



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL – UMA
CONTRIBUIÇÃO COM BASE NA EXPERIÊNCIA DA UNICAMP

Leonardo Velasco Rondon

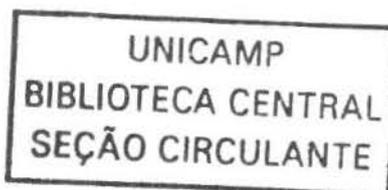
Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da UNICAMP
para obtenção do título de Mestre em
Ciências Econômicas, sob a orientação
do Prof. Dr. Mario Ferreira Presser.

*Este exemplar corresponde ao original da
dissertação defendida por Leonardo
Velasco Rondon em 14/10/2002 e
orientada pelo Prof. Dr. Mario Ferreira
Presser.*

CPG, 14/10/2002

A handwritten signature in black ink, appearing to be "CPG", written over a horizontal line.

Campinas, 2002



UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	T/UNICAMP R668f
V	EX
TOMBO BC/	52076
PROC.	16.124103
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	12/02/03
Nº CPD	

CM00178017-2

03 10 276 226

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

R668f

Rondon, Leonardo Velasco.

Financiamento do ensino superior no Brasil : uma contribuição com base na experiência da Unicamp: Leonardo Velasco Rondon. -- Campinas, SP : [s.n.], 2002.

Orientador: Mario Ferreira Presser.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Ensino superior – Financiamento. 2. Universidade Estadual de Campinas. I. Presser, Mario Ferreira. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

às minhas almas gêmeas

SUMÁRIO

<i>Apresentação.....</i>	<i>1</i>
<i>Introdução.....</i>	<i>5</i>
<i>Capítulo 1. BID, Banco Mundial, Unesco e o Financiamento do Ensino Superior</i>	
1.1 <i>Os pontos de vista do BID e do Banco Mundial.....</i>	<i>9</i>
1.2 <i>A contribuição da Unesco.....</i>	<i>31</i>
1.3 <i>Uma breve análise das posições da Unesco, do BID e do Banco Mundial...38</i>	
<i>Capítulo 2. O atual estágio do debate no Brasil sobre financiamento do Ensino Superior.....</i>	<i>51</i>
<i>Capítulo 3. Considerações sobre o Financiamento do Ensino Superior: o modelo de autonomia das universidades estaduais paulistas e as origens dos desafios contemporâneos da Unicamp; análise acerca das fontes e da evolução dos recursos extra-orçamentários captados pela Unicamp no triênio 1997-99; possibilidades e limites do uso de indicadores na análise de desempenho e eficiência das instituições de terceiro grau.</i>	
3.1 <i>Indicadores de Instituições de Ensino Superior: Teoria e Prática....</i>	<i>95</i>
3.2 <i>Recursos Extra-orçamentários da Unicamp no Triênio 1997-99.....</i>	<i>103</i>
3.3 <i>Uma Reflexão sobre a Gestão do Orçamento nos Treze Anos de Autonomia Administrativa na Unicamp.....</i>	<i>108</i>
<i>Conclusão.....</i>	<i>129</i>
<i>Apêndice. As Universidades Federais e a Unicamp: Gastos, Desempenho, Eficiência e Produtividade.....</i>	<i>141</i>
<i>Bibliografia.....</i>	<i>189</i>

Resumo

O principal objetivo do presente trabalho é apresentar o atual estágio do debate acerca do financiamento do Ensino Superior no Brasil. BID e Banco Mundial têm produzido uma série de documentos sobre o tema. As posições assumidas pelas organizações sediadas em Washington são bastante similares, tanto no diagnóstico dos problemas quanto nas soluções propostas. Em linhas gerais, BID e Banco Mundial reconhecem a importância da expansão do Ensino Superior para o desenvolvimento do país. As organizações argumentam, entretanto, que a escassez de recursos públicos combinada à urgência de outras demandas sociais recomendam que o financiamento da expansão ocorra prioritariamente a partir de recursos privados. A Unesco também tem se dedicado à problemática da expansão do Ensino Superior nos países em desenvolvimento. Seus textos, entretanto, não possuem foco específico na realidade brasileira. A Unesco, em contraposição ao BID e ao Banco Mundial, sustenta que a responsabilidade maior no financiamento do Ensino Superior é do Estado. Os textos do BID, Banco Mundial e Unesco têm grande repercussão entre os pesquisadores brasileiros que estudam os desafios relacionados ao financiamento do Ensino Superior. Entre esses pesquisadores, é unânime o reconhecimento acerca da importância da expansão do Ensino Superior para o desenvolvimento do Brasil. Há grande divergência, entretanto, quanto à melhor forma de se promover essa expansão. A participação do Estado no financiamento do Ensino Superior e o ritmo possível de expansão são tópicos bastante polêmicos.

O modelo de autonomia administrativa das universidades estaduais paulistas implementado em 1989 permitiu que as mesmas alcançassem avanços notáveis. Entretanto, persistem ameaças ao equilíbrio financeiro das instituições: Inativos, Hospitais e Precatórios. O modelo de autonomia também não foi bem sucedido na criação de mecanismos que levem a comunidade acadêmica a incorporar as prioridades do conjunto da sociedade. Por fim, a experiência dos anos noventa revela que USP, Unicamp e Unesp não incorporaram de modo satisfatório a prática do planejamento estratégico nas suas administrações. A experiência de USP, Unicamp e Unesp pode fornecer subsídios relevantes para a formulação de um projeto que contemple a concessão de autonomia administrativa para as IFES.

Apresentação

Nas últimas décadas, ocorreu um crescimento significativo no número de estudantes matriculados em instituições de Ensino Superior no mundo. Uma parcela desse crescimento é consequência do incremento da população global. A tabela abaixo mostra, entretanto, que o aumento no número de estudantes no Ensino Superior foi substancialmente maior do que o crescimento populacional.

Tabela 1: Número de estudantes de Ensino Superior por 100.000 habitantes.

Região	1980	1985	1990	1995	Evolução em % 1980-95
Total mundial	1151	1245	1302	1434	24,6
Regiões desenvolvidas	3071	3206	3600	4110	33,8
Países em transição	2961	2739	2602	2602	-12,1
Regiões em desenvolvimento	500	666	713	824	64,4
Países menos desenvolvidos	167	230	232	296	77,2

Fonte: Unesco (1998).

Os números acima revelam também que o crescimento das matrículas no Ensino Superior foi contínuo em todos os quinquênios e que o único grupo de países em que não se observou tal crescimento foi o das antigas nações socialistas. Interessante notar que o decréscimo no percentual da população composta por alunos de Ensino Superior, nesse grupo de países, antecedeu a queda do Muro de Berlim. Para os demais conjuntos de países, ainda que apresentando diferentes ritmos de crescimento, é válida a observação sobre o contínuo e significativo aumento na proporção Estudantes Matriculados no Ensino Superior/ População. Por fim, vale destacar que essa proporção era, em 1995, cinco vezes maior nas regiões desenvolvidas do que nas regiões em desenvolvimento.

No Brasil, observou-se uma ligeira redução no número de estudantes de Ensino Superior no período 1980-1985. A partir de então, tem havido um contínuo e relevante crescimento do universo de estudantes matriculados nesse nível educacional. A tabela a seguir não deixa dúvidas quanto a isso.

Tabela 2: Matrículas em Ensino Superior no Brasil, de acordo com a natureza da instituição.

Ano	Total	Pública	Privada
1980	1.377.286	492.232	885.054
1985	1.367.609	556.680	810.929
1990	1.540.080	578.625	961.455
1995	1.759.703	700.540	1.059.163
1998	2.125.958	804.729	1.321.229
Evolução 1998/1985 em %	55,5	44,6	63

Fonte: MEC (2000a).

A tabela acima revela também a importante participação das instituições públicas no conjunto das matrículas de Ensino Superior no Brasil. Deve-se ressaltar, todavia, que essa participação reduziu-se de 40,7% para 37,8% entre 1985 e 1998. As instituições públicas de Ensino Superior são financiadas, de forma praticamente integral, por verbas públicas. Note-se que a participação do Estado no financiamento do Ensino Superior é uma realidade quase universal (Johnstone, 1998a). Há, porém, importantes diferenças nas formas assumidas pelo financiamento estatal, bem como na sua dimensão comparativamente ao financiamento privado.

Paralelamente ao crescimento do Ensino Superior, houve nas duas últimas décadas uma forte e crescente pressão sobre todos os Estados nacionais, tanto política quanto econômica, no sentido de forçá-los a reduzirem seus gastos. A "consolidação fiscal" tornou-se uma "necessidade" universal. Os países em desenvolvimento altamente endividados tiveram que implementar os maiores cortes, em termos proporcionais, em seus orçamentos públicos. Viu-se que o Brasil, por exemplo, não conseguiu expandir suas vagas no Ensino Superior na mesma proporção do conjunto dos países em desenvolvimento entre 1980 e 1995 (crescimento de 27,8% no Brasil e de 64,4% na média dos países em desenvolvimento). Como atender à demanda crescente por Ensino Superior em uma conjuntura de escassez aguda de recursos públicos? Essa pergunta está na agenda política da grande maioria dos países e a resposta a ela é certamente mais difícil nos países em desenvolvimento. A controversa

associação recente entre gastos com Ensino Superior e desigualdade social acrescenta um grau de complexidade ao debate. No presente trabalho, pretende-se apresentar e avaliar as respostas que pesquisadores do Brasil e do resto do mundo têm dado à referida questão. A análise de indicadores e do desempenho recente da Unicamp, uma universidade de pesquisa por excelência, por sua vez, permite reunir elementos que podem contribuir para um melhor encaminhamento do debate.

Introdução

A importância do Ensino Superior para o desenvolvimento econômico e social de um país é amplamente reconhecida (Unesco, 1995). A formação de professores para os níveis primário e secundário dá-se, em grande medida, nas instituições de terceiro grau. Pode-se afirmar, então, que a qualidade da educação de primeiro e segundo graus depende do que ocorre nos estabelecimentos de Ensino Superior. A formação de profissionais qualificados para o mercado de trabalho é outra função desempenhada pelo sistema de Ensino Superior. Em um momento em que esse mercado é mais exigente em termos de habilidades e conhecimento requeridos dos trabalhadores, torna-se ainda mais imprescindível que essa função seja executada de forma satisfatória. O mesmo pode-se dizer quanto à geração e difusão de conhecimento e tecnologia. Em muitos países, os estabelecimentos de Ensino Superior são protagonistas-chave nesse campo. Isto é particularmente verdadeiro para os países em desenvolvimento, inclusive para o Brasil. Outras funções também não devem ser negligenciadas: o Estado busca entre os egressos do Ensino Superior aqueles que virão a ocupar os postos mais importantes da administração pública. Não seria exagero, portanto, afirmar que um bom desempenho da burocracia estatal depende da qualidade do ensino oferecido nas instituições de terceiro grau. A elite política do país também tem, em geral, a sua formação última em estabelecimentos de Ensino Superior. Por fim, hospitais universitários, em especial no Brasil, prestam importantes serviços à sociedade no campo da assistência médica.

Há diversos argumentos que justificam, do ponto de vista econômico e social, o investimento de recursos públicos na promoção do Ensino Superior (Wigger, 2001). Os argumentos, em geral, estão associados aos conceitos de falhas de mercado ou de justiça social. As falhas de mercado decorrem da presença de externalidades positivas, ou seja, a matrícula em um estabelecimento de Ensino Superior traria benefícios não apenas ao aluno, mas também a outras parcelas da sociedade. Também é apontada como falha de mercado a existência de imperfeições no sistema de crédito. Essas imperfeições podem vedar a tomada de empréstimos por indivíduos interessados em financiar os seus estudos. A inexistência de seguros que cubram os riscos envolvidos

no investimento pessoal em Educação Superior é um terceiro exemplo de falha de mercado. Do ponto de vista da justiça social, argumenta-se que cabe ao Estado oferecer condições financeiras para que os estudantes pobres tenham acesso ao Ensino Superior. O mérito pessoal, e não a riqueza familiar, deve ser o critério a determinar a entrada ou não de um estudante em um estabelecimento de terceiro grau.

A partir desses argumentos e da percepção generalizada acerca da importância do Ensino Superior para o desenvolvimento de um país, universalizou-se o apoio financeiro do Estado a este nível educacional. Os países diferem, entretanto, na forma como se materializa o financiamento público, bem como na proporção do gasto em Educação Superior que é assumida pelo Estado (Johnstone, 1998a). Os recursos públicos podem ser dirigidos à manutenção de estabelecimentos estatais ou auxiliarem no custeio de instituições privadas. A concessão de bolsas de estudo, vinculadas ao mérito ou à necessidade financeira, também é uma forma de subsídio público ao Ensino Superior. O mesmo se aplica à concessão de empréstimos em condições bastante favoráveis a alunos do terceiro grau.

Desde o início dos anos oitenta, a combinação de um aumento na demanda por Educação Superior e uma escassez de recursos públicos – decorrente da lógica da consolidação fiscal – passou a ameaçar a sustentabilidade de qualquer sistema de Ensino Superior cujo financiamento fosse fortemente dependente do Estado. Deve-se somar o crescente questionamento quanto às implicações, em termos de justiça social, do gasto público em Educação Superior e a crescente insatisfação de importantes setores da sociedade com o desempenho das instituições e indivíduos beneficiados com os recursos estatais (Johnstone, 1998a). Esse é o contexto em que ganha fôlego o debate mundial sobre como financiar a expansão do Ensino Superior. Esse contexto, ainda que apresente importantes variações de acordo com o país em questão, até mesmo em termos de *timing*, manifestou-se em todos os continentes. Isso contribuiu sobremaneira para que o debate assumisse uma face internacional.

A intensa participação de organismos multilaterais no debate não só reflete como acentua o caráter internacional do mesmo. BID, Banco Mundial e Unesco estão entre os

organismos internacionais que mais intensamente se dedicam à reflexão sobre o tema. Seus documentos têm repercussão mundial. No primeiro capítulo do presente trabalho realiza-se uma exposição crítica das idéias e sugestões dessas três organizações. Entre os textos do BID e do Banco Mundial analisados, alguns se destinam especificamente à realidade brasileira, enquanto outros não têm foco específico. Os documentos da Unesco, por sua vez, analisam os desafios enfrentados pelos sistemas nacionais de Ensino Superior no conjunto dos países em desenvolvimento. No capítulo seguinte, é apresentada uma síntese do estágio atual do debate entre os pesquisadores brasileiros. Dada a posição central do projeto de autonomia universitária do MEC no debate, inicia-se o capítulo com uma breve apresentação de seus principais pontos.

No terceiro capítulo, é apresentado o modelo de financiamento das universidades estaduais paulistas. Busca-se identificar as origens dos principais desafios enfrentados pela Unicamp contemporaneamente. Uma seção é dedicada à análise dos recursos extra-orçamentários captados pela Unicamp no triênio 1997-99. Ainda nesse capítulo, faz-se uma breve discussão acerca da validade e das limitações do uso de indicadores na avaliação de desempenho das instituições de Ensino Superior. Segue-se ao terceiro capítulo a conclusão, que busca sintetizar os principais resultados do trabalho. Por fim, no apêndice são apresentados uma série de indicadores da Unicamp e das universidades federais. A partir desses indicadores é possível apreender a enorme heterogeneidade que prevalece quando se analisa um número significativo de universidades públicas. A comparação entre os números das universidades federais e da Unicamp oferece importantes subsídios para a identificação dos desafios específicos enfrentados por esta.

Capítulo 1. BID, Banco Mundial, Unesco e o Financiamento do Ensino Superior

1.1) Os pontos de vista do BID e do Banco Mundial

Conforme já foi dito, o Banco Mundial e o BID têm produzido nesses últimos anos uma série de artigos sobre o Ensino Superior. A maioria dos trabalhos dedica particular atenção à realidade desse nível de Educação nos países em desenvolvimento. De início, recorre-se a dois textos do Banco Mundial cujo foco específico é o Ensino Superior no Brasil: “Brazilian Higher Education: Characteristic and Challenges” de Crawford e Holm-Nielsen, publicado em fins de 1998; e “Brazil Higher Education Sector Study”, documento oficial do Banco Mundial, publicado em meados de 2000. Em ambos os trabalhos está presente um diagnóstico sobre o momento atual e as perspectivas do Ensino Superior no Brasil. A apresentação desse diagnóstico é fundamental para a compreensão da reforma do sistema de Ensino Superior brasileiro proposta pelo Banco Mundial e pelo BID. Deve-se reforçar que as informações e opiniões apresentadas nas próximas páginas foram extraídas dos documentos acima citados.

Em 1997¹, havia no Brasil 922 instituições de Ensino Superior, das quais 57 eram federais, 74 estaduais, 80 municipais, e 711 administradas pela iniciativa privada (World Bank, 2000). De acordo com a missão educacional, esses estabelecimentos são classificados em quatro categorias: as universidades dedicam-se ao ensino e à pesquisa; os centros universitários estão voltados principalmente ao ensino; as faculdades integradas oferecem cursos em duas ou mais áreas do conhecimento; as faculdades isoladas são instituições cujos cursos restringem-se a apenas uma área do conhecimento. A legislação a que está submetida cada tipo de instituição é diferenciada, conforme será mostrado mais adiante.

Em 1997, cerca de 760.000 alunos estavam matriculados em estabelecimentos públicos de Ensino Superior, o que correspondia a 39% do total das matrículas nesse nível de ensino (World Bank, 2000). As instituições federais respondiam por pouco mais

da metade do alunado da rede pública de terceiro grau. No setor privado, há um relativo equilíbrio no número de alunos que freqüentam universidades ou centros universitários (56%), e os que estudam em estabelecimentos que não desfrutam desse *status* (44%). Vale destacar que, em 1980, a maioria dos estudantes do setor privado estava matriculada em instituições não-universitárias. O crescimento na participação das instituições universitárias é resultado de um duplo movimento. Estabelecimentos que já gozavam desse *status* apresentaram crescimento superior à média do setor. Além disso, muitas entidades requisitaram e obtiveram esse *status*, objetivando vantagens e facilidades em termos de mercado e de legislação.

Entre 1980 e 1997, as matrículas de Ensino Superior no Brasil cresceram 41% (World Bank, 2000). Esse crescimento foi suficiente apenas para manter em aproximadamente 10% a relação Estudantes de Educação Superior/População com Idade entre 18 e 24 anos. Dados da Unesco revelam que esse percentual é baixo em termos internacionais, mesmo que sejam tomados como base de comparação outros países da América Latina. A tendência mundial nas últimas duas décadas foi de crescimento na relação acima exposta. Essa tendência, porém, não se verificou no Brasil.

As matrículas no terceiro grau encontram-se divididas em parcelas praticamente iguais no que se refere ao estabelecimento estar localizado em uma capital ou no interior (World Bank, 2000). As universidades federais estão distribuídas por todo o território nacional. O mesmo, porém, não ocorre com as demais instituições que estão fortemente concentradas no Sul e no Sudeste (74% do total de estudantes está nessas duas regiões). O setor privado de Educação Superior compõe um grupo bastante heterogêneo, abrangendo tanto instituições que se dedicam à pesquisa e oferecem cursos de reconhecida qualidade, casos das PUCs do Rio de Janeiro e de São Paulo, como também pequenas faculdades isoladas. As universidades comunitárias, entre as quais destacam-se as PUCs, começaram a surgir como um grupo identificável em meados dos anos oitenta. Essas instituições possuem uma reputação de oferta de

¹ Na realidade, esses números referem-se ao ano de 1996 (INEP, 2000). Houve um equívoco por parte do autor do documento. Os demais dados estão corretos.

cursos de boa qualidade e de prestação de serviços às comunidades nas quais estão inseridas (World Bank, 2000). Embora muitas das instituições particulares visem lucro, poucas reconhecem tal objetivo. Se assim o fizessem, perderiam diversos privilégios tributários a que têm direito permanecendo na condição de instituições filantrópicas. As leis delineadas para impedir que os estabelecimentos que visam lucro possuam o *status* de filantrópicas são facilmente burladas.

Com exceção das universidades federais, predomina no sistema de Ensino Superior brasileiro a matrícula em cursos noturnos (World Bank, 2000). No ano de 1997, cerca de 54% dos alunos de terceiro grau freqüentavam aulas à noite. Se forem excluídas as instituições federais, onde apenas 16% dos estudantes estavam em cursos noturnos, esse número sobe para quase 80%. Nos estabelecimentos privados, onde os cursos noturnos predominam, os currículos tendem a ser menos densos e claramente orientados para o mercado de trabalho. O orçamento dessas instituições é fortemente dependente da cobrança de mensalidades diretamente dos alunos. Uma fonte secundária, porém relevante, de recursos é o crédito educativo do governo federal. Os professores da rede privada de terceiro grau recebem, em sua grande maioria, de acordo com o número de aulas ministradas. Uma lei recentemente aprovada, entretanto, pode vir a mudar parcialmente essa realidade. A lei em questão exige que os estabelecimentos com *status* universitário contratem ao menos um terço dos seus professores em regime de dedicação integral. Estimativas de 1997 sugerem que o custo anual por aluno, nas instituições privadas, estava ao redor de R\$3.500,00 – o que corresponderia a aproximadamente um quarto do verificado nas universidades federais.

Uma pequena parcela do orçamento federal para a Educação Superior é destinada aos gastos com o sistema de crédito educativo, subsidiado, para os alunos do setor privado (World Bank, 2000). A maior parte dos recursos que o governo federal dedica a esse nível de ensino, porém, é usado para custear o sistema de universidades federais. Em 1997, o MEC estimou em R\$14.500,00 o gasto médio por aluno nesse sistema. Embora apenas 2% dos estudantes brasileiros estejam matriculados em instituições de terceiro grau, 23% de todo o gasto público com educação, nas três

esferas governamentais, foi destinado a esse nível de ensino. As universidades públicas não cobram mensalidade de seus alunos e a folha de pagamento corresponde a 95% do orçamento das mesmas. Em 1997, o Brasil gastou cerca de 1,7% do PIB com Ensino Superior, sendo que 75% do gasto onerou os cofres públicos. Em comparação com outros países, o Banco Mundial afirma que o Brasil gasta muito com Educação Superior, principalmente considerando-se o baixo percentual de jovens matriculados.

A maior parcela dos estudantes de terceiro grau no Brasil provém dos estratos superiores de renda (World Bank, 2000). Embora essa realidade seja universal, no Brasil adquire contornos mais fortes. A título de comparação, na Espanha 35% dos alunos do Ensino Superior pertencem ao quintil mais rico da população, enquanto no Brasil esse número alcança 66%. Nos níveis primário e secundário de educação, a distribuição dos estudantes entre os diferentes quintis é menos desigual. No período compreendido entre os anos de 1990 e 1997, apenas 54% dos ingressantes no Ensino Superior conseguiram concluir seus cursos. Em termos internacionais, esse percentual é relativamente baixo.

Em 1996, havia 148.000 professores universitários empregados no Brasil, aproximadamente um para cada 12 alunos (World Bank, 2000). Na primeira metade da década de noventa, verificou-se uma significativa melhora na titulação dos docentes. Como ilustração desse fenômeno, o número de professores-doutores cresceu 42% entre 1990 e 1996. Ainda em 1996, havia cerca de 220.000 funcionários não-docentes empregados em estabelecimentos de Ensino Superior, ou seja, 1,5 funcionário para cada professor. Três quartos desse contingente trabalhava em instituições públicas. Os empregados das universidades federais são pagos diretamente pelo MEC. As instituições federais não têm autonomia para demitir ou contratar funcionários. Na condição de servidores públicos, os empregados da rede federal de Ensino Superior possuem estabilidade e outras vantagens, tais como aposentadoria integral. O Banco Mundial afirma ainda, de modo equivocado, que a promoção é baseada no tempo de serviço e não em desempenho ou qualificações. Na realidade, as promoções nas instituições federais de Ensino Superior (IFES) ocorrem tanto por mérito quanto por tempo de serviço. O Banco Mundial destaca também que os salários nas IFES

obedecem a uma escala nacional e são os mesmos independentemente da unidade da federação em que o servidor trabalhe. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), aprovada em 1996, alterou no papel essa realidade, ao conceder alguma autonomia para as instituições federais determinarem políticas próprias de pessoal. Na prática, porém, a situação permaneceu a mesma, pois as legislações anteriores continuam em vigor, impedindo que as universidades federais exerçam qualquer tipo de autonomia na administração de seus recursos humanos.

A LDB de 1996 introduziu o conceito de cursos seqüenciais (World Bank, 2000). Os estabelecimentos de Ensino Superior estão, desde então, autorizados a ministrar cursos com dois anos de duração. Os alunos que concluíssem esses cursos fariam jus a um certificado. Até o momento, porém, nenhuma instituição oferece essa nova modalidade de Educação Superior. A LDB também concedeu maior liberdade para as instituições modificarem os currículos dos seus cursos. A única restrição é que os currículos devem obedecer a linhas gerais determinadas pelo MEC.

Não há no país nenhum programa nacional de concessão de bolsas de estudo para alunos carentes de Ensino Superior. O que existe é um sistema de crédito educativo que atende a um reduzido número de estudantes matriculados em instituições privadas (World Bank, 2000). Segundo o Banco Mundial, o fato dos estabelecimentos públicos não cobrarem mensalidades contribui para esse cenário, ao reduzir a percepção acerca das dificuldades financeiras enfrentadas por muitos alunos de terceiro grau, em particular nas instituições públicas. Os diferentes programas de crédito educativo patrocinados pelo governo federal nas últimas décadas enfrentaram diversos tipos de problemas. A alta inflação muitas vezes fazia com que as taxas de juros reais fossem fortemente negativas. Colaborava para tanto a recorrente subestimação da inflação futura. A inadimplência observada nos empréstimos sempre foi muito elevada e nunca houve formas eficientes para se recuperar a dívida em atraso. Essa combinação de fatores representou uma ameaça à viabilidade financeira de todos os programas de crédito educativo organizados pelo governo federal.

O maior desafio que se coloca contemporaneamente para a Educação Superior no Brasil é a sua expansão. Projeções sugerem que entre 400.000 e 500.000 novas vagas deverão ser abertas até 2010 apenas para manter-se o atual percentual de brasileiros com idade entre 18 e 24 anos matriculados no Ensino Superior. Para atender à demanda crescente por esse nível de ensino, tendo em vista o grande aumento das matrículas de segundo grau, imagina-se que seriam necessárias 900.000 novas vagas até o final da década (World Bank, 2000). Essa expansão, embora bastante substancial (representaria um crescimento de mais de 40% com relação a 1998), seria compatível com o Plano Nacional de Educação, elaborado em 1997, com a experiência recente de alguns países e com a necessidade de aumentar a proporção de jovens brasileiros matriculados no Ensino Superior. A grande expansão observada no número de concluintes do segundo grau torna imprescindível um crescimento rápido e significativo na oferta de vagas no ensino de terceiro grau.

A importância do capital humano para o crescimento econômico é incontestável (World Bank, 2000). As teorias do crescimento endógeno observam que investimentos em capital humano são fundamentais tanto para aumentar o estoque de conhecimento e a sua disseminação, bem como para impedir que os investimentos em outras modalidades de capital incorram em rendimentos decrescentes. A educação é uma condição necessária, embora não suficiente, para que haja crescimento econômico. Os cálculos usuais conseguem apreender apenas os efeitos diretos em termos de custos e benefícios relacionados à educação. A omissão dos efeitos indiretos acaba por levar a subestimativas quanto aos benefícios decorrentes de um maior acesso da população à Educação Superior. Estudos econométricos sugerem que o retorno, tanto privado quanto social, para investimentos em Educação Superior é bastante elevado. No caso brasileiro, especificamente, o Banco Mundial argumenta que há indícios de que os benefícios privados suplantam os sociais, em decorrência do forte subsídio público concedido aos estudantes de terceiro grau.

Conforme se acentua a globalização e os mercados tornam-se cada vez mais internacionais, a comparação entre os níveis de educação da população dos diferentes países assume maior relevância (World Bank, 2000). A qualificação da mão de obra é

um determinante fundamental para a competitividade de um país. No que se refere ao percentual de jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados em instituições de Ensino Superior, o Brasil está em uma posição pouco confortável. A título de ilustração, na Argentina esse número está em 29%, enquanto no Brasil é de apenas 12%. Essa realidade reforça a necessidade de ampliação significativa do acesso dos jovens brasileiros ao Ensino Superior. Para tanto, centenas de milhares de novas vagas terão que ser criadas em um curto espaço de tempo. O alto custo por aluno nas universidades públicas torna problemática a abertura de novas vagas nessas instituições.

Embora se reconheça que o alto custo por aluno seja uma das características marcantes do Ensino Superior no Brasil, em especial nas universidades federais, algumas considerações devem ser feitas (World Bank, 2000). Como Educação é uma área que faz uso de modo intensivo do fator trabalho, presume-se que seu custo esteja relacionado ao PIB *per capita*. Outros fatores, entretanto, podem fazer com que essa correspondência seja menos forte. A proporção entre número de alunos e funcionários administrativos, bem como os ganhos salariais dos docentes comparados com outras categorias profissionais, influenciam sobremaneira o custo do estudante de terceiro grau. Estatísticas publicadas pela OCDE revelam que o Ensino Superior no Brasil é caro, levando-se em conta a renda *per capita* do país e parâmetros internacionais (World Bank, 2000). No conjunto das universidades federais, o gasto por aluno é quatro vezes superior à média nacional. O pequeno número de alunos por funcionário (tanto docentes como não-docentes) é a principal razão para que o ensino nas universidades federais seja tão caro. O sistema público de aposentadorias – a metodologia inclui as aposentadorias e pensões dos servidores públicos nos gastos – também contribui para os altos custos das universidades federais. Reproduz-se a seguir uma tabela apresentada na página 31 do documento do Banco Mundial publicado em 2000 que oferece sustentação a algumas das observações dos especialistas da organização.

Tabela 3: Custos e Insumos da Educação Superior.

País	Custo por aluno /PIB <i>per capita</i>	Participação dos Salários nos custos correntes	Proporção de Alunos por Docente
Brasil (IFES)	3,47	87,1	9,2
Brasil (Total)	0,86	N.D.	12,6
Malásia	1,61	52,1	20,4
Chile	1,09	N.D.	N.D.
México	0,79	84,1	9,4
Rep. Checa	0,78	44,7	11,2
Hungria	0,75	68,0	9,9
Estados Unidos	0,74	60,2	14,1
Suíça	0,71	78,3	21,2
Israel	0,66	75,4	N.D.
Austrália	0,61	68,6	15,4
Canadá	0,58	71,6	16,4
Nova Zelândia	0,51	N.D.	16,1
Portugal	0,48	71,9	18,5
Irlanda	0,46	83,6	21,6
Holanda	0,45	77,2	18,7
Alemanha	0,45	75,7	12,5
Noruega	0,44	N.D.	N.D.
Japão	0,42	67,4	13,5
Finlândia	0,42	61,7	17,2
Dinamarca	0,38	80,0	N.D.
Reino Unido	0,38	44,8	16,7
Áustria	0,36	N.D.	14,5
Uruguai	0,35	79,3	15,7
Espanha	0,34	79,5	17,6
França	0,31	68,8	17,2
Grécia	0,27	69,8	23,9
Itália	0,25	72,3	29,0

Fonte: OECD (1998).

Obs: Em alguns países os dados referem-se apenas aos estabelecimentos universitários, enquanto em outros os dados são relativos ao conjunto das instituições de terceiro grau. As estimativas para o conjunto dos estabelecimentos de Ensino Superior no Brasil foram feitas pelos autores de "Brazil Higher Education Sector Study" (World Bank, 2000).

As universidades federais desfrutam de muito pouca autonomia administrativa (World Bank, 2000). A garantia constitucional de estabilidade no emprego para praticamente todos os servidores públicos, o rígido controle no destino da verba repassada e o limitado espaço para geração de receitas próprias são os principais determinantes da falta de autonomia. A literatura internacional reconhece que organizações com o grau de complexidade de uma universidade não devem ser administradas por uma burocracia distante. A incompatibilidade entre o que ocorre, no que se refere à administração, nas instituições federais de Ensino Superior do Brasil e aquilo que é consensualmente considerado boa prática em termos internacionais sugere um amplo espaço para reforma.

O tempo médio para que um aluno conclua seus estudos de terceiro grau no Brasil é de 4,5 anos (World Bank, 2000). Nas universidades federais, entretanto, esse período é significativamente maior, alcançando 6,1 anos. Estudos indicam que a cobrança de mensalidades representa um forte estímulo para que os alunos reduzam o prazo de permanência em uma instituição de Ensino Superior. Esses mesmos estudos ressaltam, porém, que muitos estabelecimentos privados podem afrouxar o nível de exigência a que seus alunos estão submetidos, com a explícita intenção de reduzir a evasão e as perdas financeiras que a mesma proporciona. Uma vez aceita a premissa de que os cursos oferecidos pelas instituições públicas são de melhor qualidade, as questões de eficiência e eficácia dessas instituições devem ser revistas. Por fim, ainda quanto à eficiência das universidades federais, deve-se levar em consideração que as mesmas, em geral, apresentam um maior número de cursos que requerem um prazo maior para a diplomação do aluno.

O conceito de equidade no Ensino Superior envolve dois aspectos distintos: uma razoável igualdade de oportunidades no acesso ao terceiro grau e um relativo equilíbrio entre pagamento dos custos e apropriação dos benefícios decorrentes do Ensino Superior (World Bank, 2000). Com dados obtidos a partir do Provão, apreende-se que 5% dos graduados no ano de 1998 provinham dos dois quintis mais pobres da população brasileira. Por outro lado, aproximadamente 65% dos graduados naquele mesmo ano pertenciam ao quintil mais rico da população. A assistência aos estudantes

de terceiro grau no Brasil é feita através de mecanismos bastante diversos, incluindo a concessão de descontos nas mensalidades em estabelecimentos privados, o programa de crédito educativo do governo federal e a obtenção de empréstimos junto a instituições financeiras privadas. Os descontos nas mensalidades constituem a modalidade mais difundida de assistência. Embora o governo federal não possua um programa de concessão de bolsas de estudo, muitas vezes o crédito educativo transforma-se em um empréstimo a fundo perdido, visto que a inflação corrói o valor real da dívida. O crédito educativo objetiva auxiliar os alunos a honrarem as mensalidades escolares, o que acaba por restringir o programa aos estudantes de instituições privadas, uma vez que os estabelecimentos públicos são gratuitos. Não está claro se o programa federal de crédito educativo é bem sucedido na tentativa de alcançar os alunos mais carentes.

O diagnóstico do Banco Mundial apresentado nas páginas precedentes merece algumas considerações iniciais. Uma parcela das estatísticas utilizadas pelo Banco Mundial pode levar a conclusões equivocadas. Na estimativa de custo do aluno nas instituições federais de Ensino Superior, por exemplo, estão incluídas despesas com hospitais universitários e pagamento de pensões e aposentadorias. Tal procedimento é questionável uma vez que essas modalidades de gasto não estão associadas a serviços educacionais contemporaneamente oferecidos nos respectivos estabelecimentos. Analogamente, uma parte considerável dos funcionários das instituições federais de Ensino Superior trabalha em hospitais universitários. Esse fato não pode ser ignorado quando se compara o quadro de funcionários de instituições públicas e privadas de terceiro grau. Esse tópico será discutido com maior profundidade nos parágrafos finais do presente capítulo e também no terceiro capítulo.

A partir desse diagnóstico e da experiência internacional, o Banco Mundial e o BID fazem uma série de sugestões de política para o Ensino Superior. Uma parte das propostas que serão apresentadas a seguir é dirigida especificamente para o Brasil, enquanto outras possuem um caráter mais geral e são direcionadas para o conjunto dos países em desenvolvimento. A primeira recomendação do Banco Mundial, que recebe total endosso do BID, é a cobrança de mensalidades em instituições públicas de

terceiro grau (Castro & Levy, 1998; Alcalá & Salmi, 1998; Sheehan, 1996). Diversos argumentos são apresentados para justificar essa posição. O fato das famílias da grande maioria dos estudantes das universidades públicas pertencer ao estrato mais rico da população não só viabiliza como torna recomendável essa cobrança. Como uma parcela considerável dos benefícios decorrentes do Ensino Superior é apropriada pelo estudante na forma de maiores rendimentos futuros, nada mais justo, de acordo com o raciocínio do BID e do Banco Mundial, que o mesmo arque ao menos com uma parcela dos custos da sua Educação.

A combinação de um elevado patamar de gastos públicos com Ensino Superior, levando-se em conta padrões internacionais, e a previsão de grande crescimento na demanda por esse nível de ensino tornam imprescindível um aumento no volume de recursos privados destinados ao financiamento da Educação Superior (Johnstone, 1998a). A cobrança de mensalidades nas universidades públicas vem ao encontro dessa necessidade. Por mais que reconheçam os benefícios decorrentes de um maior acesso da população ao Ensino Superior, o BID e o Banco Mundial consideram que a escassez de recursos públicos torna problemática a expansão dos montantes que o governo investe atualmente nesse nível de ensino. O Banco Mundial afirma que estudos indicam que investimentos em educação básica apresentam retornos superiores às inversões em Ensino Superior (World Bank, 1994). Em países como o Brasil, onde uma parcela da população ainda não tem acesso à educação fundamental e secundária, a universalização desses níveis de ensino deve ser a prioridade. Para que esse objetivo possa ser alcançado, justificam-se, segundo o BID e o Banco Mundial, maciços investimentos governamentais. Até porque os beneficiários das inversões estariam localizados nos estratos menos favorecidos da população, o que torna esses investimentos desejáveis sob o prisma da equidade. A obediência aos conceitos de equidade e eficiência, portanto, sugerem, de acordo com o BID e o Banco Mundial, que recursos públicos adicionais a serem investidos em Educação tenham como destino prioritário o primeiro e o segundo graus.

Segundo autores vinculados ao BID e ao Banco Mundial, a cobrança de mensalidades nas universidades públicas poderia viabilizar uma expansão na oferta de

vagas dessas instituições, sem que se fizesse necessário um maior volume de recursos governamentais. Hauptman (1998), em texto publicado pelo Banco Mundial, faz uma simulação onde demonstra que a cobrança de anuidades de R\$1.500,00 nas universidades federais geraria recursos suficientes para que as mesmas aumentassem em 40.000 o universo de alunos matriculados. As mensalidades poderiam ser fixadas a partir de um percentual do custo que o aluno representa à instituição (Hauptman chegou ao valor de R\$1.500,00 estipulando que os estudantes contribuíssem com 10% do custo de sua educação). Dessa maneira, o subsídio público ao Ensino Superior seria distribuído por um número maior de beneficiários.

Outro aspecto positivo da abolição do ensino público gratuito de terceiro grau, de acordo com o BID e o Banco Mundial, é o estímulo que propiciaria ao setor privado. Para que a demanda crescente por Ensino Superior possa ser atendida, é fundamental, segundo esses organismos, que haja uma expansão do setor privado. Essa expansão pode e deve ser estimulada pelo poder público. O Banco Mundial recomenda que facilidades tributárias sejam concedidas aos empreendimentos privados de Ensino Superior. Os mesmos deveriam ter liberdade para determinar o valor que cobram de seus alunos (World Bank, 2000). É razoável, segundo o Banco Mundial, que a legislação impeça que a mensalidade cobrada do aluno tenha seu valor significativamente alterado após a sua entrada na instituição. O preço cobrado na matrícula do estudante, porém, deve ser determinado livremente (Johnstone, 1998b). Para justificar a expansão das instituições privadas de Ensino Superior, Johnstone (1998a) apresenta argumentos de teoria econômica. A Educação Superior não pode ser encarada como um bem público por apresentar características de rivalidade (sua oferta é limitada), rejeição (não são todos os cidadãos que demandam Ensino Superior) e haver possibilidade de restringir-se o acesso. Não se tratando de um bem público, não existiria razão, segundo Johnstone, para que a Educação Superior fique restrita às instituições governamentais.

Paralelamente à instituição da cobrança de mensalidades nas universidades públicas, o governo federal deve implementar um amplo programa de crédito educativo (Castro & Levy, 1998; Crawford & Holm-Nielsen, 1998). O objetivo desse programa

seria prover meios para que os estudantes carentes pudessem financiar sua educação superior. A experiência internacional, da qual o Brasil é um bom exemplo, revela que programas de crédito educativo são de difícil implementação (Johnstone, 1998a). Se as taxas de juros dos empréstimos são inferiores às dos títulos públicos, o governo necessariamente terá que dispor de recursos orçamentários para sustentar o programa. Por outro lado, quando prevalecem taxas de juros de mercado, muitos dos mutuários tornam-se inadimplentes, o que também obriga o governo a injetar recursos para a sustentação do programa. Como os prazos de empréstimo são relativamente longos, há um problema quanto a qual agente assumirá o risco decorrente de flutuações nas taxas de juros de mercado. A transferência do risco para o mutuário pode afastar muitos dos potenciais participantes do programa de crédito. No caso de aumento nas taxas de juros, a inadimplência pode atingir níveis indesejáveis. De forma análoga, se o risco quanto às flutuações futuras nas taxas de juros é assumido pelo governo, este pode vir a ser obrigado a desembolsar recursos públicos para a sustentação do programa. Operações de *hedge*, embora possíveis, tornariam o crédito mais caro.

Em 1989, a Suécia implementou um programa de crédito educativo em que o pagamento da dívida está vinculado ao salário que o mutuário recebe após a conclusão dos seus estudos (Salmi & Alcalá, 1998). Esse programa está à disposição de todos os estudantes de terceiro grau com idade inferior a quarenta e cinco anos. O período do empréstimo, entretanto, não pode exceder seis anos. Um semestre após a diplomação, o mutuário passa a amortizar mensalmente um valor equivalente a 4% do salário que estiver recebendo. Com esse programa, o governo sueco pretendia diminuir a inadimplência, uma vez que a dívida é amortizada a partir de descontos na folha de pagamento, o que dificulta a evasão. Ao mesmo tempo, o programa poderia parecer mais interessante aos olhos dos estudantes, já que o pagamento está vinculado ao salário que o mesmo virá a receber no futuro. O risco do mutuário ficar desempregado e assim mesmo ser obrigado a arcar com as despesas do financiamento desaparece. As taxas de juros não são subsidiadas, estando vinculadas às taxas observadas nos títulos públicos. Embora a idéia parecesse ter todos os elementos para ser bem sucedida, o programa vem enfrentando sérias dificuldades, correndo o risco até mesmo de ser

extinto. O fato dos estudantes não terem como prever quando terminarão de pagar a dívida desestimula a entrada no programa. Por outro lado, o elevado índice de desemprego da economia sueca, superior a 10% durante toda a década de noventa, faz com que muitos mutuários não possam ter as suas dívidas sequer cobradas, o que ameaça a sustentabilidade financeira do programa. Vale destacar que, inicialmente, o Banco Mundial aplaudiu com entusiasmo a iniciativa do governo sueco (World Bank, 1994).

Embora na prática as experiências com crédito educativo venham se revelando problemáticas, o mesmo ainda é visto como um mecanismo fundamental para se garantir o acesso das camadas menos favorecidas da população à Educação Superior (Eisemon & Salmi, 1995). Para que um sistema de crédito educativo seja eficiente é necessário que algumas condições sejam atendidas (Salmi & Alcalá, 1998): uma administração institucional eficiente; uma gerência financeira adequada; a definição de critérios e mecanismos razoáveis para a seleção dos participantes do programa; legislação adequada que assegure a obrigatoriedade do pagamento da dívida; um sistema eficiente de cobrança dos débitos; o direcionamento de eventuais subsídios para os alunos mais carentes.

