

**A EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO DO SISTEMA PÚBLICO FEDERAL DE ENSINO  
SUPERIOR BRASILEIRO DE 1974 A 1997.**

*The evolution of the financing of the federal higher education brazilian from 1974 to 1997.*

*Paulo Roberto Carvalho de Sousa<sup>1</sup>*

**RESUMO**

O artigo discorre sobre a evolução do financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior Brasileiro no período 1974/1997, analisando seu comportamento em diversos momentos da economia brasileira. Sua tese principal sustenta que a expansão do sistema federal ocorre no espaço das melhorias das condições de financiamento do setor público federal em detrimento de estados e municípios. A metodologia de estudo utilizada foi a análise crítica de estatísticas oficiais, apoiada em estudiosos e críticos do tema e, ainda, em 28 anos de experiência do autor no setor de planejamento de uma instituição federal de ensino superior. Pode-se concluir que o Sistema Público Federal de Ensino Superior vem sofrendo efeitos das mudanças institucionais da regulação e gestão da economia, sendo os principais efeitos negativos, a diminuição dos investimentos de ampliação da infra-estrutura de suporte ao ensino e à pesquisa. A infra-estrutura do ensino público tornou-se inferior à do ensino privado. Mesmo assim, há indicadores de desempenho favoráveis ao sistema, destacando-se a qualificação dos quadros docentes e a ampliação relativa das atividades de pesquisa nos anos 80. Finalmente, observa-se uma prevalência da política econômica sobre a política de educação, componente típico das preocupações de longo prazo, próprias de uma visão de desenvolvimento social.

**Palavras-chave:** Economia, Educação, Ensino público, Financiamento, Investimento.

**ABSTRACT**

This article talks about the evolution of the financing in the federal public system of the Brazilian superior teaching in the period from 1974 to 1997, analyzing its behavior in several moments of the Brazilian economy. Its main thesis assures that the expansion of the federal system occurs in the place of the improvement of the conditions of the financing in the federal public department in opposition to the states and cities. The methodology of the study was the critical analysis of the official statistics, based on the experts and critics of the theme, and, yet, in 28 years of experience of the author in the planning department of a public institution of superior teaching. It can be concluded that the federal public system of superior teaching has suffered the effects of the institutional changing in the controlling and management of the economy, and the main negative effect is the diminishing of the investments for the improvement to support the structure of teaching and research. The infrastructure of the public teaching became smaller than that of the private teaching. Even though, there are indicators of the favorable performance of the system, specially the qualification

---

<sup>1</sup> Mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia. Professor e coordenador do Curso de Ciências Contábeis do ILES/ULBRA, em Itumbiara, Goiás. Contato: paulosousacarvalho@hotmail.com

of the team of professors and the relative improvement of the research activity in the 80's. Finally, economic policy is highly emphasized instead of the educational one, a typical component of the concerns in a long period of time, typical of the social development.

**Keywords:** Economy, Education, Public teaching, Financing, Investment.

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

Ele está dividido em duas seções, a primeira aborda os estímulos e limites impostos ao financiamento do ensino superior público, provocados pela instabilidade da economia brasileira, na qual se identificou as diversas fases da economia e a evolução do Sistema Público Federal do Ensino Superior Brasileiro. Na segunda, analisou-se a evolução do financiamento do Sistema Público Federal do Ensino Superior Brasileiro no período 1974/1997, buscando evidenciar três fases distintas, a primeira fase, a da expansão dos anos 70, a segunda fase, a do contingenciamento dos gastos nos anos 80 e a terceira fase que aponta para um processo de redução dos gastos destinados ao financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior.

### **1. Estímulos e limites ao financiamento do ensino superior público pela instabilidade da economia brasileira**

Há uma significativa aderência da evolução dos gastos públicos federais destinados ao ensino superior e às condições financeiras do setor público federal. Segundo a literatura que aborda a economia brasileira, é possível identificar-se desde os anos 1970 pelo menos três fases: uma fase de expansão da economia que vai até 1980, sendo o auge do período o “Milagre Econômico” (1968-1973); uma segunda fase de contingenciamento dos gastos públicos federais que coincide com os anos 1980 e, finalmente uma fase de transição entre padrões de desenvolvimento que prevaleceu durante os anos 1990 e ainda não finalizada até 2001.

