), é o mais alto concedido nas universidades americanas para os estudantes que completam todas as exigências do programa em termos de estudos avançados e pesquisas.

As exigências para o Ph.D. variam entre os programas das universidades. Em geral, o estudante deve completar dois anos de curso, além do grau de mestre, passar no exame de qualificação que mede seu conhecimento geral do campo de estudo e desenvolver uma pesquisa original avançada que culminará com a sua dissertação (no Brasil normalmente chamamos de dissertação para o mestrado e tese para o doutoramento; nos Estados Unidos normalmente é o inverso). O grau de doutor é obtido em média de dois a cinco anos. Nas escolas de Administração e Negócios (Business School) um programa completo de doutoramento dura em torno de cinco anos. Assim, é comum observar programas de doutoramento com 30 alunos, sendo admitidos seis novos alunos por ano.

Alguns programas de doutoramento exigem que o candidato, após ter feito seu mestrado, tenha três ou mais anos de experiência profissional para, a partir daí, ser admitido.

Há alguns tipos de sistemas de notas usados pelas universidades para avaliar o desempenho dos estudantes. Dois sistemas habitualmente usados são em letras e notas em percentagens:

Notas e Letras	Percentagens	Significado
A	90 a 100	Excelente
B	80 a 89	Bom
C	70 a 79	Média
D	60 a 69	Abaixo de Média
F	Abaixo de 60	Deficiente
I	- -	Incompleto

Fonte: Columbia University Press - 1995.

O que é muito importante nos Estados Unidos é a computação da média de pontos (GPA = Grade Point Average), no qual o aluno atinge no máximo quatro pontos. Esta média é calculada com base no curso inteiro ponderada de acordo com o número de crédito por disciplina.

Por exemplo, num primeiro semestre num curso em Business o GPA de um aluno seria calculado da seguinte maneira:

Curso	Créditos	Notas	Pontos
Inglês	3	C (=2)	6
Contabilidade	4	B (=3)	12
Administração	4	A (=4)	16
Psicologia	3	B (=3)	9
Economia	$\frac{3}{17}$	A (=4)	$\frac{12}{55}$
$55/17 = 3,23$ - "GPA" - Média de Pontos			

Fonte: Columbia University Press - 1995.

O GPA é uma das principais variáveis quando a empresa americana quer recrutar seus funcionários. Dessa forma, há uma preocupação excessiva dos estudantes no sentido de obter boas notas.

O ano letivo é de aproximadamente nove meses. Há basicamente três tipos de períodos acadêmicos:

Em forma de semestre, varia de 14 a 16 semanas de duração. O primeiro semestre (o ano letivo) começa em agosto/setembro, terminando em dezembro. Este semestre, que inicia o ano letivo, é conhecido como *fall* ou outono; o segundo semestre vai de janeiro a maio e é conhecido como "*Spring*" ou primavera.

Muitas universidades oferecem ainda os cursos de verão ("*Summer Sessions*").

As disciplinas são oferecidas em junho e julho, num total de cinco a seis semanas. Os estudantes são normalmente impedidos de cursar mais de duas disciplinas porque elas são ministradas de forma intensiva (correspondendo assim a um semestre). Inscrever-se nos cursos de verão é uma excelente maneira para os estudantes estrangeiros reduzirem seu tempo de permanência nos Estados Unidos.

Muitas variáveis são importantes na escolha da universidade pelo estudante estrangeiro. Além do gasto com a universidade, como vimos em termos de pública e particular, o custo de vida em cada região é outra variável indispensável na opção.

Uma pesquisa feita pela AMERICAN CHAMBER OF COMMERCE RESEARCHES ASSOCIATION INTER-CITY/COST OF LIVING INDEX (1991), mostra as diferenças regionais do Custo de Vida nos Estados Unidos no início desta década. Iniciando com um índice médio de Custo de Vida igual a 100, observamos significativas variações. Por exemplo, os lugares de maior Custo de Vida são:

Califórnia:

Los Angeles	124,8
-------------	-------

Orange County	128,8
---------------	-------

San Diego	131,2
-----------	-------

Connecticut:

Meriden	129,1
---------	-------

New London	124,9
------------	-------

New York:

Nassau/Guffolk	153,7
----------------	-------

Alguns lugares de menor Custo de Vida são:

Utah:

Provo/Orem	90,5
------------	------

Salt Lake City	92,0
----------------	------

Mississippi:

Hattiesburg	91,2
-------------	------

South Dakota:

Sioux Falls	91,3
-------------	------

Outros estados que a pesquisa mostra com baixo Custo de Vida são: Tennessee, West Virginia, Missouri, Nebraska, North Dakota, Kentucky, Arkansas, tendo índices próximo de 95.

Há estados, todavia, que apresentam significativas variações de uma cidade para outra. Por exemplo, na Pennsylvania, Philadelphia apresenta um índice de 128,0 enquanto

Sharon, no mesmo estado, tem um índice igual de 95,6. No próprio estado de New York, há lugares como Singhamton e Syracuse com índice de 103, ainda que acima da média, mas baixo perto dos locais acima descrito onde o índice chega a 153,7.

Assim, se um estudante tivesse uma bolsa de US\$ 1.000,00 para suas despesas em Orem (UTAH), precisaria de US\$ 1.700,00 para ter o mesmo padrão de vida no condado de Nassau (NY). Por aí, pode-se observar como esta variável do Custo de Vida é fundamental.

No modelo americano, é notável a participação do setor privado na educação superior, o que possibilita às universidades públicas melhores condições em termos de recursos.

CAPÍTULO IV

4 ALTERNATIVAS PARA VIABILIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO SUPERIOR

4.1 ALTERNATIVAS FINANCEIRAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

O impasse que se coloca diante da necessidade de alocação de recursos e de suas limitações no setor público faz com que a procura por fontes alternativas de financiamento seja uma preocupação constante de todos os responsáveis pela gestão de universidades.

As diversas possibilidades conhecidas, tais como cobranças de anuidades, prestação de serviços, dentre outras, não têm respondido, satisfatoriamente, às necessidades de recursos por parte das IES, desafiando os especialistas da área no sentido de analisar e/ou criar novas alternativas e modelos de financiamento.

De acordo com REIMERS (1989), a questão de como deve ser financiada a educação tem implicações de eficiência e equidade, fatores importantes em sociedades nas quais os recursos são tão limitados, e em que as destinações à educação são feitas às custas de outros setores. E os aportes canalizados a cada nível educativo o são em detrimento dos demais.

Não há dúvidas de que o custo da educação superior atinge, em última instância, todos os indivíduos que compõem uma sociedade que, na verdade, é a única que pode gerar riquezas. Assim sendo, o problema reside na identificação dos meios pelos quais a sociedade se valerá para subvencionar o custo da educação superior.

Considerando que se torna cada dia mais difícil cobrir eficientemente a totalidade das necessidades (principalmente as financeiras) de uma IES, acredita-se ser conveniente que o Estado, dentro de suas possibilidades, direcione a alocação destes recursos com maior especificidade, para possibilitar uma avaliação mensurável. Deve, portanto, estabelecer-se critérios onde conjuguem as diferenças existentes em cada Estado, e as peculiaridades de cada IES, embora isto seja um processo complexo e de certa forma demorado.

Convém lembrar que as instituições que desenvolvem pesquisa devem ter plena autonomia para decidir as áreas e os temas objetos de seus estudos, mas, dependendo da fonte de financiamento, o projeto de pesquisa deverá ser previamente avaliado pela fonte financiadora.

É complexo pensar que as pesquisas conduzidas pelas IES possam ser financiadas com recursos próprios, tendo em vista o dinamismo que esta atividade acadêmica possui, requerendo, assim, uma fonte de financiamento estável e dinâmica que cubra suas necessidades sempre crescentes.