Johnstone (1998a) sugere características adicionais que seriam desejáveis em programas de crédito educativo: a cobrança de taxas de juros mais próximas das taxas de mercado; a partilha da responsabilidade da cobrança e do ônus de uma eventual inadimplência entre o governo e a instituição de ensino em que o aluno está matriculado; vinculação da cobrança da dívida ao sistema de seguridade social ou de imposto de renda; transferência parcial da cobrança das dívidas a agentes privados.

Barr (2000), autor que não possui vínculo algum com o Banco Mundial nem com o BID, afirma que a prática de taxas de juros inferiores às de mercado nos programas de crédito educativo gera ineficiência econômica. A ineficiência seria decorrente do estímulo que as taxas de juros subsidiadas representariam para que o mutuário tomasse um empréstimo superior ao que seria eficiente. Nessas condições, um agente racional, afirma Barr, tomaria empréstimos superiores às suas necessidades, aplicaria

esse excedente em títulos públicos e embolsaria os ganhos decorrentes do diferencial de juros. Barr sugere então que os juros praticados no programa de crédito educativo estejam vinculados às taxas pagas pelos títulos públicos.

É fundamental que seja concedida maior autonomia administrativa às instituições públicas de Ensino Superior (Castro & Levy, 1998; Crawford & Holm-Nielsen, 1998). Como já foi dito, o BID e o Banco Mundial acreditam que organizações com o grau de complexidade de uma universidade não devem ser administradas à distância. Isso provoca ineficiências que elevam o custo de formação do aluno. O mesmo pode ser dito quanto à legislação que impede a direção da universidade de contratar e demitir pessoal com um mínimo de liberdade. Uma terceira fonte de ineficiência é a forma como ocorre o financiamento das universidades federais. O governo deveria se comprometer a transferir um determinado volume de recursos a cada instituição e deixar que as mesmas decidam sobre a melhor forma de utilizá-lo. A verba anualmente repassada a cada uma das universidades federais no Brasil é definida basicamente a partir do valor que a instituição recebeu no ano anterior. O Banco Mundial considera que existem três mecanismos superiores para a determinação do valor a ser recebido por uma instituição pública de Ensino Superior (World Bank, 1994; Sheehan, 1996), que são discutidos nos próximos parágrafos.

O primeiro modelo foi batizado de *input-based funding*. Nesse modelo, os orçamentos das universidades são definidos a partir de uma fórmula que envolve o número de alunos matriculados e faz uso de coeficientes para corrigir possíveis distorções. Esses coeficientes, por exemplo, podem representar a atribuição de pesos diferenciados de acordo com a área do conhecimento ou região em que a universidade está localizada. Um peso maior deve ser atribuído a uma área do conhecimento ou região geográfica em que a formação do aluno seja mais cara. Os pesos também podem ser utilizados para incentivar a ampliação ou redução na oferta de vagas de determinados cursos. A implementação desse modelo, entretanto, requer alguns cuidados. O governo deve fixar um teto no número de alunos pelos quais cada instituição receberá recursos públicos. Se a universidade quiser aumentar o número de estudantes matriculados além desse nível, deverá buscar fontes alternativas de

financiamento. A fixação de um limite nesses moldes seria fundamental para evitar que o governo se visse obrigado a realizar despesas com Ensino Superior acima das suas possibilidades ou intenções. Um segundo aspecto que requer atenção dos formuladores de política diz respeito à criação de incentivos para que as instituições busquem o máximo de eficiência. Nesse sentido, a fórmula que determinará a distribuição dos recursos deve incorporar o tempo médio que um aluno leva para se formar em cada instituição, de forma a premiar aquelas em que esse prazo for menor. Deve-se, porém, levar em consideração que alguns cursos têm prazos de conclusão maiores do que outros.

O segundo modelo de financiamento de universidades públicas apresentado pelo Banco Mundial é o *output-based funding*. Nesse modelo, os recursos a que uma instituição tem direito são proporcionais ao número de alunos por ela diplomados. O objetivo explícito desse mecanismo de alocação de recursos entre as universidades públicas é estimular as mesmas a buscarem meios para reduzir a evasão e a repetência, promovendo assim uma maior eficiência do conjunto do sistema. Em países como Austrália, Dinamarca e Holanda, onde essa modalidade de financiamento foi adotada, há fortes indícios de que houve uma melhora significativa, em termos de eficiência, nos respectivos sistemas de Ensino Superior. Mais uma vez é necessário, todavia, o uso de coeficientes que reflitam os custos diferenciados para a formação de alunos em determinados cursos e regiões. É importante também que haja um limite máximo no número de alunos diplomados por instituição pelo qual a mesma será remunerada. Um aspecto problemático do modelo em questão é que não há incentivos para as universidades aprimorarem a qualidade do ensino que oferecem.

No início da década de oitenta, com o apoio do Banco Mundial, o Chile promoveu uma ampla reforma do seu sistema de Ensino Superior. Uma nova modalidade de alocação de fundos públicos para instituições de terceiro grau foi então criada. A proposta era vincular os recursos governamentais à qualidade do ensino oferecido por cada estabelecimento. Como um parâmetro para aferição da qualidade, o governo observa em que instituições matricularam-se os alunos mais bem colocados no exame nacional de admissão do terceiro grau. A distribuição da verba é proporcional ao

número de alunos bem classificados nesse exame matriculados em cada instituição. Os recursos são repassados tanto para instituições públicas como privadas. O objetivo do programa é estimular os estabelecimentos a aprimorarem a qualidade dos seus cursos e, dessa forma, atraírem os estudantes mais bem classificados no exame de admissão. Embora acredite que o programa foi bem sucedido, o Banco Mundial considera que o mesmo ainda necessita de aperfeiçoamentos (World Bank, 1994). Pesquisadores chilenos argumentam que, na falta de informações precisas, os estudantes acabam fazendo escolhas que não refletem com exatidão a qualidade do ensino oferecido nas instituições de Educação Superior. Caberia então ao governo chileno, segundo o Banco Mundial, providenciar informações mais claras sobre os estabelecimentos de terceiro grau. Dessa forma, as decisões dos estudantes espelhariam com maior fidelidade os diferenciais de qualidade de ensino no sistema chileno de Educação Superior.

Ainda no que se refere às instituições públicas, é imprescindível que as mesmas sejam mais transparentes (World Bank, 1994). Segundo o Banco Mundial, a sociedade deveria ter acesso a informações sobre o valor do orçamento de cada instituição e sobre a participação dos recursos públicos no conjunto das receitas. Seria relevante também que as instituições públicas prestassem contas a respeito da forma como gastam seus recursos. De modo análogo, seria conveniente que fossem divulgados os resultados alcançados por cada estabelecimento, em termos de alunos matriculados e diplomados, pesquisas desenvolvidas e indicadores afins. A consolidação e divulgação desses números representariam ainda um importante estímulo para que as instituições fossem administradas de forma mais eficiente. A concessão de maior autonomia às instituições públicas de Ensino Superior deveria, de acordo com o Banco Mundial e o BID, ser acompanhada por mudanças na estrutura de governança e gerenciamento das mesmas. Seria fundamental que postos-chave da hierarquia fossem ocupados por pessoas de comprovada capacidade administrativa, visto que a importância desses cargos tornar-se-ia substancialmente maior. Seria necessário também, segundo o BID e o Banco Mundial, que setores da sociedade externa ao ambiente universitário participassem ativamente do processo decisório.

A promoção de uma maior diversificação institucional no interior dos sistemas nacionais de Educação Superior é objetivo central da reforma preconizada pelo BID e pelo Banco Mundial (World Bank, 1994; Castro & Levy, 1998). A diversificação pode ser entendida sob diferentes prismas. A coexistência de estabelecimentos públicos e privados é vista com bons olhos. As propostas pedagógicas das instituições, segundo o BID e o Banco Mundial, não deveriam ser homogêneas, o mesmo valendo para custos e prazos de conclusão. A flexibilidade possibilitaria ganhos de eficiência imensos. Será apresentada a seguir uma tipologia desenvolvida por Castro & Levy (1998), do BID, onde as instituições de Ensino Superior são classificadas em quatro categorias distintas, dependendo dos seus objetivos e prioridades. A tipologia oferece uma boa ilustração acerca do que o BID e o Banco Mundial entendem por diferenciação institucional.

Algumas universidades têm como missão a liderança acadêmica. Por essa expressão depreende-se o descobrimento e a transmissão de conhecimento. A influência dessas instituições, entretanto, ultrapassa as fronteiras dos sistemas propriamente ditos de Ensino Superior, sendo razoável a afirmação de que a liderança não é meramente acadêmica. As instituições que cumprem essa missão formam as elites políticas, econômicas e culturais do país. Em virtude da excelência dos serviços prestados por esses estabelecimentos, seu custo é bastante elevado, tornando algo incomum a sua manutenção sem a contribuição de fundos públicos. Para que uma instituição exerça liderança acadêmica, é necessário que possua um corpo docente extremamente qualificado e uma infra-estrutura que possibilite a realização de pesquisas sofisticadas. A proporção Aluno por Professor geralmente é baixa. Não é à toa, portanto, que seus custos por estudante matriculado são muito altos. As despesas, porém, justificam-se, à medida que a instituição não se dedica apenas à formação de um aluno que esteja em condições de atuar no mercado de trabalho. O número de instituições que desempenham verdadeiramente a função de liderança acadêmica é baixa em qualquer parte do mundo. Mesmo em países ricos, o Estado não tem condições financeiras para oferecer Educação Superior de tal qualidade para a maior parcela da população. O desenvolvimento de pesquisas que se situam próximo à

fronteira do conhecimento e a formação das elites intelectuais do país exigem alto grau de autonomia. Isso significa que as universidades líderes devem ter liberdade para realizar atividades acadêmicas selecionadas internamente e que mantenham uma certa independência quanto às forças de mercado. Reforça-se assim a necessidade do aporte de recursos públicos.

“A função de formação profissional consiste, principalmente, em preparar estudantes para um mercado de trabalho específico, que requer uma educação formal avançada de duração bastante longa.” (Castro & Levy, 1998). Assim como as instituições que exercem a função de liderança acadêmica, as que se dedicam à formação profissional têm influência sobre o conjunto da sociedade. Na América Latina, são comuns os casos de profissionais liberais que se tornaram políticos bem sucedidos. A formação da elite intelectual do país, porém, não é o objetivo imediato dessas instituições. A melhor forma de se avaliar a qualidade do ensino oferecido por instituições que buscam formar profissionais é confiar em indicadores de mercado, em particular do mercado de trabalho. A pesquisa é uma atividade secundária, visto não ser imprescindível para a grande maioria das áreas profissionais. A educação profissional deve evitar dois extremos opostos. De um lado, não deve confundir-se com a Educação Quase Profissional, que será examinada adiante. Por outro lado, a rigidez excessiva faz com que as disciplinas se tornem obsoletas e passem não mais a guardar relação com a realidade do mercado de trabalho. Além de representar desperdício de recursos, esse descompasso pode provocar desemprego. Como a educação profissional apresenta vínculos estreitos com profissões claramente definidas e regulamentadas, o credenciamento dos cursos deve passar pela avaliação das respectivas associações profissionais. Os docentes devem possuir além de boas credenciais acadêmicas, um sólido vínculo com o mercado, de forma que se mantenham permanentemente atualizados. A exigência de dedicação exclusiva pode, portanto, ser contraproducente.

A Educação Superior Técnica visa à formação de profissionais que estejam aptos a exercer uma determinada ocupação no mercado de trabalho. O que diferencia essa função da que foi apresentada no parágrafo anterior é justamente o seu caráter acentuadamente específico, o que permite que a duração dos cursos não seja tão

extensa. O mercado de trabalho para um indivíduo que recebe Educação Superior Técnica é, conseqüentemente, menos amplo do que para a pessoa que recebe uma Educação Profissional. A pesquisa associada ao Ensino Técnico geralmente visa a adaptação de uma determinada tecnologia a condições ou objetivos específicos. Em virtude dos custos do Ensino Técnico serem relativamente pequenos em comparação a outras modalidades de Ensino Superior, o mesmo é uma alternativa viável, do ponto de vista econômico, para que se consiga uma ampliação significativa das matrículas em instituições de terceiro grau. O Ensino Técnico pode representar para muitos jovens uma porta de entrada no Ensino Superior. O desenvolvimento de cursos seqüenciais permite que o estudante tenha um acesso mais rápido e mais barato ao mercado de trabalho e possa posteriormente prosseguir seus estudos. As medidas de desempenho, a administração e os mecanismos de financiamento do Ensino Técnico devem ser orientados pelo mercado. Essa é a forma de se garantir que as instituições respondam de forma mais ágil e eficiente às necessidades do mercado de trabalho, evitando assim desperdício de recursos.

Se existem carreiras que exigem habilidades específicas, há também aquelas que requerem pessoas dotadas de ampla variedade de aptidões. As bases de conhecimento de muitas carreiras são extremamente difusas. Nesses casos, a Educação Superior Geral, ou Ensino Quase Profissional, é a maneira mais adequada de preparar indivíduos para atuarem no mercado de trabalho. Os cargos gerenciais e muitas das ocupações de escritório exigem facilidade para aprender e discernimento na tomada de decisões. Na Educação Superior Geral, portanto, os currículos devem apresentar maior abrangência e menor profundidade. As instituições que oferecem essa modalidade de Ensino Superior não precisam se dedicar à pesquisa, o que contribui para que seus custos não sejam elevados. A Educação Superior Geral é importante não apenas do ponto de vista econômico, ao treinar mão de obra para o exercício profissional, mas também em termos culturais e sociais.

Para que o Ensino Superior seja acessível a parcelas substanciais da população, o BID e o Banco Mundial acreditam ser fundamental que se promova uma maior diversificação entre as instituições de ensino. O objetivo clássico de formação das elites

intelectuais passa a não ser mais a única missão da Educação Superior. Para que os novos objetivos possam ser alcançados de forma mais satisfatória, deve-se, segundo o BID e o Banco Mundial, incentivar a criação de instituições com perfis e características diferentes das universidades tradicionais.

Castro (2000) acredita que os *community colleges* norte americanos podem servir de referência para que instituições semelhantes se desenvolvam no Brasil. Os *community colleges* possuem uma série de características que os distinguem dos estabelecimentos de Educação Superior atualmente existentes no Brasil. Os cursos oferecidos são de curta duração, geralmente de dois anos. Há uma preocupação em se organizar os currículos de forma a permitir o prosseguimento dos estudos, a partir de cursos seqüenciais. O corpo docente é composto em grande parte por professores com regime de dedicação parcial. Essa modalidade de contratação não apenas permite uma redução de custos, como também, segundo Castro, possibilita a inserção dos professores no mercado de trabalho, o que os torna mais conscientes acerca das exigências e oportunidades desses mercados. A qualificação acadêmica do corpo docente é, em média, inferior ao das universidades. Isso também contribui para que os custos sejam menores sem que haja necessariamente, de acordo com Castro, uma perda na qualidade do ensino, visto que os currículos privilegiam mais as habilidades práticas apreendidas no mercado de trabalho e menos o conhecimento teórico adquirido nos bancos escolares. Os *community colleges* estão localizados o mais próximo possível da clientela que pretendem atender. Dessa forma as despesas de seus alunos com transporte e outros itens são menores. O perfil dos estudantes dessas instituições também é diferenciado, sendo grande a participação de adultos maiores de trinta anos. A carga horária das aulas é distribuída de forma a permitir que os alunos trabalhem, sendo que a grande maioria exerce atividades remuneradas. Nos *community colleges*, a proporção de estudantes matriculados em cursos à distância é bem superior à média das demais instituições de Ensino Superior. As despesas desses estabelecimentos normalmente são divididas em três partes equivalentes, sendo o estado, a municipalidade e o aluno os responsáveis por cada uma delas.

Castro destaca diversos aspectos dos *community colleges* que tornariam altamente aconselhável que experiências similares fossem desenvolvidas no Brasil. A questão do custo é de fundamental importância em um momento em que se faz necessário uma substancial expansão das matrículas no Ensino Superior. A maior proximidade entre o conteúdo que é ministrado nas salas de aula e as demandas do mercado de trabalho seria particularmente desejável, segundo Castro, quando o objetivo do curso fosse basicamente formar profissionais. A flexibilidade quanto à duração dos cursos e a possibilidade do aluno aprimorar a sua formação em etapas relativamente curtas também são considerados aspectos positivos. É interessante notar a total compatibilidade entre muitas das características dos *community colleges* e as propostas do Banco Mundial (World Bank, 1994 & 2000) e do BID (Castro & Levy, 1998).

Um tópico que tanto o BID quanto o Banco Mundial consideram fundamental para que se viabilize a expansão do sistema de Ensino Superior no Brasil é a educação à distância (Castro, 2000; Eisemon & Salmi, 1995). As novas tecnologias de comunicação e transmissão de dados oferecem um vasto campo de oportunidades que deve ser explorado. A educação à distância, segundo o BID e o Banco Mundial, incorre em custos significativamente menores do que os programas convencionais de ensino. Essa economia de recursos seria decorrente, em grande medida, da possibilidade de cada professor atender um número significativamente maior de alunos. Os custos inferiores tornariam essa modalidade de ensino acessível às camadas mais pobres da população, com importantes implicações em termos de equidade e justiça social. No caso de financiamento público, a pressão sobre o orçamento governamental também seria menor. A educação à distância, de acordo com o BID e o Banco Mundial, pode ser particularmente útil na formação e treinamento de professores de todos os níveis. Há uma crescente proporção de adultos, muitos dos quais possuidores de um diploma de curso superior, que buscam programas de atualização profissional. Esse fenômeno é alimentado pela grande velocidade com que novas tecnologias são desenvolvidas, tornando obsoletos conhecimentos previamente adquiridos. Também nesse campo, o BID e o Banco Mundial acreditam que a educação à distância pode desempenhar um

papel de destaque, constituindo-se em uma alternativa viável para que os trabalhadores permanentemente estejam desenvolvendo novas habilidades.

Esses são os principais pontos da reforma do Ensino Superior sugerida pelo BID e pelo Banco Mundial. Percebe-se que há uma nítida interconexão entre a reforma proposta pelo Banco Mundial e o diagnóstico que o mesmo faz acerca da realidade atual e das perspectivas do sistema de Educação Superior brasileiro. No tópico final, as recomendações do BID e do Banco Mundial serão discutidas em termos de política de Ensino Superior.

1.2) A contribuição da Unesco

A Unesco dedica-se intensamente ao debate sobre o tema educação, em particular no seu nível Superior. Seus documentos geralmente apresentam um caráter geral, não tendo um determinado país como foco específico de análise. Há, porém, uma explícita preocupação com a realidade do Ensino Superior nos países em desenvolvimento. Essa particularidade faz com que os artigos produzidos pela Unesco tenham grande repercussão entre os pesquisadores brasileiros que se dedicam ao assunto. Em outubro de 1998, a Unesco promoveu, em Paris, uma conferência mundial sobre Educação Superior. Como preparação para essa conferência, foram realizados diversos encontros regionais. Tanto a conferência em si, como os encontros que a antecederam deram origem a uma série de documentos, a partir dos quais é possível delinear-se uma visão coerente acerca do que a organização entende serem os desafios e oportunidades que se colocam, contemporaneamente, diante dos sistemas nacionais de Ensino Superior. A exposição das proposições da Unesco sobre o referido tema é o objetivo da presente seção.

A Unesco acredita que cabe ao Estado a obrigação de "... assumir a responsabilidade principal do financiamento do Ensino Superior..." (Unesco, 1998). Isso não significa, porém, que a organização considere pouco importante a busca por fontes alternativas de financiamento para esse nível de ensino. Entre as potenciais fontes adicionais de recursos para os sistemas nacionais de Educação Superior, a Unesco

destaca: a celebração de contratos de pesquisa com estabelecimentos públicos e privados; a prestação remunerada de serviços acadêmicos e culturais; a oferta de cursos pagos de curta duração (Unesco, 1998).

No que diz respeito à cobrança de mensalidades nas instituições públicas de Ensino Superior, a Unesco reconhece que existem bons argumentos que poderiam justificar a sua adoção (Unesco, 1998). A escassez de recursos públicos face às crescentes necessidades dos sistemas nacionais de Ensino Superior, decorrentes de sua expansão quantitativa e qualitativa, torna imperativo, segundo a Unesco, que fontes adicionais de financiamento sejam encontradas. As consideráveis vantagens financeiras que são auferidas pelos indivíduos que concluem um curso superior tornariam justo e razoável que os alunos contribuíssem com uma parcela dos custos de sua educação. O pagamento de mensalidades, acredita a Unesco, torna os estudantes mais motivados e responsáveis. Por fim, a diversificação das fontes de financiamento representa, ainda segundo a Unesco, um estímulo à diversificação no interior da instituição e também entre as instituições de ensino.

Embora reconheça os aspectos positivos da introdução da cobrança de mensalidades, a Unesco defende a gratuidade do ensino nas instituições públicas de Educação Superior. Para justificar sua posição, a Unesco apresenta uma série de argumentos (Unesco, 1998). Em virtude do Ensino Superior ser de vital importância para o desenvolvimento de um país, o Estado, na condição de agente responsável pela formulação e execução de políticas de desenvolvimento nacionais, não pode eximir-se, segundo a Unesco, da responsabilidade de financiar esse nível de ensino. Os benefícios associados a uma expansão do Ensino Superior, afirma a Unesco, atingem o conjunto da sociedade, não se restringindo aos universitários. O Estado deveria, portanto, estimular essa expansão financiando os estudos dos alunos das instituições públicas. A cobrança de mensalidades não é uma condição necessária, segundo a Unesco, para a geração de eficácia e eficiência nos estabelecimentos públicos de Ensino Superior. Estratégias de avaliação da qualidade seriam mais adequadas para que tais objetivos fossem alcançados. Particularmente nos períodos de recessão, a cobrança de mensalidades poderia representar uma ameaça ao prosseguimento dos

estudos de uma significativa parcela dos alunos de Ensino Superior, justamente no momento em que investimentos em Educação Superior seriam mais necessários para que o país voltasse a crescer. Ainda segundo a Unesco, nos países em desenvolvimento, a pobreza atinge níveis tão alarmantes que a esmagadora maioria da população não tem condições de pagar mensalidades, por menores que sejam os valores das mesmas. Por fim, a Unesco afirma que diversos estudos sugerem que a cobrança de mensalidades nas instituições públicas de Ensino Superior reduz o acesso a esse nível de ensino e amplia a desigualdade social. Os argumentos contrários à cobrança de direitos de matrícula em instituições públicas de Ensino Superior, segundo a Unesco, são mais fortes do que os argumentos favoráveis, o que faz com que a organização defenda a gratuidade do ensino nessas instituições.

Um conceito fundamental para que se possa compreender o papel central que a Unesco atribui ao Estado no financiamento do Ensino Superior é o de relevância. As funções exercidas pelas instituições de terceiro grau são múltiplas e vitais para o desenvolvimento econômico e social de um país (Unesco, 1995). A formação de professores para os níveis primário e secundário ocorre, em grande medida, nos estabelecimentos de Educação Superior. Pode-se, portanto, supor que a qualidade do ensino de primeiro e segundo graus, segundo a Unesco, depende do que ocorre nas instituições de Ensino Superior. A formação de profissionais qualificados para o mercado de trabalho também é função dos sistemas de Ensino Superior. À medida que esse mercado amplia as exigências em termos de habilidades e conhecimentos requeridos dos trabalhadores, torna-se ainda mais imprescindível, na opinião da Unesco, que essa função seja executada de forma satisfatória. O mesmo raciocínio aplica-se à geração e difusão de tecnologia. Em muitos países, os estabelecimentos de Ensino Superior são os protagonistas nesse campo. Isso é particularmente verdadeiro para os países em desenvolvimento, inclusive para o Brasil. O Estado busca nas fileiras do Ensino Superior aqueles que virão a ocupar os postos mais importantes da administração pública. Não seria exagero, portanto, segundo a Unesco, associar um bom desempenho da burocracia estatal à qualidade do ensino oferecido nas instituições de Educação Superior. A elite política do país também tem, em geral, a sua formação

última em estabelecimentos de Ensino Superior. A Unesco destaca igualmente os importantes serviços, gratuitos ou não, que os hospitais universitários prestam à sociedade. Instituições de Ensino Superior atuam ainda no campo da Cultura, contribuindo assim para que sejam preservados os costumes dos povos e reforçadas as identidades nacionais.

A Unesco entende que a missão das instituições de Ensino Superior não se resume ao que foi acima exposto (Unesco, 1998). Os estabelecimentos de terceiro grau constituem um *locus* privilegiado para a propagação de valores como a paz. Historicamente, as instituições de Ensino Superior participaram de modo ativo das guerras tanto direta quanto indiretamente. Os exemplos mais óbvios desse envolvimento são as Escolas Militares que formam os oficiais. Adicionalmente, muitos dos conhecimentos desenvolvidos no interior de universidades civis serviram de base para a construção de armas e meios de destruição. Nas últimas décadas, porém, segundo a Unesco, há uma forte tendência nos meios acadêmicos de um maior engajamento das instituições de Ensino Superior em iniciativas que promovam a paz. Essas iniciativas contam com o apoio da Unesco e se materializam principalmente na organização de cursos e pesquisas cujo tema é a paz. A integração entre instituições de Ensino Superior de diferentes países, à medida que possibilita um maior conhecimento recíproco entre sociedades geograficamente distantes, também pode contribuir, de acordo com a Unesco, para a paz mundial. De forma análoga, as instituições de Ensino Superior podem contribuir decisivamente para que o conceito de desenvolvimento sustentável seja colocado em prática pelos governos e populações. Por fim, a Unesco acredita que a difusão de outros valores como ética e cidadania pode, e deve, ser objetivo prioritário dos estabelecimentos de Educação Superior.

O conceito de relevância do Ensino Superior desenvolvido pela Unesco possui um duplo significado. Primeiramente, expressa o conjunto de missões fundamentais que são exercidas pelas instituições de Ensino Superior. Adicionalmente, os estabelecimentos de Ensino Superior devem ter como objetivo acentuar a relevância dos serviços que prestam à sociedade. Para tanto, novos serviços devem ser criados e os já existentes aprimorados, de modo que as instituições em seu conjunto possam

melhor servir a população. Agindo dessa maneira, a Unesco acredita que será mais fácil obter os recursos, tanto de fontes públicas quanto privadas, necessários à manutenção das instituições de terceiro grau.

Segundo a Unesco, as instituições de Ensino Superior deveriam possuir maior autonomia administrativa (Unesco, 1998). As instituições deveriam ter liberdade para selecionar seus funcionários e respectivos corpos docente e discente. De forma análoga, de acordo com a Unesco, aos estabelecimentos de Educação Superior deve ser concedida autonomia de decisão no que se refere aos currículos dos cursos que ministram e às normas que regem a distribuição de diplomas. As instituições de ensino devem ter liberdade para gerir os recursos financeiros da forma como julgarem mais conveniente. Segundo a Unesco, a concessão de maior autonomia aos estabelecimentos de Ensino Superior deve ser acompanhada de um alto grau de responsabilidade e responsabilização. A Unesco acredita que é necessária a combinação de mecanismos internos e externos de avaliação. As instituições devem ter a preocupação de contar em seus quadros com profissionais não apenas capazes de administrar adequadamente os respectivos recursos financeiros, mas que sejam também igualmente hábeis na busca por recursos complementares. Segundo a Unesco, a introdução de maior transparência nas atribuições e responsabilidades referentes a cada cargo é imprescindível para o aprimoramento da gestão administrativa das instituições. O mesmo pode ser dito quanto à busca por maior agilidade nos canais de comunicação entre os funcionários e à melhoria dos sistemas de gestão informatizados.

A Unesco considera particularmente útil para a compreensão do papel das universidades no desenvolvimento econômico os estudos de Lundvall sobre sistemas nacionais de inovação (Unesco, 1998). O autor sueco destaca a relevância da aprendizagem interativa como fundamento da inovação e da mudança nas economias desenvolvidas. A economia da aprendizagem é definida a partir de uma série de características. O sucesso dos indivíduos e das empresas é reflexo das respectivas capacidades de aprender o novo e de esquecer as práticas antigas. Quanto mais velozes e intensas são as mudanças, mais importante se torna, em uma economia de aprendizagem, a habilidade de aprender. Na economia de aprendizagem, o acesso à

informação é condição necessária, porém não suficiente, para o sucesso. Nela, é fundamental que os agentes tenham as competências e habilidades necessárias para fazer o melhor uso possível da informação. Em uma economia assim constituída, a aprendizagem generaliza-se por todos os setores da sociedade, não se restringindo às áreas de alta tecnologia. A contribuição das instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento de um país pode ser avaliada a partir da capacidade das mesmas de formar indivíduos aptos a aprender. Igualmente relevante é a participação das universidades na difusão das características referentes à economia de aprendizagem que foi apresentada há pouco.

A Unesco também considera importante o desenvolvimento de modalidades de Ensino Superior à distância (Unesco, 1998). O progresso acelerado das tecnologias de informação e de comunicação oferece um amplo campo de oportunidades para o Ensino Superior à distância que não devem ser desperdiçadas. O ensino à distância deve ser encarado, de acordo com a Unesco, não como uma metodologia substituta às formas convencionais de educação e sim como uma metodologia complementar. A Unesco acredita que existem diversas vantagens associadas à promoção do ensino à distância. É possível, por exemplo, oferecer capacitação a um funcionário no próprio local de trabalho. Essa alternativa coloca a empresa e o empregado na condição de co-investidores, de tempo e dinheiro, o que resulta em ganhos de produtividade por estimular a partilha de responsabilidades. Adicionalmente, a empresa pode contar com o seu funcionário durante o programa de treinamento. A Educação Superior à distância pode representar, segundo a Unesco, uma alternativa mais barata de formação. Vale lembrar que os gastos com alojamento, transporte e alimentação constituem uma parcela considerável das despesas do estudante. Quando o ensino é ministrado à distância, as despesas com esses itens tendem a ser significativamente menores. De acordo com a Unesco, em locais pouco povoados, o ensino à distância é a única alternativa para que os estudantes possam concluir um curso superior sem ter que se afastar da família, mudar de domicílio e encarar uma realidade bastante diversa daquela com que está acostumado. Muitos jovens não possuem motivação ou meios para superar obstáculos dessa envergadura, o que coloca o ensino à distância na

condição de única alternativa viável de Educação Superior para esses jovens. A Unesco acredita que o ensino à distância é uma excelente alternativa para o problema, comum em diversas regiões dos países em desenvolvimento, da escassez de professores com boa formação acadêmica. Outro aspecto positivo do ensino à distância, segundo a Unesco, é que a maior flexibilidade em termos de horários permite que os alunos conciliem estudo e trabalho. Um ponto bastante destacado pela Unesco é que o ensino à distância abre novas possibilidades no que se refere à internacionalização do Ensino Superior. Por fim, ainda segundo a Unesco, essa modalidade de educação pode estimular a inovação e a criatividade no Ensino Superior convencional, desde que haja um razoável grau de integração entre os sistemas de aprendizagem. A Unesco acredita que o substancial crescimento das matrículas em cursos de Ensino Superior à distância, ocorrido na década de noventa, é uma amostra da contribuição que essa modalidade de ensino pode oferecer à massificação do Ensino Superior.

No que se refere especificamente ao financiamento da Educação Superior à distância, recursos públicos devem ser combinados com recursos privados (Unesco, 1998). As instituições privadas que oferecem essa modalidade de ensino devem estar submetidas a uma regulamentação bastante clara que impeça comportamentos oportunistas. O lucro não deve, segundo a Unesco, ser conseguido a partir da oferta de cursos de baixa qualidade. Não apenas os alunos da instituição em questão seriam prejudicados, como também a reputação dos programas de ensino à distância seria colocada em xeque. A credibilidade, de acordo com a Unesco, é um dos principais obstáculos enfrentados pelo ensino à distância. A Unesco propõe que as legislações nacionais impeçam os estabelecimentos privados de cobrarem mensalidades demasiadamente elevadas, o que privaria do ensino à distância a característica de constituir-se em uma alternativa relativamente barata de Educação Superior. A Unesco destaca que o equilíbrio financeiro das instituições que oferecem essa modalidade de ensino é particularmente importante, visto que investimentos constantes em atualização tecnológica são vitais para a manutenção da qualidade dos respectivos serviços educacionais.

Em diversos documentos, a Unesco defende o princípio do acesso universal ao Ensino Superior (Unesco, 1995; Unesco, 1998). “Nenhuma discriminação pode ser aceita e ninguém pode ser excluído da educação superior ou de seus campos de estudo, graus de titulação e diferentes tipos de instituições com base na raça, sexo, idioma, religião, por qualquer distinção econômica ou social, ou por inaptidão física;...” (Unesco, 1998). O princípio da solidariedade internacional também merece grande destaque nos documentos da Unesco (Unesco, 1995; Unesco, 1998). A transferência de conhecimento, tecnologia e recursos financeiros para os países pobres é de fundamental importância, segundo a Unesco, para que os mesmos obtenham progresso em termos de desenvolvimento econômico e social. A Unesco acredita que o intercâmbio entre instituições de Ensino Superior pode desempenhar um papel de relevo nesse processo.

1.3) Uma breve análise das posições da Unesco, do BID e do Banco Mundial

A presente seção, que encerra o primeiro capítulo, tem três objetivos. Primeiramente, são apresentados os pressupostos que julga-se nortear os pontos de vista do BID, Banco Mundial e Unesco a respeito do financiamento do Ensino Superior. A seguir, faz-se uma breve retrospectiva das propostas de política para o Ensino Superior das três organizações, atribuindo particular destaque aos pontos em que existem divergências. Simultaneamente, empreende-se uma breve análise acerca da pertinência dessas propostas, tomando-se como referência a adequação à realidade brasileira.

Há pressupostos ideológicos implícitos que fundamentam as opiniões do BID e do Banco Mundial sobre o financiamento do Ensino Superior. O fato desses pressupostos serem comuns às duas organizações explica a relativa homogeneidade que se observa entre os pontos de vista das mesmas. Uma premissa imprescindível para a compreensão desses pontos de vista é a confiança que as organizações depositam no bom funcionamento dos mecanismos de mercado. Muitas das funções que o BID e o Banco Mundial atribuem ao Estado no campo do Ensino Superior têm

como objetivo justamente permitir esse bom funcionamento. Para ilustrar a argumentação, vale lembrar a recomendação do Banco Mundial ao governo chileno para que este produza e divulgue informações acerca da qualidade dos serviços educacionais nas instituições de Ensino Superior. Isso permitiria que a escolha dos estudantes refletisse de modo mais acurado a relação Custo/Benefício oferecida por cada estabelecimento. A preferência do Banco Mundial por sistemas de crédito educativo em que não há subsídios é outra amostra da confiança da organização nos mecanismos de mercado. Para que o mercado funcione de forma satisfatória, é necessário que haja liberdade de preços. Sugere-se então que as instituições privadas tenham liberdade para determinar o valor das mensalidades que cobram de seus alunos.

Um segundo pressuposto que permeia as visões do BID e do Banco Mundial é que os governos dos países em desenvolvimento devem atribuir prioridade absoluta ao ajuste fiscal. No caso da América Latina, um dos resultados macroeconômicos mais notórios pós-crise do endividamento, é o aumento dos gastos com os serviços da dívida pública interna e externa, tornando-se imperativo que outras despesas sejam comprimidas para que o Estado não incorra em déficit. Uma vez que os governos são pressionados a defender uma rede de proteção social mínima e que o Ensino Superior, na visão do BID e do Banco Mundial, pode recorrer a outras fontes de financiamento, estas organizações recomendam que os governos com dificuldades financeiras reduzam os investimentos em Ensino Superior.

A Unesco encara com ressalvas os dois pressupostos acima expostos. Nos documentos dessa organização, o princípio do acesso universal da população a uma Educação Superior de qualidade sobrepõe-se ao objetivo de se alcançar o equilíbrio fiscal. Isso fica claro quando a organização defende o acesso universal da população aos estabelecimentos de Ensino Superior e argumenta que a responsabilidade principal do financiamento desse nível educacional cabe ao Estado. Quanto ao bom funcionamento dos mecanismos de mercado, a Unesco é mais cética do que o BID e o Banco Mundial. A necessidade de interferência do Estado na determinação das mensalidades que são cobradas dos alunos de instituições privadas de Ensino Superior

é uma ilustração desse ceticismo. Um pressuposto fundamental que norteia a posição da Unesco é o da importância do Ensino Superior para o desenvolvimento econômico e social de um país. O conceito de relevância que foi apresentado no tópico anterior é a expressão desse pressuposto. A responsabilidade principal que a Unesco atribui ao Estado no financiamento do Ensino Superior também tem desdobramentos importantes para as políticas que são sugeridas pela organização.

A explicitação dos pressupostos que fundamentam os pontos de vista das três organizações é bastante útil, à medida que permite uma melhor compreensão acerca das diferenças nas respectivas propostas de política para o Ensino Superior. É razoável postular que a origem do relativo antagonismo nas propostas de política das três organizações reside justamente na diversidade das premissas adotadas. Nas próximas linhas serão confrontadas as sugestões de política do BID e do Banco Mundial com as proposições da Unesco. Vale lembrar que muitas das propostas do BID e do Banco Mundial que serão apresentadas a seguir foram formuladas especificamente para o Brasil, enquanto as propostas da Unesco são dirigidas ao conjunto dos países em desenvolvimento.

BID, Banco Mundial e Unesco concordam quanto à conveniência de se expandir as matrículas no terceiro grau e, simultaneamente, promover-se uma melhora na qualidade dos cursos oferecidos. Quanto ao ritmo dessa expansão e à melhor forma de financiá-la, as propostas do Banco Mundial e do BID divergem das propostas da Unesco. Como decorrência da responsabilidade principal que a Unesco atribui ao Estado no financiamento do Ensino Superior, deduz-se que os recursos públicos responderão por uma parcela considerável do total de recursos necessários à expansão desse nível de ensino. A cobrança de mensalidades nas instituições públicas não é recomendada pela Unesco. Isso não significa, porém, que essas instituições devem ter, na visão da organização, seus orçamentos inteiramente cobertos pelo Estado. Parcerias com a iniciativa privada bem como a prestação de serviços remunerados constituem-se importantes fontes alternativas de recursos. Os estabelecimentos privados de Ensino Superior, segundo a Unesco, devem estar submetidos a uma legislação clara e eficiente, de modo que seus alunos tenham respaldo legal para

exigirem serviços de qualidade. Adicionalmente, a legislação deve coibir que as instituições privadas promovam reajustes abusivos nos valores das mensalidades.

A Unesco é favorável à concessão de autonomia administrativa às instituições públicas de Ensino Superior. Essa medida permitiria uma gestão mais eficiente das instituições, propiciando uma economia de recursos. Para que a autonomia seja exercida de modo responsável, é fundamental que a transparência das instituições públicas seja reforçada. É interessante notar que há total concordância entre Unesco, BID e Banco Mundial quanto aos temas autonomia e transparência. A Unesco acredita que o orçamento público deve refletir a relevância do Ensino Superior para o desenvolvimento do país. Despesas com esse nível educacional devem ser encaradas como investimentos no futuro da nação e a importância do Ensino Superior torna imperativo que a sua expansão ocorra de forma bastante acelerada.

Há uma demanda em várias esferas do governo e da sociedade por uma maior transparência na administração das instituições públicas de Ensino Superior no Brasil, tal como preconizado por BID, Banco Mundial e Unesco. A transparência é fundamental não apenas para permitir que a suposta autonomia administrativa seja exercida de modo responsável. Uma melhor divulgação dos números referentes às instituições públicas é importante para impedir que as mesmas estipulem metas e objetivos que não estejam de acordo com os anseios da sociedade ou se revelem financeiramente insustentáveis. Adicionalmente, uma maior transparência permitiria orientar o debate sobre temas como eficiência, custo, qualidade e desempenho dessas instituições. A título de ilustração, deve-se lembrar que a Unicamp, uma das maiores universidades públicas do país, não publicou anuários estatísticos no período 1993-98. A relativa sombra que atualmente paira sobre o orçamento e o desempenho dos estabelecimentos públicos de Ensino Superior é parcialmente responsável pela grande diversidade de opiniões existente sobre esses temas.

A principal contribuição da Unesco é chamar a atenção para a relevância do Ensino Superior na promoção do desenvolvimento econômico e social do país. A Unesco questiona algumas premissas que atualmente gozam de grande aceitação nos

meios políticos e acadêmicos do mundo ocidental. A título de ilustração, a Unesco questiona, nem sempre de forma muito explícita, a prioridade absoluta atribuída ao ajuste fiscal na administração pública e a confiança excessiva no bom funcionamento dos mecanismos de mercado. Não cabe aqui discutir a validade desses pressupostos, mas o fato dos mesmos estarem sendo questionados proporciona um debate saudável em que ninguém perde e todos ganham. Até pelo fato das propostas dirigirem-se a um conjunto razoavelmente heterogêneo de países, as mesmas muitas vezes pecam por serem pouco concretas e objetivas. Para que a Unesco possa contornar esses problemas, é necessário que passe a produzir documentos que tenham como foco um país isolado, ou então, um conjunto homogêneo de países. A Unesco deve igualmente buscar acrescentar alternativas mais consistentes nos seus questionamentos tanto quanto à prioridade absoluta concedida ao ajuste fiscal, quanto à confiança exacerbada no bom funcionamento dos mecanismos de mercado. Para isso, as críticas a esses princípios devem ser mais explícitas. A distância entre as premissas em questão e a realidade deve ser salientada de modo mais enfático. As vantagens decorrentes da adoção de princípios alternativos também devem ser destacadas, através de estudos de caso de sucesso de instituições universitárias.

A suposição de que o investimento no ensino básico apresenta maiores retornos econômicos e sociais do que dispêndios em Ensino Superior, quando se tratam de países como o Brasil, é fator determinante para a política educacional recomendada pelo BID e pelo Banco Mundial. Tal hipótese, porém, é altamente questionável. Um país que ambicione ocupar posição de vanguarda no cenário internacional, seja no campo da ciência e da tecnologia ou no terreno industrial, não pode prescindir de investimentos no Ensino Superior. A posição do Banco Mundial e do BID quanto à importância da inversão de recursos públicos em Educação Superior para o crescimento econômico sofre radical transformação se o país em análise é desenvolvido ou não. Essa ambigüidade fragiliza a posição do Banco Mundial e do BID no presente debate.

Um dos temas mais recorrentes na agenda de reforma do Ensino Superior elaborada pelo Banco Mundial refere-se à suposta ineficiência das instituições públicas de terceiro grau nos países em desenvolvimento. Essa ineficiência seria duplamente

danosa ao país. Primeiramente, representaria um obstáculo ao desenvolvimento da Educação Superior no Brasil. Adicionalmente, o uso ineficiente de recursos públicos teria conseqüências no terreno fiscal que, como já foi dito, é prioridade absoluta dos formuladores de política do Banco. Tal prioridade explica a insistente referência ao custo supostamente elevado dos alunos nas instituições públicas de Ensino Superior. O Banco Mundial, por outro lado, praticamente desconsidera que a redução das despesas nas instituições em questão pode ter impactos sobre a qualidade do ensino ministrado nas mesmas. Nos textos do Banco Mundial, não há qualquer referência ao *trade-off* entre custo e qualidade. O *trade-off* manifesta-se, por exemplo, no menor nível de cobrança a que estão submetidos os alunos de muitas instituições, principalmente privadas, de Ensino Superior. Com práticas desse tipo, o tempo médio que um estudante leva para obter o seu diploma pode ser significativamente reduzido. Em contrapartida, essas práticas diminuem o estímulo para que os alunos dediquem-se aos estudos. Não se questiona aqui a justa preocupação do Banco Mundial com a redução no custo do aluno nas instituições públicas de Ensino Superior. Postula-se, todavia, que essa preocupação deveria vir acompanhada de considerações relativas à qualidade dos serviços prestados pelas instituições. Não seria razoável que “ganhos de eficiência” fossem obtidos mediante o rebaixamento do padrão de qualidade do ensino oferecido nos estabelecimentos públicos.

