

SUBSÍDIOS PARA O DEBATE SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Jorge Abrahão de Castro *

Paulo Roberto Corbucci**

A questão do financiamento é um dos elementos-chave quando se pretende formular e implementar qualquer política pública, uma vez que determina limites para os graus de cobertura e qualidade de bens e serviços a ser oferecidos. Para o estudo de tal questão, nunca é demais lembrar que seu desenho estará condicionado, em cada momento histórico, à existência de marcos jurídicos institucionais que definem princípios, determinam normas de convivência entre entes federados e suas competências, além de estabelecer limites para a relação público-privada, entre outros. É a partir da compreensão da complexidade de tal questão que se pretende desenvolver algumas reflexões sobre o atual debate a respeito do financiamento da educação superior no Brasil.

De início, cabe lembrar que a Constituição Federal determina que compete à União a manutenção de suas instituições de ensino superior, enquanto estados e municípios devem responder pela oferta da educação básica. Tal determinação deve-se, entre outras razões, à complexidade e ao maior custo daquele nível do ensino.

Conforme dados apresentados por Almeida,¹ relativos a 1999, as despesas com educação no Brasil seriam equivalentes a 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo que à educação superior corresponderia apenas 0,9% do PIB. Aproximadamente dois terços dos dispêndios com esse nível do ensino estariam a cargo da União.

Nos últimos anos, a incapacidade do poder público federal de ampliar os gastos em educação,² em grande medida em decorrência do processo de ajuste fiscal, fez que não se conseguisse atender plenamente à crescente demanda por educação superior. Tal processo de enfraquecimento do setor público federal foi um dos elementos centrais para a forte expansão na oferta de vagas e o aumento das matrículas no setor privado, favorecidos por certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos para a criação de cursos e instituições, a ponto de ampliar consideravelmente a relação entre a disponibilidade de vagas e a capacidade de o público-alvo preenchê-la. Outra implicação desse enfraquecimento relativo do papel desempenhado pela União

* Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea e professor do Departamento de Contabilidade da Universidade de Brasília (UnB).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

1. Almeida, I. C. de. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, DF, v. 82, n. 200/201/202, p.137-198, jan./dez. 2001.

2. Em trabalho recente, Jorge Abrahão de Castro mostra que o Ministério da Educação sofreu perda relativa de recursos, no período de 1995 a 2002. Um orçamento executado correspondente a 1,44 % do PIB, em 1995, decresceu para 1,26%, em 2002 (Castro, J. A. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. Brasília: Ipea, 2004. (mimeo).

refere-se à ampliação da participação dos estados, sobretudo daqueles de maior expressão econômica, e de alguns municípios, na oferta desse nível de ensino.³

O gasto *per capita* na educação superior, em qualquer país do mundo, é sempre maior que aquele despendido com a educação básica. No caso brasileiro, tal diferença torna-se bastante acentuada pelo fato de que o que se gasta com a educação básica é insuficiente para se ter um ensino de qualidade. Desse modo, quando se compara esse gasto *per capita* com os dispêndios médios na educação superior, a inferência (precipitada) a que se chega é a de que o gasto com a educação superior, no Brasil, é exorbitante e, mais que isso, incompatível com as condições sociais brasileiras. No entanto, o fato de promissores cientistas nativos, cuja formação consumiu recursos do erário público, migrarem para instituições universitárias e de pesquisa no exterior, não é referido como o investimento mais descabido, na medida em que significa, no mínimo, a transferência de recursos para os países ricos. Em grande medida, isso deve-se ao fato de que os investimentos em Ciência e Tecnologia (C&T), no Brasil, são insuficientes para assegurar a permanência desses pesquisadores, os quais são atraídos pelas melhores condições de trabalho existentes em países que concedem à C&T sua devida importância para o desenvolvimento e a soberania nacionais.

Reforçando o entendimento de que o problema do financiamento da educação brasileira não reside no fato de o gasto com a educação superior ser excessivo, e sim que os investimentos na educação básica é que são insuficientes, Almeida (2001) apresenta dados acerca dos países da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), por intermédio dos quais se observa que a relação entre o gasto com a educação básica e o da educação superior é de 1 para 3 (respectivamente, R\$ 3.637 e R\$ 9.823). No Brasil, tal relação é de 1 para 14 (R\$ 691 no ensino fundamental e R\$ 9.756 na educação superior).