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

O crescimento econômico e os novos mecanismos de geração de receita pública federal, decorrentes da reforma tributária do PAEG, permitiram uma expansão do gasto

em diversas áreas da atuação federal nestas condições, o sistema público federal de ensino superior obteve suas maiores taxas de expansão.

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

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

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

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

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

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

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

De acordo com Baer (1993, p. 84), “[...] a crise se explicitou quando o serviço da dívida externa, numa clara situação de *Ponzi finance*, sofreu restrições de financiamento por parte de credores privados internacionais”. Como o Estado era responsável por aproximadamente 70% do passivo externo acumulado até então, o corte do refinanciamento criou simultaneamente um problema cambial e de financiamento do setor público.

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

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

É importante observar que na segunda metade dos anos 1980 houve uma sucessão de pacotes e planos de estabilização da economia, todos eles contendo medidas de limitação do gasto público. Evidentemente, isto se relaciona a um determinado diagnóstico da instabilidade da moeda, que chegou a apresentar índices inflacionários superiores a 2.000% ao ano (1990). O fato de o sistema público federal continuar crescendo atesta a prioridade conferida pelos governos ao ensino superior público.

A terceira fase iniciou-se nos anos 1990 e ainda estava em curso até 2001, em razão das diversas propostas de mudança da legislação feitas pelo Governo, analisadas pelo Congresso Nacional. Duas são as características básicas desta fase. Em primeiro lugar, o diagnóstico de que o modelo de desenvolvimento brasileiro que prevaleceu até o final dos anos 1980 estava esgotado, impondo ações transformadoras por parte do Governo. Em segundo lugar, uma aceitação da agenda sugerida pelas agências multilaterais para a condução das economias dos países capitalistas, particularmente os países em desenvolvimento, com economias dependentes de recursos externos de financiamento e divisas, agenda que ficou conhecida como “Consenso de Washington”.

As recomendações podem ser sintetizadas da seguinte forma<sup>2</sup>.

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

---

<sup>2</sup> Síntese elaborada a partir do artigo de WILLIAMSON (1997 p. 60-61).

- b) **Prioridades no gasto público** - Gasto deve ser redirecionado de áreas politicamente sensíveis - as quais tipicamente recebem mais recursos do que o seu retorno justifica tais como Administração, Defesa, subsídios indiscriminados, e “elefantes brancos” - para campos negligenciados com alto retorno econômico e com potencial para melhorar a distribuição de renda, como saúde preventiva, educação básica e infra-estrutura;
- c) **Reforma tarifária** – a reforma de taxas envolve uma ampliação da base tarifária e corte dos percentuais marginais de taxas. O objetivo é precisar incentivos e melhorar a equidade horizontal sem diminuir a progressividade já conseguida. Melhorar a administração da taxa (incluindo a taxa sobre a renda auferida por aplicações externas. O chamado “flight capital” é um importante aspecto de aumento da base no contexto da América Latina;
- d) **Liberalização financeira** - O objetivo final da liberalização financeira é uma determinação dos juros pelo mercado, porém a experiência mostrou que, sob condições de uma ausência crônica de confiança, as taxas determinadas pelo mercado podem ser tão altas e comprometer a solvência de empresas produtivas e governo. Sob essas circunstâncias, um objetivo sensível intermediário é a abolição de taxas de juros preferenciais para tomadores privilegiados e o alcance de uma taxa de juros positiva moderada;
- e) **Taxas de câmbio** - Países precisam unificar (pelo menos para transações comerciais) o conjunto das taxas de câmbio a um nível suficientemente competitivo a induzir um crescimento rápido em exportações não-tradicionais e gerenciáveis de tal forma a garantir aos exportadores que a competitividade assim conseguida seja mantida no futuro;
- f) **Liberalização comercial** - Restrições quantitativas de comércio devem ser rapidamente substituídas por tarifas, e essas devem ser progressivamente reduzidas até um nível baixo uniforme em torno de 10% (ou no máximo por volta de 20%). Existe, entretanto, algum desacordo sobre a velocidade de redução das tarifas (com as recomendações girando entre 3 e 10 anos). É recomendável diminuir a velocidade do processo de liberação comercial quando as condições macroeconômicas são adversas (recessão e déficit em transações correntes);
- g) **Investimento Direto Externo** - Barreiras impedindo a entrada de firmas estrangeiras devem ser abolidas. Firms estrangeiras e nacionais devem ser livres para competir em termos iguais;
- h) **Privatização** - Empresas estatais devem ser privatizadas;
- i) **Desregulamento** - Governos devem abolir regulamentações que impeçam a entrada de novas firmas ou que restrinjam a competição, e depois devem assegurar que todas as regulamentações sejam justificadas por tal critério incluindo segurança, proteção ambiental, ou uma supervisão prudente das instituições financeiras.
- j) **Direitos de Propriedade** - O sistema legal deve permitir uma segurança para direitos de propriedade, sem custos excessivos, e deve fazer valer esses direitos ao setor informal.