Como foi visto no primeiro tópico desse capítulo, o BID e o Banco Mundial entendem que a escassez de recursos públicos combinada com a existência de outras prioridades governamentais não recomenda que o Estado destine recursos adicionais ao Ensino Superior. O ritmo em que ocorrerá a expansão das matrículas no Ensino Superior está condicionado por essa realidade. Na falta de investimentos públicos adicionais, deve-se buscar recursos privados. A defesa da cobrança de mensalidades nas universidades federais deve ser entendida sob esse prisma. A proposta de novos mecanismos de financiamento para as instituições públicas de Ensino Superior tem um duplo objetivo: promover o uso mais eficiente dos recursos públicos e estimular as instituições a buscarem recursos de outras fontes. A autonomia administrativa sugerida pelo BID e pelo Banco Mundial para as universidades federais brasileiras prevê a

liberdade institucional na contratação e demissão de funcionários e docentes. Essa flexibilidade seria condição necessária para uma gestão eficiente das universidades. A liberdade que o BID e o Banco Mundial entendem que os estabelecimentos privados de Ensino Superior devem possuir contrasta fortemente com a posição da Unesco. Essa proposta do BID e do Banco Mundial deve ser entendida a partir de dois ângulos complementares. Primeiramente, há uma confiança no funcionamento dos mecanismos de mercado. Ou seja, a própria concorrência entre as instituições privadas é garantia suficiente de que não haverá abuso na fixação das mensalidades. A liberdade na fixação de preços também funciona como atrativo para os investidores privados, os quais são imprescindíveis em virtude da escassez de recursos públicos.

A importância assumida pelos programas de crédito educativo nas propostas do BID e do Banco Mundial é, em parte, decorrência da generalização da cobrança de mensalidades nas instituições de Ensino Superior. O modelo de crédito educativo sugerido pelo Banco Mundial, em que prevalecem taxas de juros de mercado, objetiva não apenas evitar o comprometimento de recursos públicos. Preços de mercado, na visão daquelas organizações, são necessários para a geração de eficiência. Cabe aqui uma crítica às propostas do Banco Mundial. O mesmo reconhece como fundamental a implementação de amplos programas de crédito educativo simultaneamente ao início da cobrança de mensalidades nas universidades federais brasileiras (World Bank, 2000). Esses programas seriam imprescindíveis para evitar-se que os estudantes pobres fossem alijados das universidades públicas por falta de recursos financeiros. Entretanto, o próprio Banco Mundial reconhece que a experiência internacional com programas de crédito educativo é extremamente problemática (Salmi & Alcalá, 1998). No Brasil, existem obstáculos de difícil superação para programas desse tipo. O mercado local de concessão de crédito de longo prazo é praticamente restrito a instituições financeiras administradas pelo Estado. É bastante improvável que bancos privados no Brasil se interessem pela concessão de crédito de longo prazo a estudantes universitários, como imagina e deseja o Banco Mundial. A taxa de juros doméstica é muito elevada e instável. A negociação de empréstimos nessas condições não deve parecer interessante aos olhos dos estudantes, além de servir de combustível

à inadimplência. Pode-se afirmar, portanto, que o sucesso de um dos pontos centrais do projeto de reforma do Ensino Superior elaborado pelo Banco Mundial, o programa de crédito educativo, é, no mínimo, incerto. Vale frisar que com a expansão prevista nas matrículas de terceiro grau no país, deverá crescer substancialmente o número de alunos provenientes de camadas menos favorecidas da população. Se isso realmente ocorrer, a disponibilização de modalidades de crédito educativo, viáveis e acessíveis, tornar-se-á ainda mais imprescindível para que estudantes pobres não sejam alijados do Ensino Superior. É interessante notar que a implementação de amplos programas de crédito educativo patrocinados pelo Estado seria conflitante com o equilíbrio fiscal, pilar fundamental das políticas públicas do Banco Mundial. De acordo com a metodologia do FMI, os recursos públicos destinados a tais programas teriam que ser incluídos no gasto público, deteriorando assim a situação fiscal do país.

A cobrança de mensalidades nas universidades federais brasileiras, por exemplo, tem implicações que não são objeto de análise do Banco Mundial. Este reconhece que as universidades federais estão espalhadas por todo o território nacional. Não observa, entretanto, que a importância relativa das IFES é significativamente maior nos estados mais pobres do país. A tabela a seguir ilustra com clareza a argumentação.

Tabela 4: Renda *per capita* e importância relativa das IFES em estados selecionados.

Estado	Renda <i>per capita</i> (1998)	Participação das IFES no total de matrículas no Ensino Superior (1998)
Distrito Federal	R\$12.768	30,81%
São Paulo	R\$8.993	0,97%
Rio de Janeiro	R\$7.139	23,83%
Rio Grande do Sul	R\$7.052	20,54%
Santa Catarina	R\$6.224	17,28%
Maranhão	R\$1.308	48,77%
Piauí	R\$1.578	54,45%
Paraíba	R\$2.137	53,25%
Alagoas	R\$2.219	47,47%
Rio Grande do Norte	R\$2.525	50,15%

Fonte: MEC (1999a) e IBGE.

Em muitos estados com significativos contingentes populacionais, o conjunto das instituições privadas de Ensino Superior matriculam apenas uma pequena parcela do total de estudantes de terceiro grau. Certamente devem ser retiradas lições dessa realidade. A pouca expressão da rede privada de Ensino Superior em muitos estados do Brasil é resultado, em grande medida, da incapacidade da população local de arcar com os custos de uma Educação Superior. Uma vez aceita essa conclusão, torna-se mais difícil a defesa da cobrança de mensalidades nas universidades federais. Vale destacar que o estado mais rico da federação, São Paulo, é o que possui o menor número de alunos matriculados em universidades federais, excluindo-se a região Norte. A cobrança de mensalidades nas universidades federais representaria um ônus principalmente para as populações das regiões mais carentes do Brasil. Isso tem conseqüências altamente indesejáveis se a análise for conduzida sob o prisma da equidade. Quanto ao volume de recursos que poderiam ser auferidos pelo governo federal com a cobrança de mensalidades, a atual distribuição regional das IFES tem conseqüências igualmente negativas. O parco desenvolvimento da rede privada de

Ensino Superior em muitos estados ilustra a incapacidade dos mecanismos de mercado, isoladamente, gerarem resultados que possam ser considerados satisfatórios. Em prevalecendo a lógica de mercado no Ensino Superior, pode-se suspeitar que o mesmo perderá parte do ímpeto na indução do desenvolvimento econômico. A distribuição territorial das instituições privadas de Ensino Superior no Brasil sugere que as mesmas vêm a reboque do crescimento econômico.

Em diversos trabalhos do Banco Mundial (Hauptman, 1998; Crawford & Holm-Nielsen, 1998; World Bank, 2000), é mencionado o elevado gasto por aluno das universidades federais brasileiras. Hauptman cita a quantia de R\$14.500,00 anuais, enquanto o documento oficial do Banco Mundial menciona a soma de R\$14.000,00. Para se chegar a esses números os autores realizaram a seguinte operação: dividiram o total das despesas do Ministério da Educação com as universidades federais pelo número de alunos matriculados nas mesmas.

J. Schwartzman (1995) identifica uma série de problemas no uso do indicador custo por aluno. O autor afirma que esse indicador, tal como aparece nos trabalhos do Banco Mundial, ignora, por exemplo, que no orçamento do MEC para as universidades federais estão incluídas despesas com hospitais universitários, aposentadorias de funcionários e professores, além de projetos de pesquisa. Os serviços prestados pelas universidades federais no campo da saúde guardam pouca relação com a sua atuação na área do Ensino Superior. Portanto, quando se tem por objetivo mensurar o custo que o aluno de terceiro grau representa para o Estado, deve-se excluir do orçamento das universidades federais a parcela dos gastos correspondente à manutenção dos hospitais universitários. De forma análoga, como os professores aposentados não ministram aulas, pode-se argumentar que suas aposentadorias não representam custos associados à Educação Superior contemporânea. Seria mais coerente que essas despesas fossem remetidas à questão previdenciária do funcionalismo público. Apenas alguns documentos do Banco Mundial mencionam a importante contribuição que as universidades federais proporcionam à pesquisa científica no país. Em muitos documentos, essa contribuição é completamente ignorada (Crawford & Holm-Nielsen, 1998; Hauptman, 1998). Mais uma vez, quando os autores do Banco Mundial estipulam

o custo por aluno nas universidades federais, incluem inteiramente no numerador os gastos com pesquisa. Isso não parece razoável. Vale destacar que Hauptman trabalha com o valor de R\$14.500,00 como custo marginal de um aluno na rede federal de Ensino Superior. É bastante evidente que esse custo seria significativamente reduzido caso o autor tivesse levado em consideração as observações acima. As conclusões de Hauptman, quanto às formas viáveis de promover-se uma expansão das matrículas no Ensino Superior no Brasil, ficam parcialmente comprometidas pela utilização em suas simulações de valores que não guardam correspondência com a realidade².

Hauptman (1998) argumenta que a cobrança de anuidades nas universidades federais no valor de R\$1.500,00 permitiria a criação de 40.000 novas vagas no sistema público de Ensino Superior. É absolutamente irreal supor que boa parte dos alunos das universidades federais teriam condições de arcar com essa quantia. A forte presença das instituições federais de Ensino Superior em regiões pouco desenvolvidas do país torna a hipótese de Hauptman ainda mais problemática.

É recorrente nos artigos do Banco Mundial (World Bank, 2000; Hauptman, 1998) a menção a indicadores que revelariam a ineficiência do sistema público de Ensino Superior. As estimativas de custo por aluno anteriormente mencionadas são ilustrações do que se está afirmando. A utilização pouco cuidadosa desses indicadores pode, conforme já foi dito, levar a conclusões equivocadas. J. Schwartzman (1995) afirma que a comparação dos custos de instituições de Ensino Superior em diferentes países, tomando-se o dólar como referência, é duplamente problemática. Primeiramente, o autor afirma que em diversos países, ainda que em períodos delimitados, não é possível trabalhar-se com uma taxa de câmbio confiável. Essa dificuldade é acentuada no caso da construção de séries temporais mais longas. Adicionalmente, J. Schwartzman ressalva que a taxa de câmbio oficial não reflete com precisão o poder de

² A afirmação presente no texto de Salmi (2000) de que o ITA é uma instituição privada revela o relativo distanciamento entre os técnicos do Banco Mundial e a realidade brasileira. Infelizmente, porém, Salmi não é o único autor ligado ao Banco Mundial a cometer equívocos dessa magnitude. Em documento oficial do Banco Mundial (2000), afirma-se que o Provão gozava naquele ano de ampla aceitação entre os corpos docente e discente das universidades. O mínimo que se espera de pesquisadores que têm a pretensão de influenciar a política local de Ensino Superior é que conheçam, com profundidade, a realidade que pretendem modificar. Sem exageros, esse não parece ser o caso de alguns autores vinculados ao Banco Mundial.

compra real das diferentes moedas. Os artigos do Banco Mundial não incorporam de modo satisfatório os aspectos aqui expostos que revelam o extremo cuidado necessário na utilização de indicadores de eficiência. No terceiro capítulo do presente trabalho empreende-se uma breve análise acerca das limitações de alguns dos indicadores de desempenho mais utilizados nas publicações que tratam do Ensino Superior.

Por fim, cabe explicitar alguns pontos que fazem parte da reforma proposta pelo BID e pelo Banco Mundial. Talvez para tentar minimizar as resistências às suas propostas, esses pontos, embora presentes, estejam apenas implícitos na reforma do Ensino Superior sugerida por essas organizações. O BID e o Banco Mundial atribuem particular importância à concessão de autonomia na contratação e demissão de professores e funcionários das instituições públicas de Ensino Superior. Ambos denunciam repetidas vezes as elevadas proporções de Professores por Alunos e de Funcionários por Alunos que prevalecem atualmente nas universidades federais brasileiras (World Bank, 2000; Crawford & Holm-Nielsen, 1998). Pode-se supor, portanto, que a demissão de funcionários e professores das universidades federais seja considerada necessária, pelo BID e pelo Banco Mundial, para gerar-se maior eficiência. A maior diferenciação institucional proposta pelas duas organizações sediadas em Washington, que foi apresentada em detalhes no tópico anterior, certamente terá outras repercussões importantes. Faz parte da proposta, por exemplo, que apenas as universidades que têm vocação para Liderança Acadêmica, que são poucas nos países em desenvolvimento, devem conduzir projetos de pesquisa relevantes. Isso significa que a grande maioria das universidades federais deverá abrir mão de uma parcela considerável das pesquisas que atualmente desenvolvem. Esta proposta, novamente, é descuidada nos seus aspectos de equidade, em especial, no tocante à desconcentração regional da renda.



Capítulo 2. O atual estágio do debate no Brasil sobre financiamento do Ensino Superior

Encerrada a apresentação dos pontos de vista de importantes atores internacionais sobre o financiamento do Ensino Superior, tem-se como objetivo no presente capítulo a elaboração de uma síntese acerca do pensamento dos pesquisadores brasileiros sobre o referido tema. Muitas das discussões que serão apresentadas a seguir guardam grande semelhança com o que foi visto no capítulo anterior. Não apenas o tema é o mesmo como também as propostas do BID, Banco Mundial e Unesco constituem importantes pontos de referência para o debate interno. Procura-se, sempre que possível, identificar os autores, a partir das idéias que apresentam, com as posições seja das organizações sediadas em Washington seja da Unesco. O capítulo inicia-se com a apresentação dos principais aspectos da proposta de autonomia universitária do Ministério da Educação (MEC, 1999). A proposta revela a posição oficial do governo em assuntos relevantes da agenda de reforma do Ensino Superior. Dada a posição central que as propostas governamentais ocupam no debate interno, a apresentação das mesmas é um bom ponto de partida para alcançar o objetivo proposto no presente capítulo.

A implantação de uma autonomia efetiva para as universidades federais é meta prioritária do governo no campo da Educação. Com a autonomia, busca-se um modelo de gestão compatível com o atual estágio de desenvolvimento e expansão da universidade federal. Retoricamente, o governo defende uma autonomia que reforce não apenas o caráter público da universidade, como também a sua capacidade de planejamento institucional e a utilização mais racional dos recursos nela aplicados. Embora o princípio de autonomia das instituições federais de Ensino Superior (IFES) esteja consagrado na Constituição brasileira, conjuntos normativos de ampla aplicação na administração pública impedem que essa autonomia seja realmente praticada. Isso é particularmente verdadeiro em matéria de gestão de pessoal e de elaboração e execução orçamentária-financeira. Embora os conjuntos normativos em questão sejam úteis na maioria dos campos da administração pública, revelam-se inadequados quando

confrontados com as particularidades do ambiente universitário. Como conseqüência, fragiliza-se a direção e a estrutura gerencial, estimulando-se o convencionalismo, especialmente no que se refere à organização e à dinâmica do ensino de graduação. Geram-se, também, distorções no processo de tomada de decisão interna, o que reduz a motivação da comunidade acadêmica para o cumprimento de suas tarefas.

Na visão do governo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em fins de 1996, promoveu importantes avanços no Ensino Superior brasileiro. A LDB permitiu e incentivou uma maior diferenciação institucional. Adicionalmente, estimulou a reorganização do Ensino Superior, de forma a adequá-lo às necessidades de expansão e qualificação. A eliminação do currículo mínimo, preconizada pela LDB, permitiu que as instituições tivessem maior liberdade na organização das carreiras e cursos. Igualmente importante, a LDB regulamentou a oferta de formas alternativas de cursos superiores, como, por exemplo, a educação à distância. A LDB destaca a relevância da avaliação institucional no Ensino Superior, avaliação esta que se torna ainda mais indispensável quando se discute intensamente a ampliação da autonomia universitária. No tocante à administração e à gestão orçamentária das IFES, porém, a LDB não trouxe alterações significativas.

O governo federal acredita que o relacionamento entre as IFES e o Estado precisa ser modificado. A efetiva implementação de um processo que conceda maior autonomia às IFES pode servir como alicerce para que novas formas de relação sejam construídas. O governo entende que o projeto de autonomia das universidades federais deve contemplar alguns pontos importantes. Primeiramente, deve-se garantir o caráter público e o financiamento estável das IFES. O compromisso do governo federal em garantir a estabilidade dos recursos que serão anualmente repassados às universidades, a partir de critérios mensuráveis de desempenho institucional, é componente fundamental do processo de autonomia. A alocação de recursos deve ser transparente e o princípio constitucional que trata da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão deve ser observado. Para tanto, deve-se garantir que as universidades federais tenham meios e instrumentos que lhes permitam dedicar-se às três atividades. A elaboração de um processo claro e objetivo de avaliação institucional

é igualmente parte indispensável do projeto de autonomia. A execução orçamentária e a administração dos respectivos recursos humanos, patrimoniais e financeiros devem ser transferidas para as IFES. Essa descentralização permitirá que as universidades federais tenham um desempenho superior ao atualmente verificado. Deve-se ressaltar, porém, que o governo deve estabelecer, no momento oportuno, normas gerais a serem obedecidas pelas IFES na administração de recursos materiais e humanos. Analogamente, o governo deve fixar regras de transição para os servidores das universidades federais, cujos contratos trabalhistas deixarão de obedecer ao Regime Jurídico Único (RJU), para obedecerem aos planos de carreira que vierem a ser implementados por cada instituição. Por fim, o projeto de autonomia vislumbrado pelo governo contempla a possibilidade das universidades optarem pela celebração de um contrato de gestão, mediante o qual teriam a sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira ampliada.

As disposições constitucionais e ordinárias que impedem o pleno exercício da autonomia universitária representam, segundo o MEC, entraves ao desenvolvimento das IFES. As restrições impostas por essas disposições tornaram-se ainda mais prejudiciais nos últimos anos, quando fortes pressões econômicas se abateram sobre o setor público, do qual depende o financiamento das universidades federais. O governo reconhece o papel fundamental que essas instituições cumprem não apenas no campo do Ensino Superior. Os hospitais universitários mantidos pelas IFES respondem por importante parcela do atendimento à população na área da saúde. As universidades federais ocupam posição central no desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica no país. O exercício pleno da autonomia universitária permitirá que as IFES tenham mais flexibilidade na alocação de recursos e na busca por fontes alternativas de financiamento. O governo acredita que essa flexibilidade, ao possibilitar que as IFES tenham uma gestão acadêmica mais eficiente, permitirá que as mesmas ampliem o já vasto elenco de serviços que prestam à sociedade.

Segundo a proposta de autonomia do governo, o custeio dos proventos de aposentadoria e das pensões dos atuais inativos e pensionistas das universidades federais deve ser assumido pelo Tesouro Nacional. Essas despesas não devem

integrar o conjunto dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Com essa medida, garante-se a preservação dos direitos dos atuais aposentados e pensionistas e retira-se do orçamento das universidades federais uma despesa significativa e pouco flexível.

Conforme já foi mencionado, a proposta de autonomia universitária do governo contempla a alternativa de celebração de um contrato de gestão entre cada universidade federal e o Estado. A materialização dessa alternativa deve ficar a critério de cada universidade. O contrato em questão permitiria a ampliação da autonomia universitária em pontos relevantes como a gestão de pessoal e de recursos patrimoniais e financeiros, bem como a elaboração e a execução orçamentárias. No tocante à gestão de pessoal, o contrato tornaria possível que as instituições não apenas elaborassem planos de carreira próprios, como também reestruturassem os seus quadros de pessoal, adequando-os às respectivas particularidades. Metas institucionais podem tornar conveniente que haja redução ou ampliação do quadro de pessoal, que a celebração do contrato de gestão viabilizaria. Desde que sejam observados os direitos do funcionalismo público, as universidades federais terão autonomia na definição de carreiras que estejam em perfeita sintonia com a função social desempenhada pelos respectivos servidores. A utilização de indicadores de desempenho na definição da remuneração dos funcionários pode representar importante estímulo, segundo o MEC, para que os mesmos aprimorem seu desempenho. Esses indicadores podem ser usados também para definir-se a alocação e a promoção dos servidores. O recrutamento temporário de pessoal, acredita o MEC, será imensamente facilitado pelo contrato de gestão. Essa modalidade de contratação pode constituir-se em uma importante ferramenta na busca por maior eficiência na administração dos recursos humanos das universidades federais.

O contrato de gestão, ao ampliar a autonomia administrativa das universidades federais, representará um importante estímulo, de acordo com o MEC, para que as mesmas promovam uma racionalização dos seus gastos e investimentos. A mudança no sistema de incentivos terá reflexos importantes na administração das IFES. Como os saldos orçamentários de um período serão transferidos para o período seguinte, as

universidades terão um incentivo material para economizar recursos. Haverá um estímulo análogo, segundo o MEC, para que as IFES ampliem as suas receitas, uma vez que todos os recursos adicionais que conseguirem poderão ser livremente utilizados. Para que as universidades possam pleitear a celebração de um contrato de gestão, será necessário que disponham de um plano estratégico. Este plano deverá associar metas e prazos, bem como conter planos de ação anuais e indicadores de desempenho. Adicionalmente, as universidades deverão demonstrar a viabilidade orçamentária e financeira de suas planificações. Outro pré-requisito para a celebração do contrato de gestão é que as universidades interessadas especifiquem medidas, no campo administrativo, que as habilitem a assumir as responsabilidades decorrentes da autonomia ampliada. Programas de capacitação do *staff* administrativo são particularmente importantes. Os contratos deverão ter um prazo mínimo de dois anos. Quanto ao prazo máximo, pensa o governo, não deve ser observada a limitação genérica de cinco anos aplicada aos contratos administrativos. Esse horizonte temporal é incompatível, segundo o MEC, com a concessão de uma real autonomia orçamentária às universidades federais.

A proposta de autonomia universitária plena é compatível com a política de Ensino Superior implementada pelo governo federal. Essa proposta não apenas ocupa uma posição central na política governamental, como também é bastante coerente com as medidas já tomadas pelo governo. Nos próximos parágrafos, é apresentada uma breve síntese da avaliação empreendida por alguns dos principais pesquisadores brasileiros a respeito dos desafios e possibilidades que se colocam diante do sistema de Ensino Superior do país.

Amaral³ (1999) afirma que o governo vem reduzindo sistematicamente o volume de recursos destinados à manutenção das IFES. Para ilustrar a sua afirmação, o autor apresenta a tabela que é reproduzida a seguir.

³ Nélson C. Amaral é professor do Instituto de Física e ex-Vice-Reitor da UFGO.

Tabela 5: Participação Relativa das Despesas com as IFES no conjunto de Despesas Correntes da União, sem Inativos, Pensionistas e Precatórios. Valores em R\$ Milhões, a preço de janeiro de 1999 (IGP-DI, FGV).

Ano	Desp. Correntes da União (1)	Desp. IFES (2)	2/1 (em %)
1995	161.945	4.773	2,94
1996	167.745	4.231	2,52
1997	179.979	3.926	2,18
1998	221.748	4.076	1,84
1999*	210.799	3.658	1,73

* Previsão. Fonte: Amaral (1999).

Amaral acredita que o governo federal deveria ampliar, ao invés de reduzir, o montante que investe anualmente no Ensino Superior. A constituição determina que 18% da arrecadação de impostos da União, descontados os repasses para estados e municípios, devem ser investidos em Educação. Como o financiamento dos níveis primário e secundário é de responsabilidade das esferas municipal e estadual, os gastos da União com Educação devem ser orientados prioritariamente ao Ensino Superior. Amaral sugere a aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma emenda constitucional que eleve o percentual mínimo da arrecadação que a União é obrigada a destinar à Educação. Dessa forma, garantir-se-ia que o Ensino Superior poderá contar com recursos públicos adicionais. A ampliação dos recursos é necessária, segundo Amaral, para que as IFES possam remunerar satisfatoriamente professores e funcionários, além de investir na manutenção de laboratórios e salas de aula. Verbas adicionais poderiam viabilizar, igualmente, a ampliação do número de vagas nas IFES, especialmente nos cursos noturnos. Amaral acredita que o combate à evasão fiscal, combinado com a conscientização da população a respeito da importância da educação, em todos os níveis, para o desenvolvimento do país tornaria possível, dos pontos de vista político e financeiro, que o Brasil, através do Estado, investisse o volume de recursos que julga necessário em Educação. Ao propor uma significativa ampliação dos gastos governamentais no Ensino Superior e destacar a sua importância para o desenvolvimento do país, Amaral aproxima-se das posições da Unesco.

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) é uma entidade que participa ativamente da discussão sobre os rumos da Educação Superior no Brasil. Nas próximas linhas, apresenta-se um breve relato das principais propostas da Andifes relativas ao tema em questão. Utiliza-se como referência o texto “Financiamento da Educação Superior Pública Federal” redigido em 1999 por Pinto da Luz, à época presidente da Andifes. Pinto da Luz destaca alguns aspectos do Ensino Superior no Brasil que considera relevantes. O autor menciona o baixo índice de matrículas de terceiro grau no país e a sua elevada concentração, de acordo com parâmetros internacionais, em estabelecimentos privados. Em contrapartida, as instituições públicas respondem por 88% das vagas em cursos de pós-graduação. Pode-se afirmar, portanto, segundo Pinto da Luz, que as instituições públicas de Ensino Superior são as principais responsáveis pela produção científica no país.

Pinto da Luz afirma que, de acordo com a Constituição brasileira, os investimentos públicos em educação são de responsabilidade das esferas federal, estadual e municipal. Ainda segundo o autor, as normas constitucionais explicitam que a União é responsável por 22% do investimento público em educação. Não seria razoável, portanto, de acordo com Pinto da Luz, creditar ao Ensino Superior público federal a responsabilidade pela escassez de recursos para os demais níveis de ensino. Pinto da Luz afirma que o Brasil investe em educação pública um montante correspondente a 4,5% do PIB. Para o autor, esses números revelam que é imperativo elevar o investimento público em educação no país. Os países desenvolvidos reconhecem a importância da educação para o desenvolvimento econômico e social de uma nação. Esses países investem pesadamente em todos os níveis educacionais. Segundo Pinto da Luz, o combate à evasão fiscal e a efetiva aplicação pelo Poder Público das verbas previstas na Constituição permitiriam uma substancial elevação no montante de recursos destinados à educação. Comparativamente aos países que possuem PIB superior a US\$200 bilhões, o Brasil, ao lado de México e Argentina são os que apresentam menor investimento de recursos públicos por habitante em educação

(com exceção de China e Índia, países cujas populações superam um bilhão de indivíduos).

Pinto da Luz, utilizando-se dos dados de Amaral (1999) já apresentados, afirma que no período 1994-98 houve uma redução no percentual do PIB repassado pela União às IFES. O mesmo teria ocorrido com a participação das IFES no conjunto das despesas correntes da União. Pinto da Luz refuta a proposição de que o gasto por aluno nas IFES, segundo padrões internacionais, é elevado. Estimativas que permitem tal conclusão incorporam no gasto por aluno o pagamento de precatórios, inativos, hospitais e outras rubricas. Segundo a metodologia da OCDE, estas despesas não devem ser incluídas na mensuração do custo por aluno. Uma vez que o cálculo do custo por aluno das IFES seja feito observando-se os critérios da OCDE, conclui-se, de acordo com Pinto da Luz, que o gasto por aluno das IFES está dentro de padrões internacionais.

Pinto da Luz considera que a importância da educação justifica que a mesma seja eleita prioridade número um pela sociedade. Em virtude da divisão constitucional das responsabilidades na educação, cabe ao governo federal, segundo o autor, investir prioritariamente no Ensino Superior. O autor propõe a aprovação de uma emenda constitucional que eleve de 18% para 25% o investimento mínimo de recursos federais em educação. Pinto da Luz considera imprescindível que o governo adote medidas que permitam um rápido crescimento da oferta de vagas de Ensino Superior no país. Esse crescimento deve ocorrer, segundo o autor, preferentemente em instituições públicas, uma vez que estas respondem atualmente por menos de 40% das matrículas de terceiro grau. Com relação especificamente às IFES, Pinto da Luz sugere que às mesmas seja concedida autonomia. Para a definição do montante de recursos a ser alocado às IFES, o autor propõe que seja utilizado como referência 75% da parcela da receita tributária da União vinculada constitucionalmente à educação. A ênfase com que Pinto da Luz defende a necessidade de ampliação do investimento público no Ensino Superior aproxima o autor das propostas da Unesco. Deve-se destacar que o autor contrapõe-se ao Banco Mundial, quando afirma que o custo por aluno nas IFES não está acima do padrão internacional.

Lima Neto⁴ (1997) acredita que a compreensão da reforma administrativa implementada pelo governo federal é fundamental para que se possa avaliar corretamente a proposta de autonomia universitária do MEC. Segundo o autor, é no processo de reforma administrativa que se encontram de modo mais explícito os princípios e objetivos que norteiam as propostas de autonomia do MEC. O modelo de reforma administrativa negociado pelo governo reflete a prioridade absoluta que o mesmo atribui ao equilíbrio fiscal. Para tanto, busca-se uma sensível redução de despesas mediante arrocho salarial do funcionalismo, redução dos postos de serviço e contingenciamento de recursos para manutenção e investimentos. Segundo Lima Neto, as conseqüências dessa política para a qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado não têm sido levadas em consideração.

O modelo de autonomia universitária proposto pelo governo federal é coerente, de acordo com Lima Neto, com os princípios que nortearam a reforma administrativa. Como resultado de uma eventual implementação da proposta do governo, o autor acredita que as universidades teriam maior liberdade para administrar seus recursos. Haveria, porém, segundo o autor, uma série de conseqüências negativas para a comunidade acadêmica. Dada a prioridade absoluta que o governo atribui ao equilíbrio fiscal, Lima Neto julga improvável que o mesmo se comprometa a investir uma soma de recursos que seja suficiente para a manutenção e expansão das IFES. Adicionalmente, com o fim da estabilidade, o autor acredita que possa ocorrer uma onda de demissões nas universidades e que as novas contratações sejam marcadas pelo clientelismo. Embora a redução de quadros nas IFES represente uma alternativa de economia de recursos, segundo Lima Neto, teria conseqüências danosas sobre a qualidade dos serviços prestados pelas instituições. Por fim, o autor afirma que o deslocamento para o âmbito local das decisões sobre questões salariais e trabalhistas provocaria uma acentuada diferenciação entre as remunerações oferecidas pelas diversas universidades. Para muitos servidores, essa diferenciação significaria reduções adicionais nos respectivos vencimentos. Lima Neto aponta semelhanças entre alguns pontos da proposta governamental de autonomia e medidas sugeridas pelo Banco

⁴ N. Lima Neto é ex-reitor da UFSCar e prefeito de São Carlos.

Mundial. Este, por exemplo, recomenda que as instituições tenham flexibilidade na contratação e demissão de funcionários, sugestão que foi incorporada à proposta de autonomia universitária do governo.

Ainda no que se refere às propostas de autonomia universitária, Lima Neto endossa sugestões apresentadas pela Andifes no documento denominado “Lei Orgânica das Universidades”. De acordo com o documento, deve-se garantir, nos textos legais, que as IFES permaneçam instituições públicas, estatais e gratuitas. A Andifes propõe que os servidores das universidades federais continuem submetidos ao Regime Jurídico Único. A legislação deve garantir, segundo a proposta da Andifes, que haja isonomia salarial para funcionários e professores das IFES. O projeto de autonomia deve ainda assegurar a dotação de recursos necessária ao pagamento de pessoal, bem como dotações globais para manutenção e investimentos. O projeto de autonomia deve contemplar, de acordo com o documento da Andifes, medidas concretas que ampliem a autonomia administrativa das IFES. Lima Neto opõe-se explicitamente às posições do Banco Mundial. A defesa da permanência das IFES como instituições públicas, estatais e gratuitas é compatível com as propostas da Unesco. Não se pode afirmar o mesmo, todavia, quanto à resistência de Lima Neto à concessão de uma autonomia administrativa às IFES que implique em maior flexibilidade na gestão de recursos humanos.

Chauí⁵ (1999) apresenta uma visão extremamente crítica da proposta de autonomia universitária elaborada pelo MEC. Para a autora, a autonomia vislumbrada pelo governo é bastante restrita, resumindo-se ao gerenciamento empresarial da instituição. A universidade teria autonomia apenas para buscar recursos de outras fontes, tendo que utilizá-los de modo a alcançar as metas previstas no contrato de gestão. Chauí afirma que o governo confunde autonomia e autarquia, ao encarar as universidades federais como órgãos geradores de receita e receptores de recursos externos. No que se refere ao funcionalismo, a proposta de autonomia universitária do MEC contempla a eliminação do regime único de trabalho, do concurso público e da

⁵ Marilena Chauí é professora-titular do Departamento de Filosofia da USP e ex-Secretária de Cultura do Estado de São Paulo.

dedicação exclusiva. Contratos flexíveis e temporários, marcadamente precários, de acordo com Chauí, substituiriam os regimes de contratação atualmente em vigor. A proposta do MEC busca também, segundo a autora, simplificar as licitações, a gestão financeira e a prestação de contas das universidades federais. Dessa forma, atender-se-ia o desejo de anonimato de grande parte das potenciais fontes alternativas de financiamento. Ao tornar mais flexíveis os currículos de graduação e de pós-graduação, Chauí acredita que o MEC pretende que os cursos se aproximem das demandas particulares das empresas de cada região do país. Por fim, o MEC prega, de acordo com a autora, a separação da docência e da pesquisa, sendo que a primeira seria responsabilidade das universidades, enquanto a segunda ficaria a cargo de centros autônomos de pesquisa. Chauí considera problemática a construção de indicadores que possam mensurar a qualidade da docência. Obstáculos dessa espécie podem, segundo a autora, inviabilizar a celebração de contratos de gestão nos moldes propostos pelo governo, uma vez que a construção de indicadores de desempenho é fundamental para que se possa estabelecer o cumprimento ou não das metas acordadas. Chauí compartilha com a Unesco o reconhecimento acerca da relevância do Ensino Superior. As críticas da autora à proposta de autonomia administrativa do MEC certamente não seriam aceitas pelos técnicos do Banco Mundial e do BID. Possivelmente a própria Unesco também discordaria de algumas posições de Chauí como, por exemplo, a resistência da autora à utilização de indicadores de qualidade.

Ristoff⁶ (1999a; 1999b) afirma que o Ensino Superior no Brasil é elitista, uma vez que apenas 10% dos jovens entre 18 e 24 anos estão matriculados em instituições de terceiro grau. O contraste entre a realidade desse nível educacional no Brasil e o que ocorre nos Estados Unidos, onde essa proporção alcança 40%, é flagrante. Para o autor, há razões econômicas e políticas que justificam a concentração de forças para que se amplie o acesso da população ao Ensino Superior. Do ponto de vista econômico, Ristoff menciona a existência de estudos que comprovam a contribuição significativa que investimentos no Ensino Superior proporcionam ao aumento da produtividade da força de trabalho. Adicionalmente, há pesquisas que sugerem que as

⁶ Dilvio I. Ristoff é professor-titular do Centro de Comunicação e Expressão da UFSC.

despesas do Estado com Ensino Superior provocam uma ampliação da arrecadação tributária que compensa, com sobras, os gastos públicos iniciais. Se essas conclusões forem válidas, não seria razoável que o Estado deixasse de investir em Educação Superior sob a alegação de que é necessário promover o equilíbrio fiscal. Ristoff argumenta também que, embora se deva buscar a redução dos índices de evasão, é necessário ter sempre em mente que um estudante não perde, quando interrompe o curso, o conhecimento adquirido no período em que frequentou as aulas. Do ponto de vista social, para justificar a necessidade de ampliar-se o acesso ao Ensino Superior, Ristoff recorre às palavras de Heather Eggins: “se o conhecimento é de fato poder, insistir na manutenção de um sistema de elite significa defender oligarquias – algo indefensável nos dias de hoje”.

Segundo Ristoff, o atual governo adotou três medidas com o objetivo de democratizar o acesso ao Ensino Superior: a criação dos cursos seqüenciais (adaptação dos *colleges* americanos); a elaboração de um aparato legal propício ao desenvolvimento das instituições privadas de Ensino Superior; e, por fim, o governo vem exercendo pressão sobre as universidades federais para que ampliem a oferta de vagas. Ainda de acordo com Ristoff, apenas o estímulo ao crescimento do setor privado vem obtendo os resultados esperados pelo governo. Segundo o autor, cursos seqüenciais podem, no futuro, vir a ser oferecidos pelas instituições privadas, mas não há possibilidade de que essa “inovação” seja adotada com sucesso pelas universidades públicas.

No que se refere ao sistema federal de Ensino Superior, o estrangulamento financeiro a que este vem sendo submetido pelo governo impede, na opinião de Ristoff, que as instituições promovam a almejada ampliação da oferta de vagas. O MEC acredita, segundo o autor, que uma simples melhoria na gestão das universidades seria suficiente para viabilizar a expansão das matrículas na rede federal. Não seria necessária, portanto, a injeção de recursos adicionais. Embora reconheça a presença de ineficiências nas universidades federais, Ristoff afirma que existem limites que impossibilitam uma contínua ampliação da oferta de vagas sem que o orçamento das universidades seja incrementado. Segundo o autor, a política de contenção de recursos

para as IFES vem tendo conseqüências relevantes sobre a qualidade do ensino que as mesmas oferecem. Investimentos necessários para a manutenção e/ou ampliação de laboratórios e bibliotecas têm sido postergados em virtude da escassez de recursos. Ristoff considera fundamental, pelas razões políticas e econômicas já mencionadas, que se promova a democratização do acesso ao Ensino Superior no Brasil. Para tanto, é imprescindível, acredita o autor, que o governo eleve o montante de recursos que investe anualmente em Educação Superior. Sem isso, não só a expansão das matrículas nas universidades federais tornar-se-á inviável, como também a qualidade do ensino oferecido pelas mesmas poderá ser comprometida de modo irreversível. Embora Ristoff não mencione cifras, a sugestão de que se promova “um PROER educacional de tempos em tempos” serve como ilustração da magnitude de recursos públicos que o autor tem em mente. Para os que acreditam que o Estado não deve envolver-se diretamente no financiamento do Ensino Superior, Ristoff (1999b) recomenda que observem o exemplo dos Estados Unidos, onde os governos estadual e federal investem anualmente dezenas de bilhões de dólares em Ensino Superior. Ristoff lembra que nos últimos anos da década de noventa, ocorreu uma ampliação significativa do orçamento de programas públicos voltados para a universalização do acesso ao Ensino Superior nos EUA. Ao defender uma maior participação do setor público no financiamento da Educação Superior, Ristoff aproxima-se da posição da Unesco. Tal idéia é incompatível com os preceitos do Banco Mundial e do BID.

Trindade⁷ (1999a; 1999b; 1999c; 1999d) critica com veemência a política de Ensino Superior do governo atual. Para o autor, o MEC tem submetido as universidades federais a uma “asfixia financeira” e, paralelamente, apresenta a proposta de autonomia plena como solução para todos os problemas enfrentados pelas IFES. A contenção de recursos tem implicações severas sobre as bases materiais e acadêmicas das comunidades universitárias. A solução dos problemas ora enfrentados pela rede federal de Ensino Superior não será alcançada, segundo Trindade, com a mera implementação do projeto de autonomia elaborado pelo governo. Para que os obstáculos que impedem a expansão quantitativa e qualitativa das universidades federais possam ser superados,

⁷ Hélió Trindade é professor-titular de Ciência Política e ex-Reitor da UFRGS.

é necessário que seja identificada a origem dos mesmos. Trindade aponta o rígido controle que os governos exerceram, desde o período militar, sobre as instituições públicas federais como uma das causas das dificuldades enfrentadas pelas IFES. Paradoxalmente, com a promulgação da Constituição de 1988, as instituições privadas de Ensino Superior passaram a gozar de autonomia plena. Esse paradoxo explica, em parte, o predomínio do sistema privado de Educação Superior no Brasil. Trindade destaca a freqüência com que setores do governo e da imprensa acusam as universidades federais de serem altamente ineficientes. Para o autor essa “ineficiência” ocorre porque a forte restrição orçamentária a que as IFES estão submetidas impede que os recursos humanos altamente qualificados de que dispõem apresentem rendimento satisfatório.

Segundo Trindade, a prioridade que muitas universidades federais atribuem à pesquisa e à pós-graduação, freqüentemente em detrimento da graduação, é consequência das grandes possibilidades de financiamento de que desfrutavam essas atividades durante o regime militar. De acordo com o autor, desde meados da década de setenta, delineou-se uma divisão de tarefas, estimulada pelo governo federal, segundo a qual as universidades públicas dedicar-se-iam à graduação, à pesquisa e à pós-graduação, cabendo às instituições privadas atender o crescente contingente de estudantes que não encontrava lugar nas universidades públicas. Para facilitar a expansão dos estabelecimentos privados, afrouxaram-se as exigências quanto à qualidade dos serviços educacionais prestados pelos mesmos. Como resultado dessa política, afirma Trindade, o setor privado de Ensino Superior no Brasil caracteriza-se pela oferta de cursos de baixa qualidade. A democratização do acesso ao Ensino Superior ocorre, segundo o autor, mediante o predomínio do ensino pago e de baixa qualidade.

Para Trindade, o projeto de autonomia do MEC poderá criar uma hierarquização no sistema federal de Ensino Superior. As grandes universidades, com maiores possibilidades não apenas de encontrar fontes alternativas de financiamento, como também de gerir com eficiência os recursos de que dispuserem, poderão pleitear, mediante a celebração de um contrato de gestão com o Estado, um maior grau de

autonomia. As universidades federais de menor porte, por outro lado, por contarem quase que exclusivamente com verbas públicas, em princípio escassas, não terão condições adequadas para se desenvolverem, o que reduz as possibilidades de que venham a pleitear com sucesso uma maior autonomia. Trindade considera preferível o modelo francês de autonomia universitária. Na França, cabe ao Estado administrar tudo que se refere a recursos humanos, desde a definição de carreiras, até o pagamento de salários e aposentadorias. Os recursos alocados para as universidades são utilizados para o custeio do ensino de graduação, pós-graduação e pesquisa. Por fim, os investimentos em equipamentos e infra-estrutura são objeto de um contrato de gestão quinquenal. Esses contratos são elaborados pelas universidades e negociados junto ao governo.

Trindade entende que a política recente do MEC referendou a “divisão de trabalho” entre as universidades públicas e privadas. No sistema federal de Ensino Superior, porém, apenas algumas universidades, as de maior porte, responderão pela pesquisa e pela pós-graduação. A missão prioritária das demais IFES, segundo o autor, será formar graduados, terreno onde enfrentará a concorrência do setor privado. Paralelamente, o MEC está implementando um conjunto de medidas, com especial ênfase na avaliação institucional, que têm como objetivo, de acordo com Trindade, a melhora da qualidade do ensino nas instituições privadas. Para o autor, o governo optou pela alternativa mais fácil: ao invés de investir na expansão da rede federal de Ensino Superior, preferiu qualificar o ensino do setor privado, que responde por três quartos da matrícula de terceiro grau no país. O fim da gratuidade do ensino nas universidades federais é coerente, segundo Trindade, com a política que vem sendo implementada pelo governo. O autor acredita que o alto custo político associado a essa medida, porém, impediu, até o momento, que o pagamento de mensalidades fosse instituído nas IFES. O questionamento de Trindade à propalada “ineficiência” das IFES contrapõe explicitamente o autor ao diagnóstico que o Banco Mundial faz acerca das dificuldades do Ensino Superior no Brasil.