Em vista deste mesmo argumento, seria desejável que esta função acadêmica obtivesse seus recursos, por um lado, através de organismos públicos dedicados à pesquisa, quer em nível nacional, quer em nível estadual, e, por outro lado, diretamente de fontes não governamentais.

Na hipótese de as IES receberem aportes de recursos sem qualquer vinculação

específica, donde quer que provenham, corre-se um certo risco de tais recursos serem mal utilizados.

Como a sociedade se beneficia apenas com o que de bom se produz nestas instituições, pouco importando a origem dos recursos, uma destinação de recursos a programas que possam ser avaliados, permitiria que a riqueza social, administrada pelo Estado, respeitada a autonomia das IES, produzisse os melhores resultados.

Reafirmando esta idéia, poder-se-ia dizer que, como as universidades vêm efetivamente desenvolvendo pesquisas, a sociedade vem destinando recursos para tanto sem conhecer o montante, para quem e com que resultados.

4.2 ENSINO GRATUITO x PAGO

Cabe uma observação sobre o problemático e explosivo tema do ensino superior gratuito. Ensino pago; ensino gratuito. Mas, na realidade, existirá ensino gratuito?

É óbvio que esta não é a realidade, eis que todo serviço prestado à sociedade tem um custo e esse custo deve ser pago por alguém. No caso do ensino oficial, mantido pelo Poder Público, e gratuito para os seus usuários, quem paga é o contribuinte do imposto, das taxas, das contribuições sociais e parafiscais, etc.

Há brasileiros que pagam duas vezes pela educação que recebem: uma, como contribuinte, e outra, como aluno da escola paga, onde estão matriculados. E o mais

curioso é que, geralmente, estes que pagam duplamente são os menos aquinhoados financeiramente, porque, enquanto os jovens da classe média e alta fazem a melhor escola básica e cursinhos, vindo a ocupar, por isso as vagas dos cursos das melhores universidades públicas, o estudante trabalhador, de baixa renda, faz a faculdade particular paga pelo usuário e noturna.

A gratuidade, que nasceu como medida de justiça social, converteu-se, na prática, num instrumento de injustiça para com os mais carentes. Por que não reestudar essa questão, dando-lhe formulação mais consistente com a realidade? Porque também nestes assuntos a ideologia e o oportunismo se sobrepõem à racionalidade, apesar de saberem todos que essa distorcida gratuidade só faz reproduzir e ampliar ainda mais desigualdade social.

A Constituição de 1988 prestigiou esse princípio da gratuidade de ensino oficial no seu art. 206, inciso IV. Deveria, no que concerne ao ensino superior ter feita a ressalva: "gratuito para os que comprovadamente demonstrassem sua incapacidade de pagamento".

Para estes, não só se concederia a gratuidade das mensalidades, como, ainda, se poderiam destinar auxílios, na forma de bolsas de manutenção. Para se ter idéia das distorções de que se vem falando, basta atentar para a pesquisa levada a cabo pela USP (VIDA - Jornal da USP, de 22/04/91), em que se constata que 57% dos alunos dessa Universidade provêm de estratos sociais mais altos e tiveram recursos financeiros suficientes para freqüentar as mais sofisticadas escolas particulares, bem como cursinhos. No curso de Medicina, que oferece o maior índice de elitização da Universidade, o percentual desse tipo de aluno eleva-se a 88%. Os alunos mais carentes economicamente,

que chegam aos cursos da USP, fazem-no principalmente através das licenciaturas, destinadas a graduar professores, que são hoje, os profissionais especializados mais mal pagos do mercado.

Apesar de tantos equívocos estarem a merecer uma revisão em profundidade, não basta, apenas, extinguir a gratuidade no ensino superior oficial (no ensino fundamental e médio essa gratuidade é, não apenas, justa, mas inteiramente necessária). Seria mister buscar-se uma reformulação geral da organização desse grau de ensino, para, no bojo dessas mudanças, inserir um novo enfoque para a questão do financiamento.

Alguns dos males mais agudos do ensino superior brasileiro são:

a) Nas universidades oficiais: aproveitamento insuficiente dos recursos disponíveis (ociosidade docente, ausência de cursos noturnos, etc.); despesas excessivas com pessoal; falta de verbas para equipamentos básicos e programas de pesquisa; sub-produtividade científica dos pesquisadores; excesso de mordomias para o alunado (alimentação e transporte subvencionados, gratuidade escolar, etc.); ausência de sistemas de avaliação de desempenho acadêmico, entre outros.

b) Nas universidades e instituições isoladas particulares: má qualidade de ensino e pesquisa, sendo que em muitas inexistente; baixa remuneração de professores e pesquisadores; alta lucratividade com isenção de impostos para os proprietários da escola; ausência de equipamentos básicos para o ensino e a pesquisa; inexistência de critérios de avaliação do desempenho acadêmico; omissão do Poder Público no plano da supervisão

dos cursos; excesso de cursos desnecessários e carência de cursos prioritários; facilidades para a instalação de unidades escolares cuja realidade não corresponde ao projeto inicial apresentado ao MEC, entre outros.

A questão do ensino superior gratuito ou pago só terá sentido real se enfocada contra o pano de fundo de um projeto de ataque a esses e outros males, que ameaçam inviabilizar a médio prazo todo o sistema de ensino do País. Que, na teoria e na prática, essa gratuidade já provou ser um absurdo no Brasil e deve ser revista, de modo a fazer pagar quem possa e estudar de graça quem deva, não há dúvida alguma. Que o aluno carente deva merecer amparo do Estado, esteja ele em que escola estiver, oficial ou particular, também parece ser ponto pacífico, à luz da racionalidade. O que se deseja é que tudo isso componha um quadro harmônico de medidas, com vistas à recuperação da qualidade e da eficácia do ensino superior brasileiro como um todo.

Por outro lado, não importa medir o retorno financeiro que o ensino pago traria à universidade oficial. É irrelevante que ele meça em altos ou baixos percentuais. Tanto faz que represente 10% ou 50% do custo do ensino. O que realmente se deve levar em conta é o princípio de justiça distributiva, segundo a qual os desiguais não podem ser tratados igualmente.

Essa discussão merece ser feita com maior seriedade e consistência, pelos Poderes Executivo e Legislativo, com a participação da sociedade, antes de se adotarem medidas efetivas, tendentes a transformar por lei o ensino gratuito em ensino pago.

Na elaboração do Plano Nacional de Educação, previsto na Constituição e na LDB, os órgãos incumbidos na tarefa de modernizar e o ensino superior, buscando a qualidade deverão levar em conta a necessidade de enfrentar e resolver esse impasse, que pode ser havido como uma das razões da crise, que se aprofunda de anos, na rede oficial do ensino superior brasileiro. Qualquer que seja a estratégia a ser utilizada, neste assunto, o pré-requisito viabilizador de uma solução mais justa deverá passar pela reforma constitucional.

4.3 AS FONTES DE FINANCIAMENTO

Diversos autores, tais como MEYER (1991), MELCHIOR (1986), MATTOS (1990) entre outros) têm desenvolvido estudos e apresentado alternativas para viabilizar o financiamento da educação superior, especialmente nos países em vias de desenvolvimento. Na busca de respostas sobre como gerar recursos adicionais destinados à educação, REIMERS (1989, p.59) examinou três fontes de financiamento:

I – GOVERNO: fonte óbvia de financiamento na medida em que os benefícios da educação transcendem aqueles que os indivíduos beneficiados recebem diretamente, satisfazendo, paralelamente, objetivos governamentais, tais como redução da criminalidade e estabilidade política;

II – BENEFICIÁRIOS DIRETOS: partindo do pressuposto de que aqueles que se beneficiam diretamente da educação devem pagar, pelo menos em parte, por tais benefícios, torna-se necessário analisar níveis de ingressos diferenciados, visando a atender propósitos de equidade;

III – ORGANIZAÇÕES PRIVADAS: com ou sem fins lucrativos, podem beneficiar-se com subvenção à educação para certos segmentos da sociedade, quando esta subvenção atende seus próprios interesses institucionais, como, por exemplo, através da formação de técnicos especializados que lhes garantirão uma produtividade adicional.