Os efeitos da adoção desta agenda para a política econômica brasileira foram

bastante significativos e estão bem analisados nos trabalhos de Tavares e Fiori (1993), Nogueira Batista Jr (1996), Coutinho (1995), Belluzzo (1997), Cano (1993; 2000), e Tavares (1995), apenas para destacar alguns deles, contando ainda com lados atualizados da CEPAL e de organizações independentes, como SOBEET - Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica<sup>3</sup>, o que exige-se de um detalhamento maior.

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

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

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

A partir de 1991, o sistema federal de ensino superior passou a contabilizar nos cálculos de seus gastos com pessoal as despesas com inativos, que até 1990 eram apropriadas pela previdência social. Esta apropriação é decisiva na análise do comportamento da despesa com o sistema público federal porque o total dos recursos aplicados no ensino superior apresenta crescimento a partir daí sem que haja efetivamente maior disponibilidade nos itens responsáveis pelo funcionamento das instituições. Além disto, excetuando-se o breve período do Governo Itamar Franco, há perdas salariais importantes que acabam influenciando o orçamento total do sistema<sup>4</sup>.

Desses dois aspectos, estamos apenas tratando dos gastos com inativos. Mas mesmo assim, percebe-se claramente que as perdas salariais a partir de 1994 são muito mais

---

<sup>3</sup> Esta última, sediada em São Paulo, vem publicando livros, sob a organização de Antônio Corrêa de Lacerda (org.) 2000, *Desnacionalização - Mitos, Riscos e Desafios*. São Paulo: Contexto), com capítulos relevantes sobre este tema e que podem ser considerados como formulações identificadas com os autores citados.

<sup>4</sup> Não se trata de um processo específico desta fase. Na verdade, a perspectiva de leis salariais de mediação das relações capital-trabalho vêm desde os anos 1960. Ocorre que com o Plano Real há uma mudança importante de regime salarial, passando a prevalecer a livre negociação, que no caso do setor público tem implicado em congelamento de salários.

expressivas, quando são excluídos da análise os gastos com inativos. Por exemplo, em 1994 o gasto total com pessoal - a massa salarial das IFES - foi da ordem de US\$ 2.637 milhões, sendo que os gastos com inativos foram de US\$ 773 milhões, correspondendo a 29,3% do total dos gastos com pessoal. Comparando-se com os gastos de 1989 e abstraindo-se as variações do número de trabalhadores vinculados, a perda real chega a 50%.

A opção pelo controle do gasto e o privilégio ao serviço da dívida podem ser percebidos pela dimensão dos gastos com juros em relação ao gasto total do governo federal no ano de 1995. As tabelas 3.1 e 3.2 mostram claramente que a atual política econômica tem dado prioridade ao pagamento do serviço da dívida em detrimento dos programas sociais, como podemos verificar através dos dados da tabela ao mostrar que o serviço da dívida representou 65,32% de todos os gastos do Governo, sendo que os investimentos representaram apenas 2,32%.