Fávero⁸ (1999) apresenta uma série de críticas à proposta de autonomia universitária formulada pelo MEC. De início, a autora afirma que a proposta do governo não é suficientemente clara sobre como serão operacionalizados os contratos de gestão. Para Fávero, o MEC reduz o conceito de autonomia universitária à administração de receitas e despesas. Segundo a autora, a proposta do MEC guarda grande semelhança com as recomendações do Banco Mundial para o Ensino Superior. Exemplo disso é que as universidades públicas passariam a comportar-se como empresas privadas, tendo como norte a busca da máxima eficiência na utilização dos recursos. Nesse sentido, a proposta do MEC representa, de acordo com Fávero, uma tentativa de privatização disfarçada das universidades públicas. A autora considera o “modelo” de comportamento em questão incompatível com as aspirações da universidade pública em termos de universalidade do conhecimento e capacidade de reflexão e crítica. Fávero explicitamente rejeita as opiniões do Banco Mundial e as influências que as mesmas exercem na política educacional brasileira.

Carvalho da Silva⁹ (2001) faz uma breve retrospectiva da evolução do Ensino Superior no Brasil desde o início do século XX. Destaca-se a criação tardia das primeiras universidades brasileiras: as universidades de Pernambuco e do Paraná, pioneiras no país, foram criadas na segunda década do século passado. O autor traça na seqüência um amplo diagnóstico do atual estágio do Ensino Superior no Brasil. Carvalho da Silva demonstra que na década de noventa ampliou-se consideravelmente o excesso de inscritos no vestibular em relação ao número de vagas existentes: em 1990, o excesso de candidatos era da ordem de 1.400.000 e, em 1999, era 74,7% maior, aproximando-se do patamar de 2.450.000. O autor destaca ainda a concentração regional das matrículas de terceiro grau no Sudeste. Enquanto no Norte há 1,92 vagas em Ensino Superior para cada grupo de mil habitantes, no Sudeste essa relação é de 6,89 vagas.

Carvalho da Silva ressalva que a relação candidatos/vaga no Ensino Superior era, no ano de 1999, de 2,76 para o conjunto de instituições privadas e de 8,26 para o

⁸ Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero é professora da Faculdade de Educação da UFRJ.

⁹ A. Carvalho da Silva é ex-presidente da Fapesp.

conjunto das instituições públicas. A partir desses números, o autor conclui que um aumento na oferta de vagas que leve em conta a demanda deverá concentrar-se nos estabelecimentos públicos. Segundo Carvalho da Silva, mantidas as atuais proporções entre Ensino Superior público e privado, será necessário – para que o país alcance em oito anos a meta de ter 20% dos jovens entre 18 e 24 anos matriculados em estabelecimentos de Ensino Superior – que as instituições públicas aumentem o número de vagas a um ritmo anualizado de 10% no período em questão. Uma alternativa para evitar que aumentos dessa magnitude ocorram nas universidades públicas, colocando em risco a qualidade do ensino oferecido pelas mesmas, é concentrar o aumento de vagas nas instituições públicas isoladas. Além do aumento de vagas nos cursos já existentes, Carvalho da Silva considera desejável: a criação de novos cursos; o melhor aproveitamento de vagas já existentes mediante a redução da evasão; o aumento de vagas nos cursos noturnos; e o uso do ensino à distância e de outras técnicas inovadoras.

Para viabilizar a expansão da oferta de vagas em estabelecimentos públicos de Ensino Superior, Carvalho da Silva recomenda um conjunto de ações. Às universidades públicas deve ser assegurada, segundo o autor, ampla autonomia administrativa, de modo que as mesmas possam ajustar o número e o nível salarial de seus funcionários ao montante de recursos disponível. Para que a autonomia seja possível, é necessário que o governo se comprometa a fornecer dotações globais para cada universidade. Essas dotações não deveriam ser utilizadas, segundo o autor, para o pagamento de despesas referentes às aposentadorias e aos hospitais universitários. O desempenho das universidades públicas nas atividades de ensino, pesquisa e extensão deve servir de parâmetro, de acordo com Carvalho da Silva, para a definição das dotações globais a que cada universidade teria direito. O autor defende também a criação de fundos públicos que forneçam recursos às universidades públicas, de forma suplementar às dotações globais, a partir de planos plurianuais de expansão de atividades aprovados por órgãos competentes. Ainda segundo Carvalho da Silva, cabe ao governo criar incentivos para que as empresas invistam em projetos de pesquisa capitaneados pelas universidades. Por fim, o autor destaca a importância das agências públicas no fomento

à pesquisa. Para Carvalho da Silva, é necessário que o CNPq recupere a capacidade de financiamento e que os fundos de amparo à pesquisa previstos na maioria das constituições estaduais sejam efetivamente implementados.

Carvalho da Silva rejeita a proposta de cobrança de mensalidades nas instituições públicas de Ensino Superior. Para o autor, a educação em todos os níveis deve ser prioridade em um país em desenvolvimento como o Brasil. Carvalho da Silva atribui a pequena probabilidade de estudantes dos estratos inferiores de renda alcançarem as universidades públicas à baixa qualidade do ensino público fundamental. É necessário, portanto, argumenta o autor, recuperar a qualidade do ensino público básico de forma a oferecer a seus alunos condições de igualdade com relação aos egressos de escolas particulares. Por fim, Carvalho da Silva sugere a criação de uma comissão com representantes do governo central, da comunidade acadêmica e das diversas regiões do país. A essa comissão caberia traçar um diagnóstico sobre a atual situação da Educação Superior no Brasil e propor medidas que possam contribuir para a formulação de uma política nacional de Ensino Superior. Há total compatibilidade entre as posições de Carvalho da Silva e as da Unesco. Com relação ao BID e ao Banco Mundial, há convergência em alguns pontos e discordância em outros.

A Comissão de Defesa da Universidade Pública, composta por professores ilustres da USP, produziu em 2000 um documento intitulado "A Presença da Universidade Pública". Nesse documento, os professores apresentam argumentos que justificariam o investimento de recursos públicos em instituições de Ensino Superior. Nas próximas linhas, é apresentada uma síntese dos principais argumentos presentes no documento. Avaliações tanto oficiais quanto não oficiais revelam, segundo a Comissão, que os cursos das universidades públicas brasileiras destacam-se positivamente, em termos de qualidade, no universo do Ensino Superior no país. As avaliações dos cursos de pós-graduação realizados pela Capes, os resultados do Provão e os *rankings* do Guia do Estudante referendam a excelência do ensino das universidades públicas. O documento ressalta o progresso das universidades estaduais paulistas desde a concessão da autonomia administrativa em 1989. A título de ilustração desse progresso, são mencionados o crescimento de 36% na produção

científica por docente e o aumento de 66% para 90% na proporção do corpo docente com titulação mínima de doutorado.

Segundo a Comissão da USP, a maior parte da pesquisa científica realizada no país é capitaneada pelas universidades públicas. Os pesquisadores mais importantes do país – adotando-se como parâmetro o número de citações em trabalhos científicos no Brasil e no exterior – pertencem, em sua quase totalidade, aos quadros das universidades públicas. O financiamento público à pesquisa não constitui uma particularidade brasileira. Pelo contrário, em virtude da incerteza inerente às atividades de pesquisa, é regra nos países desenvolvidos a forte presença do Estado no financiamento dessas atividades. Segundo a Comissão da USP, nos países desenvolvidos, a participação das instituições públicas de terceiro grau no universo de estudantes universitários é bastante superior ao verificado no Brasil. Com essa afirmação, a Comissão tenta desqualificar o argumento de que o Estado brasileiro deveria agir como os países desenvolvidos, concentrando recursos no financiamento do ensino fundamental e deixando o Ensino Superior a cargo da iniciativa privada. No documento, a Comissão reconhece a importância das instituições particulares na expansão do Ensino Superior, mas ressalva que é nas universidades públicas que são formados os mestres e doutores que compõem o corpo docente daquelas instituições. Segundo a Comissão da USP, o Brasil investe em educação um percentual do PNB um pouco superior ao de seus vizinhos latino americanos. Em comparação com os países desenvolvidos, porém, o Brasil realiza investimentos em educação, em termos de PNB, proporcionalmente menores.

A Comissão afirma que as estimativas mais confiáveis sugerem que, no Brasil, 20% dos gastos em educação destinam-se ao financiamento do Ensino Superior. A título de comparação, fontes oficiais do governo americano indicam que nos EUA essa proporção é de 40%. Dessa forma, a Comissão pretende demonstrar que a adoção de parâmetros internacionais não recomendaria a transferência de recursos do Ensino Superior para os demais níveis educacionais. Até porque o impacto dessa transferência no ensino básico seria reduzido, em virtude do baixo percentual de recursos que é atualmente destinado ao Ensino Superior. Os professores da USP questionam a

acusação bastante difundida acerca do custo exagerado da universidade pública brasileira. Durham, em “As Universidades Públicas e a Pesquisa do Brasil”, estimou em R\$8.500,00 o custo anual dos alunos nas universidades federais. Para chegar a esse número, a autora descontou os gastos das instituições com hospitais e aposentadorias. Por outro lado, fontes ligadas aos reitores das universidades federais calcularam, em meados de 1998, em US\$4.700,00 o gasto anual por aluno nas universidades federais. Comparando a média dessas estimativas com indicadores de outros países publicados pela OCDE, a Comissão conclui que as universidades federais apresentam custos bastante razoáveis, inferiores, inclusive, ao verificado nas universidades públicas de grande parte dos países desenvolvidos.

Os professores da USP julgam inconveniente a cobrança de mensalidades nas universidades públicas. Os mesmos consideram amplamente exagerada a opinião, bastante difundida em parcelas da sociedade, de que o alunado das instituições públicas de Ensino Superior é composto principalmente por filhos das famílias ricas. Para a Comissão, as universidades públicas possuem em seu corpo discente uma maioria de jovens oriunda da classe média. Embora reconheçam que os estratos sociais inferiores da população estão subrepresentados nas universidades públicas, os professores recorrem a palavras do ex-reitor da USP, Hélio Lourenço de Oliveira, para justificar a gratuidade do ensino público de terceiro grau: “O Estado arrecada de todos e, como tributo direto, mais dos ricos do que dos pobres. Assim, o ensino gratuito está sendo pago e, indivíduo por indivíduo, mais pelos ricos do que pelos pobres. (...) O obstáculo do pagamento direto serviria apenas para fechar a escola a muitos dos mais qualificados”. Segundo os professores da USP, a cobrança de mensalidades nas universidades públicas prejudicaria apenas os estudantes que enfrentam limitações financeiras. Por outro lado, a Comissão afirma que diversas estimativas sugerem que o eventual pagamento de mensalidades cobriria menos de 10% do orçamento das universidades públicas, não se constituindo, portanto, em alternativa concreta para a solução dos problemas de financiamento do sistema público de Ensino Superior. As propostas da Comissão estão em sintonia com a agenda de promoção do Ensino Superior da Unesco. Entre os pontos de convergência pode-se destacar a defesa da

gratuidade do ensino público e do aumento do investimento governamental em Educação Superior. Em contrapartida, a Comissão opõe-se ao BID e ao Banco Mundial em importantes temas. Os diagnósticos relativos ao desempenho das IFES elaborados pelo Banco Mundial e pela Comissão da USP levam a conclusões antagônicas.

Simon Schwartzman¹⁰ (1996; 1998) apresenta uma visão acerca dos desafios e possibilidades do Ensino Superior no Brasil muito semelhante a do Banco Mundial. Não surpreende, portanto, que Schwartzman tenha tido um de seus trabalhos divulgados no *site* da organização sediada em Washington. Schwartzman acredita que o maior desafio a ser enfrentado por qualquer política de Educação Superior no país é o aumento no número de vagas. Diversos argumentos são apontados para justificar essa posição. Entre o início da década de oitenta e meados da década seguinte, o contingente de estudantes de terceiro grau permaneceu estagnado. A comparação com outros países revela que o percentual de brasileiros, com idade entre 18 e 24 anos, que estão matriculados em algum curso superior é muito baixo. Essa conclusão permanece válida mesmo que a comparação restrinja-se à América Latina.

Para Schwartzman, a demanda por Ensino Superior comportaria uma expansão significativa e rápida na oferta de vagas. Os brasileiros possuem, segundo o autor, fortes estímulos econômicos para cursarem o terceiro grau. Estudos econométricos sugerem que o diploma de Ensino Superior funciona como um passaporte, permitindo ao seu portador a obtenção de rendimentos mais elevados. A estagnação da Educação Superior no período mencionado, acredita Schwartzman, deveu-se principalmente à existência de um “gargalo” no ensino secundário. Como um número relativamente pequeno de alunos concluía anualmente o ensino médio, a demanda por Ensino Superior enfraquecia-se. Schwartzman acredita que havendo crescimento no patamar de estudantes diplomados anualmente no segundo grau, a demanda por Ensino Superior acompanhará esse crescimento. Para o autor, sob certas condições, justifica-se o elevado investimento necessário à expansão do Ensino Superior no Brasil. A ampliação do universo de detentores de um diploma de curso superior contribuiria para

¹⁰ Simon Schwartzman é ex-presidente do IBGE.

aumentar a produtividade da força de trabalho local, o que por sua vez teria resultados positivos sobre o crescimento econômico. Adicionalmente, poderia haver desconcentração de renda, uma vez que pessoas de estratos sociais inferiores passariam a obter melhores rendimentos. Todavia, ressalva Schwartzman, a expansão do Ensino Superior não deve ser financiada às custas de outros investimentos públicos igualmente ou até mesmo mais importantes, como por exemplo a educação básica.

Schwartzman afirma que a Educação Superior brasileira é a mais cara da América Latina, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos. O montante de recursos públicos destinados à Educação só poderia ser significativamente alterado, na visão do autor, se houvesse uma correspondente elevação na arrecadação tributária. Diante dessa circunstância, o financiamento da expansão do Ensino Superior no Brasil deve ocorrer, segundo Schwartzman, mediante um aumento da eficiência dos gastos públicos e um aporte adicional de investimentos privados. O autor acredita que os baixos índices de produtividade das universidades públicas brasileiras poderiam ser melhorados, bastando para tanto a adoção de medidas de racionalização administrativa. Schwartzman questiona o princípio que garante a indissociabilidade do ensino e da pesquisa na universidade brasileira. Em virtude dos altos custos associados ao desenvolvimento de pesquisas, a generalização para amplas parcelas da população de um modelo de universidade que combina pesquisa e ensino está além da capacidade financeira de qualquer país.

Schwartzman critica a forte orientação antiprivatista da legislação brasileira. A proibição de que seja concedido financiamento público a instituições particulares de Ensino Superior ilustra, segundo o autor, essa orientação. O mesmo pode ser dito sobre o rígido controle que é exercido sobre os estabelecimentos privados, incluindo interferências na determinação dos preços das anuidades escolares. A restrição legal que impede as instituições privadas de possuírem fins lucrativos é, na visão do autor, utópica e contraproducente. Schwartzman posiciona-se favoravelmente à cobrança de mensalidades nas instituições públicas de Ensino Superior. Para o autor, o caráter público ou privado do financiamento dos estudos de um aluno deve ser determinado pela respectiva renda familiar, e não pela natureza da instituição em que o estudante

está matriculado. A gratuidade do ensino nas universidades públicas representaria uma discriminação contra os alunos de estabelecimentos privados, que já são maioria entre os universitários brasileiros. Para facilitar o acesso de indivíduos provenientes das camadas mais pobres da população, Schwartzman sugere a implementação de um amplo programa de crédito educativo. De acordo com o autor, esse programa deve, idealmente, vincular o pagamento dos empréstimos à renda futura do estudante.

Schwartzman acredita que a simples expansão da oferta de vagas das universidades públicas não seria suficiente para que as mesmas passassem a atender de modo satisfatório os anseios da sociedade. Para que isso ocorra, é imprescindível, segundo o autor, que as instituições públicas de Ensino Superior promovam uma profunda diversificação nos seus cursos. O reconhecimento de que os universitários compõem um universo bastante heterogêneo torna imperativo que as instituições busquem, em alguma medida, adaptar-se às características e aos anseios desse público diferenciado. De acordo com Schwartzman, o setor privado deu início a esse processo na década de oitenta, o que ajuda a explicar o seu crescimento desde então. O autor acredita que seria conveniente, portanto, a criação, nas instituições públicas, de cursos com duração e níveis de exigência distintos e compatíveis com a escolaridade prévia da nova população de estudantes a que se pretende atender. Segundo Schwartzman, os sistemas de Educação Superior modernos desempenham um conjunto variado de funções. Para que essas funções sejam cumpridas da melhor forma possível, é necessário que haja uma maior diversificação institucional. O autor considera que, até o momento, essa necessidade não foi reconhecida pelos administradores das universidades públicas. Cabe ainda ao governo, na visão de Schwartzman, implementar uma política que estimule uma diversificação ainda maior entre as instituições privadas de Ensino Superior.

Para Schwartzman, questões relacionadas à autonomia universitária devem ocupar posição de destaque na política nacional de Ensino Superior. No modelo atualmente em vigor, "... as universidades ensinam o que querem e mandam a conta para o governo" (Schwartzman, 1996). O autor considera que a proposta de autonomia universitária do governo representa um avanço importante. Schwartzman julga

particularmente interessante a idéia de transferir às universidades a responsabilidade de gestão sobre os respectivos orçamentos globais previamente determinados. As despesas de pessoal estariam incluídas nesses orçamentos. Outro aspecto da proposta do governo destacado pelo autor é a concessão de autonomia às IFES na administração de seus recursos humanos. Essa liberdade permitiria às universidades públicas, segundo Schwartzman, a criação de sistemas de incentivo mais adequados aos objetivos que pretendessem alcançar. Uma instituição que apresentasse um número excessivo de funcionários poderia recorrer à demissão de servidores para adequar o seu quadro de pessoal. Um terceiro ponto positivo que o autor enxerga na proposta do governo é a vinculação do financiamento público a um sistema confiável de avaliação permanente do desempenho de cada instituição. Os pontos em comum entre as propostas de Schwartzman e as posições do Banco Mundial e do BID são bastante freqüentes e de fácil identificação. A título de ilustração, pode-se mencionar três tópicos em que há total concordância: cobrança de mensalidades nas instituições públicas de Ensino Superior; promoção de uma maior diversificação institucional; concessão de autonomia administrativa às IFES, inclusive na gestão de pessoal.

Jacques Schwartzman¹¹ (2000) destaca a dificuldade que a excessiva dependência das receitas provenientes de mensalidades representa para as universidades privadas brasileiras. No Brasil, toda instituição de Ensino Superior que detenha *status* universitário é obrigada pela legislação a desenvolver programas de pesquisa. A experiência internacional demonstra, segundo o autor, que uma universidade que possua padrão de qualidade na graduação, pesquisa e pós-graduação não consegue equilibrar seu orçamento recorrendo apenas à cobrança de mensalidades. Por outro lado, as instituições que não possuem o *status* de universidade podem dedicar-se inteiramente ao ensino de graduação. Não tendo que despender recursos em outras atividades, usualmente mais onerosas, é possível, segundo J. Schwartzman, que esses estabelecimentos sobrevivam apenas com as mensalidades que cobram de seus alunos. E isso é o que ocorre com a totalidade das instituições particulares de Ensino Superior não universitárias. Como o valor médio das

¹¹ Jacques Schwartzman é professor-adjunto de Economia da UFMG.

mensalidades cobradas por 571 instituições particulares foi de R\$264,00 em 1998 pode depreender-se, segundo o autor, que a qualidade dos cursos na maioria dessas instituições não é satisfatória. O fato dessa média incluir cursos tradicionalmente mais caros, como Medicina e Odontologia torna a situação ainda mais preocupante. J. Schwartzman ressalva, todavia, que essa conclusão não pode ser generalizada para o conjunto do setor privado. Existem instituições particulares, segundo J. Schwartzman, principalmente entre as que desfrutam do *status* de universidade, que oferecem cursos de boa qualidade. A excelência desses cursos reflete-se nas altas mensalidades que são cobradas dos alunos.

J. Schwartzman considera conveniente a intervenção governamental com o propósito de impedir que estabelecimentos privados promovam aumentos exagerados nas mensalidades de alunos previamente matriculados. Universidades detêm um relativo poder de monopólio na relação com os seus alunos, uma vez que os mesmos não podem migrar facilmente para outra instituição. A interferência do governo seria necessária, portanto, afirma o autor, para evitar que as instituições particulares utilizem seu poder de monopólio para auferir maiores lucros. J. Schwartzman, porém, critica o controle do governo sobre os preços de entrada que são cobrados nas instituições de Ensino Superior. Esse controle inibe a introdução de padrões mais elevados de qualidade, usualmente mais caros. O autor julga relevante o papel do Estado na divulgação de informações referentes às características dos serviços prestados por cada estabelecimento de Ensino Superior. Segundo J. Schwartzman, o Estado não deve arcar diretamente com os custos desse nível educacional. Para justificar seu ponto de vista, o autor argumenta que as externalidades associadas ao Ensino Superior não apenas são pequenas, como bastante inferiores ao da educação fundamental¹². Para J. Schwartzman, a prioridade do Estado deve ser, portanto, o financiamento dos níveis básicos de educação. O autor julga que a existência de imperfeições no mercado de crédito e considerações relativas à equidade justificam a participação do governo em programas de crédito educativo. Tem havido um significativo crescimento no número de concluintes do segundo grau egressos de escolas públicas. Esse fenômeno, segundo J.

¹² O autor não apresenta números nem cita trabalhos que possam sustentar essa afirmação.

Schwartzman, torna ainda mais indispensável a generalização do crédito educativo, uma vez que os estudantes provenientes de escolas públicas, em média, possuem menor disponibilidade de recursos.

A legislação brasileira permite que os contribuintes deduzam do Imposto de Renda gastos com educação até o limite de R\$1.700,00. O objetivo explícito dessa facilidade fiscal é estimular a população a “comprar” serviços educacionais. J. Schwartzman destaca o aspecto regressivo de tal política, uma vez que apenas as famílias que possuem rendimentos suficientes para serem contribuintes do Imposto de Renda podem usufruir a benesse estatal. Sob o prisma da eficiência, de acordo com o autor, a renúncia fiscal também apresenta problemas. As famílias mais ricas são justamente as que menos precisam de incentivos para educar os seus filhos. Segundo J. Schwartzman, se o objetivo do governo é aumentar o contingente de universitários, deveria, portanto, direcionar os estímulos financeiros para as camadas mais pobres da população. Por fim, não há mecanismos, de acordo com o autor, que garantam que a facilidade fiscal em questão não seja utilizada para o financiamento de estudos em cursos de baixa qualidade e relevância social.

As instituições educacionais sem fins lucrativos possuem imunidade tributária no que se refere ao Imposto de Renda. Vale destacar que todos os estabelecimentos de Ensino Superior no país enquadram-se nessa categoria. J. Schwartzman questiona a conveniência da imunidade tributária. Não há qualquer garantia de que a renúncia fiscal beneficie os estratos menos favorecidos da população. Como ainda não existem processos generalizados e confiáveis de avaliação no meio universitário, a imunidade tributária pode viabilizar, segundo o autor, a sobrevivência de instituições que oferecem cursos de baixa qualidade. Os estabelecimentos educacionais beneficentes, de utilidade pública e que aplicam integralmente o eventual resultado operacional no desenvolvimento de suas atividades gozam de renúncias fiscais adicionais. Esses estabelecimentos estão isentos do pagamento das contribuições para a seguridade social, do Cofins, do PIS, do salário educação e de outras contribuições. Para que uma instituição educacional seja considerada beneficente, a mesma deve conceder bolsas integrais a alunos carentes, ou seja, que possuam renda familiar mensal *per capita*

inferior a R\$300,00. O montante da isenção a que cada estabelecimento tem direito é determinado pelo valor das bolsas concedidas a alunos carentes. J. Schwartzman considera que a vinculação da isenção tributária à concessão de bolsas para estudantes comprovadamente carentes é importante, uma vez que faz com que a isenção tenha impactos positivos sobre a distribuição de renda. Entretanto, segundo o autor, sob o prisma da eficiência, a legislação que rege a isenção fiscal precisaria de aprimoramentos. De acordo com J. Schwartzman, não há garantias quanto ao potencial acadêmico dos alunos beneficiados com as bolsas bem como quanto à qualidade dos cursos em que os mesmos estão matriculados. É possível, portanto, segundo o autor, aumentar a eficiência dos recursos aos quais o governo renuncia, bastando para isso que a legislação discipline a distribuição das bolsas a partir dos critérios acima mencionados.

Através de Medida Provisória editada em maio de 1999, o governo promoveu significativas alterações no programa federal de crédito educativo. Foi criado, então, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). A seguir, apresenta-se brevemente, tomando por base J. Schwartzman (2000), as principais mudanças ocorridas com a criação do Fies. O credenciamento deixou de realizar-se por instituição e passou a ser feito por curso. Dessa forma, o MEC pode discriminar com maior precisão a qualidade e a relevância dos cursos em que estão matriculados os alunos participantes do programa. O credenciamento dos cursos passou a depender do desempenho dos respectivos formandos no Provão. Com isso, o governo não só “prestigia” o Provão, como também obtém uma garantia adicional acerca da qualidade dos cursos credenciados. A preferência por instituições comunitárias foi eliminada. Uma vez que os critérios que norteiam o credenciamento dos cursos são a qualidade e a relevância, o governo considerou inoportuna essa discriminação. A seleção dos candidatos à participação no Fies leva em conta não apenas a carência econômica do aluno, mas também as áreas de conhecimento e as necessidades regionais e nacionais de recursos humanos. Segundo J. Schwartzman, embora a intenção seja boa, faltam medidas operacionais que permitam ao governo enriquecer, da forma como pretende, a seleção dos candidatos ao Fies. Por fim, no Fies, os agentes financeiros e as

instituições de Ensino Superior participam do risco do financiamento, nos percentuais de 20% e 10%, respectivamente. Com isso, passou a ser do interesse de ambos a recuperação do crédito. De acordo com J. Schwartzman, os processos de seleção e cobrança, na medida que contam com o respaldo dos agentes financeiros e das instituições de Ensino Superior, tornaram-se, ao menos em teoria, mais eficientes.

Na opinião de J. Schwartzman, embora o Fies apresente algumas inovações positivas, problemas presentes nos programas federais de crédito educativo que o precederam não foram satisfatoriamente solucionados. Os alunos de instituições públicas não têm acesso ao financiamento do Fies. A justificativa para essa exclusão é que os estudantes matriculados em estabelecimentos públicos já são beneficiados pela gratuidade do ensino. Para J. Schwartzman, há bons argumentos para que o Fies seja colocado à disposição dos alunos de instituições públicas. Como uma parcela desses alunos é carente, de acordo com o autor, muitos encontram dificuldades para fazer frente a despesas com alimentação e moradia. Adicionalmente, a concessão de crédito a alunos de instituições públicas aumentaria a eficiência na alocação dos recursos, uma vez que essas instituições oferecem, em média, cursos de qualidade superior aos das instituições privadas. O crédito, segundo J. Schwartzman, deveria ser alocado ao aluno e não à instituição. De acordo com o autor, experiências internacionais sugerem que essa mudança representaria um importante estímulo para que as instituições de Ensino Superior aprimorassem a qualidade dos respectivos cursos e, dessa forma, pudessem atrair os alunos para os quais o crédito fora concedido.

Na opinião de J. Schwartzman, o mecanismo de correção dos débitos do Fies é claramente inadequado. A legislação prevê que, no começo de cada semestre letivo, cabe ao CMN determinar a taxa de juros que vigorará naquele semestre. Essa forma de correção, segundo o autor, não só cria incertezas junto aos devedores, como também não garante a resolução do crônico problema dos programas de crédito educativo do governo federal, qual seja, a fixação de juros excessivamente subsidiados. Para J. Schwartzman, a cobrança de juros muito inferiores aos de mercado ameaça a sustentabilidade financeira do Fies. Outro aspecto do Fies que deveria ser revisto, segundo o autor, diz respeito à forma e ao prazo de pagamento do débito. Ele propõe

que se institua um prazo de carência após a formatura do estudante. Como é sabido que os recém formados possuem dificuldade para se colocar imediatamente no mercado, J. Schwartzman acredita que a concessão de um período de carência poderia reduzir a inadimplência nos empréstimos. O autor julga conveniente ainda que o Fies vincule a amortização da dívida aos rendimentos do mutuário através do Imposto de Renda. Essa vinculação poderia ter efeitos positivos tanto sobre a inadimplência, quanto sobre a distribuição de renda. Por fim, J. Schwartzman considera que o governo perdeu uma excelente oportunidade de reformular o sistema de concessão indiscriminada de bolsas aos alunos de pós-graduação. O ideal, segundo o autor, seria que a concessão de bolsas fosse substituída por um programa de crédito educativo. Dessa forma, os recursos da Capes e do CNPq seriam liberados para o financiamento da pesquisa e de novos cursos de pós-graduação. É nítida a similaridade entre as opiniões de J. Schwartzman e o posicionamento do BID e do Banco Mundial. Deve-se destacar a defesa por parte do autor da cobrança de juros próximos aos de mercado nos programas de crédito educativo. Esse é apenas um dos muitos tópicos em que coincidem as posições de J. Schwartzman e do Banco Mundial.

Araújo e Oliveira¹³ (1996) acredita que a única forma possível para se alcançar uma significativa expansão do Ensino Superior no Brasil é estimular o setor privado. Os governos, tanto federal quanto estaduais, segundo o autor, não possuem capacidade financeira para ampliar o volume de recursos que dedicam atualmente ao Ensino Superior. Embora considere insatisfatória a baixa eficiência com que são aplicados os recursos públicos em Ensino Superior, Araújo e Oliveira julga que fatores burocráticos e culturais tornam difícil que essa realidade seja alterada de modo substantivo em um curto espaço de tempo. Ganhos de eficiência no sistema público de terceiro grau, embora altamente desejáveis, não constituem, portanto, segundo o autor, uma possibilidade viável de expansão significativa na oferta de vagas. Araújo e Oliveira defende a cobrança de mensalidades nas universidades públicas, apesar de considerar pouco provável que o governo obtenha apoio para tal medida. A gratuidade do Ensino Superior nas instituições públicas é, de acordo com o autor, injusta do ponto de vista

¹³ João Batista Araújo e Oliveira é consultor e presidente da JM Associados.

social, uma vez que a maioria dos beneficiados pertence aos estratos superiores da sociedade. A cobrança de mensalidades nas instituições públicas seria, segundo Araújo e Oliveira, uma boa alternativa de financiamento para a expansão das vagas no sistema público. De acordo com o autor, o excesso de regulamentação constitui um entrave ao desenvolvimento das instituições particulares de Ensino Superior. Araújo e Oliveira sugere, por exemplo, que a autorização para a abertura de cursos seja concedida automaticamente, desde que alguns requisitos formais sejam cumpridos. O excessivo contingente de exigências requerido para que uma instituição possa ser classificada como universidade, combinado com a mínima autonomia de que desfrutam os estabelecimentos não universitários impõem, segundo Araújo e Oliveira, sérias dificuldades ao crescimento das instituições privadas de Ensino Superior. Por fim, o autor considera imperativo que se promova uma reformulação no programa federal de crédito educativo. O volume de recursos disponíveis precisaria ser significativamente aumentado. O crédito educativo, segundo Araújo e Oliveira, deve ser utilizado para induzir os alunos a buscar o melhor desempenho possível. Araújo e Oliveira é mais um autor cujos pontos de vista são bastante semelhantes aos do BID e do Banco Mundial. A afirmativa de que a expansão do Ensino Superior só pode ser alcançada com um significativo crescimento do setor privado está em total acordo com os preceitos das organizações sediadas em Washington. A Unesco, por sua vez, opõe-se a muitas das sugestões de Araújo e Oliveira como, por exemplo, ao fim da gratuidade do ensino público de terceiro grau.

Tramontin¹⁴ (1996) propõe uma série de medidas para reformar o sistema nacional de Ensino Superior. Nas próximas linhas, é apresentada uma síntese das principais propostas do autor. Tramontin sugere que se conceda maior flexibilidade para as universidades federais administrarem os respectivos quadros de pessoal. Segundo o autor, as IFES devem dispor de autonomia para fixar planos de carreira diferenciados e estabelecer critérios de eficiência e produtividade para os seus funcionários. A estabilidade no emprego de que gozam os funcionários das universidades federais, na condição de servidores públicos, também deve ser revista. Segundo Tramontin, os

¹⁴ Raulino Tramontin é técnico da Diretoria de Política Social do IPEA.

alunos de graduação e de pós-graduação das IFES devem arcar inteiramente com os custos de seus estudos. Para que isso seja possível, o autor julga necessário que cada universidade discrimine as parcelas de seus custos correspondentes ao ensino de graduação e pós-graduação, e às atividades de pesquisa e extensão. De acordo com Tramontin, simultaneamente ao início da cobrança de mensalidades, o governo deve disponibilizar modalidades de crédito educativo para os alunos das IFES. O autor propõe que a amortização do débito tenha início dois anos após a formatura do estudante. Ainda segundo Tramontin, o governo deve conceder maior autonomia administrativa às universidades federais. O autor sugere que o MEC comprometa-se com a transferência de um montante fixo de recursos para cada universidade, e que caiba às mesmas buscar fontes alternativas de financiamento para atividades como pesquisa e extensão. Tramontin acredita que a oferta de vagas no sistema público de Ensino Superior poderia ser expandida em 50% sem que recursos adicionais fossem necessários, bastando para isso que medidas de racionalização administrativa fossem implementadas¹⁵.

No que se refere ao setor privado de Ensino Superior, Tramontin considera que existe uma regulamentação excessiva que inibe o crescimento das instituições particulares. Segundo o autor, os estabelecimentos privados devem ter liberdade, por exemplo, para determinar o valor das respectivas mensalidades, cabendo ao governo interferir apenas quando houver abusos. A ampliação dos programas de crédito educativo representaria um importante estímulo para o crescimento do setor. O crédito educativo, na opinião de Tramontin, deveria ser auto-sustentável. Programas de crédito educativo que dependem de aportes freqüentes do Tesouro são de difícil universalização. O autor propõe que o crédito seja concedido para o aluno e não para a instituição. Dessa forma, os estudantes poderiam matricular-se nos estabelecimentos que melhor atendem às suas necessidades, o que faria com que os recursos fossem utilizados de forma mais eficiente. Adicionalmente, segundo Tramontin, a concorrência entre as instituições para “conquistarem” os alunos que dispusessem de financiamento levaria a um aumento generalizado da qualidade do ensino. A agenda de reformas

¹⁵ O autor não apresenta dados nem cita fontes que fundamentem essa previsão.

preconizada por Tramontin assemelha-se em grande medida à agenda do BID e do Banco Mundial. Interessante notar que o autor, assim como o BID e o Banco Mundial, demonstra grande confiança no bom funcionamento dos mecanismos de mercado, pressuposto que se torna fundamental para viabilizar as suas propostas. A Unesco, ao questionar esse pressuposto, acaba por rejeitar a maior parte das sugestões de Tramontin.

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) realizou no ano de 1996 o seminário "Contribuições à Definição de uma Nova Política de Ensino Superior". Como o título sugere, o objetivo do seminário era formular um conjunto de propostas ao MEC, no campo da Educação Superior. Nas próximas linhas, faz-se uma breve apresentação das principais medidas sugeridas no documento de encerramento do seminário. Inicialmente, a ABMES propõe que o MEC trabalhe em conjunto com as instituições de ensino de terceiro grau, tanto públicas quanto privadas, na busca por soluções para os desafios enfrentados pelo Ensino Superior no país. A ABMES sugere que às instituições de Ensino Superior seja concedida autonomia para a criação de cursos. Dessa forma, as mesmas poderiam responder com mais agilidade às novas demandas do mercado. Segundo o documento da ABMES, o princípio constitucional que trata da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão não deve ser aplicado de maneira uniforme. Pelo contrário, esse preceito constitucional deve adaptar-se à vasta variedade de tipos e modalidades de instituições de Ensino Superior que hoje existem no país. De forma análoga, os estabelecimentos de terceiro grau devem ser tratados respeitando-se as respectivas particularidades, as quais, em última instância, são reflexos da heterogeneidade do país. O MEC, segundo a ABMES, tem o dever de desenvolver programas de financiamento a atividades de pesquisa nas instituições privadas, de forma que o seu custo deixe de pressionar os preços das mensalidades. Em virtude do caráter social e estratégico de muitos projetos de pesquisa, de acordo com a ABMES, justificar-se-ia o financiamento público. Adicionalmente, o MEC deve criar linhas de crédito específicas para as instituições de Ensino Superior, de modo que as mesmas tenham maior facilidade para obter os recursos necessários à ampliação e modernização da infra-estrutura educacional. A ABMES considera fundamental que o

programa de crédito educativo do governo federal seja ampliado, de forma que possa atender um contingente maior de estudantes. Ainda de acordo com a ABMES, as instituições particulares de Ensino Superior devem ter total liberdade para fixar o valor das mensalidades. Por fim, a ABMES considera oportuno que o MEC desenvolva programas de fomento da educação à distância. Essa modalidade de ensino, segundo a ABMES, é imprescindível para que se alcance uma expansão satisfatória do Ensino Superior no país. As propostas da ABMES são compatíveis com a visão do BID e do Banco Mundial. Há em comum a preocupação em fomentar o setor privado de Ensino Superior. Para a Unesco, em contrapartida, tão ou mais importante do que estimular o setor privado, é promover a expansão das instituições públicas. Deve-se destacar que a proposta da ABMES relativa à promoção do ensino à distância consta da agenda da Unesco, do BID e do Banco Mundial.

Goldemberg¹⁶ (2001a; 2001b) considera impraticável que o Estado aumente de forma significativa o volume de recursos que atualmente destina ao Ensino Superior. A cobrança de mensalidades nas universidades públicas seria, segundo o autor, uma boa alternativa para se conseguir ao menos uma parcela dos recursos necessários ao financiamento da expansão do Ensino Superior no país. Essa opção, entretanto, encontra forte resistência política. Goldemberg julga interessante a proposta de Jarbas Passarinho, segundo a qual o governo cobraria uma alíquota adicional do Imposto de Renda das famílias cujos filhos estivessem matriculados em universidades públicas. A criação de cursos universitários de menor duração, sugerida pelo Conselho de Reitores das Universidades Públicas do Estado de São Paulo, também agrada a Goldemberg. A implantação de cursos nesses moldes tornaria possível uma ampliação significativa na oferta de vagas das universidades públicas, sem que fossem necessários aportes adicionais de recursos. O autor acredita que apenas a formação de fundos de aposentadoria, para os quais funcionários e professores teriam que contribuir, poderia solucionar o grave problema representado pelo crescente comprometimento do orçamento das universidades públicas com o pagamento de pensões e aposentadorias. Ao posicionar-se favoravelmente à cobrança de mensalidades nas instituições públicas

¹⁶ José Goldemberg é ex-reitor da USP e ex-ministro da Educação.

e considerar impraticável um aumento do investimento governamental no Ensino Superior, Goldemberg aproxima-se das posições do BID e do Banco Mundial.

No que se refere ao sistema público paulista de Ensino Superior, Chambouleyron (2001), na época Pró-Reitor de Pesquisa da Unicamp, acredita que é possível e necessário que haja uma expansão significativa na oferta de vagas nas três universidades estaduais paulistas em um prazo relativamente curto. Para o autor, tal expansão poderia ocorrer sem que houvesse um aporte significativo de recursos adicionais ou um comprometimento da qualidade do ensino oferecido aos alunos. Chambouleyron defende uma reestruturação profunda nos currículos dos cursos de graduação. O número de disciplinas deveria ser reduzido, o mesmo ocorrendo com a carga de aulas a que os alunos estão submetidos. Ainda segundo Chambouleyron, os currículos deveriam aprofundar a interdisciplinaridade e incentivar os alunos a buscar ativamente o conhecimento. As aulas expositivas poderiam ser ministradas em grandes auditórios. Estudantes de pós-graduação seriam o elo entre os alunos e professores. Uma reforma nesses termos, de acordo com Chambouleyron viabilizaria a expansão na oferta de vagas nas universidades públicas paulistas a um custo relativamente baixo e sem que houvesse um comprometimento maior na qualidade dos cursos. A proposta de Chambouleyron é compatível, em princípio, tanto com as idéias do BID e do Banco Mundial quanto da Unesco.

A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) apresentou, em fevereiro de 2000, uma proposta de projeto de decreto legislativo que versa sobre a autonomia universitária das IFES (SBPC, 2000). Vale destacar a semelhança entre as propostas da SBPC e do MEC sobre o tema em questão. O modelo preconizado pela SBPC é o de uma autonomia com contrato de gestão. O governo se comprometeria, mediante a assinatura de um contrato, a repassar às IFES um montante de recursos correspondente aos respectivos orçamentos do ano de 1997. A tal montante seriam acrescidos valores que permitiriam às IFES a contratação, como professores adjuntos, dos professores substitutos que constavam nas respectivas folhas de pagamento do ano de 1999. Adicionalmente, a União garantiria às IFES um montante de recursos suficiente para que as mesmas honrassem o pagamento das aposentadorias e pensões

concedidas a seus docentes e servidores. Na proposta da SBPC, os recursos gerados pelas próprias universidades não poderiam ter como contrapartida uma redução no repasse de verbas do MEC. Isso se aplicaria inclusive aos recursos que as IFES obtivessem junto a órgãos públicos não vinculados ao MEC, a partir de convênios que apresentem destinação específica. As IFES, por sua vez, teriam que apresentar planos estratégicos (PE) que contemplassem horizontes temporais de três, seis e dez anos. Fariam parte dos Planos Estratégicos: um histórico da instituição; a identificação de oportunidades de aprimoramento institucional a curto, médio e longo prazo; o estabelecimento de metas e de estratégias que permitam que os objetivos sejam alcançados. Os Planos Estratégicos seriam parte fundamental dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI). Estes conteriam ainda: um projeto pedagógico; um projeto de desenvolvimento regional e/ou nacional em que se destaque a relevância da inserção da respectiva instituição; a implementação de mecanismos que ampliem o controle das comunidades local e acadêmica sobre as atividades institucionais.

Embora as propostas da SBPC e do MEC sobre autonomia administrativa sejam, no geral, bastante semelhantes, é necessário destacar uma importante diferença. A SBPC não faz qualquer menção quanto à possibilidade das universidades federais virem a ter autonomia para administrarem, com razoável flexibilidade, os seus respectivos recursos humanos. O MEC, por sua vez, é explícito ao afirmar a importância das IFES poderem redefinir “seu quadro de pessoal para adequá-lo a suas peculiaridades, aumentando-o ou reduzindo-o em função de suas próprias metas institucionais” (MEC, 1999).