Nos Estados Unidos, mais da metade dos recursos necessários ao financiamento do

ensino superior, entre 1950 e 1980, provinha de fontes privadas. Um estudo realizado demonstrou que cerca de 51% dos recursos destinados ao ensino superior naquele país originavam-se do setor privado, enquanto a participação do governo federal oscilava entre 15% e 30% e o restante provinha dos estados e de outras fontes locais (VAHL, 1986).

MELCHIOR (1994, p. 98), apresentou outras fontes alternativas de financiamento para a educação superior, que mereceriam um estudo por parte dos organismos competentes, entre as quais podem-se destacar:

- parte da remessa do lucro líquido das empresas multinacionais;
- vinculação de recursos de heranças sem beneficiários, para a educação superior pública.

MELCHIOR (1994), afirma que no Brasil, o ensino superior tem sido mantido, essencialmente, pelas fontes tradicionais de financiamento, com a adoção de um modelo em que prevalecem os recursos privados e no qual os beneficiários diretos têm pago pelos benefícios que recebem, uma vez que a rede privada matriculou, nestes últimos cinco anos, cerca de 60% dos estudantes deste nível de ensino.

Nas IES públicas, por sua vez, os recursos de fontes governamentais são responsáveis pela manutenção de tais instituições. Na área da pesquisa, todavia, verifica-se um aporte cada vez maior de recursos extra-orçamentários, geridos pelas fundações de apoio.

A realidade das instituições de ensino superior tem demonstrado que a sua manutenção se torna cada dia mais difícil, em razão da crescente necessidade de recursos para a consecução das suas atividades. Exemplo disso é a crescente necessidade de reaparelhamento tecnológico para as universidades, que devem acompanhar as mudanças constantes. Por outro lado, também não há mais dúvidas de que estas instituições não conseguem se manter, eficientemente, com apenas uma fonte de financiamento.

Como ressalta MEYER (1991, p. 17):

Cabe às instituições de ensino superior buscar maior integração com a comunidade, principalmente empresas, e desenvolver programas ou campanhas que objetivem a captação de fundos para o desenvolvimento de determinadas atividades, construção ou mesmo aquisição de equipamento ou outros materiais necessários.

Existe, provavelmente, muitas alternativas não exploradas, dentre elas os possíveis serviços que uma instituição pode prestar em suas diferentes áreas de conhecimento que possibilitariam captar os recursos necessários à sua manutenção. As IES possuem pessoal especializado, laboratórios e equipamentos modernos e poderiam aproveitar a excelência destas condições, transformando-as em mecanismos de repasse de recursos para a própria instituição.

As alternativas de financiamento para o ensino superior representam um tema verdadeiramente inesgotável que depende da capacidade criativa dos dirigentes das instituições que, com determinação e visão empresarial, podem gerar, no devido tempo, novas e originais fontes alternativas de financiamento para este nível de ensino.

A gestão universitária necessita, pois, e cada vez mais, contar com uma assessoria capaz de analisar e classificar as fontes de recursos existentes e avaliar suas possíveis contribuições à instituição.

Nas instituições públicas esta necessidade é ainda maior, haja vista que, na luta pela distribuição dos recursos governamentais, irão competir com outras áreas igualmente prioritárias do ponto de vista social.

Por outro lado, em diversas oportunidades, uma idéia aparentemente sem muita significação pode se transformar em transcendente, como é o caso da importância adquirida pelas doações de heranças para algumas universidades norte-americanas.

Faz-se necessário, pois, incrementar a busca por fontes que envolvam recursos mistos, como é o caso de alguns impostos especialmente destinados a esse fim, como é o caso do salário educação e recursos especiais, a exemplo de isenções, doações, dentre outros.

Nesse aspecto, as fundações de apoio são evidentemente uma alternativa para instituições públicas que permitem, legalmente a arrecadação de recursos proveniente do setor privado pela prestação de serviços. Ressalta-se que muitas destas instituições já o fazem, sem portanto, a adequada exploração de suas potencialidades (PIMENTA, 1988).

4.4 OS RUMOS DA EDUCAÇÃO E A LDB

Conforme a Constituição de 1988 e todos os projetos de uma nova Lei de Diretrizes e Bases falam intensamente na necessidade de elaborar-se o Plano Nacional de Educação, como o instrumento fundamental de operacionalização das futuras políticas educacionais.

Mas, como viabilizar esse Plano, bem como os planos complementares (estaduais e até municipais), se há falta de dois pressupostos essenciais, a saber: uma estatística educacional atualizada e confiável, e uma prática de pesquisa educacional abrangente e permanente. A menos que as administrações dos sistemas de ensino acordem em tempo e supram essas lacunas, a elaboração do Plano Nacional de Educação acabará por sofrer infindáveis adiamentos.

As necessidades são infinitamente superiores aos recursos disponíveis para o bom atendimento da população. Por conseguinte, a administração teria de se valer de dados bastante próximos da realidade, como:

- vagas disponíveis;
- população atendida e a atender;
- ritmo de crescimento e deslocamento populacional por região;
- recursos de financiamento, seus quantitativos e suas fontes alternativas;
- índices de natalidade, mortalidade e nomadismo dos habitantes de cada município;

- taxas de concentração urbana e rural da população; prédios escolares disponíveis e a construir;
- equipamentos utilizáveis e a adquirir e distribuir;
- professores, especialistas e demais recursos humanos existentes e seu possível déficit em cada região.

De posse dos dados citados acima, haveria que estabelecer prioridade de ação e metas de atingimento para o ataque ao problema, bem como a repartição de responsabilidades entre as esferas da União, dos estados e dos municípios, além do Distrito Federal e da iniciativa privada.

Um dos aspectos mais relevantes de um plano de educação reside no seu financiamento. As limitações dos recursos financeiros disponíveis condicionarão sempre as escolhas das prioridades e o montante das metas, bem assim a duração do plano no tempo. Como muito bem se assentou na CONFERÊNCIA DE BOGOTÁ (1989), *apud* LEVY 1993:

La función del presupuesto es adecuar los medios económicos disponibles a los fines del plan. Para la elaboración de un presupuesto de educación se deben tener en cuenta factores de orden económico, administrativo, demográfico y pedagógico, para luego señalar la distribución de los créditos presupuestarios según gastos corrientes y inversiones de capital por niveles educativos y por secciones geográfico-administrativas. Hay que hacer un detallado análisis de estos aspectos para después discutir la ecuación plan-presupuesto por comparación de necesidades y recursos disponibles dentro de un sistema pre-establecido de prioridad.

No Brasil, o planejamento educacional teria de ser uma preocupação fundamental da administração dos sistemas de ensino. País carente de recursos, mas rico de problemas a serem resolvidos, teria de se valer sempre do planejamento para melhor equacionar as

soluções para seus impasses sócio-culturais.

No mundo contemporâneo não se discute se deve ou não haver planejamento, e sim qual o melhor sistema de planejamento a ser adotado em cada setor da atividade humana.