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

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/SIAFI

Elaboração: IPEA/Coordenação Geral de Finanças Públicas

Sintetizando, do nosso ponto de vista, na década de 1990, o financiamento do sistema público federal de ensino superior sofreu os impactos das reformas econômicas de cunho neoliberal e que tinham por princípio a redução do Estado e a contenção dos gastos públicos a fim de permitir um orçamento equilibrado. Pode-se verificar que no período 1989/1997 os gastos com Pessoal tiveram uma taxa de crescimento negativa 3,8% ao ano, considerando como gastos do sistema público federal de ensino superior, os gastos com inativos, que se forem desprezados, determinam uma redução bem maior, por volta de 5% ao ano.

Atente-se agora para o detalhamento dos dados de financiamento desta fase, tratando da evolução do financiamento do sistema federal de ensino superior brasileiro.

## 2. A evolução do financiamento do sistema federal de ensino superior brasileiro

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

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

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

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

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

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

A contenção da despesa pública e a recessão da economia impostas pelas exigências estabelecidas pelos organismos financeiros internacionais e que permanecem hoje, por si só provocaram impactos no Financiamento do Sistema Público Federal de Ensino Superior, inclusive com redução de investimentos, principalmente na primeira metade da década de 1980.

A década de 1990 é marcada por uma preocupação em relação ao tamanho do Estado. Nesse sentido, o Governo Federal buscou reduzir a participação do Estado, efetivando a privatização de várias empresas estatais.

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

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

É importante salientar que a partir de 1990, as discussões sobre o déficit público mudaram substancialmente de conteúdo dando ênfase ao papel do ajuste fiscal para a manutenção de uma política de estabilização bem sucedida. Isto se deve a duas razões principais, sendo a primeira, o aumento da qualidade dos mecanismos de controle das contas do governo federal. Com a consolidação do Sistema de Administração Financeira Integrada (SIAFI) em 1989, foram eliminadas várias dificuldades técnicas de mensuração



nas contas públicas. A segunda salienta que a partir de resultados operacionais favoráveis do déficit público, obtidos em 1990 e 1991, tornou-se visível que a manutenção desses resultados por períodos mais longos era necessária para o êxito de uma política de estabilização.

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

Analisando os dados da tabela 3.2, a seguir apresentada, verifica-se que no período 1974/1997, os gastos com pessoal cresceram 129,9%, o que corresponde a uma taxa de crescimento de 15% ao ano. Embora para o leigo esta taxa de crescimento possa ser considerada muito alta, é bom salientar que neste período se consolidou Sistema Federal de Ensino-Superior.

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

- a) crescimento de 51,4% no número de docentes, passando de 26.524 docentes em 1974, para 40.158 docentes em 1979;
- b) crescimento significativo da carga horária contratada no período, reflexo da implantação do Programa CONCRETIDE<sup>5</sup>, que possibilitou a contratação de docentes por tempo integral. No período 1974/1979, o número de docentes contratados neste regime de trabalho teve um aumento de 276,9%, passando de 6.427 para 24.022 docentes contratados em regime de 40 horas e dedicação exclusiva;
- c) melhoria da qualificação do corpo docente apresentando um crescimento de 208,4% no número de meses e doutores.

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

Pode-se observar que neste período alguns fatos contribuíram para a evolução dos gastos com pessoal. Dentre eles, os mais importantes foram:

---

<sup>5</sup> O Programa CONCRETIDE foi criado em 1969, através do decreto n° 64.086/69 e veio regulamentar o novo regime de trabalho dos docentes, tendo início em 1970, com a criação da CONCRETIDE (Comissão Coordenadora do Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva), que funcionava em nível do Ministério da educação aprovando o ingresso dos docentes no novo regime de trabalho. O decreto também estabeleceu a criação de uma comissão no âmbito das universidades para estudar e propor o enquadramento dos docentes no Programa CONDREITE. Foi criada então a COOPERDITE (Comissão Permanente do Regime do Tempo Integral e Dedicção Exclusiva), que analisava os pedidos de mudança do regime dos docentes dentro da instituição, aprovada o plano da instituição e encaminhava à CONCRETIDE para análise e aprovação.

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

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

Com relação à década de 90 as despesas com pessoal, em termos reais, apresentam uma redução de 0,5% ao ano no período 1989/1997. Ao excluir os gastos com inativos, verifica-se uma redução no gastos de 6,0% ao ano, provocada pela política de arrocho salarial acentuada principalmente a partir de 1993.