Em artigo redigido em parceria com a Associação Brasileira de Ciências (ABC), em junho de 1998, a SBPC expressa seus pontos de vista sobre temas polêmicos relativos à reforma do Ensino Superior. A SBPC condena enfaticamente o centralismo sindical e o centralismo burocrático que considera responsáveis pela formulação da atual política nacional de Ensino Superior. Para a entidade, o princípio da indissociabilidade de ensino e pesquisa não justifica a adoção de um modelo onde todas as universidades tenham obrigatoriamente que estruturar-se como universidades de pesquisa. Ainda segundo a SBPC, é necessário que a remuneração dos docentes

das instituições públicas de Educação Superior estejam associadas à produtividade dos mesmos. A implementação de políticas de diferenciação salarial por parte das universidades públicas seria, portanto, desejável, de acordo com a SBPC. Por fim, a SBPC acredita que os docentes das instituições públicas não devem ser contratados exclusivamente em regimes de dedicação integral. Existem circunstâncias, segundo a SBPC, que tornam necessária a contratação de profissionais sob regimes distintos de trabalho. A diversificação institucional preconizada pela SBPC é compatível tanto com as propostas do BID e do Banco Mundial quanto da Unesco.

Pio¹⁷ (2002) questiona o caráter público do Ensino brasileiro provido pelo estado. O autor utiliza como referência o conceito de bem público proposto por Olson Jr. (1965). De acordo com Olson Jr., para que um bem possa ser considerado público, é necessário que apresente duas propriedades: não-exclusão e não-rivalidade. Pio afirma que o acesso às instituições brasileiras de Ensino Superior mantidas pelo estado obedece a um critério de exclusão: o exame vestibular. Isso seria suficiente, segundo Pio, para descaracterizar o ensino oferecido por tais instituições como bens públicos. Pio aponta dois outros aspectos que reduzem o caráter público das universidades estatais brasileiras. Primeiramente, a universalização do acesso à educação de terceiro grau não constitui prioridade da política educacional do governo. A existência de um amplo leque de profissões que não requerem certificados universitários e o elevado custo do Ensino Superior justificam, segundo Pio, que a universalização desse nível educacional não faça parte da agenda de prioridades do MEC. Adicionalmente, Pio argumenta que os benefícios privados associados ao Ensino Superior suplantam os benefícios públicos.

Pio propõe uma série de medidas objetivando tornar público o sistema universitário estatal. O autor entende que as instituições devem permanecer sob controle do Estado. Isso é importante, segundo Pio, à medida que as universidades públicas ao oferecerem serviços de melhor qualidade induzem as instituições privadas, mediante o processo de concorrência, a fazerem o mesmo. O autor considera

¹⁷ Carlos Pio é professor-adjunto de relações internacionais da UNB.

fundamental que setores da sociedade externos ao ambiente universitário tenham acesso às instâncias decisórias das instituições de Ensino Superior estatais. Dessa forma, estabelecer-se-ia um contrapeso às tendências corporativas inerentes às agências públicas. Pio propõe ainda que a gratuidade do ensino de terceiro grau restrinja-se apenas aos estudantes que comprovadamente não tenham condições de arcar com os custos de sua educação. Para que esse objetivo possa ser alcançado, é necessário, segundo o autor, que a instituição de mensalidades nas universidades estatais seja acompanhada pela ampliação do sistema de crédito educativo e pela criação de programas que envolvam a concessão de bolsas de estudo, de trabalho e de pesquisa, de forma que os estudantes pobres não sejam alijados do Ensino Superior. A cobrança de mensalidades seria um importante instrumento para tornar o sistema estatal de Educação Superior menos dependente de recursos públicos. A abolição parcial da gratuidade do ensino reforçaria entre os estudantes contemplados com bolsas de estudo a percepção de que a sociedade espera deles um retorno pelo investimento efetuado.

Pio sugere que uma parcela das vagas nas universidades estatais seja reservada aos estudantes carentes aprovados, porém não classificados, nos exames vestibulares. Os alunos carentes seriam identificados mediante a análise das próprias declarações do Imposto de Renda bem como da de seus pais. Segundo Pio, tais estudantes devem ser contemplados com bolsas de estudo. Na proposta do autor, os recursos obtidos mediante a cobrança de mensalidades devem ser utilizados para financiar despesas relativas ao Ensino Superior, tais como atividades de pesquisa e extensão e a concessão de bolsas de estudo e de trabalho. Pio propõe ainda que o Estado não renuncie à condição de principal financiador das atividades de ensino e pesquisa bem como de condições mínimas de infra-estrutura nas universidades estatais. Há grande similaridade entre as idéias de Pio e a agenda de reforma do Ensino Superior proposta por BID e Banco Mundial. A título de ilustração, pode-se mencionar os temas relativos à cobrança de mensalidades nas instituições públicas e ao crédito educativo.

Pelo que foi apresentado no presente capítulo, fica evidente que no debate acerca de como financiar o Ensino Superior no Brasil, os pontos de divergência são

muito mais comuns do que os pontos de convergência. Todos os autores reconhecem a importância da Educação Superior para o desenvolvimento econômico e social do país. Da mesma forma, os autores julgam fundamental que se promova uma expansão rápida e significativa da oferta de vagas no ensino de terceiro grau. Ainda que com diferenças de gradação, os pesquisadores concordam quanto à necessidade de se buscar ganhos de eficiência na aplicação dos recursos públicos. Não existe consenso, todavia, sobre quais são os melhores caminhos para se alcançar tais objetivos. Há divergência também quando se discute o ritmo adequado, e possível, de expansão do Ensino Superior assim como a melhor forma de financiá-la. Não cabe aqui repetir as opiniões que foram apresentadas no decorrer do capítulo. Nas próximas linhas, é realizado um esforço para agrupar as posições semelhantes acerca dos principais temas. Contribui-se, desse modo, para uma melhor organização do debate.

O tema mais polêmico, e talvez mais relevante, no que se refere ao financiamento do Ensino Superior diz respeito à participação do Estado. Alguns autores, como Trindade e Chauí, por exemplo, consideram que o Estado deve aumentar significativamente o volume de recursos que destina ao Ensino Superior. Outros autores, entre os quais incluem-se S. Schwartzman e Goldemberg, acreditam que o Estado já atingiu o limite dos recursos que pode, e deve, dedicar ao Ensino Superior. Aparentemente, o MEC compartilha dessa última opinião. Já foram expostos os argumentos de cada autor, não cabendo aqui repeti-los. É importante, entretanto, que sejam destacados os desdobramentos das posições assumidas nesse campo. Os autores que apóiam um aumento dos investimentos públicos no Ensino Superior encontram-se melhor colocados para defender um ritmo mais veloz na expansão do Ensino Superior. De forma análoga, por advogarem uma ampliação na inversão de recursos públicos, tais autores podem prescindir mais facilmente de modalidades alternativas de financiamento como, por exemplo, a cobrança de mensalidades nas universidades públicas. Aliás, esse é um segundo tópico relevante onde há sérias divergências. Os argumentos, como foi visto, são os mais variados possíveis, de lado a lado.

Nas controvérsias sobre uma maior participação do Estado no financiamento à Educação Superior e sobre a conveniência ou não da cobrança de mensalidade nas instituições públicas, pode-se tecer alguns comentários. Primeiramente, cabe ressaltar, conforme foi mostrado no capítulo inicial, que esses assuntos ocupam lugar de destaque na agenda de reforma do Ensino Superior do Banco Mundial. Certamente, as posições do Banco Mundial nos referidos assuntos exercem grande influência no debate nacional. Basta uma leitura de Pio (2002) para dirimir qualquer dúvida a esse respeito. É bastante comum autores brasileiros citarem trabalhos do Banco que analisam os temas em questão. É difícil imaginar, sem uma alteração no atual modelo econômico, que seja possível ampliar significativamente o aporte de recursos públicos para o terceiro grau. Atribuindo-se prioridade máxima ao equilíbrio fiscal e reconhecendo-se a dimensão e a urgência de carências sociais de diferentes matizes, ensino básico, saúde e habitação, para citar três exemplos, é utopia acreditar na viabilidade de aumentar-se significativamente o orçamento público para o Ensino Superior. Isso não quer dizer, contudo, que não se deva buscar modelos alternativos, onde o Estado tenha condições de assumir maiores responsabilidades no financiamento ao Ensino Superior.

Quando o governo federal afirma que tem havido, nos últimos anos, sucessivos aumentos no volume de recursos destinados às IFES, não está faltando com a verdade. O mesmo pode-se dizer acerca da afirmação dos críticos da política do MEC de que o atual governo estaria promovendo um sucateamento das IFES. Embora o orçamento da rede federal de Ensino Superior esteja crescendo anualmente em termos nominais, o seu ritmo de crescimento é inferior à inflação e à progressão ocorrida na folha de pagamento das IFES no mesmo período. Cabe frisar que uma parcela considerável do aumento na folha de pagamento se deve ao gasto com aposentados e pensionistas. Dessa forma, embora o conjunto de recursos alocados às IFES esteja crescendo em termos nominais, as mesmas têm menor disponibilidade financeira para realizar investimentos de manutenção e expansão, o que dá margem aos críticos para que falem em “sucateamento”. Uma leitura atenta da proposta de autonomia universitária do MEC sugere que o governo não tem a intenção de aumentar o volume de recursos que

destina atualmente ao Ensino Superior. Os eixos da proposta são o ganho de eficiência na aplicação dos recursos e o estímulo para que as IFES busquem fontes alternativas de financiamento. Em momento algum se cogita haver aumento no repasse de recursos públicos.

No que se refere à cobrança de mensalidades nas instituições públicas de Ensino Superior, é interessante notar que todos os autores, tanto favoráveis quanto contrários à gratuidade do ensino, evocam argumentos relacionados à justiça social na defesa de suas opiniões. O único consenso a respeito dessa medida é quanto à resistência política à sua eventual implementação.

Quanto à proposta de autonomia universitária do MEC, é bastante nítida a polêmica que provoca entre os autores pesquisados. Alguns posicionaram-se explicitamente favoráveis ou contrários à proposta, enquanto outros se manifestaram implicitamente, ao expor o que consideram conveniente ou não quando se trata de autonomia universitária. A proposta do MEC, conforme já foi dito, é bastante reveladora acerca das intenções do governo federal. Embora o MEC afirme que o princípio constitucional da indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão deve ser respeitado, na prática a proposta de autonomia é, ao menos em parte, incompatível com tal princípio. As universidades públicas que optarem pelo contrato de gestão serão fortemente estimuladas a buscar fontes alternativas de recursos, em particular para as atividades não relacionadas diretamente ao ensino de graduação. No caso das maiores universidades federais, que dispõem de melhores condições de infra-estrutura e recursos humanos mais qualificados, é possível que consigam formalizar parcerias com a iniciativa privada e com outros órgãos das diferentes esferas de governo com o propósito de obter financiamentos para projetos de pesquisa. O mesmo, entretanto, não se pode afirmar com relação às universidades federais de menor porte. Por razões análogas, se o Estado criar fundos destinados ao custeio de pesquisas em universidades e determinar que a distribuição das verbas obedeça ao critério de eficiência, como sugerem o Banco Mundial e alguns autores brasileiros, a imensa maioria dos recursos terá como destino as universidades, públicas e privadas, de maior porte. Pode-se concluir, portanto, que as universidades federais de médio e pequeno

porte não terão condições financeiras, se implementado o projeto do MEC, para arcar com atividades de pesquisa que exigem, usualmente, um volume considerável de recursos. Isso caracterizaria a violação do princípio constitucional da indissociabilidade. Vale destacar que é bastante discutível se, na atualidade, o princípio da indissociabilidade é respeitado nas universidades federais de menor porte, bem como em muitas universidades privadas.

O principal objetivo do MEC com a proposta de autonomia universitária é reduzir o custo por aluno, em termos de recursos públicos, nas IFES. A redução seria obtida de duas formas. Primeiramente, espera-se que a autonomia proporcione um ganho de eficiência em virtude da flexibilização administrativa e do autogerenciamento. A flexibilização materializar-se-ia na dispensa de licitações para o fechamento de contratos e na maior liberdade na gestão de recursos humanos. Por outro lado, as universidades seriam estimuladas a obter fontes alternativas de financiamento, de forma que uma parcela considerável de seus orçamentos não mais seria coberta por recursos públicos. Nesse sentido, é razoável a afirmação de que a política governamental tem como objetivo a privatização do Ensino Superior. A regulamentação dos cursos superiores de curta duração, proposta pelo governo, é uma evidência adicional da preocupação com a redução de custos. Para que a diminuição no aporte de recursos públicos não seja acompanhada por uma deterioração da qualidade do ensino nas IFES, é necessário que os ganhos de eficiência e a obtenção de recursos junto a fontes alternativas de financiamento sejam substanciais. Aparentemente, essa é a aposta do MEC.

A política de Ensino Superior implementada pelo MEC guarda muitas semelhanças com as propostas do Banco Mundial. O projeto do governo referente à autonomia universitária, cujo norte principal é a redução de custos, está em perfeita sintonia com as idéias do Banco Mundial. O mesmo pode ser dito quanto à regulamentação dos cursos de curta duração. A criação do Provão e de mecanismos externos de avaliação também é coerente com o receituário do Banco Mundial. Por outro lado, a cobrança de mensalidades nas instituições públicas de Ensino Superior, insistentemente sugerida pelo Banco Mundial, não faz parte, ao menos oficialmente, do

conjunto de propostas do MEC. Não parece razoável, portanto, a afirmativa de que o governo brasileiro, a exemplo do Chile, estaria seguindo à risca a “cartilha” do Banco Mundial.

Como foi visto, há autores, entre os quais S. Schwartzman, que acreditam que o Estado deve direcionar eventuais investimentos adicionais em Educação prioritariamente para o primeiro e segundo graus. A Comissão de Professores da USP, por sua vez, afirma que o Brasil, comparativamente aos países mais avançados, destina ao Ensino de terceiro grau um percentual inferior do orçamento público para a Educação. Portanto, não haveria razão, segundo os professores da USP para que o Ensino Superior fosse marginalizado, caso as demandas sociais por investimentos adicionais em Educação fossem atendidas. O argumento da Unesco que salienta a importância do Ensino Superior para o desenvolvimento dos demais níveis educacionais pode contribuir para aproximar as posições aparentemente contraditórias nesse terreno. O convênio recentemente assinado entre a Unicamp e o governo do Estado de São Paulo que prevê a qualificação de centenas de professores da rede pública de ensino ilustra com clareza a possibilidade das instituições de Ensino Superior contribuírem de forma decisiva para o aprimoramento dos níveis fundamentais de Educação. Pode-se, portanto, pensar o investimento em Educação Superior como um investimento, ainda que indireto, nos demais níveis educacionais. As instituições públicas de Ensino Superior são responsáveis também pela qualidade dos serviços oferecidos nos estabelecimentos privados. A Comissão de professores da USP argumenta, com muita propriedade, que são as instituições públicas de terceiro grau que formam os mestres e doutores que irão compor o corpo docente dos estabelecimentos privados. É razoável afirmar, portanto, que ainda que por vias indiretas, também os estudantes matriculados em instituições privadas de terceiro grau são beneficiados pelos investimentos do Estado na manutenção das universidades públicas.

Em virtude da relevância do Ensino Superior para o desenvolvimento econômico e social do país, é importante que se discuta com profundidade as medidas que podem viabilizar a sua necessária expansão. E, pelo que foi mostrado no presente capítulo,

não faltam pesquisadores dispostos a participar do debate nem tampouco idéias a serem debatidas. A variedade e a dimensão dos interesses particulares associados à expansão e ao financiamento do Ensino Superior, porém, representam um obstáculo adicional na busca por soluções compatíveis com as prioridades do país. É fundamental que esses interesses sejam identificados e, na medida que não coincidam com as ambições do país, deixem de influenciar os rumos da política nacional de Ensino Superior.



Capítulo 3. Considerações sobre o Financiamento do Ensino Superior: o modelo de autonomia das universidades estaduais paulistas e as origens dos desafios contemporâneos da Unicamp; análise acerca das fontes e da evolução dos recursos extra-orçamentários captados pela Unicamp no triênio 1997-99; possibilidades e limites do uso de indicadores na análise de desempenho e eficiência das instituições de terceiro grau

O presente capítulo está dividido em três seções. Na primeira seção, são apresentados indicadores relativos à Unicamp e aos estabelecimentos de Ensino Superior, agrupados de acordo com a natureza da dependência administrativa. São analisados não apenas os números em si, como também as possibilidades e limitações do uso de cada indicador como instrumento de análise. Na seção seguinte, há uma breve exposição da evolução dos recursos extra-orçamentários captados pela Unicamp no período 1997-99. A exposição permite reunir elementos a partir dos quais será possível tecer considerações acerca de sugestões de política de Ensino Superior apresentadas nos dois capítulos iniciais. Por fim, encerrando o presente capítulo, há uma breve apresentação das principais características do modelo de autonomia das universidades estaduais paulistas. Também faz parte desta seção uma reflexão acerca da Gestão do Orçamento da Unicamp nos treze anos de autonomia administrativa.

3.1) Indicadores de Instituições de Ensino Superior: Teoria e Prática

Nesta seção, a partir de dados disponibilizados pela Unicamp e pelo MEC, são apresentados alguns indicadores relativos à Educação Superior no Brasil. Os indicadores selecionados estão entre os mais utilizados quando se discute desempenho, eficiência e qualidade de ensino das instituições de Ensino Superior no Brasil. Para efeito de comparação, os estabelecimentos de ensino de terceiro grau foram agrupados em cinco categorias. A primeira corresponde ao conjunto das instituições de Ensino Superior do país. Nas outras quatro categorias, os estabelecimentos foram agrupados de acordo com o tipo de dependência administrativa: Federal, Estadual, Municipal e Privada. Por fim, são fornecidos os

números relativos à Unicamp. Adicionalmente, empreende-se uma breve discussão acerca das possibilidades e limitações do uso de cada indicador como instrumento de análise.

A titulação acadêmica do quadro docente de uma instituição é um indicador bastante utilizado para aferir a qualificação profissional dos professores que nela atuam. Esse indicador, porém, apresenta uma importante limitação. A didática de um professor freqüentemente guarda pouca, ou nenhuma, relação com o título que o mesmo ostenta. Considerando-se que a didática é de grande relevância no exercício da profissão, é inegável que tal fato problematiza o uso do indicador em questão. A ressalva, ainda que necessária, não desqualifica por completo a utilização do indicador. Deve-se levar em conta a extrema dificuldade relativa à mensuração objetiva do que possa ser entendido como “didática”.

Tomando-se por referência a titulação acadêmica do quadro docente, a Unicamp destaca-se no cenário nacional do Ensino Superior. As tabelas abaixo não deixam dúvida a esse respeito.

Tabela 6: Relação Docentes Mestres e Doutores/ Total de Docentes.

Ano	Brasil	Est. Federais	Est. Estaduais	Est. Municipais	Est. Privados	Unicamp
1994	38,8%	55,2%	50,9%	18,8%	25,3%	98,3%
1996	41,1%	59,2%	53,8%	24,0%	27,8%	99,0%
1998	46,4%	64,8%	55,4%	28,3%	34,3%	99,4%
1999	49,3%	66,7%	57,7%	32,0%	38,9%	99,5%

Fonte: MEC (2000b) e Unicamp (2001).

Tabela 7: Relação Docentes Doutores/ Total de Docentes.

Ano	Brasil	Est. Federais	Est. Estaduais	Est. Municipais	Est. Privados	Unicamp
1994	15,1%	21,0%	29,5%	4,2%	6,8%	73,9%
1996	16,2%	24,1%	30,9%	5,3%	7,4%	80,6%
1998	18,8%	28,9%	32,5%	5,7%	9,3%	87,6%
1999	20,1%	31,4%	35,4%	7,7%	10,3%	90,9%

Fonte: MEC(2000b) e Unicamp (2001).

Os números acima permitem algumas conclusões adicionais. O contraste entre a Unicamp e as quatro categorias de estabelecimentos de Educação Superior é mais acentuado quando observa-se o percentual de professores com titulação mínima de doutor. Enquanto no conjunto do país apenas 20% dos professores universitários são doutores, na Unicamp esse número ultrapassa 90%. No país, aproximadamente metade dos docentes de Ensino Superior concluiu o mestrado, enquanto na Unicamp essa proporção atinge praticamente 100%. Outra observação interessante é que a diferença entre a qualificação do quadro docente da Unicamp e das demais instituições de Ensino Superior do país sofreu uma considerável redução entre 1994 e 1999. Tal fato deve-se ao pequeno espaço de que a Unicamp desfruta para aprimorar o seu quadro docente. Por outro lado, o conjunto dos estabelecimentos de Ensino Superior do país apresenta maiores possibilidades de progresso nesse indicador, visto que em 1999 menos de 50% dos professores de Ensino Superior possuíam o mestrado.

Um indicador bastante utilizado com o propósito de avaliar a eficiência de uma instituição de Ensino Superior consiste na proporção Alunos Matriculados/ Docentes em atividade. Esse indicador, todavia, apresenta importantes inconsistências que, se por um lado não chegam a comprometer inteiramente a sua utilidade, por outro tornam imprescindível uma certa dose de prudência na análise. As universidades paulistas são instituições em que ensino, pesquisa e extensão são indissociáveis. Os docentes que nelas atuam, portanto, compartilham o seu tempo entre essas três atividades. Universidades que dediquem uma maior parcela de seus esforços para a pesquisa e a extensão podem apresentar uma proporção relativamente baixa de alunos por docente,

sem que isso signifique, necessariamente, que as mesmas sejam pouco eficientes. De forma análoga, um número menor de alunos por docente pode estar associado à oferta de um ensino de melhor qualidade. Novamente, a leitura pura e simples do indicador pode levar a conclusões equivocadas.

Uma terceira ressalva importante diz respeito à composição do quadro discente dos diferentes estabelecimentos de Educação Superior no Brasil. No ensino de pós-graduação, que exige orientação individual do pós-graduando, a proporção desejável entre alunos e docentes é bastante inferior ao verificado na graduação. Em virtude disso, instituições que tenham um elevado contingente de estudantes de pós-graduação tendem a apresentar, naturalmente, um menor número de alunos por docente. Uma análise que não leve em consideração esse detalhe pode apresentar conclusões equivocadas. Corbucci (2000), a partir de trabalhos internacionais, sugere que, para fins de avaliação acerca da eficiência das instituições de Ensino Superior, o aluno de pós-graduação seja ponderado com peso dois, atribuindo-se peso um ao estudante de graduação. Parece ser razoável a estimação da proporção Alunos/ Docentes, num primeiro momento, assumindo-se a ponderação sugerida por Corbucci. Um indicador assim construído pode corrigir, ainda que parcialmente e de forma um tanto arbitrária, as distorções decorrentes da heterogeneidade no que se refere à composição do alunado nas centenas de instituições de Ensino Superior existentes no país.

Por fim, cabe ressaltar que em muitas instituições de Ensino Superior, principalmente nas universidades públicas, há um considerável contingente de alunos especiais, seja na graduação ou na pós-graduação. Esses alunos, embora não sejam considerados na construção do indicador Alunos/ Docentes, utilizam recursos docentes, didáticos e infra-estrutura desses estabelecimentos. Apenas para ilustrar esse fato, na Unicamp havia, em 1999, um aluno especial para cada 4,3 alunos regularmente matriculados. Na pós-graduação essa proporção era de 1 para 2,6. Uma análise criteriosa acerca do desempenho de uma instituição deveria incorporar de alguma forma o respectivo contingente de alunos especiais, ao menos nas universidades em que este é significativo.

J. Schwartzman (1995) faz considerações adicionais ao indicador Alunos/ Docentes. O autor ressalta que as universidades oferecem um conjunto variado de cursos nas diferentes áreas do conhecimento humano. O número médio de créditos que um aluno deve cursar em cada semestre para a obtenção do diploma dentro do prazo regulamentar varia amplamente, dependendo do curso em que o mesmo estiver matriculado. Uma análise simplista do indicador Alunos/ Docentes pode levar a conclusões equivocadas caso esse aspecto seja ignorado. A heterogeneidade dos cursos de graduação, sugere J. Schwartzman, pode ser incorporada no indicador, bastando para isso que o número de alunos de cada instituição seja ajustado de acordo com o número médio de créditos que os respectivos alunos cursam por semestre. J. Schwartzman também identifica problemas no número de professores que virá a compor o denominador do indicador. É discutível, por exemplo, segundo o autor, se os alunos de pós-graduação envolvidos com atividades docente devem ser considerados. Adicionalmente, há estabelecimentos onde a maioria dos docentes atua sob regime de dedicação exclusiva, enquanto em outros predomina o regime de dedicação parcial. Esse fato pode gerar distorções na comparação do indicador Alunos/ Docentes de diferentes instituições de Ensino Superior. J. Schwartzman afirma que o ideal seria compor o indicador das instituições a partir do número de horas que cada professor dedica às atividades de ensino. O autor reconhece, todavia, que tal tipo de aperfeiçoamento é de difícil implementação uma vez que o grau de detalhamento de informação necessário seria extremamente elevado.

A tabela imediatamente abaixo mostra a relação Alunos/ Docente para diferentes anos e grupos de instituições de Ensino Superior no Brasil. A seguir, é apresentada uma segunda tabela com essa relação, sendo que na mesma os estudantes de pós-graduação são ponderados com peso dois.

Tabela 8: Relação Alunos/ Docente em estabelecimentos de Ensino Superior.

Ano	Brasil	Est. Federais	Est. Estaduais	Est. Municipais	Est. Privados	Unicamp
1994	12,2	9,0	10,2	14,6	14,8	7,4
1996	13,1	10,0	10,4	15,9	15,5	8,3
1998	13,3	9,8	10,0	16,1	16,4	9,0
1999	14,2	10,4	11,5	17,2	16,7	9,7

Fonte: MEC (2000b) e Unicamp (2001).

Tabela 9: Relação Alunos Ponderados/ Docente em estabelecimentos de Ensino Superior.

Ano	Brasil	Est. Federais	Est. Estaduais	Est. Municipais	Est. Privados	Unicamp
1994	12,7	9,7	11,3	14,6	14,9	10,4
1996	13,5	10,8	11,4	15,9	15,6	11,9
1998	13,8	10,6	11,0	16,1	16,5	13,2
1999	14,7	11,3	12,7	17,2	16,9	14,1

Fonte: MEC (2000b) e Unicamp (2001).

No que se refere à Unicamp, o que mais chama a atenção nos números acima é a grande diferença na proporção Alunos/ Docente quando os estudantes de pós-graduação são ponderados com peso dois. Essa diferença era previsível, visto que a participação dos pós-graduandos no corpo docente da Unicamp aproxima-se de 50%. É interessante notar que, tomando-se por base o ano de 1999, a Unicamp apresenta um número de alunos por docente, sem que seja feito qualquer tipo de ponderação, 32% inferior à média nacional. Se aos estudantes de pós-graduação for atribuído peso dois, a Unicamp passa a apresentar um número de alunos por docente que é inferior à média nacional em apenas 4%. Esse exemplo ilustra com clareza o cuidado com que os indicadores devem ser utilizados em análises de desempenho e eficiência de instituições de Ensino Superior. Outro fato que merece destaque é o expressivo crescimento, aproximadamente 16%, na relação Alunos/ Docentes (em que há ponderação) para o conjunto dos estabelecimentos de Ensino Superior do país no período entre 1994 e 1999. Na Unicamp, tal crescimento foi ainda mais significativo,

alcançando 36% em igual período. Esse aumento foi resultado da combinação de uma diminuição no quadro de professores ativos e uma simultânea ampliação do corpo discente da Unicamp.

A proporção Alunos/ Servidor também é utilizada com bastante freqüência com o objetivo de avaliar a eficiência das instituições de Ensino Superior. Esse indicador compartilha algumas das inconsistências relativas à proporção Alunos/ Docentes. Primeiramente, uma menor proporção de alunos por servidor pode estar associada à oferta de serviços educacionais de melhor qualidade. A título de ilustração, um estabelecimento que opte por disponibilizar computadores para os seus alunos deverá contratar funcionários que realizem a manutenção dos novos serviços. A relação Alunos/ Servidor da instituição em questão sofrerá um decréscimo, sem que isso guarde qualquer relação com perda de eficiência. Pelo contrário, o que estará havendo é um aprimoramento da qualidade dos serviços prestados pela instituição. A comparação desse indicador entre instituições que tenham diferentes graus de compromisso com atividades de pesquisa também pode dar margem a conclusões equivocadas. Por fim, vale lembrar que muitas universidades brasileiras, principalmente as universidades públicas, prestam importantes serviços na área da saúde. A manutenção de grandes hospitais, uma atividade reconhecidamente trabalho-intensiva, requer a contratação de um número elevado de servidores. Mais uma vez, uma análise do indicador em questão que não leve tal fato em consideração pode gerar resultados bastante questionáveis. Para que não haja dúvidas a esse respeito, vale dizer que 43% dos funcionários da Unicamp no ano de 1999 estavam designados em unidades hospitalares.

J. Schwartzman (1995) faz algumas considerações adicionais acerca do indicador Alunos/ Servidor. A possibilidade das instituições terceirizarem uma variada gama de serviços pode gerar distorções no indicador. O autor destaca que os estabelecimentos privados de Ensino Superior tendem a recorrer com mais freqüência à terceirização de serviços do que as instituições públicas. Por fim, J. Schwartzman afirma que a automação pode reduzir a necessidade de funcionários de um

estabelecimento. É apresentada a seguir a relação Alunos/ Servidor para os seis diferentes grupos de instituições de Ensino Superior.

Tabela 10: Relação Alunos/ Servidor em Instituições de Ensino Superior.

Ano	Brasil	Est. Federais	Est. Estaduais	Est. Municipais	Est. Privadas	Unicamp
1994	8,2	4,0	4,6	20,6	18,5	1,64
1996	8,7	4,3	4,6	20,5	19,1	1,88
1998	11,6	5,9	6,7	27,7	20,5	2,08
1999	12,7	6,7	7,4	29,8	21,6	2,26

Fonte: MEC (2000b) e Unicamp (2001).

Percebe-se uma grande heterogeneidade entre os diferentes grupos de instituições de Ensino Superior quanto a esse indicador. Enquanto as instituições públicas, com exceção das municipais, apresentam aproximadamente sete alunos por servidor, nas instituições privadas esse indicador é três vezes maior. É necessário ressaltar, mais uma vez, que esses números devem ser objeto de uma análise cuidadosa. Caso contrário, pode-se chegar a conclusões equivocadas. Por fim, vale destacar o significativo crescimento, superior a 50%, desse indicador para o conjunto das instituições no curto espaço de cinco anos. Esse crescimento é resultado basicamente da crise de financiamento verificada nas instituições públicas e do aumento na participação dos estabelecimentos privados no conjunto das matrículas de Ensino Superior no Brasil.

Outro indicador bastante utilizado na avaliação do desempenho das instituições de Ensino Superior consiste na proporção entre alunos diplomados e alunos ingressantes. Como os demais indicadores, este também apresenta problemas. Estabelecimentos que oferecem cursos de maior duração tendem a apresentar uma menor relação Concluintes/ Ingressantes, sem que isso signifique menor eficiência. Analogamente, instituições que estabelecem critérios mais rigorosos para a aprovação de seus alunos nas diferentes disciplinas também tendem a apresentar indicadores menos favoráveis, o que pode vir a ser confundido, equivocadamente, com ineficiência.

A tabela abaixo apresenta o número de alunos que foram diplomados em fins de 1997 e 1998 como proporção dos estudantes que ingressaram nos respectivos estabelecimentos cinco anos antes. Os números referem-se exclusivamente a alunos de graduação.

Tabela 11: Relação entre Concluintes e Ingressantes de Estabelecimentos de Ensino Superior.

Ano	Brasil	Est. Federais	Est. Estaduais	Est. Municipais	Est. Privados	Unicamp
97/93	62,4%	69,6%	75,3%	56,2%	58,8%	72,9%
98/94	64,9%	69,3%	74,1%	41,3%	64,4%	78,5%

Fonte: MEC (2000b) e Unicamp (2001).

A tabela revela que a Unicamp apresenta um desempenho consideravelmente superior ao da média nacional. Também merece destaque a melhora superior a cinco pontos percentuais obtida no ano de 1998 em comparação com 1997.

3.2) Recursos Extra-orçamentários da Unicamp no triênio 1997-99

Como foi visto, muitas análises de desempenho e eficiência revelam-se inadequadas quando aplicadas às universidades públicas por basearem-se em indicadores generalistas que não incorporam as especificidades dessas instituições. Na presente seção, empreende-se uma breve análise acerca de um tópico relativamente opaco, porém de fundamental importância no financiamento das universidades públicas paulistas. Trata-se dos recursos extra-orçamentários, que alcançam uma soma significativa, tomando-se como referência os orçamentos da USP, Unicamp e Unesp. Estão sob esta denominação os recursos que não são provenientes do Tesouro do Estado e nem das receitas próprias da Unicamp. A tabela abaixo contém as fontes de recursos extra-orçamentários captados pela Unicamp no período 1997-99. Na última linha, apresenta-se a relação entre o total de recursos extra-orçamentários captados e o orçamento do respectivo ano.

Tabela 12: Captação de Recursos Extra-Orçamentários na Unicamp 1997-99¹⁸.

Fonte	Valores em R\$ de 1999 (corrigidos pelo IGP-DI)		
	1997	1998	1999
Administração Pública Federal	17.363.746	11.417.064	7.029.033
Administração Pública Estadual	3.773.106	4.011.230	3.128.865
Administração Pública Municipal	813.424	500.216	559.256
Empresas Públicas Federais	3.387.246	2.565.929	2.077.467
Empresas Públicas Estaduais	520.908	197.648	35.000
Empresas Públicas Municipais	-	9.174	13.333
Empresas Privadas	3.237.775	10.287.147	4.535.433
Fundações e Associações Nacionais	-	-	2.001.691
Instituições Internacionais	1.078.962	1.044.453	1.225.406
Serviços Eventuais	2.723.495	3.547.247	4.201.989
Cursos de Extensão	3.467.445	3.457.950	4.632.669
Doações	93.491	30.158	63.028
Sistema Único de Saúde – SUS	65.226.842	68.092.459	72.628.860
CAPES	19.923.460	15.729.795	14.163.220
FAPESP	34.546.425	46.097.518	77.226.413
CNPq	29.420.517	22.442.665	19.746.000
Totais	185.576.841	189.430.652	213.267.663
Rec. Extra-Orçament./ Orçamento	43,5%	46,2%	51,4%

Fonte: Unicamp (2000).

Um primeiro aspecto que merece destaque na tabela acima é a dimensão alcançada pelos recursos extra-orçamentários. Em 1999, a Unicamp captou um montante equivalente à metade do seu orçamento. No período 1997-99, em média, os recursos extra-orçamentários da Unicamp representaram 47% do respectivo orçamento. Uma análise acerca dos custos e benefícios sociais da Unicamp não deve ignorar tal

¹⁸ Não constam da tabela os recursos obtidos através das fundações de direito privado da Unicamp – Funcamp e Fecamp. Os valores administrados por essas entidades não são disponibilizados no anuário da Unicamp e poucas pessoas têm acesso aos dados, principalmente no caso da Fecamp. Na próxima seção, o assunto será retomado.

fato. Principalmente se for levado em consideração que 92% dos recursos extra-orçamentários em 1999 foram provenientes de fontes públicas. Esses números, todavia, devem ser incorporados na análise de forma cuidadosa. Os recursos obtidos junto à Capes, à Fapesp e ao CNPq, por exemplo, referem-se em grande parte a bolsas de estudo, que tiveram como beneficiários diretos alunos e docentes da universidade. Não seria razoável, portanto, simplesmente considerar esses valores como custos relativos à manutenção dos serviços prestados pela Unicamp.

Quanto às fontes de recursos extra-orçamentários, alguns comentários são pertinentes. Deve-se destacar o pequeno montante obtido pela Unicamp mediante doações. Na reforma do Ensino Superior vislumbrada pelo BID e pelo Banco Mundial, há referências freqüentes à possibilidade de instituições públicas e privadas de Ensino Superior contarem com contribuições voluntárias no financiamento de suas atividades. Embora essa prática seja comum em países como os Estados Unidos, no Brasil não existe uma cultura de doações a estabelecimentos educacionais. Dado o caráter voluntário da doação, o governo pouco pode fazer para mudar essa realidade. A instituição de uma legislação tributária que estabelecesse recompensas aos indivíduos que doassem recursos a estabelecimentos de terceiro grau é uma das poucas medidas práticas ao alcance do governo. Diga-se de passagem, uma política dessa espécie tem como pressuposto a renúncia fiscal. É ingenuidade, desconhecimento da realidade brasileira, ou ambos, acreditar, tal qual o Banco Mundial, que as doações possam constituir-se, no curto e médio prazo, em importante fonte de recursos para o financiamento do Ensino Superior no Brasil.

Outro ponto importante a se destacar é a baixa participação, inferior a 8% no ano de 1999¹⁹, do setor privado no conjunto de recursos extra-orçamentários captados pela Unicamp. Tal característica está longe de ser uma particularidade da Unicamp. A pequena contribuição do setor privado para o financiamento das instituições de Ensino Superior reflete um traço histórico da formação da sociedade brasileira: a baixa interação universidade-empresa verificada no país. Academia e empresa

¹⁹ Deve-se enfatizar que não se está considerando aqui o montante de recursos obtidos mediante a assinatura de convênios através das fundações de direito privado.

responsabilizam-se mutuamente pela falta de maior integração entre si, sendo difícil apontar com isenção quem está mais próximo da verdade. Embora o governo possa implementar políticas que objetivem modificar essa realidade, não é certo que será bem sucedido. Vale salientar que a proposta de autonomia universitária do MEC, conforme já foi visto, tem como um de seus eixos principais estimular as IFES a buscar recursos junto à iniciativa privada. É altamente questionável se as IFES conseguirão amealhar consideráveis somas de recursos do setor privado no médio prazo. É necessário lembrar que BID e Banco Mundial consideram ser grandes as possibilidades, em termos de captação de recursos, representada pela parceria universidade-empresa. Pelo menos até o momento, tais possibilidades encontram-se apenas no campo das suposições, exigindo mudanças comportamentais significativas na academia e no conjunto das empresas para se tornar realidade.

Apesar de terem sido mostrados apenas os números referentes ao triênio 1997-99, algumas tendências importantes podem ser observadas. Os recursos obtidos junto ao conjunto das empresas estatais sofreram uma redução de 45,61%, tomando-se como referência os anos de 1997 e 1999. Essa tendência pode ser justificada pela privatização de importantes empresas, principalmente na esfera federal, ocorrida na segunda metade da década de noventa. A captação de recursos junto à Administração Pública Federal também apresentou tendência declinante no triênio: redução de 34,2% em 1998 e 38,4% em 1999. Em dois anos, os recursos provenientes dessa fonte foram reduzidos a menos da metade!

Os dados da tabela revelam que o Sistema Único de Saúde (SUS) contribuiu com somas significativas e crescentes no triênio em questão. Essa tendência é decorrente da ampliação dos serviços prestados e da sua remuneração pelas diferentes unidades que compõem a Área de Saúde da Unicamp. A participação das verbas do SUS no conjunto dos recursos extra-orçamentários da Unicamp foi de aproximadamente 35% em cada um dos anos pesquisados. A prestação de outros serviços remunerados pela Unicamp, incluindo-se aqui os cursos de extensão, rendeu no período em análise uma soma crescente, ainda que não muito significativa em termos relativos, de recursos. Esses outros serviços remunerados propiciaram à

Unicamp as seguintes quantias: R\$6.190.940,00 em 1997, R\$7.005.197,00 em 1998 e R\$8.834.658,00 em 1999. Esses números sugerem que dificilmente a prestação de serviços poderá vir a contribuir de forma adicional e relevante para o financiamento da instituição.

Capes, Fapesp e CNPq destinaram montantes significativos de recursos à Unicamp no triênio 1997-99. Somando-se os recursos provenientes das três agências de fomento chega-se aos seguintes valores: R\$83.890.402,00 em 1997; R\$84.629.978,00 em 1998 e R\$111.135.633,00 em 1999. A tendência de crescimento no conjunto de recursos obtidos junto às três agências, entretanto, esconde importantes diferenças. Enquanto as agências federais, Capes e CNPq, reduziram consideravelmente as somas destinadas à Unicamp, os recursos obtidos junto à Fapesp cresceram vertiginosamente. Os números abaixo não deixam dúvidas quanto a isso.

Tabela 13: Recursos repassados pelas agências de fomento à Unicamp.

	1997	1998	1999	1999/1997 (em %)
Capes	R\$19.923.460	R\$15.729.795	R\$14.163.220	71,09%
CNPq	R\$29.420.517	R\$22.442.665	R\$19.746.000	67,12%
Capes + CNPq	R\$49.343.977	R\$38.172.460	R\$33.909.220	68,72%
Fapesp	R\$34.546.425	R\$46.097.518	R\$77.226.413	223,54%

Fonte: Unicamp (2000).

Deve-se destacar as quedas de 28,9% e 32,9% no montante de recursos obtidos pela Unicamp junto à Capes e ao CNPq, respectivamente, no período em questão. A Fapesp, por sua vez, ampliou em 123,5% o repasse de verbas à Unicamp no mesmo período. É necessário lembrar que a maior parte desses recursos refere-se a bolsas concedidas a alunos e docentes da Unicamp ou ainda para projetos de pesquisa previamente selecionados e, portanto, são destinados a fins específicos na instituição. Isso, todavia, não constitui razão suficiente para justificar a recorrente ausência de tais números no debate acerca do financiamento do Ensino Superior no Brasil. Os recursos

obtidos junto às agências de fomento pela Unicamp são importantes para o financiamento de despesas de infra-estrutura como a manutenção e o aperfeiçoamento de laboratórios e bibliotecas, imprescindíveis para a qualidade dos serviços prestados pela instituição.

A dimensão dos valores correspondentes aos recursos extra-orçamentários captados pela Unicamp no triênio 1997-99 justifica, por si só, a sua incorporação em maior detalhe na análise acerca dos custos e benefícios das universidades estaduais paulistas. Em virtude do próprio mecanismo de financiamento das IFES, pode-se supor que os recursos extra-orçamentários captados pelas mesmas não alcançam magnitude comparável ao verificado nas universidades paulistas. Se as IFES obtiverem autonomia administrativa e forem criados fundos semelhantes à Fapesp, porém, essa situação pode sofrer alterações. Uma análise cuidadosa acerca dos recursos extra-orçamentários das universidades paulistas, portanto, pode ser útil também à medida que permita antecipar desdobramentos relativos à implementação de um modelo de autonomia administrativa nas IFES.

3.3) Uma Reflexão sobre a Gestão do Orçamento nos Treze Anos de Autonomia Administrativa na Unicamp

A presente seção tem por objetivo rever e problematizar as duas principais interpretações oficiais relativas às origens dos três “problemas estruturais” – Inativos, Hospitais e Precatórios – apontados no financiamento das atividades da Unicamp e das outras duas Universidades estaduais, a USP e a UNESP. Os artigos “Onze anos de autonomia universitária: O modelo das universidades estaduais paulistas” e “Uma década de autonomia e as origens da atual crise financeira”, elaborados respectivamente pelo Cruesp em 2000 e pela Aeplan/ PRDU em 1998, são as duas referências bibliográficas. Deve-se ressaltar, todavia, que a argumentação aqui desenvolvida apóia-se tanto nos referidos textos, quanto em novos dados disponibilizados pela Unicamp. Para melhor situar a discussão, inicia-se a seção com

uma breve retrospectiva da implementação do modelo de autonomia das universidades estaduais paulistas.