Segundo MEYER (1988, p. 54):

O exercício do planejamento é uma forma de trazer maior racionalidade à administração. A utilização racional dos recursos físicos, materiais, financeiros e humanos pela administração é uma expectativa da comunidade, assim como das autoridades superiores responsáveis pelo funcionamento do sistema.

Embora estes aspectos possam estar implícitos à boa administração, não é o que se observa. A Constituição (1988) exige que se elabore o Plano Nacional de Educação. Mas, se não forem satisfeitos os pré-requisitos acima apontados, mais uma vez será inútil falar-se em planos de educação no País. O que será uma lástima, eis que a improvisação, a duplicidade de medidas e o desperdício de recursos continuarão a ser as armas das administrações dos sistemas de ensino, sem que a população disso se beneficie.

No setor do ensino superior, a ausência do planejamento se faz sentir claramente. Cabe neste momento fazermos algumas reflexões sobre os aspectos abordados na LDB (1996).

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei nº 9394/96, assim diz em seu art. 9º, inciso I: "elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios".

A Lei nº 9131/95, no seu art. 7º, § 1º, diz que ao Conselho Nacional de Educação

competete "subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação".

Como se vê, a idéia do Plano Nacional de Educação está presente nos desígnios da política educacional em curso no Brasil. Não só como necessidade, mas também como matéria urgente, eis que a própria LDB (1996), no seu art. 87, § 1º exige que:

A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial de Educação para todos.

Em função da extrema complexidade desse Plano, que deve juntar diagnósticos e projeções da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e a pobreza de recursos humanos e financeiros exigidos por esse tipo de atividade, podem impedir a concretização das intenções colocadas no texto da Lei nº 9131/95.

Por outro lado, porque projetar necessidades e recursos para atendê-las, por todo um decênio à frente, num país como o Brasil, é coisa mais para mágicos e profetas, do que para sociólogos, economistas, educadores, tributaristas, e quantos mais especialistas se virem envolvidos nesse desafio. As pretensões constitucionais poderiam ter sido mais modestas e objetivas, e estabelecer prazos mais razoáveis, que podiam ir de três a cinco anos para a implementação da ação planejada, com pelo menos, dois anos de carência para a elaboração dos planos.

É por conta de colocações irrealistas, como essa, que o planejamento educacional no Brasil não sai do papel, apesar de forte necessidade, que todos reconhecem existir, de dotar a educação com planos consistentes, realizáveis e avaliáveis nos seus resultados.

Quanto à responsabilidade social, não basta, evidentemente, para dar conta das responsabilidades, decodificar e compreender o explícito do texto legal. Constitui-se compromisso político das universidades interpretar o quadro conceitual, à luz de paradigmas de conhecimento capazes de produzir entendimentos, alternativas de organização e opções de condução das atividades da universidade em patamares cada vez mais democráticos, produtivos e de eficiência social.

Conforme BARCELOS (1998, p. 07), a LDB recoloca o chamamento à Universidade para a sua responsabilidade social que pode estar embasada na:

- Formação do cidadão que o é, portanto, porque cômico de suas capacidades e da necessidade de desenvolver competência para ser entre os outros e fazer com os outros, construindo sua independência e sociabilidade;
- Qualificação do cidadão, enquanto necessitado de habilidades profissionais e exigente de aprendizagem que o façam aprendizes no dia a dia de sua vida prática, orientando-o na produção de sua existência com competência esclarecida;
- Desenvolvimento do conhecimento, da ciência e tecnologia através da pesquisa, qualificadora do ensino como lugar também da produção do conhecimento, eixo alimentador da educação, e da extensão como dimensão da socialização do conhecimento e geradora de novos problemas de pesquisa. E, ainda, como a possibilidade de apresentar-se, a Universidade ao olhar da sociedade produzindo a avaliação de sua atuação, em processo que valida e certifica sua atuação/produção.

4.5 POLÍTICA DO MINISTÉRIO PARA O ENSINO SUPERIOR

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso firmou os pilares de sua política em relação ao ensino superior. São três os pontos centrais:

Avaliação - Onde o governo procura redefinir a essência da relação entre Estado e Sistema de Ensino Superior, onde o Estado deve diminuir sua função credenciadora de instituições de ensino e aumentar a sua função avaliadora do sistema.

Autonomia Universitária Plena - Onde vai procurar aumentar a eficiência e ampliar a capacitação de recursos humanos e renovar os equipamentos das universidades.

Melhoria do Ensino - Onde se incluem ações de caráter administrativos para o nível de responsabilidade social do sistema.

4.6 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Para FINGER e MOREIRA (1989), avaliar as instituições universitárias se constitui em uma necessidade inevitável, dado seu compromisso com a solução de problemas sociais; por seu papel de produtora e reprodutora de conhecimentos úteis às necessidades reais do meio em que está inserida; pelo patrocínio que recebe da população.

Há de se notar a importância que esta avaliação institucional pode ter, vinculando

sua exigência ao compromisso de apresentação de resultados pelas instituições de ensino superior (IES).

A literatura mais recente e as especificações do PAIUB (1993) insistem na desvinculação da avaliação institucional e de seus resultados de qualquer meio ou forma de punição ou premiação, aí incluída sua utilização para gerar modelos de alocação de recursos.

É óbvio que esta visão do processo de avaliação responde a pressões e reivindicações da comunidade universitária, expressas através do Movimento Docente, e pressupõe que a comunidade acadêmica não aceitaria envolver-se em uma tentativa de análise que exporia uma face da universidade distorcida por sua história, mas que serviria de argumento para negar que os recursos hoje postos à disposição das IFES são insuficientes para sua manutenção adequada.

Por outro lado, não há necessidade de impor, através do Executivo, aquilo que será imposto pelo Poder Legislativo, através da LDB. Aliás, evitar o desgaste inerente a qualquer tipo de cobrança de resultados é postura arraigada na administração pública brasileira e causa confessada de desajustes, ineficiência e, muitas vezes, ineficácia das próprias universidades públicas. Mais, a consciência de que a situação que atualmente atravessa a universidade brasileira não encontrará solução imediata, por falta de meios legais e recursos financeiros para resolver seus mais prementes problemas, justifica a tentativa de levar cada universidade a reencontrar sua identidade e redefinir sua posição no contexto social em que se insere, sem pressões maiores que comprometam o resultado

destas reflexões. Nesse contexto, é esclarecedora a posição assumida por MATTOS

(1990, p. 98):

Na situação atual, a avaliação de desempenho das instituições públicas de ensino superior pode ser mais útil e eficaz enquanto informação de conhecimento público que influi no comportamento e na cultura das comunidades universitárias e grupos a elas ligados, com benéficas repercussões sobre a melhoria deste mesmo desempenho, do que enquanto pretende conduzir o processo decisório de alocação de recursos àquelas instituições. Isto por causa do atual “status” jurídico-administrativo das universidades públicas. A importância, contudo, da vinculação entre alocação de recursos e avaliação de desempenho, deve conduzir o debate para as condições políticas e administrativas adequadas para maximizar esta vinculação e, portanto, dar mais sentido à avaliação.

O primeiro modelo de alocação que visava a substituir a forma tradicional histórica de distribuição de recursos, adotada pelo MEC, foi apresentado à ANDIFES, pelo próprio Ministério, em 1991, denominado “Estudo de um Modelo de Alocação de Recursos para as Instituições Federais de Ensino Superior”, que previa uma dotação global, incluindo recursos para Pessoal. Era calcado nas idéias de DURHAM e WOLYNEC (1993) e caracterizava-se como um modelo de “*output*”, e privilegiava os resultados, a produtividade, a eficiência. Centrava-se na definição de um número de professores e número de funcionários, definindo-se, a partir daí, o montante necessário para a folha de pagamento, acrescentando-se o correspondente a um incentivo de titulação, máximo quando todo o corpo docente fosse formado por doutores e o necessário para a manutenção básica, calculado sobre a área construída e uma dotação de transição, capaz de suprir as necessidades provocadas por grandes reduções de orçamento.