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

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

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

Em 1992 os gastos com inativos absorviam 9,6% dos gastos com pessoal; em 1993 estes gastos passaram para 23,8%, verificando-se um crescimento da ordem de 14,2%. Os dados da tabela 3.3 demonstram que no período 1994/1997 os gastos com inativos se estabilizaram em torno de 30% em relação ao total das despesas com pessoal.

Diante desse quadro, constata-se que a despesa com inativos teve um impacto violento sobre o total dos dispêndios com pessoal a partir de 1993, o que demonstra claramente, que neste período se efetivou uma redução do financiamento do ensino superior

TABELA 2				
EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL				
1974/1997				
Ano	Despesa executada a preços de 1989	Despesa executada Dólar médio 1989 em US\$ milhões	Variação % relação ao ano anterior	Índice 1989 =100
1974	1.822.420,30	644,88	0,0	17,089
1975	2.459.681,20	870,38	35,0	23,05
1976	3.328.889,90	1.177,95	35,3	31,20
1977	3.462.230,20	1.225,13	4,0	32,45
1978	4.014.189,10	1.420,45	15,9	37,62
1979	4.189.731,50	1.482,57	4,4	39,26
1980	4.251.152,90	1.504,30	1,5	39,84
1981	4.519.641,50	1.599,31	6,3	42,36
1982	5.368.063,60	1.899,53	18,8	50,31
1983	4.391.778,60	1.554,06	-18,2	41,16
1984	3.864.817,20	1.367,59	-12,0	36,22
1985	5.102.592,10	1.805,59	32,0	47,82
1986	5.552.455,70	1.964,78	8,8	52,04
1987	7.654.918,00	2.708,75	37,9	71,71
1988	9.342.728,60	3.305,99	22,0	87,56
1989	10.670.542,40	3.775,85	14,2	100,00
1990	7.317.638,40	2.589,40	-31,4	68,58
1991	5.636.798,00	1.994,62	-23,0	52,83
1992	4.865.689,00	1.721,76	-13,7	45,60
1993	6.086.525,90	2.153,76	25,1	57,04
1994	7.450.936,08	2.636,57	22,4	69,83
1995	8.254.529,01	2.920,92	10,8	77,36
1996	7.558.926,06	2.674,78	-8,4	70,84
1997	7.229.290,84	2.558,14	-4,4	67,75

TABELA 3				
EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL- INATIVOS				
1994/ 1997				
( A preços de 1997; em R\$ 1.000,00)				
ANO	ATIVOS	INATIVOS	TOTAL	% INATIVOS/ TOTAL LDE FOLHA
1994	3.391.374,70	1.406.612,90	4.797.987,60	29,32
1995	3..849.294,70	1.163.660,80	5.314.955,50	27,58
1996	3.411.944,70	1.455.123,50	4.867.068,20	29,90
1997	3.174.607,90	1.480.312,60	4.645.920,50	31,80

Fonte: Dados do MEC

O **Gráfico 1** nos dá uma visão da participação dos gastos com inativos no período de 1994/1997 em pontos percentuais, verificando-se neste período, um crescimento de 8,5%.

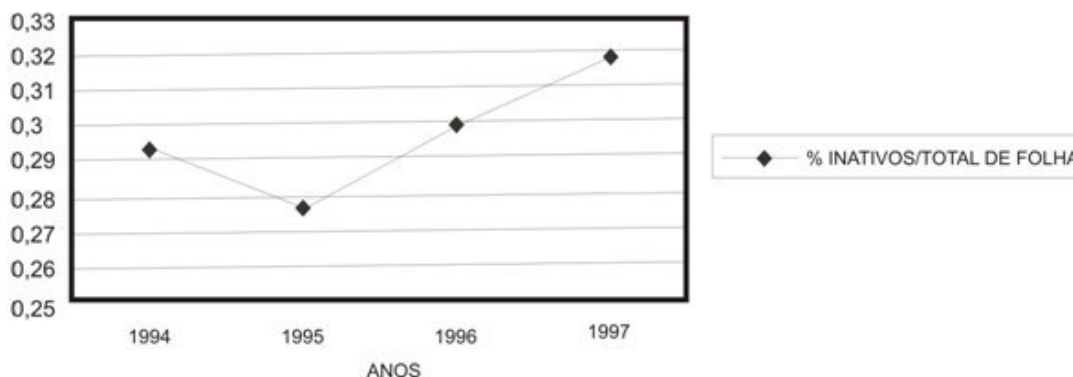


Gráfico 1 – Evolução dos gastos com pessoal – inativos (1994-7)