A diferença entre o que se gasta, em valores *per capita*, com a educação básica e a superior, é em parte graças às naturezas diferenciadas das funções desempenhadas pelas instituições que ofertam esse nível de ensino, o que justifica em grande medida o seu custo também diferenciado.⁴

A análise do argumento que defende a transferência de recursos destinados ao financiamento da educação superior pública em favor da educação básica indica dois problemas cruciais. O primeiro, e talvez o mais trágico, consiste no inevitável desmantelamento de um sistema que, além de ofertar um ensino de melhor qualidade,

3. De acordo com dados do Censo da Educação Superior do Inep/MEC, o crescimento das matrículas no ensino de graduação nas IES estaduais, no período de 1990-2002, foi de 114%, ou seja, bastante superior ao das Ifes (72%). Desse modo, cerca de 50% das matrículas no setor público, nesse último ano (2002), estavam concentrados na esfera estadual e municipal.

4. "A experiência internacional mostra – e o caso brasileiro não se constitui numa exceção – que dificilmente uma universidade que tenha padrão de qualidade na graduação, pesquisa, pós-graduação *stricto sensu* e extensão pode se custear, apenas, com a cobrança de mensalidades. Geralmente, existem recursos públicos e de outras fontes privadas que complementam o montante necessário à manutenção de um corpo docente titulado e dedicado, assim como de funcionários preparados." (Schwartzman, J. Financiamento do ensino superior particular. Revista Estudos, n. 27, Brasília, DF, 2000).

ainda é o que possibilita maiores chances de ingresso aos mais pobres.⁵ Tal desmantelamento traria prejuízos incalculáveis para o desenvolvimento científico-tecnológico, na medida em que essa área desenvolve-se predominantemente no âmbito das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas. Com isso, tal função estratégica em prol do desenvolvimento e da soberania nacionais dificilmente poderia ser assumida pelo setor privado, a não ser por intermédio de transferências e(ou) subsídios governamentais. Impactos negativos também seriam sentidos na Extensão Universitária, principalmente em relação aos serviços prestados, pelos hospitais vinculados às IES, à população mais necessitada. O segundo problema refere-se ao adicional de recursos que tal relocação incorporaria à educação básica. Mesmo que fossem integralmente canalizados para esse nível do ensino, ainda assim seriam insuficientes para assegurar as melhorias que se fazem necessárias, sobretudo se o montante limita-se ao que o Ministério da Educação destina, atualmente, à manutenção das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), o equivalente a 0,6% do PIB, em 2003. De acordo com estimativas apresentadas no relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação, caso se queiram cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), os gastos com a educação básica deverão elevar-se do patamar de 3,33% do PIB, em 2003, para 6,52%, em 2011. Portanto, a relação custo-benefício de um eventual desmantelamento das Ifes não apenas traria prejuízos incomensuráveis para o país, como também não resolveria o problema que afeta a educação básica.

Uma das premissas que respaldam o argumento de que os gastos públicos com a educação superior são regressivos, na medida em que estariam transferindo recursos para os mais ricos, é a de que ao se reduzirem os recursos para tal nível do ensino, democratizar-se-ia o sistema educacional como um todo. No entanto, esse presumido caráter regressivo dos gastos públicos com a educação superior deveria ser analisado à luz do perverso processo discriminatório que se inicia antes mesmo do início da escolarização obrigatória, a começar pelo fato de que grande parte das crianças brasileiras não teve e ainda não tem acesso à educação infantil – a taxa de escolarização líquida nessa fase do processo educacional corresponde a apenas 31,2% da população na faixa etária de zero a seis anos. Portanto, parcela majoritária da população já ingressa no ensino fundamental em desvantagem, quando comparada àqueles que são beneficiados, no mínimo, pela formação em nível pré-escolar. Além disso, um conjunto de outros fatores contribui para que mais de um terço daqueles que ingressam na primeira série do ensino fundamental não consigam concluí-lo.