Obviamente, um modelo desta natureza só pode funcionar quando não há limitação de recursos para distribuição entre as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, o que não se espera que ocorra tão cedo no Brasil pelos órgãos oficiais de financiamento. Além de uma legislação de pessoal que tolhe a autonomia das universidades quanto à

capacidade de gerir seu pessoal docente e técnico-administrativo, os limites mal definidos da almejada autonomia universitária não permitem que se aceite, responsabilmente, a adoção de dotação global.

Para minimizar os efeitos, que se previam desastrosos, sobre o conjunto das IFES, o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES, por solicitação dos reitores, reviu e melhorou aquele modelo, adequando-o à realidade vivida pelas universidades e o apresentou à ANDIFES, que o aprovou para uso na proposta orçamentária de 1994.

Com o objetivo de implantá-lo gradativamente, ele seria aplicado, nesse primeiro ano, para a distribuição de 10% do orçamento previsto, sendo os 90% restantes distribuídos pelo modelo histórico.

As características fundamentais desse modelo são: aplicação somente para distribuição do orçamento para Outros Custeios e Capital (OCC); geração de um índice para distribuição proporcional de um orçamento finito; adoção de parâmetros de output. Por motivos circunstanciais esse modelo não foi aplicado, passando pela revisão que possibilitou a construção da atual matriz, que cria um índice de distribuição composto de três parcelas: 90% do modelo histórico; 9% do modelo de *“input”*; e 1% do modelo de output. Esta matriz, aprovada recentemente por Portaria do Ministro da Educação (1994), serviu de base para a distribuição dos tetos para o orçamento de 1995, afastando-se muito pouco da distribuição histórica, obviamente.

A análise dessa matriz mostra que ela contém os elementos característicos de um tipo de modelo de avaliação. Desprezando o que compõe a parte histórica, definida por um passado cujos componentes raramente foram explicitados, o conjunto dos indicadores que geram os índices de output e de “*input*” constam, claramente, da lista de variáveis ou indicadores do PAIUB, relacionados para manifestar eficiência ou eficácia.

Assim, a definição de um número básico de alunos (indicador de produtividade), a partir do número de diplomados, do tempo de permanência no curso, do número de ingressantes; a definição do número básico de docentes, a partir de uma quantidade ideal de alunos para cada professor (indicador de eficiência), por área de conhecimento; a definição do “número básico de funcionários”, a partir da relação docente/funcionário (indicador de eficiência); isto, e os componentes de “*input*” impõem um padrão a ser perseguido pela instituição que pretende obter recursos suficientes para sua manutenção.

O documento da ANDIFES (1993, p. 03), sob a matriz de alocação, afirma:

O modelo misto aqui proposto atende portanto a três requisitos:

1. oferece um período transitório de adaptação;
2. distribui 10% do OCC baseado em requisitos de qualidade, produtividade e eficiência;
3. garante 90% do OCC visando o atendimento de necessidades.

Outra forma de enfrentar a mesma questão seria introduzir componentes opcionais no modelo de alocação de orçamento, semelhantemente ao que fez a Universidade Federal de Goiás.(MOURA, 1994) Se a unidade sob avaliação escolhe, de uma lista que inclui os indicadores de avaliação institucional, os elementos que vão compor sua parcela no orçamento a ser distribuído, cada uma tem condições de selecionar aquilo em que é

melhor, sendo todas premiadas, conforme seu desempenho relativo. Isto resguarda a independência da avaliação e possibilita que cada unidade orçamentária, sob avaliação, destaque o que a caracteriza mais propriamente. Obviamente, as complicações aritméticas para redução do modelo à unidade não são fáceis de ser superadas, mas não é impossível fazê-lo.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As grandes tendências para os sistemas educacionais de ensino superior, comuns a praticamente toda sociedade mundial, no ambiente em transformação pelo qual atravessa o mundo atualmente são: a expansão quantitativa, a diversificação e as dificuldades financeiras.

Faz-se necessário encontrar mecanismos coerentes que possam minimizar os problemas existentes quanto as dificuldades financeiras, sem contudo, deixar de considerar a qualidade do ensino e da pesquisa.

O direito e a obrigação do Estado de oferecer ensino superior está bem definido na Constituição Federal (arts. 205 a 214). Tanto o direito como a obrigação não são absolutos, isto é, dependem das intenções, das necessidades e das possibilidades da sociedade e do bem comum geral, que precisa ser atendido como um todo e não como um privilégio para determinadas pessoas ou classes, com detrimento para outras.

A obrigação do Estado também depende das condições sociais e financeiras para que se possa atender a esta compulsoriedade sem cometer injustiças ou prejudicar outros que tem direito mais claro e mais urgente.

O dever do Estado com a educação não termina ao final da educação básica, ele deve, portanto, financiar os estudos em instituições universitárias particulares e financiar condições de estudo em universidades públicas.

Para compatibilizar a missão e o compromisso social da universidade com os problemas anteriormente expostos, parece urgente conduzir estudos e análises que proporcionem resultados que, de alguma forma, indiquem uma variedade de opções para sustentar os gastos necessários a manutenção das universidades públicas.

A política governamental precisa estimular e integrar o espírito de renovação para promover a reforma das estruturas que impedem o desenvolvimento do ensino superior público, mas para isso é preciso uma indispensável colaboração entre o governo e as instituições universitárias.

As alternativas viáveis devem considerar os aspectos regionais, mesclando a utilização de recursos públicos e privados, viabilizando o ensino superior público com a participação da sociedade e ao mesmo tempo preservando e incentivando à pesquisa através dos órgãos financiadores.

As universidades devem assumir um papel de liderança, buscando a associação com o setor produtivo público e privado, para o desenvolvimento de áreas de pesquisa que tenham o potencial de produzir benefícios econômicos e sociais.

A autonomia administrativa e financeira integram um dos aspectos importantes no avanço desta discussão de alternativas do ensino público superior. O artigo 207 da Constituição diz que as universidades gozam de autonomia administrativa e financeira, isto se aplica às universidades privadas e a algumas instituições públicas estaduais. As instituições federais não gozam de qualquer autonomia administrativa e financeira, elas estão submetidas a regras estritas do serviço público, tanto em pessoal quanto nos demais gastos, sendo esta a causa principal do seu elevado custo e da ineficiência que se observa no sistema.

A gestão dos recursos (principalmente os financeiros) devem estar atreladas às necessidades mais urgentes da comunidade local onde a universidade esteja inserida. Por outro lado, a própria sociedade poderá estabelecer e exigir do governantes medidas para manutenção das atividades básicas da instituição. Entretanto, há de se notar também, a coresponsabilidade dos governantes no repasse dos recursos indispensáveis à manutenção das atividades dessas instituições.

A menor participação do Estado no ensino público superior, no que tange a prejuízos para a sociedade, conforme a análise dos dados desta dissertação, pode indicar que com base em experiências de outros países (embora a realidade brasileira seja outra), a adoção de instrumentos que possam direcionar as políticas neste setor poderiam minimizar e/ou neutralizar esses prejuízos.

Uma das alternativas para a contribuição do financiamento, a cobrança do ensino público superior, não é definitivamente a solução para a melhoria da qualidade e

manutenção do ensino público superior. Poderia, através desta opção colaborar com o volume de recursos necessários para uma melhor qualidade de ensino e manutenção da universidade como um todo, bem como exercer uma justiça social de forma eqüitativa.