Em 1989, o governo do Estado de São Paulo concedeu autonomia à USP, Unicamp e Unesp no tocante às respectivas gestões orçamentária, administrativa e financeira (Cruesp, 2000). Fator determinante para a conquista da autonomia foi o desgaste provocado pela longa greve de funcionários e professores das universidades estaduais ocorrida no segundo semestre de 1988, às vésperas das eleições municipais. O movimento grevista prolongou-se por sessenta dias e tinha entre as suas principais reivindicações justamente a concessão de autonomia administrativa à USP, Unesp e Unicamp. Até essa data, o montante de verbas a ser destinado às três universidades estaduais era designado ano a ano e dependia de negociações individuais de cada Universidade com o governo estadual. Argumentava-se que o financiamento das universidades estaduais paulistas, a partir da fixação de um percentual das receitas do ICMS, principal imposto de âmbito estadual, possibilitaria às universidades, mediante a concessão de um horizonte razoavelmente estável de receita, importantes ganhos em termos de planejamento estratégico. Uma razão mais imediata era que a autonomia, ao restringir as discussões salariais à própria comunidade acadêmica, facilitaria a obtenção de acordos, reduzindo-se assim a ocorrência de longas paralisações de funcionários e professores das universidades estaduais. O argumento contrário, normalmente vocalizado pelas equipes econômicas na Fazenda e no Planejamento, é que a vinculação de impostos determina o “engessamento” do orçamento estadual. No entanto, a própria Constituição estadual determina a aplicação de no mínimo 30% dos impostos na área educacional, o que enfraquece esse argumento.

Com a implementação da autonomia em 1989, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) passa a determinar a cada ano a participação das três universidades paulistas na receita líquida do ICMS. O governo paulista determinou que as três universidades receberiam inicialmente 8,4% da arrecadação de ICMS. Este percentual corresponderia à média de recursos a que fizeram jus as universidades no triênio 1986-88 (Cruesp, 2000). Desse total, 4,46% caberiam à USP, 2% à Unicamp e 1,94% à Unesp. Em 1992

aumentou-se o percentual para 9% – sendo 4,73% para a USP, 2,065% para a Unicamp e 2,205% para a Unesp – e em 1995 para 9,57% – dos quais 5,0295% destinam-se à USP, 2,1958% à Unicamp e 2,3447% à Unesp. Nos demais anos, a Assembléia Legislativa manteve o percentual observado no ano anterior. Deve-se frisar que a comunidade acadêmica reivindica que a atual participação das universidades no ICMS paulista seja incorporada à constituição estadual. Há uma proposta de emenda constitucional do deputado César Callegari (PEC 14/2000) atualmente em tramitação na Assembléia Legislativa que prevê essa incorporação. Com a aprovação da emenda, o modelo de autonomia das universidades paulistas ficaria menos sujeito a alterações provenientes da seara política. A aprovação da PEC 14/2000 teria como consequência o aumento no repasse de verbas para as universidades estaduais. Atualmente, os 9,57% não incidem sobre o total da arrecadação do ICMS paulista. Desconta-se do total, para efeito de cálculo, o montante de recursos do ICMS que o governo estadual destina à Habitação. A PEC 14/2000, por sua vez, prevê que os 9,57% passem a incidir sobre o total do ICMS arrecadado.

Seja qual for o campo de análise, há consenso generalizado que o modelo de autonomia permitiu significativos avanços nos serviços prestados pelo conjunto das universidades à sociedade paulista. Os indicadores de desempenho que são apresentados abaixo não deixam dúvidas a esse respeito.

Tabela 14: Alunos regularmente matriculados em cursos de graduação nas universidades estaduais paulistas.

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	Varição 1989-99
USP	31.897	33.244	33.900	32.834	33.020	39.155	22,8%
Unicamp	6.350	6.893	8.162	9.023	8.972	9.847	55,1%
Unesp	17.549	17.903	18.703	19.618	20.579	22.542	28,5%
Total	55.796	58.040	60.765	61.475	62.571	71.544	28,2%

Fonte: Unicamp (2001), USP (2001), Unesp (2001).

Tabela 15: Alunos diplomados em cursos de graduação nas universidades estaduais paulistas.

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	Varição 1989-99
USP	3.639	3.692	3.971	4.106	4.219	4.467	22,8%
Unicamp	916	969	1.067	1.310	1.399	1.476	61,1%
Unesp	2.344	2.868	2.802	3.017	3.245	3.605	53,8%
Total	6.899	7.529	7.840	8.433	8.863	9.548	38,4%

Fonte: Unicamp (2001), USP (2001), Unesp (2001).

Tabela 16: Alunos regularmente matriculados em cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) nas universidades estaduais paulistas.

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	Varição 1989-99
USP	12.914	12.745	14.080	14.084	19.713	22.570	74,8%
Unicamp	4.712	4.948	5.661	6.826	7.440	8.202	74,1%
Unesp	1.864	3.011	3.568	4.777	6.263	7.764	316,5%
Total	19.490	20.704	23.309	25.687	33.416	38.536	97,7%

Fonte: Unicamp (2001), USP (2001), Unesp (2001).

Tabela 17: Total de dissertações de mestrado e teses de doutorado defendidas nas universidades estaduais paulistas.

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	Varição 1989-99
USP	1.634	1.917	2.097	2.643	3.219	4.018	145,9%
Unicamp	525	740	800	1.018	1.241	1.393	165,3%
Unesp	162	292	423	581	939	1.207	645,1%
Total	2.321	2.949	3.320	4.242	5.399	6.618	185,1%

Fonte: Unicamp (2001), USP (2001), Unesp (2001).

Tabela 18: Produção Científica na USP e na Unicamp.

	1993	1995	1997	1999	2000	Varição 1993-2000
USP	1.220	1.722	2.205	2.983	3.139	157,3%
Unicamp	498	687	880	1.229	1.394	179,9%

Fonte: Unicamp (2001), USP (2001). Obs: os dados da Unicamp referem-se ao número de Publicações indexadas no SCI (Science Citation Index); os dados da USP são relativos ao número de Trabalhos Publicados e Indexados no ISI (Institute of Scientific Information).

Tabela 19: Proporção do Corpo Docente das Universidades Estaduais Paulistas com titulação mínima de doutorado.

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000
USP	65,3%	71,0%	75,1%	81,2%	86,6%	90,9%	92,4%
Unicamp	N.D.	N.D.	N.D.	77%	85%	91%	93%
Unesp	44,0%	48,1%	47,7%	56,5%	65,2%	72,8%	77,4%

Fonte: Unicamp (2001), USP (2001), Unesp (2001).

Não há como negar a importância de regras claras de financiamento para instituições cujos investimentos apresentam elevados períodos de maturação (Cruesp, 2000). Nesse tópico, portanto, não existe controvérsia sobre o acerto representado pela concessão de autonomia às universidades paulistas. Nos textos elaborados pelo Cruesp (2000) e pela Aeplan/ PRDU (1998) são apontados existir na Unicamp os três grandes problemas estruturais relacionados ao atual modelo de financiamento das universidades paulistas: Inativos, Hospitais e Precatórios. Sem discordar da tese central, que estes problemas não foram adequadamente considerados na concessão da autonomia, pretende-se mostrar uma nuance que se encontra ausente nas duas análises oficiais: os “problemas estruturais” da Unicamp foram agravados por decisões internas tomadas antes ou depois da autonomia, e a comunidade universitária não se revela capaz de propor e defender soluções negociadas que minorem seu impacto temporal. Essa incapacidade é decorrência da inexistência de incentivos adequados que levem as universidades estaduais a propor e defender soluções para os “problemas estruturais” que não sejam uma continuidade do *status quo*.

Segundo o Cruesp, o peso crescente dos inativos, o primeiro “problema estrutural”, decorre diretamente do modelo de autonomia acordado em 1989, que ao transferir às universidades a responsabilidade pelo pagamento dos respectivos aposentados, ameaça inviabilizar a médio prazo o equilíbrio orçamentário de USP, Unicamp e Unesp. Para o Cruesp, a tendência de crescimento dos gastos com inativos é inexorável. Essa tendência pode ser observada nos números que são apresentados abaixo. No limite, o crescimento das despesas relativas a essa rubrica pode inviabilizar, segundo o Cruesp, o financiamento das demais atividades das universidades estaduais. Deve-se ressaltar, todavia, que o professor Hélio Nogueira da Cruz (Marcovitch, 2001), um dos principais responsáveis pela Administração da USP, afirma que o valor da folha de inativos da USP tende a estabilizar-se em um curto espaço de tempo. Os números a seguir revelam que em 1998 houve um significativo aumento na participação dos gastos relativos aos inativos na folha de pagamento das universidades, especialmente na Unesp e na Unicamp. Esse aumento foi consequência da tramitação no Congresso do projeto de reforma previdenciária. Muitos professores e funcionários das universidades paulistas, temerosos quanto ao risco de sofrerem prejuízos caso se aposentassem após a aprovação da reforma, anteciparam os pedidos de aposentadoria. Esse movimento fez crescer as despesas das universidades com inativos.

Tabela 20: Participação Percentual da Folha de Inativos no total da Folha de Pagamentos Bruta (USP, Unesp e Unicamp).

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
USP	18,7%	19,8%	21,4%	22,3%	23,8%	24,1%	25,9%	26,3%	27,8%	29,5%	29,7%
Unesp	7,8%	8,1%	9,2%	10,3%	11,8%	13,1%	16,7%	19,2%	21,1%	28,0%	28,6%
Unicamp	3,3%	3,2%	3,9%	5,1%	6,1%	7,6%	9,0%	11,7%	13,9%	16,4%	17,8%

Fonte: (Cruesp, 2000).

Algumas qualificações podem ser feitas a essa primeira tese. Em virtude da relativa estagnação da arrecadação de ICMS, em termos reais, durante a década de noventa, e do forte e inexorável crescimento das obrigações das universidades para com os aposentados em igual período, é razoável que as universidades pleiteiem

alguma compensação financeira adicional, inclusive retroativa, por parte do governo estadual: haveria um “acerto” da questão previdenciária, equilibrando melhor as obrigações. Como os salários dos docentes nas Universidades são relativamente modestos frente aos valores de mercado para pessoas com qualificação similar e o regime de trabalho em RDIDP, largamente majoritário nas três universidades estaduais, impõe uma séria restrição sobre a possibilidade dos professores buscarem rendas adicionais com as quais poderiam financiar planos de previdência privada, é bastante justo que os mesmos recebam, como contrapartida a essas restrições, a aposentadoria integral prevista nos seus contratos de trabalho.

Por outro lado, não é razoável que as universidades simplesmente transfiram todo o ônus representado pelas aposentadorias dos seus servidores ao Tesouro estadual. Com a implementação da autonomia administrativa, a USP, a Unicamp e a Unesp tiveram liberdade para estabelecer políticas salariais próprias, mais ativas do que as políticas salariais do conjunto do funcionalismo estadual. Além disso, os regimes previdenciários dos funcionários não-docentes são diferentes nas três Universidades: CLT na USP, misto na Unicamp e autárquico na Unesp. Houve um elevado grau de autonomia interna na escolha desses regimes. Obviamente, caso a Universidade escolha contratar todos os seus funcionários como servidores estaduais, o ônus do Estado com aposentadorias futuras será muito maior e o ônus da universidade com o pagamento de contribuições sociais contemporâneas muito menor. No caso da Unicamp, a própria contagem do tempo de serviço do docente pretende seguir regras próprias, mais favoráveis aos docentes, que foram recente objeto de conflito entre Reitoria e sindicato. Em resumo, as universidades exercitam ampla autonomia nas suas políticas salariais e previdenciárias, que podem gerar direitos dos servidores das Universidades maiores do que os direitos dos demais servidores estaduais. Logo, o simples repasse da responsabilidade integral pelo pagamento dos aposentados ao Tesouro do estado não pode ser considerada uma solução desejável, pois estimularia comportamentos oportunistas nas Universidades.

O segundo “problema estrutural”, a forte demanda pelos serviços de atendimento à saúde nos Hospitais Universitários da USP, Unicamp e Unesp, constitui outra

importante ameaça ao equilíbrio financeiro dessas instituições (Cruesp, 2000). Dada a insuficiência dos recursos repassados pelo SUS, as universidades são obrigadas a destinar parcelas significativas de seus orçamentos para o financiamento de tais atividades. A título de ilustração, Marcovitch (2001) afirma que o subsídio da USP para o SUS foi da ordem de R\$33.000.000,00 no ano de 1998. Segundo o Cruesp, o modelo de autonomia nos moldes atuais não oferece solução satisfatória para esse problema. A tabela abaixo revela a evolução no período 1995-99 do comprometimento orçamentário de cada uma das três universidades paulistas com os seus respectivos hospitais universitários.

Tabela 21: Participação dos Gastos com Hospitais na Execução Orçamentária de USP, Unesp e Unicamp.

	1995	1996	1997	1998	1999
USP	7,1%	7,6%	7,5%	8,3%	8,2%
Unicamp	21,2%	19,8%	20,3%	20,5%	20,5%
Unesp	7,6%	7,6%	7,5%	7,6%	7,0%

Fonte: Cruesp (2000).

Por fim, o Cruesp aponta como a terceira grande ameaça ao equilíbrio financeiro das universidades estaduais paulistas, no âmbito do atual modelo de autonomia, o passivo referente aos precatórios judiciais. Boa parte desses precatórios tem origem em situações anteriores à autonomia e fora do controle das autoridades universitárias (direitos trabalhistas relacionados a vários planos econômicos, em especial ao Plano Bresser, e direitos vinculados a processos de desapropriações) e o seu pagamento era visto como agravando a precária situação financeira da USP, Unicamp e Unesp (Cruesp, 2000). Sobre os precatórios da USP, Marcovitch (2001) afirma que os passivos judiciais da Universidade alcançaram, no ano de 1999, a cifra de R\$128.000.000,00. Ainda segundo Marcovitch, a ameaça representada pelos precatórios estaria devidamente equacionada. O encaminhamento aos credores de propostas de parcelamento dos débitos permitirá à USP, de acordo com o autor, honrar as suas obrigações sem que haja desequilíbrio no orçamento da instituição.

Em 1989, ano em que foi implementado o atual modelo de financiamento das universidades estaduais paulistas, das três, a Unicamp dispunha de uma maior folga orçamentária, tomando-se como referência o menor comprometimento das receitas orçamentárias com a folha de pagamento (64,4%) (Aeplan/ PRDU, 1998). Essa maior folga era decorrente da situação orçamentária no período-base, 1986-88, quando a Unicamp obteve complementações para gastos de capital, correspondentes à realização simultânea no campus de um grande conjunto de obras. A título de ilustração apenas, em outubro de 1986 a Unicamp adquiriu o centro de pesquisas da Monsanto, posteriormente transformado no CPQBA, pela quantia aproximada de US\$3.500.000,00. Por outro lado, a Unicamp, sendo mais jovem, apresentava um reduzido comprometimento de recursos com o pagamento de inativos, comparativamente à USP e à Unesp (vide tabela 20). Isto significava que, num futuro próximo, essa relativa “folga” tenderia a desaparecer.

No entanto, uma parte expressiva dessa folga orçamentária foi direcionada para a ampliação dos serviços de atendimento médico na Área de Saúde. Cabe lembrar que o SUS, criado como mecanismo de financiamento dos gastos setoriais na constituição de 1988, era visto com grande otimismo como fonte estável de recursos pelos profissionais da Saúde. A tabela abaixo revela a significativa elevação do comprometimento de recursos orçamentários com a Área de Saúde que ocorreu nos anos imediatamente posteriores à concessão da autonomia administrativa.

Tabela 22: Evolução recente da participação da FCM e da Área hospitalar no Orçamento da Unicamp.

	1988	1990	1992	1994	1996	1998
Área Hospitalar	12,83%	16,76%	21,42%	22,44%	20,84%	20,42%
FCM	7,46%	6,82%	8,18%	8,29%	8,92%	9,02%
Total Área Médica	20,29%	23,58%	29,60%	30,73%	29,76%	29,44%

Fonte: Aeplan/ PRDU (1998).

Não se está aqui questionando o mérito da decisão das instâncias administrativas da Unicamp nos anos que se seguiram à autonomia. Não há como negar a importância dos serviços de assistência médica que a Unicamp presta no campo da saúde, particularmente para a comunidade de Campinas e cidades vizinhas. Pretende-se apenas chamar a atenção para a pouca análise dos impactos de longo prazo dessa decisão no financiamento da Unicamp. Porém, cabe lembrar que recentemente a CPI da Educação na Assembléia Legislativa condenou a inclusão de despesas orçamentárias, pelo Executivo, que não sejam destinadas exclusivamente à manutenção e desenvolvimento do ensino no percentual mínimo obrigatório destinado à Educação no estado. Deste ponto de vista, é pelo menos questionável que a Unicamp tenha tido autonomia para contrariar dispositivos constitucionais, vale dizer, destinar receitas que devem ser expressamente gastas em Educação à Assistência Médica.

Por outro lado, o comprometimento crescente dos gastos com assistência médica na Unicamp, num cenário de baixo crescimento econômico, eliminou rapidamente a “folga” orçamentária inicial de que desfrutava a Unicamp em 1989. Neste cenário, não foi possível sequer evitar uma forte deterioração dos salários básicos dos docentes e funcionários, apesar do comprometimento cada vez maior das receitas com a folha de pagamentos. A tabela abaixo fornece a evolução dos salários básicos das duas categorias no período compreendido entre 1989 e 1998.

Tabela 23: Evolução do Salário Básico Médio de Docentes (MS-3) e Funcionários da Unicamp no período 1989-98.

	Jan/89	Méd/89	Méd/90	Méd/91	Méd/92	Méd/93	Méd/94	Méd/95	Méd/96	Méd/97	Méd/98
Doc.	100	96,51	90,36	78,64	81,45	83,49	79,20	85,68	81,14	83,27	85,43
Func.	100	102,64	97,57	77,57	80,34	82,36	78,12	77,53	72,20	73,17	74,63

Base: Janeiro/89 =100. Valores deflacionados pelo IPC/FIPE. Fonte: Aeplan/ PRDU (1998).

Ainda no que se refere aos recursos humanos da Unicamp, é necessário destacar a redução significativa no número de funcionários ativos docentes e não-docentes da universidade. Apenas entre os anos de 1994 e 2000, o número de docentes ativos na carreira de Magistério Superior apresentou um decréscimo pouco

superior a 10%. Já o contingente de servidores ativos não-docentes foi reduzido em 17,5% em igual período. Tal movimento demonstra que houve um considerável ganho de produtividade uma vez que, conforme já foi visto, os indicadores de desempenho da Unicamp apresentaram progressos no período em questão. Cabe ressaltar, entretanto, que na década de noventa houve um intenso processo de terceirização dos serviços de limpeza e segurança. Os ganhos de produtividade combinados à terceirização de serviços explicam a melhoria dos indicadores da universidade em um contexto de enxugamento do quadro de pessoal.

Poder-se-ia argumentar que os salários básicos não devem servir de referência para avaliações de política salarial, sendo mais razoável, para esse fim, a utilização de dados relativos aos salários médios. Sem entrar no mérito da questão, cabe destacar que para efeito do montante da folha de pagamentos a variável relevante é de fato o salário médio e não o salário básico. Deve-se ressaltar que os planos de carreira da Unicamp acompanham as regras gerais do serviço público contemplando, por exemplo, adicionais por tempo de serviço e a incorporação de gratificações diversas (Cruesp, 2000). Uma das maiores surpresas resultantes do exame dos salários médios foi a descoberta de que os salários médios reais dos servidores não-docentes subiram mais rapidamente do que os salários médios reais dos docentes na Unicamp no período 1995-98, como resultado da criação de gratificações generosas e regras de promoção extremamente favoráveis (Aeplan/ PRDU, 1998). Pode-se questionar até que ponto gratificações desse tipo, que se multiplicam rapidamente no período pós-autonomia, estão associadas à premiação do "mérito" do servidor. Parece haver uma lógica corporativista na criação ou manutenção de gratificações na Unicamp que extrapola a experiência das outras duas Universidades estaduais.

Ainda no que se refere à política salarial, algumas observações adicionais devem ser feitas. Primeiramente, há de se destacar o crescente comprometimento dos recursos orçamentários da Unicamp com a folha de pagamentos, atingindo patamares muito elevados nos anos recentes, que não deixam recursos disponíveis para os demais gastos de custeio e capital, indispensáveis numa Universidade de pesquisa, que depende da qualidade de sua infra-estrutura de laboratórios, bibliotecas etc. para

permanecer no topo. A tabela a seguir não deixa dúvidas a esse respeito. Por fim, vale lembrar que a instituição da cobrança do INSS dos trabalhadores celetistas contribuiu significativamente para aumentar os gastos da universidade com a folha de pagamentos. As despesas relativas à Área da Saúde também aumentaram uma vez que uma parcela considerável dos servidores do Hospital têm seus contratos de trabalho regidos pela CLT.

Tabela 24: Evolução do comprometimento do Orçamento da Unicamp com a Folha de Pagamento no período 1989-98.

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
64,4%	77,8%	79,8%	75,4%	73,0%	81,1%	84,0%	85,9%	87,1%	91,8%

Fonte: Aeplan/ PRDU (1998).

Embora o Cruesp afirme que a maior parcela dos precatórios judiciais das universidades estaduais paulistas originou-se de ações anteriores ao período da autonomia (Cruesp, 2000), esta assertiva não é totalmente consistente com a realidade da Unicamp. Tavares (2002), na época reitor da Unicamp, afirma que “Existe um fluxo permanente de questões judiciais na Universidade, as quais surtem efeitos cerca de cinco a sete anos depois de deflagradas...”. Uma vez aceita a colocação de Tavares, deve-se concluir que o atual passivo de precatórios da Unicamp é composto em boa medida por ações posteriores à autonomia. Para efeito de análise, é razoável que os precatórios sejam classificados sob duas perspectivas distintas. A primeira corresponde exatamente ao período em que foi tomada a ação que deu origem ao precatório. Por outro lado, é interessante também que seja identificada a responsabilidade pela origem dos precatórios. A responsabilidade é externa à Unicamp no caso de demandas judiciais que têm como fundamento eventuais perdas salariais decorrentes da implementação de planos econômicos ou ações indenizatórias por desapropriações. Nesse caso, o precatório não teve como origem uma decisão interna da universidade. Os demais precatórios, em contrapartida, são consequência de decisões administrativas da universidade.

Pode-se concluir, portanto, que uma importante fonte de pressão sobre o orçamento da Unicamp nos anos recentes é consequência tanto de decisões internas da instituição – os precatórios decorrentes de decisões administrativas da Unicamp tomadas após 1989 – quanto das eventuais inconsistências do modelo de autonomia, qualificando o diagnóstico de “problemas exógenos” do Cruesp (Cruesp, 2000).

Para completar o diagnóstico dos problemas de financiamento da Unicamp, deve-se examinar uma outra importante característica da administração da universidade no período posterior à autonomia: a constante busca pela captação de recursos extra-orçamentários (estão sob esta denominação os recursos que não são provenientes do Tesouro do Estado e nem das receitas próprias da Unicamp). Apenas no período 1997-99 a captação de recursos extra-orçamentários cresceu cerca de 15% em termos reais (Unicamp, 2000). Embora não haja números disponíveis que possam confirmar essa hipótese, é razoável supor que a tendência de crescimento na captação de recursos extra-orçamentários prevaleceu na década de noventa. Essa tendência foi resultado da relativa estagnação, em termos reais, do orçamento da Unicamp no período em análise, que criou um ambiente propício à busca por recursos extra-orçamentários.

Desde a implementação do modelo de autonomia administrativa, tanto as atividades de pós-graduação como as de graduação na Unicamp cresceram significativamente. Os dados das tabelas 15 e 17, entretanto, revelam que as primeiras cresceram em um ritmo consideravelmente mais acelerado do que as últimas. Enquanto o número de alunos diplomados na graduação cresceu 61,5% entre 1989 e 1999, o número de teses de mestrado e doutorado defendidas cresceu 163,5% no mesmo período.

O maior crescimento das atividades de pós-graduação na Unicamp é plenamente compreensível. A pós-graduação oferece maiores benefícios aos professores que se engajam em suas atividades tanto em termos de oportunidades de remuneração extraordinária, quanto em termos de prestígio acadêmico e avanço rápido na carreira. Como a pós-graduação está diretamente associada à pesquisa, os professores têm relativa facilidade para obter recursos junto a agências governamentais como Capes,

CNPq e Fapesp, ou ainda assinar convênios com empresas privadas. Por outro lado, a orientação de um considerável número de mestrandos e doutorandos é fator de prestígio no meio acadêmico. O trabalho de Gomes (2001) demonstra o crescente interesse de professores da Unicamp na década de noventa pela assinatura de convênios com empresas privadas. Esse movimento seria, na opinião do autor, uma resposta racional dos professores à redução no montante de recursos disponibilizados pelas agências públicas de fomento à pesquisa. Propõe-se uma tese análoga: os *payoffs* envolvidos nas atividades de graduação e pós-graduação levam os professores, na condição de agentes racionais, a priorizarem a segunda em detrimento da primeira. Caberia avaliar se as escolhas dos professores encontram respaldo nas prioridades do conjunto da sociedade paulista. É razoável supor que a maior demanda social é pelo aumento de vagas na graduação. Uma vez aceita esta premissa, tornar-se-ia necessário encontrar mecanismos que fizessem com que as universidades estaduais incorporassem as prioridades dos contribuintes paulistas que, em última instância, são os responsáveis pelo financiamento das mesmas.

Procurou-se demonstrar até aqui que uma parcela não desprezível dos desafios que pairam sobre a viabilidade financeira da Unicamp tiveram origem em decisões tomadas pelo seu *staff* administrativo após a implementação do modelo de autonomia. Pretende-se nas próximas linhas, a título de conclusão, mostrar como essas decisões internas estão intimamente associadas à dinâmica de escolha do Reitor e dos outros dirigentes da universidade.

O processo de escolha do Reitor da Unicamp envolve duas etapas distintas. Primeiramente, a comunidade acadêmica realiza uma consulta interna. Desta consulta, participam professores, funcionários e alunos da instituição. O voto, entretanto, não é paritário. O conjunto dos professores responde por três quintos do colégio eleitoral, cabendo aos corpos de funcionários e dos alunos o peso de um quinto cada. Os três candidatos mais bem votados nessa consulta compõem a lista tríplice a ser encaminhada ao governador que tem autonomia para apontar, entre os nomes que constarem da lista, aquele que virá a ser o novo Reitor da universidade. Verifica-se, todavia, que o governador do Estado tem indicado, desde a autonomia, o primeiro da

lista elaborada pelo Consu, que obedece aos resultados da consulta à comunidade universitária. Portanto, pode-se afirmar que, em termos práticos, é a comunidade acadêmica que tem escolhido, ao menos até o momento, o Reitor da Unicamp.

Ora, a decisão interna de expandir os serviços de assistência médica introduziu um componente inesperado na consulta interna. A influência direta e indireta da Faculdade de Ciências Médicas (FCM) abarca uma parcela bastante significativa do colégio eleitoral da Unicamp. Docentes da FCM e funcionários da Área de Saúde compreendem 21,0% e 42,8% do colégio eleitoral de docentes e funcionários, respectivamente. Se for levado em consideração que a abstenção entre os alunos é tradicionalmente bastante elevada esse percentual é, para fins práticos, ainda mais decisivo nos resultados eleitorais. É da natureza do processo eleitoral que os candidatos a Reitor assumam compromissos, nem sempre transparentes. Tudo parece indicar que, no caso da Unicamp, graças a essa situação particular, tenha predominado durante a autonomia a lógica dos interesses que defendiam a continuidade da expansão da Área de Saúde, cujos profissionais se articularam claramente em favor da eleição de dirigentes favoráveis aos seus pleitos, em detrimento da expansão das próprias atividades-fins da universidade.

A articulação entre, de um lado, o elevadíssimo comprometimento do orçamento com a folha de pagamentos e, por outro, o processo de escolha do Reitor é ainda mais imediato. O interesse mais premente de professores e funcionários é, sem sombra de dúvida, a questão salarial. Não havendo uma legislação rígida que imponha um teto ao comprometimento do orçamento com a folha de pagamentos é previsível, até certo ponto, que esse comprometimento se aproxime de 100%, principalmente nos momentos em que a arrecadação de ICMS se comporta de modo desfavorável.

Há um tópico importante no financiamento das universidades estaduais paulistas que não foi objeto de análise nos estudos do Criesp (2000) e da Aeplan/ PRDU (1998): as fundações de direito privado vinculadas às universidades. Apenas a Unicamp possui duas fundações: a Funcamp (que pode ser utilizada por todas as unidades da instituição) e a Fecamp (vinculada ao Instituto de Economia). Através das fundações, as

universidades podem celebrar convênios com órgãos públicos e privados sem que tenham que observar a legislação de licitações que se aplica ao conjunto do setor público. Como essa legislação é bastante restritiva, processos de compra de produtos e serviços tornam-se lentos e pouco ágeis. As fundações surgiram justamente para contornar esse tipo de dificuldade, viabilizando a assinatura de contratos entre as universidades e outras instituições sem que seja necessária a obediência à legislação de licitações do setor público.

As fundações utilizam-se do nome e da infra-estrutura das universidades e, em contrapartida, transferem uma parcela de seus ganhos para as instituições de Ensino Superior. Os recursos das fundações destinam-se, em grande medida, ao pagamento de complementação salarial para os docentes das universidades. O Tribunal de Contas do Estado e as Associações Docentes solicitaram que USP, Unicamp e Unesp apresentassem os orçamentos das respectivas fundações. Até o momento, entretanto, as solicitações não foram atendidas. As informações a respeito do montante de recursos administrado pelas fundações ficam restritas a um número bastante reduzido de pessoas. Do ponto de vista legal, na condição de entidades de direito privado, as fundações não são obrigadas a publicar balanços ou demonstrativos. Pode-se supor, entretanto, que as administrações universitárias possuem instrumentos que poderiam induzir as fundações a adotar práticas mais transparentes de gestão. Deve-se recordar que as fundações dependem da infra-estrutura e do vínculo com as universidades estaduais para que possam sobreviver. Na comunidade acadêmica, entretanto, não há consenso sobre a conveniência de se pressionar as fundações no sentido de que reforcem a transparência.

Há argumentos suficientes para justificar a principal tese da presente seção. Não é possível argumentar, como faz o Cruesp (2000), que a mera resolução das ameaças “estruturais” ao equilíbrio financeiro das universidades estaduais paulistas seja suficiente para equacionar os desafios contemporâneos ao modelo de financiamento de tais instituições. O modelo de autonomia administrativa revelou limitações que, postulasse, só podem ser contornadas com a promoção de alterações que implicariam em uma reformulação do atual modelo. No capítulo II, foram apresentadas as diretrizes do

projeto de decreto legislativo elaborado pela SBPC (2000) que versa sobre a concessão de autonomia universitária para as IFES. A assinatura de contratos de gestão entre as universidades federais e o MEC, e a efetivação da prática do planejamento estratégico na administração universitária são os eixos fundamentais da proposta da SBPC. Essa proposta pode contribuir no processo de busca por soluções para os desafios contemporâneos que se colocam diante do sistema público de Ensino Superior do estado de São Paulo. Tomando-se por referência a proposta da SBPC, os contratos de gestão poderiam vincular o repasse de recursos adicionais às instituições estaduais ao cumprimento de objetivos e metas como, por exemplo, a expansão do número de vagas e de formandos na graduação. O contrato de gestão seria um mecanismo destinado a induzir os corpos administrativos das universidades a incorporar em suas ações as prioridades do conjunto da sociedade, mecanismo hoje ausente na tomada de decisões internas. A autonomia universitária deve ser exercida nos campos pertinentes à Academia. As universidades públicas devem ter liberdade, por exemplo, para definir os currículos dos cursos que ministram bem como selecionar os seus corpos docente e discente. Não é razoável, entretanto, que as administrações universitárias tenham “autonomia” para determinar as prioridades da sociedade. Essa responsabilidade é dos órgãos que compõem os Poderes Executivo e Legislativo, os quais estão amparados por mandatos eleitorais.

Adicionalmente, o contrato de gestão seria um importante instrumento para minorar o risco das administrações universitárias tomarem atitudes que possam ameaçar não só o equilíbrio financeiro das instituições, mas o próprio dinamismo das atividades de ensino, pesquisa e extensão. A baixa permeabilidade das universidades estaduais às demandas externas ao meio acadêmico favorece indiscutivelmente comportamentos de cunho nitidamente corporativista. Nesse contexto, contratos de gestão podem ser os mecanismos adequados para garantir transparência e responsabilização das administrações universitárias frente aos legítimos representantes dos contribuintes paulistas. A situação das fundações de direito privado vinculadas às universidades estaduais demonstra de modo inequívoco que a comunidade acadêmica

não foi capaz de criar mecanismos internos que garantissem maior transparência na administração universitária.

USP, Unicamp e Unesp desempenham atividades fundamentais para o desenvolvimento de São Paulo e do Brasil. A expressiva magnitude dos recursos anualmente repassados pelo Tesouro paulista às universidades estaduais é reflexo dessa realidade. Levando-se em consideração a importância das três instituições, o esforço da sociedade em financiá-las e os exemplos de outros países, deve-se pensar na criação de mecanismos institucionais que permitam uma maior articulação, sem subordinação, entre as políticas governamentais e as universidades. Tal movimento também deveria abarcar a Fapesp. Muitas políticas governamentais podem tornar-se mais eficientes caso sejam implementadas em parceria com USP, Unicamp, Unesp e Fapesp. O programa de treinamento de professores da rede pública de ensino nas três universidades estaduais demonstra que a parceria é possível e pode ter conseqüências bastante relevantes. Esse arcabouço institucional poderia ainda viabilizar a formulação e a implementação de uma política articulada de Educação Superior que contemplasse a diversificação das instituições de ensino de terceiro grau no estado. A diversificação institucional revela-se essencial para que se possa atender a uma demanda por Ensino Superior que se faz também cada vez mais ampla e diversificada, seguindo as tendências já verificadas nos países desenvolvidos.

Por fim, postula-se que é imprescindível – para que as universidades estaduais possam melhor atender aos anseios da sociedade – a implantação de formas de planejamento estratégico nas administrações da USP, Unicamp e Unesp. Até a implementação do modelo de autonomia no ano de 1989, o planejamento estratégico era uma possibilidade remota, uma vez que o montante de recursos a que cada instituição teria direito era negociado anualmente. A concessão de autonomia administrativa, ao estabelecer regras estáveis de financiamento das universidades estaduais, eliminou o principal obstáculo que impedia o planejamento de ações que envolvessem horizontes temporais maiores. Entretanto, tomando-se por referência a década de noventa, percebe-se que o estabelecimento de regras estáveis de financiamento não foi suficiente para criar nas universidades estaduais a prática efetiva

do planejamento estratégico. Deve-se reconhecer que as dificuldades financeiras e o comprometimento de parcelas substanciais dos orçamentos das instituições com gastos correntes dificultaram sobremaneira o planejamento de médio e longo prazo. Em virtude da própria natureza das instituições universitárias e das missões que desempenham, o planejamento estratégico é de fundamental importância para o bom funcionamento das mesmas. Os contratos de gestão poderiam constituir importante instrumento de promoção da prática de planejamento estratégico nas universidades estaduais. Deve-se recordar que o modelo de autonomia com contrato de gestão sugerido pela SBPC (2000) prevê a obrigatoriedade das IFES elaborarem Planos Estratégicos com horizontes temporais de até dez anos.

É necessário, sim, que se busquem alternativas para contornar a séria dificuldade financeira enfrentada pelas universidades estaduais paulistas para atender aos desafios contemporâneos. Nesse sentido, o Cruesp (2000) está com a razão quando afirma que os temas Hospitais, Precatórios e Inativos devem constar da agenda de negociações. Mas é necessário também que se promovam alterações no atual modelo de financiamento das universidades estaduais de modo que as mesmas possam melhor responder aos anseios da sociedade paulista. Lahuerta (2000) afirma com propriedade que a efetivação de um projeto de reforma tributária representa simultaneamente uma ameaça a esse modelo e uma oportunidade para reformá-lo. A afirmativa sustenta-se na pressuposição, bastante razoável, de que a reforma tributária possa vir a decretar o fim do ICMS, imposto sob o qual estrutura-se o atual modelo de financiamento do Ensino Superior público no estado de São Paulo.

As considerações finais relacionam-se a dois fatos recentes que podem ter importantes desdobramentos para o Ensino Superior em São Paulo. Primeiramente, deve-se destacar a intervenção do governador Geraldo Alckmin por ocasião da greve na FFLCH da USP. Tal intervenção é nitidamente contrária aos preceitos que norteiam o modelo de autonomia das universidades paulistas. Vale ressaltar que a ação do governador foi solicitada pelos corpos docente e discente de uma unidade que esteve à frente na luta da comunidade acadêmica que culminou com o processo de autonomia universitária. Por fim, deve-se destacar a aprovação na Assembléia Legislativa de

dotações orçamentárias para as universidades estaduais mediante o comprometimento das mesmas com metas e objetivos específicos. A divisão de verbas entre as universidades não obedeceu à proporcionalidade verificada na repartição dos recursos do ICMS. USP e Unicamp, sentindo-se prejudicadas, protestaram de modo oficial pela não observância da proporcionalidade. A atitude da Assembléia representa um importante marco na transição para um novo modelo de financiamento das universidades públicas paulistas.



Conclusão

Nas próximas linhas são retomados, a título de conclusão, os tópicos de maior relevância desta dissertação. A concessão de uma maior autonomia às universidades públicas é tema recorrente no debate acerca do Ensino Superior no Brasil. Nesse contexto, torna-se oportuno o retorno ao conceito de autonomia universitária desenvolvido pela Unesco e apresentado no capítulo I. A Unesco posiciona-se favoravelmente à concessão de autonomia administrativa às universidades. Segundo a Unesco, a autonomia compreende uma série de fatores. Primeiramente, é desejável que as instituições tenham liberdade para selecionar os seus funcionários e respectivos corpos docente e discente. A autonomia abarca ainda a liberdade, dentro de marcos regulatórios, para que as universidades promovam alterações nos currículos dos cursos que ministram. Um ponto central para a Unesco é que as instituições de Ensino Superior possam gerir os recursos financeiros da forma como julgarem mais conveniente.

A Unesco acredita que a concessão de autonomia às universidades pode contribuir para a geração de maior eficiência na administração dos recursos públicos e privados investidos em Educação Superior. Para que esses resultados possam ser alcançados sem prejuízos colaterais, a Unesco enfatiza a importância da concessão de autonomia ser acompanhada por um alto grau de responsabilidade e responsabilização. Nesse sentido, a introdução de maior transparência nas atribuições e obrigações referentes aos cargos administrativos das instituições é de grande relevância. O aprimoramento da gestão administrativa requer a busca por maior agilidade nos canais de comunicação internos e a melhoria dos sistemas de gestão informatizados. Para a Unesco, as instituições devem dispor em seus quadros de profissionais não apenas capazes de gerir com eficiência os respectivos recursos financeiros, mas que sejam também igualmente hábeis na busca por recursos complementares. Por fim, a Unesco entende que a combinação de mecanismos internos e externos de avaliação é fundamental para que a concessão de autonomia às instituições de Ensino Superior tenha resultados satisfatórios.

O documento "Proposta de Autonomia Universitária" (MEC, 1999) – cujos pontos principais foram apresentados no capítulo II – demonstra que a concessão de autonomia administrativa às IFES já foi incorporada à agenda do MEC. Tomando-se por referência os autores e as organizações cujas idéias foram apresentadas nos capítulos I e II, é unânime a posição favorável à concessão de autonomia administrativa às IFES. Há significativas divergências, porém, sobre aspectos relevantes relativos à concessão de autonomia. A título de ilustração, pode-se recordar dois pontos polêmicos que têm implicações importantes para as propostas de concessão de autonomia às IFES. O primeiro aspecto é financeiro. Enquanto há autores que defendem um aumento substancial no investimento público em Educação Superior (Ristoff, 1999a; Amaral, 1999), há outros que acreditam que o governo já atingiu o limite das suas possibilidades no que se refere a esse tipo de investimento (Araújo e Oliveira, 1996). Outro ponto polêmico é a possibilidade das IFES terem flexibilidade na administração dos seus recursos humanos. Chauí (1999) avalia negativamente essa alternativa enquanto o MEC (1999) a considera altamente desejável. Conclui-se, portanto, que o consenso quanto ao tópico "concessão de autonomia administrativa às IFES" é apenas aparente. Pode-se postular que a dificuldade em conciliar posições tão antagônicas está contribuindo decisivamente para a demora na implementação do processo de autonomia das IFES.

Como foi visto no capítulo III, as universidades públicas paulistas desfrutam de autonomia administrativa desde 1989. A experiência da USP, Unicamp e Unesp pode fornecer importantes subsídios para orientar a definição de um modelo de autonomia administrativa para as IFES. Inicialmente, deve-se destacar que a autonomia permitiu avanços significativos nos serviços prestados pelas três universidades à sociedade paulista. Os indicadores de eficiência e de qualidade das instituições apresentaram progressos substanciais na década de noventa. Entretanto, o modelo de financiamento das universidades estaduais paulistas não contemplou uma solução satisfatória para problemas contemporâneos que ameaçam o equilíbrio financeiro das instituições.

O Cruesp (2000) identificou três "problemas estruturais": Inativos, Precatórios e Hospitais. Segundo o Cruesp, a tendência de crescimento permanente dessas três

modalidades de gasto pode inviabilizar financeiramente as universidades paulistas. Conforme argumentado no capítulo III, o diagnóstico do Cruesp merece algumas qualificações. Demonstrou-se, por exemplo, que o aumento do comprometimento do orçamento da Unicamp com a Área de Saúde ocorreu em grande medida no período pós-autonomia e foi conseqüência de decisões internas da instituição. Uma agenda própria da área da Saúde, o atendimento médico pelos SUS, passou a comprometer parte significativa do orçamento desta instituição. O crescimento recente do passivo de precatórios da Unicamp também é resultado, em grande medida, de ações administrativas posteriores à concessão da autonomia. A resolução desses dois "problemas estruturais" passa, portanto, pela criação de mecanismos que impeçam a instituição de tomar decisões que venham a colocar em risco o seu equilíbrio financeiro. Demonstrou-se também que a simples transferência para o Tesouro estadual do ônus representado pelo pagamento das aposentadorias não constitui uma alternativa razoável para a solução desse problema. Essa medida poderia estimular comportamentos oportunistas, uma vez que as universidades estaduais exercitam ampla autonomia nas suas políticas salariais e previdenciárias.

Do que foi visto até aqui, já é possível apontar, a partir da experiência paulista, algumas lições para um novo modelo de financiamento das IFES que venha a incorporar o conceito de autonomia administrativa com transparência e responsabilidade. A questão do pagamento das aposentadorias deve ser tratada com especial atenção. A rigidez característica dessa modalidade de despesa pode representar uma ameaça real ao equilíbrio financeiro das IFES. Por outro lado, se a União assumir o pagamento das aposentadorias, conforme previsto na proposta do MEC (1999), torna-se necessária a criação de regras que impeçam comportamentos oportunistas por parte das IFES. A experiência paulista sugere ainda que, em um contexto de autonomia, decisões internas podem colocar em risco o equilíbrio financeiro das instituições. Seria desejável, portanto, que a concessão de autonomia às IFES fosse acompanhada pela constituição de um arcabouço legal que minimizasse esse tipo de risco. Poder-se-ia estabelecer, por exemplo, um percentual máximo de comprometimento do orçamento com o pagamento de pessoal. Conforme foi

demonstrado no capítulo III, as instâncias administrativas da Unicamp são muito suscetíveis às pressões de cunho corporativista dos seus servidores. Não surpreende, portanto, que o comprometimento do Orçamento da universidade com o pagamento de pessoal tenha apresentado tendência ascendente no período pós-autonomia.