A perversidade desse processo não pára por aí. Boa parte dos que conseguem transpor os obstáculos de toda ordem, para concluir a 8ª série do ensino fundamental, o faz em um ritmo aquém do desejado, de modo que tal conquista só se consuma aos dezoito anos de idade ou mais. Portanto, para muitos daqueles que ainda não ingressaram no mercado de trabalho, esse momento transforma-se em um divisor de águas

5. De acordo com Simon Schwartzmann, em artigo publicado no Jornal O Estado de S. Paulo, em 9/9/2003, 50,0% dos estudantes das IES privadas pertencem aos 10,0% mais ricos, enquanto nas instituições públicas tal índice é de 34,4%. Por sua vez, somente 5,4% dos estudantes das IES privadas provêm dos 50,0% mais pobres, enquanto nas IES públicas o percentual é de 11,7%. Dados obtidos por ocasião da realização do Provão 2003 corroboram os resultados desse estudo: o percentual de estudantes participantes desse exame provenientes de famílias com renda mensal de até três salários mínimos foi de 26,5% nas IES públicas e de 12,9% nas privadas. Por sua vez, os estudantes oriundos de famílias com renda mensal superior a vinte salários mínimos era de 12,6% nas instituições públicas e de 18,0% nas IES privadas.

intransponível, o que faz elevar substancialmente a taxa de evasão escolar.⁶ Para aqueles que conseguem conciliar a jornada de trabalho com o ensino médio noturno, são poucas as chances de uma formação que lhes permita disputar em “igualdade de condições” uma vaga no ensino superior, ainda que em instituições privadas.

Não há dúvida de que boa parte desses obstáculos poderá ser removida por intermédio de políticas educacionais que impliquem maior aporte de recursos financeiros aos sistemas públicos de ensino, no intuito de promover a expansão e a melhoria de qualidade da educação básica. Porém, tratar a questão educacional sob a ótica de que os níveis de ensino devem competir entre si, em face de uma escassa disponibilidade de recursos e, mais que isso, como se não houvesse interdependência entre estes, compromete a própria efetividade do processo educacional diante do desafio de promover a inclusão social de parcela considerável da população brasileira.

Não é lógico, e nem lícito, defender a qualidade da educação básica sem a defesa de uma educação superior também de qualidade, na medida em que, por exemplo, um dos fatores decisivos para se obter a qualidade da primeira refere-se ao tipo de profissional que irá atuar nesse nível do ensino. Para tornar-se técnica e politicamente capacitado para esse fim, tal profissional deverá ter uma sólida formação, a qual constitui tarefa indelegável da educação em nível superior. Do mesmo modo, torna-se incoerente defender que o país ingresse na chamada sociedade do conhecimento, até mesmo tendo-se como meta de governo o aumento dos gastos em Ciência & Tecnologia, ao mesmo tempo em que se afirma que são demasiados os dispêndios governamentais com as IES públicas – justamente onde é gerada a maior e mais relevante produção científica nacional, e nas quais é formada a esmagadora maioria dos pesquisadores brasileiros.⁷

Por outro lado, o argumento de que os gastos do poder público com a educação superior são excessivos tem sido baseado parcialmente em dados que não foram devidamente qualificados. Por exemplo: quando se obtém o gasto médio por estudante nas instituições federais, mediante a divisão dos dispêndios do Ministério da Educação (MEC) com a educação superior pelo total de estudantes de graduação matriculados nessas instituições, escamoteia-se a complexidade de serviços e produtos oferecidos pelas Ifes à sociedade. Além disso, as obrigações previdenciárias têm sido incluídas nesses gastos, como se delas dependessem os serviços e os produtos que estão sendo ofertados naquele momento. Quando se eliminam tais despesas, assim como as sentenças judiciais que se referem a passivos trabalhistas, e se faz uma ponderação do alunado atendido pelas Ifes (educação básica, ensino de graduação e pós-graduação *stricto sensu*), verifica-se que o gasto *per capita* nessas instituições é bastante heterogêneo. Conforme mostra pesquisa realizada no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea),⁸ esse gasto médio por aluno, para o conjunto das universidades federais, em 1997, situava-se em R\$ 8,4 mil, valor equivalente a 160% da renda *per capita* brasileira naquele ano. No entanto, nas universidades que ofertavam apenas cursos em nível de graduação e que não mantinham hospitais uni-

6. A taxa de escolarização líquida da população de quinze a dezessete anos, nesse nível do ensino, é de cerca de 37%.

7. Em 2002, cerca de 81% dos mestrandos e 91% dos doutorandos estavam matriculados nas IES públicas.

8. Corbucci, Paulo Roberto. As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 752).

versitários, o gasto por aluno não ultrapassava R\$ 4,0 mil. Esse dado coloca por terra o argumento que qualifica de ineficientes as IES públicas, na medida em que o gasto por aluno em uma dessas instituições que se limitam à oferta de ensino de graduação não difere do que é despendido por alunos matriculados em instituições privadas com perfil semelhante.