Como forma alternativa para o financiamento das instituições de ensino superior destacam-se:

- além da contribuição dos que podem pagar, os demais estudantes realizariam o referido pagamento após o término de seus cursos vinculados à contribuição relativa ao serviço prestado pela sua profissionalização. Como exemplo, o profissional em medicina, que contribuiria com um determinado percentual de seus rendimentos, vinculado à declaração do Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF, (Imposto sobre atividades profissionais);
- a criação de um fundo único para gerenciamento dos recursos destinados às universidades públicas, fundo este, criado pela participação direta em alguns tributos e contribuições federais, como a Contribuição Provisória de Movimentação Financeira – CPMF (que poderia se tornar permanente), Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, dentre outros; sendo que este fundo seria administrado pelas próprias instituições, com vinculação à produtividade de cada uma delas. Ressalte-se que este seria fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União e/ou auditoria externa;
- O financiamento para as pesquisas teria amparo adicional de agentes financiadores dos setores públicos e privados, através de incentivos governamentais para a aplicação de recursos em Educação (Como o incentivo a Cultura, existente atualmente);

- a adequada utilização das fundações de apoio vinculadas às instituições públicas, que poderão trazer recursos expressivos através da venda de serviços junto à comunidade e, especialmente o setor privado (prestação de serviços).

Esta dissertação trás consigo uma ampla discussão e que não está caracterizada apenas nos momentos atuais. Observa-se que o respaldo de boa parte desta, está centrado em literaturas desde a década de sessenta até o momento presente. Evidentemente não traduz um ponto final sobre questões de tão relevante interesse para a sociedade, mas permite uma reflexão sobre estas através desta análise.

6 ANEXOS

ANEXO 1

AMÉRICA LATINA, TAXAS BRUTAS DE ESCOLARIZAÇÃO SUPERIOR E GASTOS PÚBLICOS POR ALUNO (MILHÕES DE DÓLARES, DIVERSOS PAÍSES - 1990)

País	Taxa Bruta de Escarlarização Superior	Gasto Médio Anual por Aluno em Instituições Oficiais
Argentina	39,90	920
Bolívia	20,60	455
Brasil	11,30	8.712
Colômbia	14,20	981
Cuba	20,80	677
Chile	20,60	1.480
México	14,00	1.155
Peru	33,10	262
Uruguai	30,10	872
Venezuela	26,60	1.454

Fonte: J. J. Brunner e outros. 1994.

ANEXO 2

GASTOS PÚBLICOS COM EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA, 5 PAÍSES

PAÍSES	Gasto Público em Educação como % do PNB	% dos Gastos Correntes em Educação Superior	Taxa de Gastos Públicos em Educação Superior, 1990	Gasto Público Total Educação Superior (Milhões de Dólares)	Gasto por Aluno em Instituições Públicas de Ensino Superior
Argentina	1,5	46,7	79	844,42	920
Brasil	3,9	25,6	124	3.146,00	8.712
Chile	3,0	21,6	59	216,62	1.480
Colômbia	2,9	18,5	129	185,85	961
México	4,1	16,7	83	1.028,70	1.155

Fonte: J. J. Brunner e outros.

ANEXO 3

DEMANDA E ACESSO AO ENSINO SUPERIOR, POR GRANDES REGIÕES, 1994

Posições	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	Total
Vagas	17.542	68.152	351.460	101.340	35.641	574.135
Inscrições	113.367	358.569	1.270.142	334.039	160.906	2.237.023
Ingressantes Universidade	16.557	65.128	265.442	83.534	32.589	463.250
Concluintes 2.º Grau	45.070	172.370	355.273	121.438	54.683	748.834
% Ingressantes	14,60	18,16	20,90	25,01	20,25	20,71
Ingressantes Univ./Concluintes						
2.º Grau	36,74	37,78	74,71	68,79	59,60	61,86

Fonte: Ministério da Educação, Sinopse do Ensino Superior. 1995

ANEXO 4**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1827, DE 27 DE MAIO DE 1999**

Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória com força de Lei:

CAPÍTULO I**DO FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DE ENSINO SUPERIOR - FIES**

Art. 1º Fica instituído, nos termos desta Medida Provisória, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

Parágrafo único. A participação da União no financiamento ao estudante de ensino superior não gratuito dar-se-á, exclusivamente, através de contribuições ao fundo instituído por esta Medida Provisória, ressalvado o disposto no art. 14.

**Seção I
Das receitas do FIESS**

Art. 2º Constituem receitas do FIES:

I - dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação, ressalvado o disposto no art. 14;

II - trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição, ressalvado o disposto no art. 14;

III - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Medida Provisória;

IV - taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento;

V - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo, de que trata a Lei nº 8.436, de

25 de junho de 1992, ressalvado o disposto no art. 14;

VI - rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VII - receitas patrimoniais.

§ 1º Fica autorizada:

I - a contratação, pelo agente operador do FIES, de operações de crédito interno e externo na forma disciplinada pelo Conselho Monetário Nacional - CMN;

II - a transferência ao FIES dos saldos devedores dos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992;

III - a alienação, total ou parcial, a instituições financeiras credenciadas para esse fim pelo CMN, dos ativos de que trata o inciso anterior e dos ativos representados por financiamentos concedidos ao amparo desta Medida Provisória.

§ 2º As disponibilidades de caixa do FIES deverão ser mantidas em depósito na conta única do Tesouro Nacional.

§ 3º As despesas administrativas do FIES, conforme regulamentação do CMN, corresponderão a:

I - até zero virgula dois por cento ao ano ao agente operador, pela gestão do Fundo, calculado sobre suas disponibilidades ;

II - até zero virgula três por cento ao ano ao agente operador, pela gestão do Fundo, calculado sobre o saldo devedor dos repasses às Instituições Financeiras;

III - até um virgula cinco por cento ao ano aos agentes financeiros, calculado sobre o saldo devedor, pela administração dos créditos concedidos e absorção do risco de crédito efetivamente caracterizado, no percentual estabelecido no inciso V do art. 5º.

§ 4º O pagamento das obrigações decorrentes das operações de que trata o inciso I do § 1º terá precedência sobre todas as demais despesas.

Seção II

Da gestão do FIES

Art. 3º A gestão do FIES caberá:

I - ao Ministério da Educação, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo; e

II - à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador e de

administradora dos ativos e passivos, conforme regulamento e normas baixadas pelo CMN.

§ 1º O Ministério da Educação editará regulamento que disporá, inclusive, sobre:

I – as regras de seleção de estudantes a serem financiados pelo FIES;

II – os casos de suspensão temporária e encerramento dos contratos de financiamento;

III – as exigências de desempenho acadêmico para a manutenção do financiamento.

§ 2º O Ministério da Educação poderá contar com o assessoramento de conselho, de natureza consultiva, cujos integrantes serão designados pelo Ministro de Estado.

§ 3º De acordo com os limites de crédito estabelecidos pelo agente operador, as instituições financeiras poderão, na qualidade de agentes financeiros, conceder financiamentos com recursos do FIES.

CAPÍTULO II

DAS OPERAÇÕES

Art. 4º São passíveis de financiamento pelo FIES até setenta por cento dos encargos educacionais cobrados dos estudantes por parte das instituições de ensino superior devidamente cadastradas para este fim pelo Ministério da Educação, em contraprestação aos cursos de graduação em que estejam regularmente matriculados.

§ 1º O cadastramento de que trata o *caput* deste artigo far-se-á por curso oferecido, sendo vedada a concessão de financiamento nos cursos com avaliação negativa nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

§ 2º Poderá o Ministério da Educação, em caráter excepcional, cadastrar, para fins do financiamento de que trata esta Medida Provisória, cursos para os quais não haja processo de avaliação concluído.