USP, Unicamp e Unesp apresentaram um ritmo de crescimento mais intenso nas atividades de pós-graduação comparativamente à graduação na década de noventa. No entanto, a prioridade da sociedade paulista com relação ao Ensino Superior público, vocalizada em inúmeros e cada vez mais incisivos pronunciamentos de deputados da Assembléia Legislativa, é a abertura de vagas na graduação. Há, portanto, uma falta de compatibilidade entre a principal demanda social às universidades estaduais e a forma como estas universidades alocam os recursos públicos que lhes são transferidos. Há duas razões que justificam a preferência da comunidade acadêmica pelas atividades de pós-graduação em detrimento da graduação. A orientação de um grande número de alunos de mestrado e doutorado é fator de prestígio no meio acadêmico e facilita a progressão na carreira. Adicionalmente, como a pós-graduação está fortemente associada à pesquisa, os docentes têm oportunidade de obter recursos junto a agências governamentais como Fapesp, Capes e CNPq, ou ainda assinar convênios com empresas privadas. Pode-se extrair, portanto, mais uma lição da experiência paulista: é necessária a criação de mecanismos que levem as universidades públicas a incorporar com maior presteza prioridades da sociedade, sem descuidar dos legítimos interesses dos acadêmicos.

No capítulo III, sugeriu-se a incorporação de contratos de gestão ao modelo de financiamento das universidades estaduais paulistas. Com essa medida, poder-se-ia alcançar um duplo objetivo: diminuir o risco de que decisões administrativas possam ameaçar o equilíbrio financeiro das instituições e induzir USP, Unicamp e Unesp a perseguirem as metas consideradas prioritárias pelo conjunto da sociedade. Caso o MEC realmente venha a conceder autonomia administrativa às IFES, o governo federal deve considerar a possibilidade dos contratos de gestão serem incorporados ao novo modelo de financiamento e administração das mesmas. As propostas de autonomia administrativa do MEC (1999) e da SBPC (2000) já contemplam essa alternativa. Os

contratos de gestão poderiam contribuir ainda para aumentar a transparência na administração das universidades públicas. A situação das fundações de direito privado vinculadas às universidades estaduais paulistas ilustra o *déficit* de transparência que prevalece contemporaneamente nas administrações de USP, Unicamp e Unesp.

Os dados do trabalho de Corbucci (2000) demonstram de modo inequívoco que as IFES sofreram uma séria contenção orçamentária no período 1995-98. A redução de 81,9% em termos nominais entre os anos de 1995 e 1998 nas despesas de capital do conjunto das IFES ilustra de forma dramática a situação de penúria enfrentada pelas IFES. Essa realidade é particularmente preocupante tendo-se em vista a importância dos investimentos em infra-estrutura para a qualidade dos serviços prestados pelas universidades. Uma boa universidade não pode prescindir nos dias de hoje de laboratórios equipados, bibliotecas atualizadas ou computadores modernos. Uma infra-estrutura precária acarreta prejuízos também para os indicadores gerais de eficiência das instituições. A título de ilustração, pode-se imaginar que a oferta de vagas em um curso de Engenharia pode ser limitado não pelo número de professores, mas sim pela disponibilidade de laboratórios.

O modelo de autonomia administrativa implementado no estado de São Paulo garantiu que mesmo em um contexto de escassez de recursos públicos, o repasse de verbas para as universidades estaduais não sofresse cortes. Pelo contrário, o percentual destinado à USP, Unicamp e Unesp da principal receita tributária estadual, o ICMS, foi crescente. Não surpreende, portanto, que enquanto as despesas de capital nas IFES foram reduzidas em 81,9% entre 1995 e 1998, na Unicamp a redução tenha sido de 39,4%. Se o mecanismo de financiamento das IFES fosse semelhante ao da Unicamp, possivelmente as universidades federais não estariam em uma situação financeira tão dramática. Sob esse prisma, a concessão de autonomia administrativa às IFES é altamente desejável. Deve-se destacar ainda que as universidades estaduais paulistas têm na Fapesp, tal como demonstrado no capítulo III, uma importante fonte adicional de recursos para o financiamento das despesas de capital. As verbas da Fapesp correspondem a um percentual da arrecadação tributária paulista, o que lhe permite um horizonte razoavelmente estável de planejamento. Como as IFES, com

exceção da UFSCar e Unifesp, localizadas em São Paulo, não podem recorrer a uma instituição semelhante à Fapesp, a sua situação, comparativamente às três universidades estaduais paulistas no que tange ao financiamento das despesas de capital, é bem menos confortável.

Ainda com relação ao Ensino Superior no estado de São Paulo, deve-se frisar que uma solução para a ampliação na oferta de vagas em estabelecimentos públicos deve necessariamente contemplar a criação de novas vagas em instituições federais. Mostrou-se no capítulo I que a participação dos estabelecimentos federais na matrícula total de alunos de terceiro grau em São Paulo é inferior a 1%. Justifica-se, portanto, que as autoridades paulistas reivindiquem junto ao MEC um aumento da oferta de vagas nas instituições federais de Ensino Superior do estado.

Demonstrou-se no capítulo III que houve um significativo processo de qualificação do corpo docente das universidades estaduais paulistas na década de noventa. Esse processo é responsável em boa medida pelos progressos observados nos indicadores de eficiência de USP, Unicamp e Unesp em igual período. É razoável supor que professores com maior titulação tenham melhores condições de publicar trabalhos em periódicos locais e internacionais. Da mesma forma, à medida que os professores concluem os seus cursos de mestrado e doutorado, sobra-lhes mais tempo para dedicarem-se à docência e à pesquisa. Como USP e Unicamp já apresentam uma proporção de professores-doutores superior a 90% do seu corpo docente, pode-se presumir que as possibilidades de ganhos de eficiência decorrentes do processo de qualificação estejam se esgotando. Deve-se recordar que os cursos de aperfeiçoamento profissional posteriores ao doutorado usualmente têm um prazo de duração comparativamente menor. Como nas IFES, em média, a proporção de professores-doutores não é tão elevada quanto na USP e na Unicamp, pode-se presumir que ainda há espaço para ganhos de eficiência, decorrentes do processo de qualificação do corpo docente.

BID, Banco Mundial e Unesco reconhecem a necessidade de se promover uma maior diversificação institucional no Ensino Superior. Dois estudiosos brasileiros das

questões do Ensino Superior, J. Schwartzman e S. Schwartzman, abordados neste estudo, têm a mesma opinião. Conforme apontado por Trindade (1999a), desde meados da década de setenta delineou-se uma divisão de tarefas, estimulada pelo governo federal, segundo a qual as universidades públicas dedicar-se-iam à graduação, à pesquisa e à pós-graduação, cabendo aos estabelecimentos privados atender a crescente parcela de estudantes que não encontravam lugar nas universidades públicas. Difundiu-se, desde então, a idéia de que todas as universidades públicas deveriam estruturar-se como universidades de pesquisa. Essa trajetória explica, em parte, a aversão da maior parte da comunidade acadêmica da USP, Unicamp e Unesp às propostas de expansão do sistema estadual público de Ensino Superior, como a elaborada pelo Cruesp (2001).

Essa proposta do Cruesp prevê que o aumento na oferta de vagas em instituições estaduais de terceiro grau ocorra em grande medida através da expansão das matrículas no Centro de Ensino de Tecnologia Paula Souza (CEETEPS). O Cruesp estimou em R\$7.200,00 o custo marginal do aluno na USP, Unicamp e Unesp e em R\$3.000,00 no CEETEPS. Pode-se concluir, portanto que o custo marginal no CEETEPS é aproximadamente 60% inferior ao verificado nas três universidades estaduais paulistas. Uma parcela substancial da comunidade acadêmica da USP, Unicamp e Unesp argumenta que a efetivação da proposta do Cruesp teria como conseqüência a formação de um bloco de estudantes de segunda categoria no interior do sistema estadual público de Ensino Superior de São Paulo. Aparentemente, por trás desse argumento está tanto a idéia de que toda universidade pública deve estruturar-se como universidade de pesquisa, quanto o receio que haja um “desvio” das verbas estaduais destinadas à educação superior para instituições mais especializadas no ensino de graduação. É evidente que ao prevalecer esse tipo de posicionamento, o espaço para a diferenciação institucional no interior do sistema público de Ensino Superior torna-se bastante estreito. Sem essa diferenciação, parece não haver viabilidade financeira do Tesouro estadual arcar com uma expansão significativa das matrículas no Ensino Superior público estadual, uma vez que os custos marginais na USP, Unicamp e Unesp são bem maiores.

Um dos temas mais recorrentes no diagnóstico acerca da realidade do Ensino Superior no Brasil elaborado pelo Banco Mundial é a suposta ineficiência das IFES (World Bank, 2000). São apresentadas estimativas de custo por aluno em termos de PIB *per capita* nas IFES e em instituições de Ensino Superior de países da OCDE para referendar essa posição. Esse tipo de comparação é bastante questionável. Na estimativa do custo por aluno das IFES estão incluídas despesas com hospitais e aposentadorias. A OCDE adota uma metodologia de cálculo que exclui essas modalidades de despesa das estimativas do custo por aluno nas instituições. O trabalho de Corbucci (2000) demonstra que em 1998 o pagamento de aposentadorias consumiu, em média, aproximadamente 27% do orçamento das IFES. Pode-se ter, portanto, uma noção da dimensão da distorção gerada pela inclusão do pagamento de aposentadorias no custo por aluno das IFES.

Apenas para que se demonstre como as estimativas de custo médio nas universidades públicas podem sofrer grandes variações de acordo com a metodologia de cálculo adotada, são apresentadas a seguir estimativas para a Unicamp no ano de 1998. A utilização da metodologia que o Banco Mundial aplicou às IFES teria resultado no valor de R\$43.148,00. Para se chegar a esse número, dividiu-se o orçamento da Unicamp pelo contingente de estudantes matriculados em cursos de graduação na universidade. Se forem excluídas do orçamento as despesas relativas ao pagamento de aposentadorias e precatórios e à manutenção dos hospitais, a estimativa de custo médio corresponde a R\$29.517,00. Se o contingente de estudantes matriculados em cursos de pós-graduação for incorporado ao denominador, chega-se à estimativa de custo médio de R\$16.108,00. Caso os alunos de pós-graduação fossem ponderados com peso dois, tal como proposto por Bowen (Corbucci, 2000), ter-se-ia como estimativa de custo médio por aluno da Unicamp o valor de R\$11.077,00. A variação entre as estimativas apresentadas chega a aproximadamente 290%. Pode-se concluir, portanto, que é necessário muito critério na utilização de estimativas de custo médio como instrumentos de análise acerca da eficiência das instituições públicas de Ensino Superior. Deve-se notar que a estimativa de custo marginal para as três universidades

estaduais paulistas elaborada pelo Cruesp (R\$7.200,00) é significativamente inferior a todas as estimativas de custo médio acima apresentadas.

Hauptman (1998), autor vinculado ao Banco Mundial, faz uma projeção acerca das possibilidades de expansão do Ensino Superior no Brasil. O título do texto reflete com precisão o seu objetivo: "Accommodating the Growing Demand for Higher Education in Brazil: A role for the Federal Universities?". Em seu trabalho, Hauptman calcula o custo médio dos estudantes nas IFES sem ter o cuidado de excluir as despesas relativas ao pagamento de aposentadorias e à manutenção dos hospitais universitários. Essa estimativa também é utilizada pelo autor como medida do custo marginal. Nesse contexto, torna-se necessário ressaltar que custo médio e custo marginal são conceitos distintos. Não é razoável supor, como faz Hauptman, que o custo marginal nas IFES seja igual ao custo médio, ainda mais quando neste último estão incluídas despesas relativas ao pagamento de aposentadorias e à manutenção de hospitais. Propostas de expansão do sistema público de Ensino Superior devem conter estimativas confiáveis do custo marginal da abertura de vagas nas instituições públicas.

Ainda com relação ao diagnóstico do Ensino Superior no Brasil elaborado pelo Banco Mundial, deve-se destacar que não há qualquer menção ao *trade-off* entre custo e qualidade nos serviços prestados pelas IFES. Tem-se a impressão que o Banco Mundial acredita que as IFES podem reduzir significativamente os seus custos sem que haja queda na qualidade do ensino oferecido. Essa hipótese é bastante questionável. A preocupação do Banco Mundial com a redução de custos deve ser acompanhada por considerações relativas à qualidade dos serviços prestados pelas instituições. Caso contrário, corre-se o risco de que "ganhos de eficiência" venham a ser obtidos mediante o rebaixamento do padrão de qualidade do ensino oferecido pelas IFES.

BID, Banco Mundial e Unesco enfatizam a necessidade das instituições públicas de Ensino Superior buscarem fontes alternativas de recursos. Essa sugestão, ainda que bastante válida, merece algumas qualificações. Há uma separação histórica entre universidades e empresas no Brasil. Não existe uma cultura de parceria, diferentemente

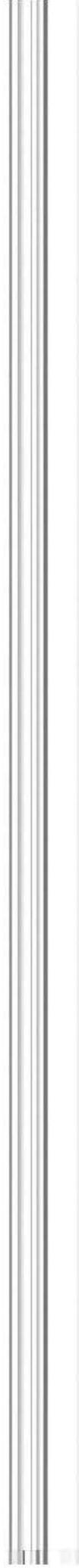
do que ocorre em outros países. Mostrou-se no capítulo III que a participação do setor privado no montante de recursos extra-orçamentários captados pela Unicamp foi inferior a 8% em 1999, ilustrando bem essa realidade. A relação entre o empresariado e a comunidade acadêmica no Brasil é escassa por fatores estruturais e preconceitos mútuos. A aproximação entre universidade e empresa requer a superação desses fatores e preconceitos. Não parece razoável supor que obstáculos dessa natureza possam ser ultrapassados em um curto espaço de tempo.

Com relação aos dados apresentados no Apêndice, é oportuno destacar dois pontos. Primeiramente, observa-se que tanto nas IFES quanto na Unicamp, o crescimento nos gastos com o pagamento dos inativos foi bem mais acelerado do que a expansão dos respectivos orçamentos no período 1995-98. Os números são contundentes: o orçamento das IFES cresceu, em média 7,7% e as despesas com aposentadorias 33,5%; na Unicamp os percentuais foram de 34,8% e 139,6%, respectivamente. Com relação ao indicador de eficiência apresentado na tabela A28 – razão entre o número de alunos ponderados pelo nível de ensino e o total de docentes em exercício – a Unicamp apresenta um desempenho 37,9% superior ao da média das IFES, ocupando o segundo lugar no *ranking* das universidades pesquisadas. A Unicamp é “favorecida” pela atribuição de ponderação diferenciada aos estudantes de pós-graduação, uma vez que é a instituição que apresenta a maior parcela de seu corpo discente composto por pós-graduandos. Deve-se ressaltar que esse indicador possui alguns inconvenientes, sendo que o principal deles é não incorporar o contingente de alunos especiais. Na Unicamp, particularmente, o número de alunos especiais é bastante significativo. Nos cursos de graduação, a proporção em 1999 era de um aluno especial para cada 4,3 alunos regulares. Na pós-graduação essa proporção era de um para 2,6.

Ristoff (1999a) apresenta um diagnóstico preciso acerca da política recente do MEC para a Educação Superior. Segundo o autor, o atual governo adotou três medidas com a intenção de ampliar a oferta de vagas no ensino de terceiro grau: primeira, a criação dos cursos seqüenciais (inspirados nos *colleges* americanos); segunda, a elaboração de um arcabouço jurídico propício ao desenvolvimento dos

estabelecimentos privados de Ensino Superior; e, terceira, o MEC vem exercendo pressão sobre as IFES para que ampliem a oferta de vagas. De acordo com Ristoff, somente o estímulo ao crescimento do setor privado vem obtendo os resultados esperados pelo governo. Segundo o autor, cursos seqüenciais podem, no futuro, vir a ser oferecidos pelas instituições privadas, mas é muito pouco provável que essa “inovação” seja adotada pelas universidades públicas.

Um dos poucos pontos em que há um relativo consenso no debate sobre os rumos que deve seguir o Ensino Superior no Brasil é justamente na ênfase com que se destaca a sua importância para o desenvolvimento econômico e social do país. O conceito de relevância do Ensino Superior elaborado pela Unesco (1998) é uma excelente síntese desse argumento. Deve-se reconhecer, todavia, que não é apenas o interesse da nação que está em jogo: há muitos interesses particulares que influenciam o debate sobre o tema. Talvez essa seja uma das razões pelas quais pouco tem se avançado na elaboração de uma agenda de propostas que permita a superação dos desafios do Ensino Superior no Brasil. O maior desses desafios certamente é a expansão no número de vagas, visto que o percentual de jovens entre 18 e 24 anos matriculados em instituições de Ensino Superior no Brasil – aproximadamente 12% – é muito baixo de acordo com padrões internacionais. O aspecto qualitativo também não deve ser negligenciado. A importância do Ensino Superior justifica que não se economizem energias na tentativa de superação dos seus desafios. É razoável supor que se esses desafios não forem adequadamente equacionados, o Brasil terá grandes dificuldades em avançar na trilha do desenvolvimento.



Apêndice. As Universidades Federais e a Unicamp: Gastos, Desempenho, Eficiência e Produtividade

Nas páginas subseqüentes, são apresentados dados relativos aos orçamentos das universidades federais e da Unicamp bem como indicadores de desempenho, eficiência e produtividade das respectivas instituições. A presente seção foi inspirada em trabalho de Corbucci (2000). Aceitando-se a classificação proposta nesse estudo, as tabelas A1 até A13 referem-se a indicadores de gasto; as tabelas de A14 a A23 correspondem a indicadores de desempenho; por fim, as tabelas de A24 a A33 apresentam indicadores de eficiência e produtividade. Os números referem-se, grosso modo, a meados da década de noventa. A contribuição do presente trabalho resume-se ao cálculo dos indicadores utilizados pelo referido autor para a Unicamp. São apresentadas também algumas considerações complementares, as quais têm como foco preferencial a Unicamp. Um dos principais objetivos de Corbucci é destacar a grande heterogeneidade no universo das instituições federais de Ensino Superior. Com a incorporação da Unicamp, pretende-se contribuir para a identificação de características que lhe sejam específicas no conjunto das universidades públicas pesquisadas. Postula-se que uma análise mais pormenorizada dos dados possa contribuir para uma melhor compreensão dos diferentes desafios enfrentados pelas universidades públicas brasileiras. Por fim, deve-se enfatizar que todos os valores monetários apresentados, tanto na presente seção como em Corbucci (2000), são nominais.

No gasto total (tabela A1) estão incluídas todas as despesas do MEC com as universidades federais, exceção feita às bolsas de estudo, concedidas no âmbito dos programas de pós-graduação. Já o gasto total da Unicamp corresponde ao volume de recursos do orçamento da instituição efetivamente empenhado. Deve-se destacar a grande heterogeneidade no montante de despesas realizadas pelas instituições pesquisadas. A título de ilustração, a UFRJ teve um dispêndio oitenta vezes superior ao da UFAP no ano de 1998. No *ranking* das instituições pesquisadas, a Unicamp subiu uma posição no período em questão, ultrapassando a UFMG e alcançando a segunda

colocação. Enquanto as instituições federais, em média, ampliaram o seu gasto total em 7,7% entre 1995 e 1998, a Unicamp aumentou as despesas em 34,8%.

No gasto com pessoal (tabela A2), estão incluídos: salário diretos; salários indiretos; PIS/PASEP; precatórios; e aposentadorias e pensões. Entre 1995 e 1998, a Unicamp passou da sexta para a segunda posição no *ranking* das instituições pesquisadas. Enquanto as universidades federais, em média, apresentaram um aumento de 13,2% no gasto com pessoal entre 1995 e 1998, a Unicamp apresentou um aumento de 41,0%.

No gasto com pessoal ativo (tabela A3) estão excluídas as despesas de pessoal relativas ao pagamento de aposentadorias e pensões. Nesse item de despesa, a Unicamp permaneceu no período em análise na segunda posição entre as universidades pesquisadas. A variação no gasto anual com pessoal ativo na Unicamp entre 1995 e 1998 foi de 30,4% enquanto nas instituições federais foi de 5,8%. Deve-se destacar que tais variações foram inferiores às verificadas nos respectivos gastos totais em igual período, o que indica que o financiamento do pessoal ativo teve a sua participação relativa reduzida nos orçamentos das instituições.

Tabela A1: Gasto Total nas Universidades Federais e na Unicamp (Em R\$)

Universidades	1995	1996	1997	1998	Total	98/95 (%)
UF Rio de Janeiro	533 200 180	525 774 067	2534 737 148	537 024 008	2 130 735 403	0,7
UF Minas Gerais	322 107 114	328 654 233	347 425 141	344 675 466	1 342 861 954	7,0
UF Paraíba	280 442 947	291 932 684	286 631 299	302 672 601	1 161 679 531	7,9
UF Fluminense	270 471 175	273 954 836	282 483 815	287 762 151	1 114 671 977	6,4
UF Paraná	274 888 747	246 208 750	274 404 526	300 725 120	1 096 227 143	9,4
UF R. Grande do Sul	258 029 092	256 731 004	253 282 800	275 127 678	1 043 170 574	6,6
UF R. Grande do Norte	178 997 856	182 658 630	315 427 120	280 120 331	957 203 937	56,5
Fund. Univ. Brasília	192 881 230	208 802 759	232 358 084	274 408 021	908 450 094	42,3
UF Santa Catarina	216 737 020	217 506 156	222 062 115	222 110 441	878 415 732	2,5
UF Bahia	191 920 703	212 155 807	212 814 106	229 041 222	845 931 838	19,3
UF Ceará	172 254 452	191 831 880	213 478 639	221 512 070	799 077 041	28,6
UF Pernambuco	200 563 457	188 933 895	194 272 082	201 801 081	785 570 515	0,6
UF Santa Maria	235 231 665	165 393 397	183 503 476	178 377 310	762 505 848	-24,2
UF Pará	212 805 064	175 107 077	183 091 873	179 933 398	750 937 412	-15,5
UF São Paulo	170 988 698	191 833 346	175 878 694	168 625 135	707 325 873	-1,4
UF Goiás	120 544 004	132 858 129	141 436 477	149 193 083	544 031 693	23,8
Fund. UF Uberlândia	131 252 748	133 579 955	130 489 131	137 487 481	532 809 315	4,8
Fund. Univ. Maranhão	121 722 589	110 757 222	148 145 195	107 735 767	488 360 773	-11,5
Fund. UF Viçosa	144 377 572	119 275 034	100 730 840	104 758 729	469 142 175	-27,4
UF Espírito Santo	113 415 349	110 159 958	110 409 507	116 841 926	450 826 740	3,0
Fund. UF Mato Grosso	103 445 143	113 251 882	113 273 295	109 905 549	439 875 869	6,3
Fund. UF M. Grosso Sul	92 752 978	99 798 020	120 298 001	107 230 384	420 079 383	15,6
UF Alagoas	91 818 284	92 518 286	118 442 022	98 020 745	400 799 337	6,8
Fund. Univ. Amazonas	87 417 279	92 341 256	87 490 650	90 122 125	357 371 310	3,1
Fund. UF Piauí	74 637 843	88 015 748	74 398 365	97 745 090	334 797 046	31,0
UF Juiz de Fora	75 874 201	81 507 390	86 988 577	90 005 639	334 375 807	18,6
Fund. UF Pelotas	73 694 722	78 471 972	81 391 520	84 382 927	317 941 141	14,5
UF Rural Rio de Janeiro	66 000 126	69 467 781	74 429 171	75 041 828	284 938 906	13,7
Fund. Univ. Rio Grande	64 469 164	68 216 754	65 146 802	69 986 729	267 819 449	8,6
Univ. do Rio de Janeiro	50 886 955	54 162 778	59 529 636	65 875 959	230 455 328	29,5
Fund. UF Sergipe	50 979 980	57 444 190	56 133 450	59 278 836	223 836 456	16,3
UF Rural Pernambuco	52 151 798	56 377 970	56 777 441	57 717 102	223 024 311	10,7
Fund. UF São Carlos	55 201 386	52 622 247	52 912 176	56 242 610	216 978 419	1,9
Fund. UF Acre	39 421 392	35 695 519	43 643 608	35 462 508	154 223 027	-10,0
Fund. UF Ouro Preto	32 246 352	36 117 540	38 609 192	37 533 127	144 506 211	16,4
UF Lavras	27 313 994	26 291 733	27 668 134	30 133 486	111 407 347	10,3
Fund. UF Rondônia	18 385 415	17 747 153	20 105 342	28 044 517	84 282 427	52,5
UF Roraima	10 486 892	13 172 328	13 215 007	13 498 726	50 372 953	28,7
Fund. UF Amapá	5 249 692	5 136 561	5 821 371	6 446 110	22 653 734	22,8
Total – IFES	5 415 265 258	5 402 465 927	5 739 335 828	5 832 607 016	22 389 674 029	7,7
Unicamp	299 186 913	345 751 491	391 011 171	403 347 680	1 439 297 255	34,8

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A2: Gasto com Pessoal nas Universidades Federais e na Unicamp (Em R\$)

Universidades	1995	1996	1997	1998	Total	98/95 (%)
UF Rio de Janeiro	487 673 978	470 126 644	490 619 314	501 821 984	1 950 241 920	2,9
UF Minas Gerais	244 680 830	251 908 197	268 414 329	279 908 167	1 044 911 523	14,4
UF Paraíba	246 558 965	254 793 580	256 189 521	270 868 320	1 028 410 386	9,9
UF Fluminense	236 284 662	230 937 364	236 172 316	248 997 056	952 391 398	5,4
UF Rio Grande do Sul	240 946 446	227 110 685	227 632 539	248 424 390	944 114 060	3,1
UF Rio Grande do Norte	154 220 129	157 563 839	290 554 647	250 229 127	852 567 742	62,3
UF Paraná	197 495 862	179 734 122	210 328 860	201 071 339	788 630 183	1,8
UF Santa Catarina	184 922 151	187 790 310	193 623 249	195 420 278	761 755 988	5,7
UF Bahia	175 639 472	192 256 707	189 915 989	200 806 682	758 618 850	14,3
UF Ceará	154 409 163	169 691 569	189 925 739	200 604 112	714 630 583	29,9
UF Pará	182 375 279	156 477 333	162 895 154	160 475 226	662 222 992	-12,0
UF Pernambuco	157 094 915	160 200 493	166 417 890	177 306 103	661 019 401	12,9
UF Santa Maria	215 593 750	139 539 380	156 046 406	147 279 511	658 459 047	-31,7
Fund. Univ. Brasília	150 312 049	152 972 895	155 722 545	193 942 465	652 949 954	29,0
Fund. UF Uberlândia	110 365 641	118 150 100	118 699 105	124 138 971	471 353 817	12,5
UF Goiás	100 346 295	110 937 782	110 330 594	118 918 862	440 533 533	18,5
Fund. Univ. Maranhão	109 133 351	96 205 732	139 065 267	93 934 204	438 338 554	-13,9
UF São Paulo	106 871 916	114 029 702	102 996 677	99 973 143	423 871 438	-6,5
Fund. UF Viçosa	132 700 077	102 517 572	86 232 446	93 587 735	415 037 830	-29,5
Fund. UF Mato Grosso	89 064 889	96 284 921	94 690 928	91 132 026	371 172 764	2,3
UF Espírito Santo	89 664 740	93 475 502	90 991 903	95 452 969	369 585 114	6,5
UF Alagoas	82 621 275	83 762 568	111 544 010	89 344 387	367 272 240	8,1
Fund. UF M. Grosso Sul	75 725 038	80 992 991	103 723 810	90 923 905	351 365 744	20,1
Fund. UF Piauí	66 954 049	79 761 418	65 585 622	88 541 654	300 842 743	32,2
Fund. Univ. Amazonas	69 201 021	73 283 530	70 128 179	72 324 601	284 937 331	4,5
UF Juiz de Fora	65 139 762	69 840 346	70 974 258	75 044 751	280 999 117	15,2
Fund. UF Pelotas	65 787 724	69 719 638	71 402 346	72 955 597	279 865 305	10,9
UF Rural Rio de Janeiro	60 787 806	62 217 180	66 546 569	68 050 221	257 601 776	12,0
Fund. Univ. Rio Grande	57 474 277	61 972 310	58 836 307	61 582 431	239 865 325	7,2
UF Rural Pernambuco	48 149 057	49 436 028	51 281 695	52 424 713	201 291 493	8,9
Fund. UF Sergipe	45 701 351	51 097 920	48 978 353	49 854 428	195 632 052	9,1
Univ. do Rio de Janeiro	42 332 897	44 322 388	48 415 168	54 564 960	189 635 413	28,9
Fund. UF São Carlos	43 502 762	44 276 015	44 013 172	50 065 878	181 857 827	15,1
Fund. UF Acre	34 919 783	31 729 210	39 311 764	31 291 568	137 252 325	-10,4
Fund. UF Ouro Preto	28 551 289	31 462 661	32 820 246	33 305 506	126 139 702	16,7
UF Lavras	22 414 456	21 824 661	22 486 752	25 268 132	91 994 001	12,7
Fund. UF Rondônia	16 547 646	14 883 027	17 729 488	25 223 914	74 384 075	52,4
UF Roraima	8 650 609	10 713 229	10 784 479	9 952 513	40 100 830	15,1
Fund. UF Amapá	4 157 907	3 728 154	3 792 202	4 447 655	16 125 918	7,0
Total – IFES	4 370 955 881	4 297 945 376	4 875 819 838	4 949 459 484	18 494 180 579	13,2
Unicamp	235 347 556	275 088 699	314 406 008	331 740 527	1 156 582 790	41,0

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A3: Gasto com Pessoal Ativo nas Universidades Federais e na Unicamp (Em R\$)

Universidades	1995	1996	1997	1998	Total	98/95 (%)
UF Rio de Janeiro	349 925 458	329 358 328	349 591 691	350 226 007	1 379 101 484	0,1
UF Paraíba	181 843 780	186 977 119	168 813 886	185 611 181	723 245 966	2,1
UF Fluminense	173 551 456	158 013 232	147 749 524	162 610 846	641 925 058	-6,3
UF Minas Gerais	157 448 057	156 912 693	155 559 622	165 679 479	635 599 851	5,2
UF Rio Grande do Sul	172 975 190	147 474 419	115 842 125	158 828 389	595 120 123	-8,2
UF Santa Catarina	139 222 806	143 891 065	123 277 768	135 890 139	542 281 778	-2,4
UF Rio Grande do Norte	113 423 375	111 750 399	106 881 571	187 553 006	519 608 351	65,4
Fund. Univ. Brasília	124 885 922	118 183 144	99 317 894	151 196 852	493 583 812	21,1
UF Pará	143 979 412	115 127 124	107 264 459	113 832 786	480 203 781	-20,9
UF Bahia	113 816 072	123 085 514	110 397 099	116 263 156	463 561 841	2,2
UF Paraná	124 743 307	112 244 842	105 538 904	120 010 212	462 537 265	-3,8
UF Santa Maria	179 586 646	101 204 190	80 622 075	95 913 780	457 326 691	-46,6
UF Ceará	101 168 887	106 513 562	94 845 814	120 684 830	423 213 093	19,3
UF Pernambuco	102 654 386	96 002 921	94 182 055	101 668 044	394 507 406	-1,0
Fund. UF Uberlândia	94 472 223	100 021 725	95 336 850	98 718 373	388 549 171	4,5
UF São Paulo	91 512 835	98 044 220	84 330 876	80 251 510	354 139 441	-12,3
Fund. UF Viçosa	113 264 664	80 050 285	62 694 027	67 546 855	323 555 831	-40,4
Fund. UF Mato Grosso	76 106 842	80 100 453	65 654 491	69 745 627	291 607 413	-8,4
Fund. UF M. Grosso Sul	65 542 076	69 910 029	79 919 047	74 645 305	290 016 457	13,9
UF Goiás	70 539 006	74 797 579	69 557 228	74 821 041	289 714 854	6,1
Fund. Univ. Maranhão	83 414 598	71 633 354	57 880 292	64 718 453	277 646 697	-22,4
UF Alagoas	61 686 231	58 857 036	89 811 507	60 598 816	270 953 590	-1,8
UF Espírito Santo	62 839 469	65 968 098	60 679 471	63 469 080	252 956 118	1,0
Fund. UF Piauí	54 633 998	65 599 450	48 388 070	68 991 995	237 613 513	26,3
Fund. Univ. Amazonas	57 559 676	60 409 500	50 279 344	55 082 120	223 330 640	-4,3
Fund. UF Pelotas	47 933 849	49 328 350	46 460 677	47 020 390	190 743 266	-1,9
Fund. Univ. Rio Grande	46 310 448	50 106 875	44 647 491	45 962 345	187 027 159	-0,8
UF Juiz de Fora	45 370 594	45 957 414	42 377 982	46 326 936	180 032 926	2,1
UF Rural Rio de Janeiro	42 861 884	42 561 492	44 784 019	44 343 574	174 550 969	3,5
Fund. UF São Carlos	37 704 971	38 322 110	35 728 494	40 725 119	152 480 694	8,0
Univ. Rio de Janeiro	33 127 067	33 684 576	33 841 694	39 018 846	139 672 183	17,8
Fund. UF Sergipe	34 596 268	37 359 450	30 469 621	36 850 632	139 275 971	6,5
UF Rural Pernambuco	28 833 560	29 421 285	28 223 477	27 846 331	114 324 653	-3,4
Fund. UF Acre	31 119 737	26 845 086	25 600 898	24 669 457	108 235 178	-20,7
Fund. UF Ouro Preto	24 230 981	24 763 382	23 947 418	24 842 011	97 783 792	2,5
UF Lavras	17 148 401	16 446 686	16 946 606	18 877 009	69 418 702	10,1
Fund. UF Rondônia	16 108 631	14 315 743	11 264 392	24 377 096	66 065 862	51,3
UF Roraima	8 538 507	10 564 963	10 533 000	9 646 824	39 283 294	13,0
Fund. UF Amapá	4 157 907	3 728 154	3 780 743	4 447 655	16 114 459	7,0
Total – IFES	3 194 821 789	3 005 753 520	3 023 022 202	3 379 512 107	12 603 109 618	5,8
Unicamp	212 656 038	240 749 417	270 640 692	277 368 255	1 001 414 402	30,4

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

No cálculo do gasto operacional com pessoal (tabela A4) estão excluídas as despesas com precatórios, aposentadorias e pensões. A Unicamp apresentou o segundo maior gasto durante todo o período em análise. A variação das despesas da Unicamp com esse item (29,6%) foi bastante superior à variação média das universidades federais (3,6%). Tais variações, entretanto, são inferiores ao aumento nos respectivos gastos totais, indicando que uma menor parcela do orçamento das instituições foi destinada ao custeio do gasto operacional com pessoal. Deve-se ressaltar que não estão incluídos na rubrica “gasto operacional com pessoal” as despesas relativas aos contratos de trabalho por tempo determinado.

O gasto com inativos e pensionistas (tabela A5) nas universidades federais cresceu, em média, 33,5% no período em questão. Nos dados relativos à Unicamp, não estão incluídas as despesas com o pagamento de pensões o qual está sob responsabilidade do IPESP. Deve-se destacar o crescimento de 139,6% nas despesas com inativos na Unicamp no período em análise. Em 1995, dezessete universidades federais tinham um gasto superior ao da Unicamp nesse item. Em 1998, esse número foi reduzido para doze. Apenas a Universidade Federal de Roraima (172,7%) teve um crescimento nas despesas com o pagamento de pensões e aposentadorias superior ao observado na Unicamp. Deve-se destacar também que a variação das despesas relativas a esta rubrica foi bastante superior ao aumento do gasto total tanto nas universidades federais quanto na Unicamp em igual período.

A tabela A6 revela que o gasto com sentenças judiciais nas universidades federais e na Unicamp apresentou um comportamento bastante irregular no período 1995-98. Os dados relativos a algumas universidades federais como a UFRN impressionam e merecem uma análise mais cuidadosa. Quanto a Unicamp, dados mais recentes revelam que o gasto com precatórios cresceu substancialmente, cerca de 235% em termos nominais, no quadriênio 1999-2002 comparativamente ao quadriênio anterior.

Tabela A4: Gasto Operacional com Pessoal nas Universidades Federais e na Unicamp (Em R\$)

Universidades	1995	1996	1997	1998	Total	98/95(%)
UF Rio de Janeiro	347 944 159	328 828 447	349 591 691	325 415 710	1 351 780 007	-6,5
UF Paraíba	178 792 700	185 795 630	168 813 886	171 425 504	704 827 720	-4,1
UF Fluminense	173 542 664	157 375 468	147 749 524	162 588 328	641 255 984	-6,3
UF Minas Gerais	157 448 057	150 057 209	155 559 622	157 404 619	620 469 507	0,0
UF Santa Catarina	139 200 661	141 542 285	123 277 768	135 293 119	539 313 833	-2,8
UF Rio Grande do Sul	148 027 588	127 213 604	115 842 125	142 081 692	533 165 009	-4,0
UF Pará	138 238 067	113 658 410	107 264 459	105 675 578	464 836 514	-23,6
UF Bahia	113 654 481	122 298 286	110 397 099	114 766 103	461 115 969	1,0
UF Paraná	121 147 120	107 460 145	105 538 904	113 372 400	447 518 569	-6,4
UF Rio Grande do Norte	113 285 639	110 748 781	106 881 571	107 541 780	438 457 771	-5,1
Fund. Univ. Brasília	113 365 606	107 789 083	99 317 894	107 881 464	428 354 047	-4,8
UF Pernambuco	102 403 496	96 002 921	94 182 055	100 366 979	392 955 451	-2,0
UF Ceará	100 864 658	95 013 081	94 845 814	96 300 778	387 024 331	-4,5
Fund. UF Uberlândia	93 108 175	97 922 783	95 336 850	97 878 020	384 245 828	5,1
UF Santa Maria	101 438 547	96 264 429	80 622 075	89 823 426	368 148 477	-11,5
UF São Paulo	83 189 213	85 041 960	84 330 876	80 183 890	332 745 939	-3,6
Fund. UF M. Grosso Sul	65 478 270	67 670 469	79 919 047	74 212 891	287 280 677	13,3
UF Goiás	70 413 313	70 847 610	69 557 228	73 622 123	284 440 274	4,6
Fund. UF Mato Grosso	72 770 767	78 769 308	65 654 491	62 224 248	279 418 814	-14,5
Fund. UF Viçosa	65 472 788	63 407 556	62 694 027	67 433 377	259 007 748	3,0
UF Espírito Santo	62 823 982	65 727 386	60 679 471	62 598 495	251 829 334	-0,4
UF Alagoas	61 685 979	58 807 497	56 743 041	58 853 244	236 089 761	-4,6
Fund. Univ. Maranhão	54 285 888	58 536 601	57 880 292	56 838 092	227 540 873	4,7
Fund. Univ. Amazonas	53 126 617	56 984 282	50 279 344	48 745 994	209 136 237	-8,3
Fund. UF Piauí	54 633 998	52 651 141	48 388 070	49 942 721	205 615 930	-8,6
Fund. UF Pelotas	46 025 944	47 715 209	46 460 677	45 842 530	186 044 360	-0,4
Fund. Univ. Rio Grande	46 000 170	47 472 150	44 647 491	43 648 536	181 768 347	-5,1
UF Juiz de Fora	44 697 695	44 173 718	42 377 982	45 877 097	177 126 492	2,6
UF Rural Rio de Janeiro	42 861 884	42 561 492	44 784 019	44 095 050	174 302 445	2,9
Fund. UF São Carlos	37 584 395	37 702 767	35 728 494	40 087 610	151 103 266	6,7
Univ. Rio de Janeiro	33 077 382	33 439 543	33 841 694	39 016 215	139 374 834	18,0
Fund. UF Sergipe	34 596 268	37 359 450	30 469 621	28 115 434	130 540 773	-18,7
UF Rural Pernambuco	28 833 560	29 421 285	28 223 477	27 483 517	113 961 839	-4,7
Fund. UF Acre	31 119 737	26 063 727	25 600 898	24 548 705	107 333 067	-21,1
Fund. UF Ouro Preto	24 117 298	24 683 519	23 947 418	24 769 668	97 517 903	2,7
UF Lavras	14 644 022	16 235 686	16 946 606	18 860 184	66 686 498	28,8
Fund. UF Rondônia	15 643 216	14 315 743	11 264 392	11 792 419	53 015 770	-24,6
UF Roraima	8 527 953	10 564 963	10 533 000	9 646 824	39 272 740	13,1
Fund. UF Amapá	4 157 907	3 728 154	3 780 743	4 378 226	16 045 030	5,3
Total – IFES	2 964 212 476	2 862 069 451	2 989 953 736	3 070 632 590	11 886 868 253	3,6
Unicamp	212 072 875	237 913 445	269 130 275	275 462 556	994 579 151	29,9

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A5: Gasto com Inativos e Pensionistas nas Universidades Federais e na Unicamp (Em R\$)