De acordo com estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep),⁹ os gastos estimados das três esferas públicas com a educação superior, em 1999, somaram cerca de R\$ 8,8 bilhões. Nesse mesmo ano, havia mais de 1,5 milhão de estudantes de graduação matriculados em instituições privadas. Utilizando-se como parâmetro um gasto mensal *per capita* de R\$ 315,¹⁰ estima-se que, naquele ano, os dispêndios privados tenham atingido a cifra aproximada de R\$ 5,8 bilhões. Com base nessas estimativas, a participação do poder público no financiamento da educação correspondia, em 1999, a cerca de 60% do total. Considerando-se que, nos últimos anos, o crescimento das matrículas no setor privado tem sido substancialmente maior que o da esfera pública, e que os gastos governamentais com a educação superior não foram ampliados, pode-se afirmar que atualmente a iniciativa privada já responde por mais de 50% dos recursos disponíveis a essa área, o que corresponde a uma forte retração da participação do poder público no financiamento da educação superior brasileira.¹¹

Tendência distinta da que foi constatada anteriormente observa-se nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).¹² Em média, cerca de 78% dos gastos realizados, em 2000, pelos membros dessa organização provinham do poder público. Até mesmo países reconhecidamente mais pobres, como México e Turquia, registravam índices acima desse valor médio.

Portanto, a experiência desses países considerados exitosos, em termos de desenvolvimento socioeconômico, sugere que a participação do poder público no financiamento da educação superior deve ser preponderante. Por sua vez, a opção assumida pela última gestão governamental, de atribuir ao setor privado a tarefa de atender, de forma predominante, a demanda por educação superior, já tem dado mostras de seus limites. Apesar de o crescimento das matrículas nos cursos de graduação ter sido expressivo nos últimos anos, também tem crescido o percentual de vagas não-preenchidas. Ao mesmo tempo, os índices de inadimplência dos estudantes matriculados nas instituições privadas tornaram-se preocupantes.

9. Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, DF, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-135, jan./dez. 2001.

10. Esse valor, atualizado pelo IGP-DI para o ano de 1999, corresponde ao valor médio das mensalidades apresentado por Schwartzman (2000). Este autor afirma que "(...) a mensalidade média de 571 instituições particulares era, em 1998, de 264 reais, valor inferior ao de vários cursos de segundo grau. Note-se, ainda, que nesta média estão incluídos cursos tradicionalmente mais caros, como os de Odontologia, Medicina e Veterinária. Pode-se inferir, portanto, que muitos dos cursos oferecidos por instituições particulares apresentam baixos padrões de qualidade, por trabalharem com mensalidades que não permitem uma adequada remuneração de seus professores e nem a manutenção de instalações apropriadas, tais como laboratórios e bibliotecas. Por outro lado, já começam a surgir estabelecimentos que procuram atender à demanda das classes de renda mais elevadas e que cobram mensalidades bem superiores à média nacional".

11. Considerando o gasto mensal per capita de R\$ 530 (atualização para janeiro de 2004, do valor de 1998, pelo IGP-DI) e um efetivo de mais de 2,4 milhões de estudantes matriculados, os gastos do setor privado somariam R\$ 15,3 bilhões, em 2003. No setor público, o gasto atualizado estimado, para 2003, seria de R\$14,8 bilhões.

12. OCDE. Principaux indicateurs économiques, nov. 2003.

Mantidas essas tendências, tornar-se-á de difícil consecução o atendimento da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), de matricular 30% da população de 18 a 24 anos no ensino de graduação, até 2011. Para se atingir tal meta, assim como várias outras contidas naquele dispositivo legal, faz-se necessário, além do crescimento econômico almejado por todos, um conjunto de medidas de políticas públicas, entre as quais uma reestruturação do sistema tributário nacional que favoreça o crescimento econômico e, conseqüentemente, a ampliação dos investimentos do setor público na área educacional, bem como que promova a redistribuição indireta da renda, o que também permitiria a uma parcela da população ampliar sua capacidade de gastos com a educação.

Ao mesmo tempo em que se ressaltam as razões que levam a crer que o poder público não deveria abrir mão de sua responsabilidade diante do financiamento da educação superior, no Brasil, acredita-se que as IES públicas têm diante de si o desafio de consolidarem-se de fato como “*res pública*”, mediante o fortalecimento do compromisso maior de servir à sociedade. Nesse sentido, torna-se imprescindível a implementação de um contínuo e profundo processo de avaliação que, além de favorecer o seu repensar institucional, também constitua uma das formas de prestar contas à sociedade.