§ 3º Cada estudante poderá habilitar-se a apenas um financiamento, destinado à cobertura de despesas relativas a um único curso de graduação, sendo vedada a concessão a estudante que haja participado do Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992.

Art. 5º Os financiamentos concedidos com recursos do FIES deverão observar o seguinte:

I - prazo: não poderá ser superior à duração regular do curso;

II - juros: a serem estipulados pelo CMN, para cada semestre letivo, aplicando-se desde a data da celebração até o final da participação do estudante no financiamento;

III - oferecimento de garantias adequadas pelo estudante financiado;

IV - amortização: terá início no mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso, ou antecipadamente, por iniciativa do estudante financiado, calculando-se as prestações, em qualquer caso:

a) nos doze primeiros meses de amortização, em valor igual ao da parcela paga diretamente pelo estudante financiado à instituição de ensino superior no semestre imediatamente anterior;

b) parcelando-se o saldo devedor restante em período equivalente a até uma vez e meia o prazo de permanência na condição de estudante financiado.

V - risco: os agentes financeiros e as instituições de ensino superior participarão do risco do financiamento nos percentuais de vinte por cento e dez por cento, respectivamente, sendo considerados devedores solidários nos limites especificados.

§ 1º Ao longo do período de utilização do financiamento, o estudante financiado fica obrigado a pagar, trimestralmente, os juros incidentes sobre o financiamento, limitados ao montante de R\$ 50,00 (cinquenta reais).

§ 2º É permitido ao estudante financiado, a qualquer tempo, observada a regulamentação do CMN:

I - realizar amortizações extraordinárias do financiamento.

II - desistir do financiamento.

Art. 6º Em caso de inadimplemento das prestações devidas pelo estudante financiado, a instituição referida no § 3º do art. 3º promoverá a execução das garantias contratuais, conforme estabelecido pela instituição de que trata o inciso II do *caput* do mesmo artigo, repassando ao FIES e à instituição de ensino superior a parte concernente ao seu risco.

CAPÍTULO III

DOS TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Art. 7º Fica a União autorizada a emitir, em favor do FIES, títulos da dívida pública, até o limite de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais).

§ 1º Fica ainda autorizada a União a emitir parcela adicional de títulos, até o

limite de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), para fazer face ao montante correspondente à opção de que trata o parágrafo único do art. 14.

§ 2º Os títulos a que se referem o *caput* e o § 1º serão representados por certificados de emissão do Tesouro Nacional, com características definidas em ato do Poder Executivo.

§ 3º Os certificados a que se refere o parágrafo anterior serão emitidos sob a forma de colocação direta, ao par, mediante solicitação expressa do FIES à Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 4º Os recursos em moeda corrente entregues pelo FIES em contrapartida à colocação direta dos certificados serão utilizados exclusivamente para abatimento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Art. 8º Em contrapartida à colocação direta dos certificados, fica o FIES autorizado a utilizar em pagamento os créditos securitizados recebidos na forma do art. 12.

Art. 9º Os certificados de que trata o artigo anterior serão destinados pelo FIES exclusivamente ao pagamento às instituições de ensino superior dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento realizadas com recursos do FIES.

Art. 10. Os certificados recebidos pelas instituições de ensino superior na forma do artigo anterior serão utilizados exclusivamente para pagamento de obrigações previdenciárias junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, ficando este autorizado a recebê-los.

Art. 11. A Secretaria do Tesouro Nacional resgatará, mediante solicitação formal do INSS, os certificados destinados àquele Instituto na forma do artigo anterior.

Art. 12. Para fins da alienação de que trata o inciso III do § 1º do art. 2º, fica o FIES autorizado a receber em pagamento créditos securitizados de responsabilidade do Tesouro Nacional, originários das operações de securitização de dívidas na forma prevista na alínea “b”, do inciso II, do § 2º do art. 1º da Medida Provisória nº 1.768-34, de 6 de maio de 1999.

Parágrafo único. Para efeito do recebimento dos créditos securitizados na forma prevista no *caput* será observado o critério de equivalência econômica entre os ativos envolvidos.

Art. 13. As operações a que se referem os arts. 8º a 11 serão realizados ao par.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 14. Nos exercícios de 1999 e seguintes, das receitas referidas nos incisos I, II e V do art. 2º serão deduzidos os recursos necessários ao pagamento dos encargos educacionais contratados no âmbito do Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992.

Parágrafo único. É permitido aos estudantes beneficiários do programa referido no *caput* deste artigo optar, até 31 de dezembro de 1999, pelo financiamento de que trata esta Medida Provisória, observado o disposto na parte final do art. 1º e no § 1º do art. 4º.

Art. 15. Excepcionalmente, no exercício de 1999, farão jus ao financiamento de que trata esta Medida Provisória, com efeitos a partir de 1º de maio de 1999, os estudantes comprovadamente carentes que tenham deixado de beneficiar-se de bolsas de estudos integrais ou parciais concedidas pelas instituições referidas no art. 4º da Lei nº 9.732, de 1998, em valor correspondente à bolsa anteriormente recebida.

Parágrafo único. Aos financiamentos de que trata o *caput* deste artigo não se aplica o disposto na parte final do art. 1º e no § 1º do art. 4º.

Art. 16. Fica vedada, a partir da publicação desta Medida Provisória, a inclusão de novos beneficiários no Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992.

Art. 17. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de maio de 1999, 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Paulo Renato Souza

Waldeck Ornêlas

Pedro Parente

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANASTASIOU, Léa das Graças Camargos. **Metodologia do ensino superior: da prática docente a uma possível teoria pedagógica**. Curitiba: IBPEX Autores Associados, 1998.
- BLAUG, Mark. **Introdução à economia da educação**. Porto Alegre: Globo, 1975.
- BARROS, Ricardo Paes & CAMARGO, José Márcio. As causas da pobreza no Brasil. In: **Modernidade e Pobreza**. Rio de Janeiro, Nobel (Fórum Nacional), 1994.
- BRANDÃO, Euro. **Universidade e transcendência**. 1ª ed. Curitiba: Editora Universitária Champagnat, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Avaliação das universidades brasileiras**. Brasília: SESu/Comissão Nacional de Avaliação, 1993.
- BRUYNE, Paul de. **Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais: os pólos da prática metodológica**. 5 ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.
- BRUNNER, José Joaquin. **Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato**. Brasília: Educação Brasileira, 15 (30), 1993.
- _____. **Educación Superior en América Latina.: Uma agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000**. Santiago, FLACSO, 1994.
- BUARQUE, Cristovam. **A aventura da universidade**. 1ª ed. Rio de Janeiro. Editora Unesp, 1994.
- BRASIL. Congresso Nacional: **Comissão Parlamentar de inquérito destinada a investigar a crise na universidade brasileira**. Brasília: 1991.
- _____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996 – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Curitiba: EDUCA, 1996.
- CARRIER, Hervé. **Revolução Cultural e Educação**. 1ª ed. Curitiba. Editora Universitária Champagnat, 1994.
- CASTRO, M. H. Magalhães. **A pós-graduação em zoom**. NUPES. 1991.
- Constituição do Brasil - 1988.
- COST OF LIVING INDEX** – American Chanber of commerce researchchers association inter-city. Managing Your Carreer. 1991.