A evolução dos gastos com outros custeios e capital no período 1974 / 1997 foi de 93,2%, apresentando uma taxa de crescimento de 3,6% ano, constatando-se que as despesas com outros custeios e capital não cresceram no mesmo ritmo dos gastos de pessoal. No período 1974/1979, os gastos do tesouro com outros custeios e capital permaneceram no mesmo patamar de 1974, mas por outro lado, constata-se que houve no mesmo período o financiamento desses gastos através de outras fontes de recursos, como MEC/BID destinados à construção de campi universitários; MEC/FAS voltados à construção de hospitais de ensino, além de convênios com o Leste Europeu usados para a compra de equipamentos e material permanente. Só em 1974, o aporte destes recursos foi da ordem de US\$ 350.000.000 (trezentos e cinquenta milhões de dólares), praticamente o dobro dos recursos financiados através do tesouro.

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

Com relação ao período 1990/1997, os gastos com outros custeios e capital apresentaram um crescimento de 123,5%, insignificante, tendo em vista que na década de 80, estes gastos não apresentaram crescimento. Os índices demonstram que os gastos com outros custeios não apresentam uma tendência definida de crescimento e que em alguns anos, verifica-se até diminuição de valores. Por outro lado, neste período houve um expressivo crescimento do número de alunos da pós-graduação, da pesquisa, das construções dos campi e do crescimento do número de IFES que se incorporaram ao Sistema Federal. Portanto, verifica-se que esse crescimento não foi correspondido com alocação de recursos por parte do tesouro para financiar a expansão destas atividades.

A fonte do tesouro neste período não foi a mais importante no financiamento dos gastos com outros custeios e capital. Na realidade, o tesouro, muitas vezes por intermédio

de convênios, veio financiar este tipo de despesa através de projetos aprovados pelo SESU e até mesmo via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. A aplicação financeira constituiu outra fonte de financiamento, cujos saldos financeiros dos recursos destinados para pagamento de pessoal eram aplicados no mercado financeiro em período de inflação alta. Estas aplicações possibilitaram a realização de obras, bem como a aquisição de equipamentos e material permanente. Este tipo de geração de receita foi interrompido a partir de 1995, com a centralização da folha de pagamento através do MARE.

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

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

Por outro lado, os exames dos dados referentes ao total dos gastos do tesouro no período 1990/1997 nos mostra que houve uma redução de 1,7% no financiamento, sendo que os gastos com pessoal tiveram uma redução de 1,2% e os gastos com outros custeios apresentaram um decréscimo de 5,3% em relação aos gastos de 1989 / 1997, em que se verifica uma redução de 26% no total do financiamento. O **Gráfico 2** demonstra a evolução do financiamento do Sistema Federal de Ensino Superior no período de 1974 a 1997, custeado com Recursos do Tesouro.