- COSTA, M. **Financiamento do ensino superior: argumentos e contra-argumentos**. São Paulo: Cortez, 1982. Cadernos CEDES, nº 5.
- CRAWFORD, Richard. **Na era do capital humano: o talento, a inteligência e o conhecimento como forças econômicas, seu impacto nas empresas e nas decisões de investimento**. São Paulo: Atlas, 1994.
- CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora S/A, 1991.
- _____. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1995.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. **Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências no ensino superior europeu**. Revista Educação Brasileira, Brasília, v. 12, n. 24, p. 37-64, jan/jul/ 1990.
- ELSON, John. **Campus of future**. Time Apr. 1992.
- FILHO, Lourenço. **Organização e Administração Escolar**. 7ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 1976.
- FINGER, Almeri Paulo. **Universidade: Organização, Planejamento e Gestão**. Florianópolis: UFSC/CPGA, NUPEAU, 1988.
- FINGER, Almeri Paulo & Outros. **Gestão de Universidades: Novas Abordagens**. 1ª ed. Curitiba: Editora Universitária Champagnat, 1997.
- GARCIA, Walter E. & outros. **Educação Brasileira Contemporânea: Organização e Funcionamento**. 1ª ed. São Paulo: Editora McGraw-Hill do Brasil Ltda., 1978.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1989.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 03, p. 20-9, mai/jun. 1995
- GORDON, Robert A. **Howell James E. Higher education for business**. New York: Columbia University Press.
- GUILON, Antonio Dias Bueno & MIRSHAWKA, Victor. **Reeducação - Qualidade, Produtividade e Criatividade: Caminho para a Escola Excelente do século XXI**. 1ª ed. São Paulo: Makron Books, 1994.
- JANNE, Henri. **L'université et les besoins de la société contemporaine**. Paris, AIU, 1970.
- JULIATTO C. I. **Novas Perspectivas em Administração Escolar**. Curitiba: [s.n.], 1998, 11 p. (Trabalho não publicado).
- _____. Anotações em aula. Disciplina: **Gestão de Instituições de ensino**. PUC-PR: 1996.

- KLEIN, David A. **A gestão estratégica do capital intelectual: recursos para a economia baseada em conhecimento**. Rio de Janeiro: Qualitymark ed., 1998.
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de A. **Fundamentos da metodologia científica**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- LEVY, Daniel. Financiamiento privado versus financiamiento público de la educación superior: las políticas norte-americanas desde una perspectiva comparativa. In: VAHL, Teodoro. **Alternativas do financiamento para o ensino superior**. Brasília: Educação Brasileira, 15 (31): 147-67, 1993.
- LOZANO, Simón Romero & MARTIN, Sebastian Ferrer. **O planejamento da educação**. Brasília, MEC, 1974. (Trad. Hélio Pontes).
- MACHADO, Edson. **A questão da expansão do ensino superior brasileiro - um desafio para o curto prazo**. Rio de Janeiro, Fundação Cesgranrio, 1995. Fórum: Brasil 1995.
- MATTOS, Pedro Lincoln. **Avaliação e alocação de recursos no ensino superior federal**. Educação Brasileira, Brasília, v.12, nº 24, p. 139-164, jan/jul 1990.
- MELCHIOR, José Carlos de A. Alguns aspectos do financiamento do ensino superior no Brasil. In: VAHL, Teodoro R. **Alternativas do financiamento para o ensino superior**. Brasília: Educação Brasileira, 15 (31):147-67, 1993.
- MEYER, Victor Jr. Considerações sobre planejamento estratégico na universidade. In: **Universidade, organização, planejamento e gestão**. Florianópolis: UFSC/CPGA/NUPEAU, 1988.
- _____. **Financiamento do ensino superior no Brasil: Reflexões sobre fontes alternativas de recursos**. Bragança/SP: Instituto Politécnico de Bragança, 1991.
- MOURA, A. R., BERTERO, C. O. Autarquias e Fundações: Dois experimentos organizacionais em universidades federais. **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Porto Alegre, v.2, n. 2, p. 31-56, jul/dez. 1984.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Por uma nova política para o ensino superior no Brasil**. Relatório final da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Brasília, Ministério da Educação, 1995.
- NORONHA, José Geraldo Lopes. **O financiamento como fator de democratização do ensino universitário: análise do programa da PUC-PR**. Curitiba: PUC-PR, 1998.
- ORGANIZAÇÃO UNIVERSITÁRIA INTERAMERICANA. **A gestão da Universidade Brasileira: a visão dos reitores**. Prefácio de Almir de Souza Maia. Piracicaba: ed. Unimep, 1995.

- PAREDES, A. S. **A evasão do terceiro grau em Curitiba**. São Paulo: USP, 1993. Dissertação de Mestrado.
- PEREIRA, Bresser. **Da Administração pública burocrática à gerencial**. Ministério Federal e Reforma do Estado (Mare) – Brasília, 1996.
- PIMENTA, Aluísio. **Financiamento do ensino superior**. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1996.
- PIMENTA, Maria E. Batista. **Uma análise das fundações de apoio como mecanismos de captação de recursos**. Florianópolis, UFSC, 1988. Dissertação de Mestrado em Administração, UFSC, 1988.
- PINTO, Álvaro Vieira. **A Questão da Universidade**. Coleção Educação Contemporânea. São Paulo: Cortez, 1986.
- REIMERS, Fernando. **El Costo educativo de la deuda externa. Implicaciones para la planificación educativa en América Latina**. La Educación, Washington, 1989.
- REIS, J. C. **O Crédito Educativo: aspectos sócio-educacionais e econômico-financeiros**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1984. Dissertação de Mestrado.
- Revista Conjuntura Econômica – FGV. Edição, Abril de 1997. São Paulo.
- RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1989.
- SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira: Estrutura e Sistema**. 6.ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1987.
- SCHMITZ, Egídio F. **Caminhos da Universidade Brasileira**. 1.ª ed. Porto Alegre: Sagra, 1984.
- SCHULTZ, Theodore W. **O capital humano: investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.
- SCHWARTZMAN, Simon. **O ensino superior no Brasil: a busca de alternativas**. Brasília: Educação Brasileira, 18 (37), 1996.
- SCHWARTZMAN, Jacques. **O crédito educativo no Brasil**. Brasília: Revista Educação Brasileira, n. 17, v. 34 jan/jul. 1995.
- SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 19.ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- SILVA, Alberto Carvalho da, e outros. **Universidade Pública: Política, Desempenho Perspectivas**. Coleção Magistério. Campinas/SP: Papirus, 1991.

- SILVA, José Carlos Almeida da. O ensino superior num país em transformação. In: **A gestão da Universidade brasileira**. Piracicaba: UNIMEP, 1995.
- SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de & Silva, Eurides Brito da Silva. **Como entender e aplicar a nova LDB – lei 9394/96**. 1.^a ed. São Paulo: Pioneira, 1997.
- STEWART, Thomas A. **Capital intelectual: a nova abordagem competitiva das empresas**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- TOBIAS J. A. **História da Educação Brasileira**. São Paulo: IBRASA, 1986.
- TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. A pesquisa qualitativa em Educação. São Paulo: Atlas, 1987.
- UNESCO. **Documento para a política de mudança e desenvolvimento no ensino superior**. Brasília: Educação brasileira, 17 (34): 153-221, 1995.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Relatório 1988/92**. Florianópolis, UFSC, 1992.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Relatório Anual. 1990**. Florianópolis, UFSC, 1991.
- VAHL, Teodoro R. Algumas reflexões sobre a política de educação superior no Brasil, in: **Liderança e Administração na universidade**. Florianópolis: Imprensa Universitária, 1986.
- _____. **Alternativas de financiamento para o ensino superior**. ed. Brasileira, v. 15. N. 31, p.147-167, jul./dez. 1993.
- WOLYNEC, Eliza. Avaliação Institucional nas Universidades brasileiras. In: **Seminário Internacional de Administração Universitária**, 3, 1993, Natal. Anais..., UFRN, 1993.