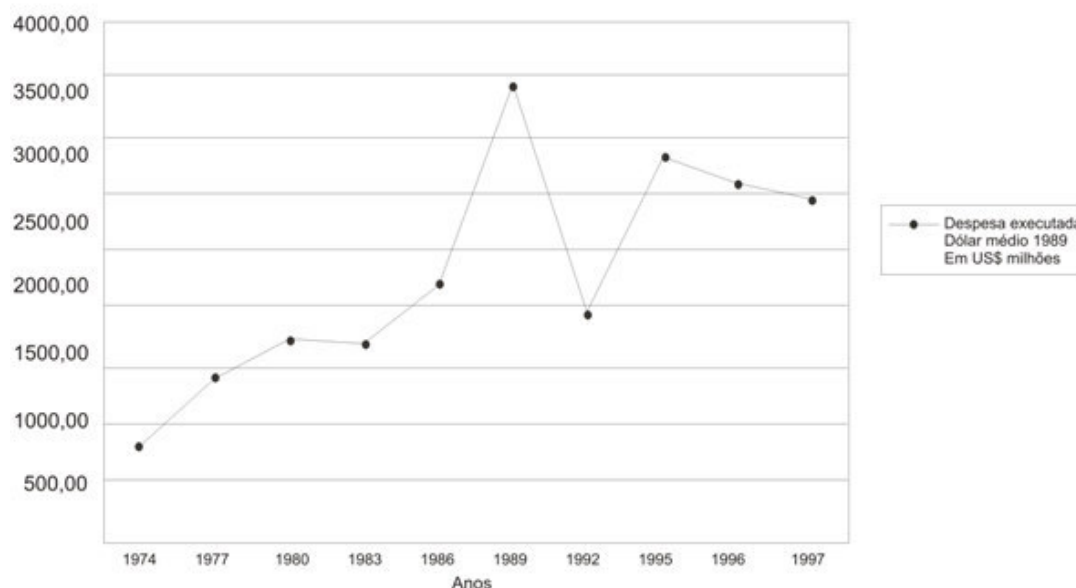


Gráfico 2 – Evolução do financiamento do sistema federal de ensino superior – Recursos do Tesouro Nacional

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

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

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

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

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

### **Considerações finais**

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

Os dados apresentados no presente artigo confirmam que, no período de 1974 a 1989, os recursos federais aplicados ao ensino superior cresceram significativamente, diminuindo a partir daí. Como os recursos federais são responsáveis pela quase totalidade

do financiamento do sistema federal de ensino superior, a diminuição teve o efeito de sustar imediatamente a expansão do sistema. A comparação entre os montantes dos recursos aplicados em 1997 e 1989 mostra uma redução de 26%.

O detalhamento da aplicação dos recursos públicos federais no sistema mostra que 90% deles são destinados ao gasto com Pessoal, ficando o restante para outros Custeios e Capital. Tomando os extremos da série de dados do período de 1974 a 1989, há um crescimento real das despesas com pessoal da ordem de 486%. Essa comparação é expressiva, sobretudo ao se considerar que as sucessivas leis salariais do período afetam negativamente este tipo de gasto.

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

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

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

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

Por outro lado, constata-se que os recursos de outras fontes de financiamento que não a orçamentária tornaram-se as principais no financiamento, na manutenção e nos investimentos do sistema. Dentre essas fontes, destacam-se os convênios no âmbito do MEC, realizados pela Secretaria de Ensino Superior - SESU e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - MEC/BID, MEC/FAS, bem como convênios com

países do leste europeu para viabilizar a compra de equipamentos. Além disto, na década de 80, foram utilizadas receitas financeiras na aplicação de excedentes de saldo da folha de pagamento, como forma de complementação de recursos, o que deixou de ser possível com o processo de estabilização da moeda.

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

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

### Referências

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A Ordem do Progresso*. São Paulo: Editora Campus, 1990.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer *Os Limites Estruturais à Política Econômica Brasileira nos Anos 80/90*, Uberlândia: Edefu, 1994.

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

BAER, Mônica. *O Rumo Perdido: a crise fiscal e financeira do Estado Brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

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

BELLUZZO, L.G.M. Dinheiro e Transfigurações da Riqueza. In TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (org) *Poder e Dinheiro*. 2ª. Ed. Petrópolis: Vozes, 1997, p 151-194.



CANO, W. Para uma política de resgate do Brasil na década de 90. **Economia e Sociedade**, São Paulo, n. 2, agosto, 1993.

CANO, W. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

COUTINHO, L. Nota sobre a natureza da globalização. In: *Economia e Sociedade*, São Paulo, n. 4, junho, p. 21-26, 1995.

CRUZ, PAULO ROBERTO DAVIDOFF CHAGAS. *Dívida Externa e Política Econômica - a experiência brasileira dos anos 70*. São Paulo: Editora BRASILIENSE, 1986.

GOLDENSTEIN, LÍDIA. *Repensando a Dependência*. São Paulo, Editora PAZ E TERRA, 1982.

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

TAVARES, L. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. UNICAMP, Campinas, 1995.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *(Des)Ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

*Recebido em setembro de 2009*

*Aprovado em dezembro de 2009*