Universidades	1995	1996	1997	1998	Total	98/95 (%)
UF Rio de Janeiro	137 748 520	140 768 316	140 857 793	151 595 977	570 970 606	10,1
UF Minas Gerais	87 232 773	94 995 504	104 748 444	114 228 688	401 205 409	31,0
UF Rio Grande do Sul	67 971 256	79 636 266	80 342 411	89 596 001	317 545 934	31,8
UF Fluminense	62 733 206	72 924 132	82 621 650	86 386 210	304 665 198	37,7
UF Paraná	72 752 555	67 489 280	75 403 287	81 061 127	296 706 249	11,4
UF Paraíba	64 715 185	67 816 461	73 673 569	85 257 139	291 462 354	31,7
UF Bahia	61 823 400	69 171 193	74 506 357	84 543 526	290 044 476	36,8
UF Pernambuco	54 440 529	64 197 572	71 546 750	75 638 059	265 822 910	38,9
UF Ceará	53 240 276	63 178 007	63 698 914	79 919 282	260 036 479	50,1
UF Rio Grande do Norte	40 796 754	45 813 440	54 019 084	62 676 121	203 305 399	53,6
UF Santa Catarina	45 699 345	43 899 245	45 404 159	59 530 139	194 532 888	30,3
UF Pará	38 395 867	41 350 209	44 811 347	46 642 440	171 199 863	21,5
UF Santa Maria	36 007 104	38 335 190	43 001 091	51 365 731	168 709 116	42,7
UF Goiás	29 807 289	36 140 203	40 037 507	44 097 821	150 082 820	47,9
Fund. Univ. Brasília	25 426 127	34 789 751	34 300 203	42 745 613	137 261 694	68,1
UF Espírito Santo	26 825 271	27 507 404	29 101 429	31 983 889	115 417 993	19,2
Fund. Univ. Maranhão	25 718 753	24 572 378	26 651 788	29 215 751	106 158 670	13,6
UF Juiz de Fora	19 769 168	23 882 932	28 290 955	28 717 815	100 660 870	45,3
UF Alagoas	20 935 044	24 905 532	21 732 503	28 745 571	96 318 650	37,3
Fund. UF Viçosa	19 435 413	22 467 287	22 765 538	26 040 880	90 709 118	34,0
Fund. UF Pelotas	17 853 875	20 391 288	23 199 825	25 935 207	87 380 195	45,3
UF Rural Pernambuco	19 315 497	20 014 743	22 677 786	24 578 382	86 586 408	27,3
UF Rural Rio de Janeiro	17 925 922	19 655 688	21 641 555	23 706 647	82 929 812	32,3
Fund. UF Uberlândia	15 893 418	18 128 375	21 682 134	25 420 598	81 124 525	59,9
Fund. UF Mato Grosso	12 958 047	16 184 468	20 378 531	21 386 399	70 907 445	65,0
UF São Paulo	15 359 081	15 985 482	17 626 958	19 721 633	68 693 154	28,4
Fund. UF Piauí	12 320 051	14 161 968	16 234 836	19 549 659	62 266 514	58,7
Fund. Univ. Amazonas	11 641 345	12 874 030	15 286 719	17 242 481	57 044 575	48,1
Fund. Univ. Rio Grande	11 163 829	11 865 435	13 954 782	15 620 086	52 604 132	39,9
Fund. UF M. Grosso Sul	10 182 962	11 082 962	12 686 732	16 278 600	50 231 256	59,9
Fund. UF Sergipe	11 105 083	13 738 470	11 990 298	13 003 796	49 837 647	17,1
Univ. Rio de Janeiro	9 205 830	10 637 812	12 268 473	15 546 114	47 658 229	68,9
Fund. UF São Carlos	5 797 791	5 953 905	8 280 236	9 340 759	29 372 691	61,1
Fund. UF Ouro Preto	4 320 308	6 699 279	7 612 802	8 463 495	27 095 884	95,9
UF Lavras	5 266 055	5 377 975	5 540 146	6 391 123	22 575 299	21,4
Fund. UF Acre	3 800 046	4 884 124	5 617 825	6 622 111	20 924 106	74,3
Fund. UF Rondônia	439 015	567 284	753 868	846 818	2 606 985	92,9
UF Roraima	112 102	148 266	251 479	305 689	817 536	172,7
Fund. UF Amapá	-	-	-	-	-	-
Total – IFES	1 176 134 092	1 292 191 856	1 395 199 764	1 569 947 377	5 433 473 089	33,5
Unicamp	22 691 518	34 339 282	43 765 316	54 372 272	155 168 388	139,6

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A6: Gasto com Sentenças Judiciais nas Universidades Federais e na Unicamp (Em R\$)

Universidades	1995	1996	1997	1998	Total	(%) Total
UF Rio Grande do Norte	137 736	1 001 618	129 653 992	80 011 226	210 804 572	17,96
UF Santa Maria	78 148 099	4 939 761	32 423 240	6 090 354	121 601 454	10,36
Fund. Univ. Maranhão	29 128 710	13 096 753	54 533 187	7 880 361	104 639 011	8,91
UF Rio Grande do Sul	24 947 602	20 260 815	31 448 003	16 746 697	93 403 117	7,96
Fund. Univ. Brasília	11 520 316	10 394 061	22 104 448	43 315 388	87 334 213	7,44
UF Ceará	304 229	11 500 481	31 381 011	24 384 052	67 569 773	5,76
Fund. UF Viçosa	47 791 876	16 642 729	772 881	113 478	65 320 964	5,56
UF Paraná	3 596 187	4 784 697	29 386 669	6 637 812	44 405 365	3,78
UF Alagoas	252	49 539	33 068 466	1 745 572	34 863 829	2,97
Fund. UF Piauí	-	12 948 309	962 716	19 049 274	32 960 299	2,81
UF Paraíba	3 051 080	1 181 489	13 702 066	14 185 677	32 120 312	2,74
UF Santa Catarina	22 145	2 348 780	24 941 322	597 020	27 909 267	2,38
UF Rio de Janeiro	1 981 299	529 881	169 830	24 810 297	27 491 307	2,34
UF Pará	5 741 345	1 468 714	10 819 348	8 157 208	26 186 615	2,23
UF Minas Gerais	-	6 855 484	8 106 263	8 274 860	23 236 607	1,98
UF São Paulo	8 323 622	13 002 260	1 038 843	67 620	22 432 345	1,91
Fund. UF Mato Grosso	3 336 075	1 331 145	8 657 906	7 521 379	20 846 505	1,78
Fund. UF Rondônia	465 415	-	5 711 228	12 584 677	18 761 320	1,60
Fund. Univ. Amazonas	4 433 059	3 425 218	4 562 116	6 336 126	18 756 519	1,60
Fund. UF Sergipe	-	-	6 518 434	8 735 198	15 253 632	1,30
Fund. UF M. Grosso Sul	63 806	2 239 560	11 118 031	431 399	13 852 796	1,18
Fund. UF Acre	-	781 359	8 093 041	120 752	8 995 152	0,77
UF Bahia	161 591	787 228	5 012 533	1 497 053	7 458 405	0,64
UF Fluminense	8 792	637 764	5 801 142	22 518	6 470 216	0,55
Fund. UF Pelotas	1 907 905	1 613 141	1 741 844	1 177 860	6 440 750	0,55
UF Goiás	125 693	3 949 969	735 859	1 198 918	6 010 439	0,51
Fund. UF Uberlândia	1 364 048	2 098 942	1 680 121	840 353	5 983 464	0,51
Fund. Univ. Rio Grande	310 278	2 634 725	234 034	2 313 809	5 492 846	0,47
UF Juiz de Fora	672 899	1 783 696	305 321	449 839	3 211 755	0,27
UF Lavras	2 504 379	211 000	-	16 825	2 732 204	0,23
Univ. Rio de Janeiro	49 685	245 033	2 305 001	2 631	2 602 350	0,22
UF Espírito Santo	15 487	240 712	1 211 003	870 585	2 337 787	0,20
UF Pernambuco	250 890	-	689 085	1 301 065	2 241 040	0,19
Fund. UF Ouro Preto	113 683	79 863	1 260 026	72 343	1 525 915	0,13
Fund. UF São Carlos	120 576	619 343	4 442	637 509	1 381 870	0,12
UF Rural Pernambuco	-	-	380 432	362 814	743 246	0,06
UF Rural Rio de Janeiro	-	-	120 995	248 524	369 519	0,03
Fund. UF Amapá	-	-	11 459	69 429	80 888	0,01
UF Roraima	10 554	-	-	-	10 554	0,00
Total – IFES	230 609 313	143 684 069	490 666 338	308 878 502	1 173 838 222	100
Unicamp	583 163	2 835 972	1 510 417	1 905 699	6 835 251	

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

As despesas de capital (tabela A7) foram significativamente reduzidas entre 1995 e 1998, tanto no conjunto das universidades federais como na Unicamp. No conjunto das instituições federais, a redução foi de 81,9% enquanto na Unicamp a redução alcançou 39,4%. Enquanto em 1995 três universidades federais apresentavam um maior dispêndio com capital do que a Unicamp, em 1998 a mesma efetuou o maior gasto com capital entre as universidades pesquisadas. As despesas de capital relativas à operacionalização do SUS foram excluídas dos números constantes na tabela.

A tabela A8 revela que no item "outras despesas correntes", a Unicamp apresentou o maior gasto nos quatro anos pesquisados. A variação média nas IFES (37,3%), entretanto, foi superior à observada na Unicamp (24,7%).

A tabela A9 apresenta a relação entre o Gasto Operacional com Pessoal (tabela A4) e o Gasto Operacional Total no período 1995-98. No Gasto Operacional Total não estão incluídas as seguintes despesas: aposentadorias, pensões e precatórios. A Unicamp apresenta números semelhantes à média das IFES. Deve-se destacar a grande heterogeneidade no conjunto das universidades federais. Enquanto a tendência nas universidades federais, tomando-se a média como referência, foi de queda no indicador, na Unicamp a tendência foi de crescimento.

Tabela A7: Despesas de Capital nas Universidades Federais e na Unicamp (Em R\$)

Universidades	1995	1996	1997	1998	Total	98/95 (%)
UF Minas Gerais	23 003 613	4 963 893	7 131 015	849 318	35 947 839	-96,3
UF Pernambuco	21 043 435	7 866 420	5 878 040	422 045	35 209 940	-98,0
Fund. UF Viçosa	5 723 884	9 253 818	3 331 364	4 209 363	22 518 429	-26,5
UF Rio Grande do Sul	4 553 647	8 817 142	5 794 482	2 564 738	21 730 009	-43,7
UF Paraná	12 920 915	4 398 441	2 734 597	1 609 983	21 663 936	-87,5
UF Rio de Janeiro	8 885 777	7 996 476	3 138 565	905 352	20 926 170	-89,8
Fund. UF Uberlândia	10 222 737	3 336 799	1 941 866	666 546	16 167 948	-93,5
UF Ceará	6 441 126	2 684 276	6 581 132	136 484	15 843 018	-97,9
Fund. Univ. Brasília	3 032 076	3 907 077	4 415 958	3 105 320	14 460 431	2,4
UF Santa Maria	2 762 668	5 932 258	3 345 726	2 007 762	14 048 414	-27,3
UF Paraíba	6 895 621	3 592 943	2 053 291	268 518	12 810 373	-96,1
UF Rio Grande do Norte	2 803 734	4 006 145	3 676 787	1 961 659	12 448 325	-30,0
Fund. UF São Carlos	6 986 439	2 111 584	2 458 768	707 759	12 264 550	-89,9
UF Goiás	2 752 919	2 610 675	5 301 345	1 321 746	11 986 685	-52,0
UF Espírito Santo	6 652 780	1 671 359	2 309 634	907 684	11 541 457	-86,4
UF Santa Catarina	7 009 204	2 461 990	692 954	623 412	10 787 560	-91,1
Fund. UF Mato Grosso	3 320 156	3 184 494	2 801 765	386 438	9 692 853	-88,4
UF Fluminense	2 255 231	4 225 548	2 845 394	317 999	9 644 172	-85,9
UF Pará	5 321 210	1 795 404	1 833 231	579 662	9 529 507	-89,1
UF São Paulo	2 720 717	3 046 454	2 396 801	1 304 208	9 468 180	-52,1
UF Bahia	2 562 882	2 289 570	3 806 545	737 955	9 396 952	-71,2
UF Juiz de Fora	1 212 769	1 261 306	2 482 150	1 293 199	6 249 424	6,6
Fund. Univ. Maranhão	3 669 419	989 403	722 803	436 105	5 817 730	-88,1
Fund. UF Piauí	1 526 873	1 042 526	1 854 446	729 954	5 153 799	-52,2
Fund. UF Ouro Preto	746 047	1 767 367	2 372 314	242 133	5 127 861	-67,5
Fund. Univ. Amazonas	2 593 754	1 687 553	635 725	120 832	5 037 864	-95,3
Fund. UF M. Grosso Sul	2 589 280	1 504 405	566 797	118 078	4 778 560	-95,4
UF Alagoas	2 567 689	1 674 842	430 991	42 696	4 716 218	-98,3
Fund. Univ. Rio Grande	1 972 679	1 191 164	704 798	339 376	4 208 017	-82,8
UF Lavras	2 325 286	542 139	762 112	246 303	3 875 840	-89,4
UF Rural Rio de Janeiro	746 821	1 149 590	900 733	702 595	3 499 739	-5,9
Fund. UF Pelotas	563 557	1 026 700	895 871	430 647	2 916 775	-23,6
UF Rural Pernambuco	1 032 835	1 112 384	703 610	62 860	2 911 689	-93,9
Univ. Rio de Janeiro	566 791	662 667	941 216	539 756	2 710 430	-4,8
Fund. UF Acre	1 422 067	324 509	649 680	184 820	2 581 076	-87,0
Fund. UF Sergipe	487 321	561 243	791 827	41 268	1 881 659	-91,5
Fund. UF Rondônia	361 620	807 844	328 221	153 995	1 651 680	-57,4
UF Roraima	503 179	663 464	370 283	42 745	1 579 671	-91,5
Fund. UF Amapá	197 111	397 980	319 801	57 177	972 069	-71,0
Total – IFES	172 955 869	108 519 852	90 902 638	31 378 490	403 756 849	-81,9
Unicamp	10 851 469	7 416 454	7 505 173	6 578 539	32 351 635	-39,4

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A8: Outras Despesas Correntes nas Universidades Federais e na Unicamp (Em R\$)

Universidades	1995	1996	1997	1998	Total	98/95 (%)
Fund. Univ. Brasília	31 351 967	39 385 286	56 570 031	64 134 900	191 442 184	104,6
UF Minas Gerais	32 192 588	45 496 831	46 575 785	34 763 671	159 028 875	8,0
UF Rio de Janeiro	32 807 417	43 755 823	36 389 211	30 127 820	143 080 271	-8,2
UF Fluminense	18 510 857	21 409 985	24 874 379	23 411 307	88 206 528	26,5
UF Paraná	18 577 581	19 917 892	19 084 750	19 782 330	77 362 553	6,5
UF Rio Grande do Sul	12 528 999	20 803 177	19 855 779	24 138 550	77 326 505	92,7
UF Bahia	12 442 712	16 202 882	17 719 443	26 350 174	72 715 211	111,8
UF Pernambuco	16 151 423	15 758 813	19 553 540	20 521 202	71 984 978	27,1
UF Paraíba	16 466 709	19 827 128	14 197 490	19 371 899	69 863 226	17,6
UF Pará	19 240 834	14 408 098	16 868 388	17 279 576	67 796 896	-10,2
UF Santa Catarina	17 824 961	18 194 131	15 818 381	15 947 257	67 784 730	-10,5
UF Ceará	9 985 746	16 241 846	15 378 347	18 123 396	59 729 335	81,5
UF Rio Grande do Norte	9 717 854	12 601 837	14 989 141	13 569 138	50 877 970	39,6
UF São Paulo	9 317 307	14 670 449	13 548 884	10 349 005	47 885 645	11,1
UF Santa Maria	8 237 593	10 029 709	12 585 997	14 049 059	44 902 358	70,6
Fund. UF Mato Grosso	7 455 862	9 915 489	11 569 382	13 459 445	42 400 178	80,5
Fund. Univ. Amazonas	8 545 573	9 290 820	10 231 321	13 057 197	41 124 911	52,8
UF Espírito Santo	10 719 969	7 975 677	9 136 403	11 038 929	39 204 642	3,0
UF Goiás	7 150 876	9 768 965	11 028 242	9 900 852	37 848 935	38,5
Fund. UF Uberlândia	8 743 785	10 287 447	8 091 885	9 797 167	36 920 284	12,1
UF Juiz de Fora	6 632 044	8 312 280	8 166 561	10 047 637	33 158 522	51,5
Fund. UF Pelotas	6 536 800	6 891 076	8 100 571	10 060 707	31 589 154	53,9
Fund. UF Viçosa	5 953 611	7 503 644	11 167 030	6 961 631	31 585 916	16,9
Fund. Univ. Maranhão	5 486 828	7 889 675	6 666 770	10 358 542	30 401 815	88,8
Fund. UF M. Grosso Sul	6 091 685	6 616 799	5 254 609	7 144 753	25 107 846	17,3
Fund. UF Piauí	5 310 266	6 310 853	5 963 431	7 449 904	25 034 454	40,3
UF Alagoas	4 281 082	6 556 081	5 748 469	8 031 062	24 616 694	87,6
UF Rural Rio de Janeiro	4 465 499	6 101 011	6 981 869	6 289 012	23 837 391	40,8
Fund. UF São Carlos	4 712 185	6 234 648	6 440 236	5 468 973	22 856 042	16,1
Fund. UF Sergipe	3 808 376	5 127 247	5 054 579	7 769 501	21 759 703	104,0
Fund. Univ. Rio Grande	4 059 612	4 607 761	5 094 728	7 228 604	20 990 705	78,1
UF Rural Pernambuco	2 969 906	5 829 558	4 792 136	5 229 529	18 821 129	76,1
Univ. Rio de Janeiro	3 298 541	4 222 366	4 969 931	5 410 649	17 901 487	64,0
UF Lavras	2 574 252	3 924 933	4 419 270	4 619 051	15 537 506	79,4
Fund. UF Acre	3 079 542	3 641 800	3 682 164	3 986 120	14 389 626	29,4
Fund. UF Ouro Preto	2 949 016	2 887 512	3 416 632	3 985 488	13 238 648	35,2
UF Roraima	1 333 104	1 795 635	2 060 245	3 503 468	8 692 452	162,8
Fund. UF Rondônia	1 476 149	2 056 282	2 047 633	2 666 608	8 246 672	80,7
Fund. UF Amapá	894 674	1 010 427	1 709 368	1 941 278	5 555 747	117,0
Total – IFES	383 883 785	473 461 873	495 803 011	527 325 391	1 880 807 724	37,3
Unicamp	52 016 467	62 997 270	68 680 373	64 884 679	248 578 789	24,7

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A9: Gasto Operacional com Pessoal sobre o Gasto Operacional Total nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1995	1996	1997	1998
UF Rio de Janeiro	88,4	85,5	88,8	90,2
Fund. UF Uberlândia	81,7	86,4	89,0	88,0
UF Alagoas	87,0	87,0	89,2	87,2
Fund. UF São Carlos	76,3	81,9	80,1	86,7
UF Rural Rio de Janeiro	89,2	85,4	85,0	86,3
Fund. UF Viçosa	84,9	79,1	81,2	85,8
Fund. UF Acre	87,4	86,8	85,5	85,5
Fund. UF Ouro Preto	86,7	84,1	80,5	85,4
UF Pará	82,0	85,9	84,2	84,5
Fund. UF Piauí	87,7	86,5	84,6	84,4
UF Paraíba	84,1	83,3	84,7	84,4
UF Rio Grande do Sul	89,7	81,1	81,9	84,2
Fund. Univ. Rio Grande	86,8	88,4	87,6	83,9
UF Rural Pernambuco	87,8	80,9	83,7	83,9
UF Santa Catarina	81,4	82,7	81,3	83,5
UF Ceará	85,0	81,1	80,1	82,2
Fund. UF M. Grosso Sul	79,4	78,3	82,8	82,0
UF Fluminense	83,5	78,5	76,1	80,8
Fund. UF Rondônia	89,5	83,3	82,6	80,7
Fund. Univ. Maranhão	81,2	80,1	86,4	80,5
UF Pernambuco	70,1	77,0	77,2	80,4
UF Bahia	87,5	86,0	82,8	80,3
Fund. UF Pelotas	85,3	84,5	82,3	80,1
UF de Lavras	74,9	78,4	76,6	79,5
UF Rio Grande do Norte	82,1	81,5	81,1	78,3
Fund. Univ. Rio de Janeiro	79,5	77,3	75,3	77,5
Fund. UF Mato Grosso	83,5	82,3	77,9	76,8
UF Juiz de Fora	80,6	79,1	72,6	75,4
Fund. UF Sergipe	86,8	85,5	81,0	74,9
UF Espírito Santo	73,0	79,8	75,8	74,5
UF Santa Maria	83,8	78,8	74,6	74,3
Fund. Univ. Amazonas	74,5	74,9	74,3	73,3
UF Roraima	82,3	81,1	81,3	73,1
UF Goiás	77,7	76,4	69,1	70,9
UF Minas Gerais	67,0	66,2	66,3	70,9
Fund. UF Amapá	79,2	72,6	65,1	68,7
Fund. Univ. Brasília	72,7	65,9	56,5	57,3
UF São Paulo	56,5	52,2	53,6	53,9
UF Paraná	61,0	62,0	62,2	53,2
Total – IFES	79,8	78,5	77,6	77,7
Unicamp	76,9	77,1	77,8	79,4

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Na tabela A10, tem-se uma medida do grau de comprometimento de recursos das universidades federais e da Unicamp com o pagamento de aposentadorias e pensões. O indicador mostrado na referida tabela consiste no quociente entre o gasto com inativos e pensionistas das universidades (tabela A5) e os respectivos gastos totais (exclui-se dos gastos totais as despesas relativas ao pagamento de precatórios). Mais uma vez, os números revelam a heterogeneidade das universidades federais. No período em análise, prevaleceu a tendência, tanto na Unicamp como nas universidades federais, de crescimento nesse indicador. Tomando-se a média das universidades federais como referência, percebe-se que o ritmo de crescimento do indicador foi mais acentuado na Unicamp (77,6% contra 25,1%). Apesar disso, a Unicamp ainda apresentava em 1998 um comprometimento de recursos com o pagamento de aposentadorias bastante inferior à média das universidades federais (13,5% contra 28,4%).

Os dados da tabela A11 consistem no quociente entre o Gasto com Inativos e Pensionistas das Universidades Federais e da Unicamp (tabela A5) e os respectivos Gastos Operacionais com Pessoal (tabela A4). Entre 1995 e 1998 esse indicador apresentou um crescimento significativo tanto nas universidades federais analisadas em conjunto como na Unicamp. O crescimento nesta última, entretanto, foi proporcionalmente maior. Apesar disso, tomando-se a média das universidades federais como referência, a posição da Unicamp ainda era menos desconfortável em 1998. As universidades federais, por sua vez, encontram-se em situações bastante variadas no que se refere a esse indicador.

Tabela A10: Gasto com Inativos e pensionistas sobre o Gasto Total nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1995	1996	1997	1998
UF Rural Pernambuco	37,0	35,5	40,2	42,9
UF Ceará	31,0	35,0	35,0	40,5
UF Pernambuco	27,2	34,0	37,0	37,7
UF Bahia	32,2	32,7	35,9	37,2
UF Rio Grande do Sul	29,2	33,7	36,2	34,7
UF Minas Gerais	27,1	29,5	30,9	34,0
UF Juiz de Fora	26,3	30,0	32,6	32,1
UF Rural Rio de Janeiro	27,2	28,3	29,1	31,7
UF Rio Grande do Norte	22,8	25,2	29,1	31,3
Fund. UF Pelotas	24,9	26,5	29,1	31,2
UF Fluminense	23,2	26,7	29,9	30,0
UF Alagoas	22,8	26,9	25,5	29,9
UF Santa Maria	22,9	23,9	28,5	29,8
UF Goiás	24,8	28,0	28,5	29,8
UF Rio de Janeiro	25,9	26,8	26,4	29,6
UF Paraíba	23,3	23,3	27,0	29,6
Fund. Univ. Maranhão	27,8	25,2	28,5	29,3
UF Espírito Santo	23,7	25,0	26,7	27,6
UF Paraná	26,8	28,0	30,8	27,6
UF Pará	18,5	23,8	26,0	27,2
UF Santa Catarina	21,1	20,4	23,0	26,9
Fund. UF Sergipe	21,8	23,9	24,2	25,7
Fund. UF Viçosa	20,1	21,9	22,8	24,9
Fund. UF Piauí	16,5	18,9	22,1	24,8
Univ. Rio de Janeiro	18,1	19,7	21,4	23,6
Fund. Univ. Rio Grande	17,4	18,1	21,5	23,1
Fund. UF Ouro Preto	13,5	18,6	20,4	22,6
UF Lavras	21,2	20,6	20,0	21,2
Fund. UF Mato Grosso	12,9	14,5	19,5	20,9
Fund. Univ. Amazonas	14,0	14,5	18,4	20,6
Fund. UF Acre	9,6	14,0	15,8	18,7
Fund. UF Uberlândia	12,2	13,8	16,8	18,6
Fund. Univ. Brasília	14,0	17,5	16,3	18,5
Fund. UF São Carlos	10,5	11,5	15,7	16,8
Fund. UF M. Grosso Sul	11,0	11,4	11,6	15,2
UF São Paulo	9,4	8,9	10,1	11,7
Fund. UF Rondônia	2,5	3,2	5,2	5,5
UF Roraima	1,1	1,1	1,9	2,3
Fund. UF Amapá	-	-	-	-
Total – IFES	22,7	24,6	26,6	28,4
Unicamp	7,6	10,0	11,2	13,5

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A11: Gasto com Inativos e Pensionistas sobre o Gasto Operacional com Pessoal nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1995	1996	1997	1998
UF Rural Pernambuco	67,0	68,0	80,4	89,4
UF Ceará	52,8	66,5	67,2	83,0
UF Pernambuco	53,2	66,9	76,0	75,4
UF Bahia	54,4	56,6	67,5	73,7
UF Minas Gerais	55,4	63,3	67,3	72,6
UF Paraná	60,1	62,5	71,5	71,5
UF Rio Grande do Sul	45,9	62,6	69,4	63,1
UF Juiz de Fora	44,2	54,1	66,8	62,6
UF Goiás	42,3	51,0	57,6	59,9
UF Rio Grande do Norte	36,0	41,4	50,5	58,3
UF Santa Maria	35,5	39,8	53,3	57,2
Fund. UF Pelotas	38,8	42,7	49,9	56,6
UF Rural Rio de Janeiro	41,8	46,2	48,3	53,8
UF Fluminense	36,2	46,3	55,9	53,1
Fund. Univ. Maranhão	47,4	42,0	46,1	51,4
UF Espírito Santo	42,5	41,9	48,0	51,1
UF Paraíba	36,2	36,5	43,6	49,7
UF Alagoas	33,9	42,4	38,3	48,8
UF Rio de Janeiro	39,6	42,8	40,3	46,6
Fund. UF Sergipe	32,1	36,8	39,4	46,3
UF Pará	27,8	36,4	41,8	44,1
UF Santa Catarina	32,8	31,0	36,8	44,0
Fund. Univ. Rio de Janeiro	27,8	31,8	36,3	39,9
Fund. Univ. Brasília	22,4	32,3	34,5	39,6
Fund. UF Piauí	22,6	26,9	33,6	39,1
Fund. UF Viçosa	29,7	35,4	36,3	38,6
Fund. Univ. Rio Grande	24,3	25,0	31,3	35,8
Fund. Univ. Amazonas	21,9	22,6	30,4	35,4
Fund. UF Mato Grosso	17,8	20,6	31,0	34,4
Fund. UF Ouro Preto	17,9	27,1	31,8	34,2
UF de Lavras	36,0	33,1	32,7	33,9
Fund. UF Acre	12,2	18,7	21,9	27,0
Fund. UF Uberlândia	17,1	18,5	22,7	26,0
UF São Paulo	18,5	18,8	20,9	24,6
Fund. UF São Carlos	15,4	15,8	23,2	23,3
Fund. UF M. Grosso Sul	15,6	16,4	15,9	21,9
Fund. UF Rondônia	2,8	4,0	6,7	7,2
UF Roraima	1,3	1,4	2,4	3,2
Fund. UF Amapá	-	-	-	-
Total – IFES	36,8	41,5	46,7	51,1
Unicamp	10,7	14,4	16,2	19,7

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

A tabela A12 revela a participação das despesas de capital no gasto operacional total das universidades federais e da Unicamp. Em virtude da significativa queda verificada nas despesas de capital no período 1995-98, era previsível que esse indicador apresentasse uma redução correspondente. A queda foi mais intensa nas universidades federais, tomando-se a média das instituições como referência, do que na Unicamp. A participação das despesas de capital no gasto operacional total nas universidades federais, que em média era 18% superior à da Unicamp em 1995, correspondeu, em 1998, a apenas 58% da participação da Unicamp.

Na tabela A13, tem-se a participação das outras despesas correntes no gasto operacional total na Unicamp e nas universidades federais no período 1995-98. Na Unicamp, esse indicador permaneceu estável no período, enquanto nas universidades federais a tendência foi de crescimento. Enquanto em 1995 a participação da rubrica “outras despesas correntes” no gasto operacional total da Unicamp foi superior à média das universidades federais, em 1998 esse posicionamento inverteu-se.

A tabela A14 apresenta o número de alunos regularmente matriculados em cursos de graduação nas universidades federais e na Unicamp. Em 1995, dezoito universidades federais possuíam um contingente de estudantes de graduação superior ao da Unicamp. Entre 1995 e 1998, a Unicamp perdeu uma posição nesse *ranking*. O crescimento médio na matrícula da graduação nas universidades federais (11,2%) foi superior ao da Unicamp (3,6%). Deve-se destacar mais uma vez a grande heterogeneidade das universidades federais tanto no que se refere ao contingente de alunos de graduação quanto à variação do mesmo no período em análise.

Tabela A12: Despesas de Capital sobre o Gasto Operacional Total nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1995	1996	1997	1998
Fund. UF Viçosa	7,4	11,5	4,3	5,4
UF Santa Maria	2,9	5,4	3,7	3,0
UF Rio Grande do Norte	3,6	3,9	3,3	2,6
UF Juiz de Fora	3,7	2,8	5,5	2,5
UF Espírito Santo	8,1	2,3	3,3	2,0
Fund. Univ. Brasília	2,1	2,8	4,1	1,9
UF Paraná	7,0	3,0	2,2	1,9
UF Goiás	3,6	3,4	6,3	1,9
Fund. UF São Carlos	14,2	4,6	5,5	1,5
UF Rio Grande do Sul	2,8	5,6	4,1	1,5
UF Rural Rio de Janeiro	1,6	2,3	1,7	1,4
Fund. Univ. Rio Grande	3,7	2,2	1,4	1,3
Fund. Univ. Rio de Janeiro	1,5	1,7	2,4	1,3
Fund. UF Piauí	2,5	1,7	3,2	1,2
Fund. UF M. Grosso Sul	3,5	3,8	1,1	1,1
Fund. UF Rondônia	2,1	4,7	2,4	1,1
Fund. UF Uberlândia	9,0	3,0	1,8	1,0
UF de Lavras	11,9	2,6	3,4	1,0
Fund. UF Mato Grosso	4,2	3,6	3,7	1,0
Fund. UF Amapá	3,8	7,8	5,5	0,9
UF São Paulo	1,9	1,9	1,5	0,9
Fund. UF Ouro Preto	2,7	6,0	8,0	0,8
Fund. UF Pelotas	1,0	1,8	1,6	0,8
UF Santa Catarina	4,7	1,9	1,1	0,7
Fund. UF Acre	4,0	1,1	2,2	0,6
Fund. Univ. Maranhão	5,5	1,4	1,1	0,6
Fund. UF Sergipe	1,2	1,3	2,1	0,6
UF Bahia	2,0	1,7	3,0	0,5
UF Minas Gerais	9,9	3,4	3,4	0,5
UF Pará	3,8	1,5	1,4	0,5
UF Ceará	5,4	2,3	5,6	0,4
Fund. Univ. Amazonas	4,9	3,0	1,1	0,3
UF Pernambuco	14,7	7,1	4,8	0,3
UF Roraima	4,9	5,1	2,9	0,3
UF Paraíba	3,6	1,8	1,2	0,3
UF Rio de Janeiro	2,3	2,1	0,8	0,3
UF Fluminense	1,2	2,2	1,5	0,3
UF Rural Pernambuco	3,2	3,1	2,1	0,2
UF Alagoas	3,7	2,5	0,7	0,1
Total – IFES	4,6	3,1	2,6	1,1
Unicamp	3,9	2,4	2,2	1,9

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A13: Outras Despesas Correntes sobre o Gasto Operacional Total nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1995	1996	1997	1998
UF Paraná	30,6	33,2	33,6	43,4
UF São Paulo	38,1	42,6	40,9	41,5
Fund. Univ. Brasília	24,6	30,7	38,8	40,3
Fund. UF Amapá	17,0	19,7	29,4	30,4
UF Minas Gerais	21,8	29,0	28,8	27,1
UF Roraima	12,9	13,8	15,9	26,6
UF Goiás	17,2	18,7	22,9	25,8
Fund. Univ. Amazonas	19,7	21,2	23,4	25,2
Fund. UF Sergipe	12,0	13,2	16,3	24,0
UF Espírito Santo	18,0	16,9	19,7	22,3
UF Santa Maria	12,5	15,0	20,8	21,9
Fund. UF Mato Grosso	12,0	13,7	17,8	21,8
UF Juiz de Fora	13,9	16,3	20,0	20,4
Fund. Univ. Rio de Janeiro	17,8	19,8	21,2	20,0
UF de Lavras	13,2	19,0	20,0	19,5
UF Rio Grande do Norte	13,6	13,8	15,4	18,4
UF Bahia	9,6	11,4	13,3	18,4
Fund. UF Rondônia	8,4	12,0	15,0	18,3
UF Pernambuco	14,0	14,6	16,6	17,8
UF Fluminense	14,2	18,1	21,0	17,8
Fund. UF Pelotas	12,1	12,2	14,4	17,6
Fund. Univ. Maranhão	11,8	17,1	10,9	17,5
UF Ceará	8,9	15,7	13,3	16,5
UF Rural Pernambuco	9,0	16,0	14,2	16,0
Fund. UF M. Grosso Sul	16,1	17,4	15,0	15,9
UF Santa Catarina	13,6	15,1	17,1	15,4
UF Paraíba	12,0	14,3	13,3	14,7
UF Pará	13,8	12,0	13,8	14,4
UF Rio Grande do Sul	7,6	13,3	14,0	14,3
Fund. Univ. Rio Grande	9,3	8,6	10,0	13,9
Fund. UF Acre	8,7	12,1	12,3	13,9
Fund. UF Ouro Preto	10,6	9,8	11,5	13,7
Fund. UF Piauí	8,5	10,4	10,4	12,6
UF Rural Rio de Janeiro	9,3	12,3	13,3	12,3
UF Alagoas	8,6	9,8	9,3	12,1
Fund. UF São Carlos	9,6	13,5	14,4	11,8
Fund. UF Uberlândia	8,0	9,3	7,6	9,6
Fund. UF Viçosa	7,7	9,4	14,5	8,9
UF Rio de Janeiro	8,4	11,4	9,3	8,4
Total – IFES	14,7	17,5	18,7	20,2
Unicamp	18,9	20,4	19,9	18,7

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A14: Alunos Matriculados em Cursos de Graduação nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1995	1996	1997	1998	98/95 (%)	Total (95) (%)	Total (98) (%)
UF Rio de Janeiro	21 678	27 129	25 435	24 971	15,2	6,1	6,4
UF Pará	21 121	20 804	20 211	20 444	-3,2	6,0	5,2
UF Fluminense	15 967	16 234	22 097	20 279	27,0	4,5	5,2
UF Paraíba	17 147	17 753	18 132	18 950	10,5	4,9	4,8
UF Minas Gerais	16 559	17 841	17 288	18 351	10,8	4,7	4,7
UF Rio Grande do Sul	16 056	16 974	17 049	17 904	11,5	4,6	4,6
UF Bahia	16 874	16 750	17 156	17 723	5,0	4,8	4,5
UF Pernambuco	15 836	14 962	15 314	16 065	1,5	4,5	4,1
UF Paraná	15 335	15 153	16 762	15 131	-1,3	4,3	3,9
Fund. Univ. de Brasília	12 811	13 581	14 170	14 651	14,4	3,6	3,7
UF Santa Catarina	15 588	16 046	18 384	14 340	-8,0	4,4	3,7
UF Ceará	10 567	10 704	11 718	13 357	26,4	3,0	3,4
UF Rio Grande do Norte	9 942	9 820	10 510	11 648	17,2	2,8	3,0
UF Uberlândia	9 435	9 287	9 658	10 997	16,6	2,7	2,8
UF Goiás	9 716	10 144	10 080	10 795	11,1	2,8	2,8
Fund. Univ. do Amazonas	7 881	12 879	9 090	10 664	35,3	2,2	2,7
UF Espírito Santo	9 684	10 174	10 161	10 418	7,6	2,7	2,7
UF Santa Maria	9 919	9 832	10 011	10 376	4,6	2,8	2,6
UF Mato Grosso	9 675	10 455	10 418	10 104	4,4	2,7	2,6
UF Maranhão	8 911	9 027	9 126	9 152	2,7	2,5	2,3
UF Piauí	8 177	8 056	8 226	8 916	9,0	2,3	2,3
UF Mato Grosso do Sul	7 304	7 750	8 062	8 727	19,5	2,1	2,2
UF Alagoas	6 492	7 098	7 592	8 373	29,0	1,8	2,1
UF Juiz de Fora	7 087	7 211	7 456	7 796	10,0	2,0	2,0
UF Sergipe	6 021	6 253	6 396	6 843	13,7	1,7	1,7
UF Pelotas	5 276	5 809	5 844	6 357	20,5	1,5	1,6
UF Rural de Pernambuco	4 949	5 429	5 347	5 556	12,3	1,4	1,4
UF Viçosa	4 848	5 351	5 006	5 314	9,6	1,4	1,4
Univ. do Rio de Janeiro	3 912	4 978	4 129	4 917	25,7	1,1	1,3
UF Rural do Rio de Janeiro	4 867	4 673	4 766	4 875	0,2	1,4	1,2
UF São Carlos	4 061	4 364	4 641	4 863	19,8	1,2	1,2
Fund. Univ. do Rio Grande	4 269	4 447	4 465	4 758	11,5	1,2	1,2
UF Rondônia	3 596	3 944	4 256	4 481	24,6	1,0	1,1
UF Acre	2 900	2 900	3 669	3 514	21,2	0,8	0,9
UF Roraima	1 517	2 594	2 897	3 347	120,6	0,4	0,9
UF Ouro Preto	2 210	2 358	2 459	2 641	19,5	0,6	0,7
UF Amapá	2 126	2 137	1 836	2 195	3,3	0,6	0,6
UF Lavras	1 688	1 736	1 771	1 797	6,5	0,5	0,5
UF São Paulo	1 233	1 243	1 281	1 283	4,1	0,4	0,3
Total – IFES	353 235	373 880	382 869	392 873	11,2		
Unicamp	9 023	9 080	8 972	9 348	3,6		

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Os dados da tabela A15 referem-se ao número de alunos diplomados em cursos de graduação nas universidades federais e na Unicamp no período 1995-97. Em 1995, a Unicamp ocupou a 15ª posição no *ranking* e em 1997 estava na 16ª colocação. As universidades federais, em média, apresentaram um crescimento superior ao da Unicamp no período em análise (11,2% e 6,8%, respectivamente).

A tabela A16 contém os números relativos ao contingente de alunos matriculados em cursos de mestrado nas universidades federais e na Unicamp em 1995 e em 1997. Em ambos os anos a Unicamp ocupou a primeira colocação no *ranking* das universidades pesquisadas. O contraste com a posição da Unicamp no *ranking* de alunos matriculados em cursos de graduação é bastante forte. As universidades federais apresentaram um crescimento de 10,3% no indicador em questão entre 1995 e 1997 enquanto na Unicamp o crescimento foi de 1,3%.

A tabela A17 revela o número de alunos matriculados em cursos de doutorado nas universidades federais e na Unicamp em 1995 e em 1997. A Unicamp ocupou a primeira colocação no *ranking* desse indicador em ambos os anos. Em 1997, o número de doutorandos na Unicamp correspondia a 38,6% do contingente das universidades federais tomadas em seu conjunto. Entre 1995 e 1997, as universidades federais ampliaram em 33,5%, em média, o número de alunos matriculados em cursos de doutorado enquanto na Unicamp a variação foi de 18,9%.

A tabela A18 contém o número de alunos titulados em cursos de mestrado na Unicamp e nas universidades federais em 1995 e em 1997. Em ambos os anos a liderança no *ranking* coube à UFRJ, seguida pela Unicamp. As universidades federais aumentaram em 30,6% o contingente de estudantes titulados em cursos de mestrado entre 1995 e 1997, enquanto na Unicamp a variação foi de 18,0%.

Tabela A15: Alunos Diplomados em Cursos de Graduação nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1995	1996	1997	97/95 (%)	Média
UF de Minas Gerais	3 068	3 320	3 246	5,8	3 211
UF do Rio de Janeiro	2 549	3 083	3 703	45,3	3 112
UF do Pará	2 616	2 554	2 164	-17,3	2 445
UF da Paraíba	2 275	2 317	2 398	5,4	2 330
UF do Paraná	2 019	2 343	2 423	20,0	2 262
UF da Bahia	1 948	2 105	2 255	15,8	2 103
UF do Rio Grande do Sul	1 778	1 990	2 203	23,9	1 990
UF de Santa Catarina	1 889	1 797	1 980	4,8	1 889
UF Fluminense	1 725	1 729	1 866	8,2	1 773
UF de Goiás	1 669	1 689	1 692	1,4	1 683
Fundação Univ. de Brasília	1 375	1 722	1 648	19,9	1 582
UF de Pernambuco	1 732	1 497	1 455	-16,0	1 561
UF do Rio Grande do Norte	1 370	1 626	1 530	11,7	1 509
UF do Ceará	1 434	1 399	1 344	-6,3	1 392
Fund. UF de Uberlândia	1 075	1 208	1 726	60,6	1 336
UF de Santa Maria	1 276	1 381	1 247	-2,3	1 301
Fund. Univ. do Amazonas	1 109	1 186	1 448	30,6	1 248
UF do Espírito Santo	1 010	1 387	1 321	30,8	1 239
Fund. UF de Mato Grosso	1 294	1 224	1 135	-12,3	1 218
UF de Juiz de Fora	1 087	1 229	1 281	17,9	1 199
Fund. Univ. do Maranhão	996	1 132	1 146	15,1	1 091
Fund. UF de Mato Grosso do Sul	953	1 124	1 049	10,1	1 042
UF de Alagoas	857	882	1 173	36,9	971
Fund. UF do Piauí	918	992	936	2,0	949
Fund. UF de Viçosa	687	749	809	17,8	748
Fund. UF de Pelotas	755	746	668	-11,5	723
UF Rural do Rio de Janeiro	485	604	710	46,4	600
Fund. UF de São Carlos	538	590	665	23,6	598
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	653	552	548	-16,1	584
Fund. UF de Sergipe	572	510	569	-0,5	550
Fund. Univ. do Rio Grande	498	526	541	8,6	522
Fund. UF do Acre	463	396	509	9,9	456
Fund. UF de Rondônia	413	474	351	-15,0	413
UF Rural de Pernambuco	393	329	402	2,3	375
Fund. UF de Ouro Preto	247	326	324	31,2	299
UF de Lavras	232	242	265	14,2	246
UF de São Paulo	185	209	290	56,8	228
Fund. UF do Amapá	219	215	189	-13,7	208
UF de Roraima	131	209	268	104,6	203
Total – IFES	44 493	47 593	49 477	11,2	47 188
Unicamp	1 310	1 376	1 399	6,8	1362

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A16: Alunos Matriculados em Cursos de Mestrado nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1995	1997	97/95 (%)	Total 97 (%)
UF do Rio de Janeiro	3 577	3 743	4,6	16,0
UF do Rio Grande do Sul	2 277	2 381	4,6	10,2
UF de Santa Catarina	1 790	2 322	29,7	9,9
UF de Minas Gerais	1 500	1 574	4,9	6,7
UF de Pernambuco	983	1 152	17,2	4,9
UF da Paraíba	1 014	1 078	6,3	4,6
UF Fluminense	840	1 070	27,4	4,6
Fundação Univ. de Brasília	997	1 035	3,8	4,4
UF do Paraná	750	905	20,7	3,9
UF do Ceará	813	869	6,9	3,7
UF de São Paulo	873	854	-2,2	3,7
UF da Bahia	763	758	-0,7	3,2
Fund. UF de Viçosa	608	650	6,9	2,8
Fund. UF de São Carlos	541	585	8,1	2,5
UF de Santa Maria	463	496	7,1	2,1
UF do Pará	482	479	-0,6	2,1
UF de Goiás	285	376	31,9	1,6
UF do Rio Grande do Norte	387	356	-8,0	1,5
UF de Lavras	304	349	14,8	1,5
Fund. UF de Uberlândia	258	295	14,3	1,3
UF Rural do Rio de Janeiro	247	269	8,9	1,2
UF do Espírito Santo	196	264	34,7	1,1
Fund. UF de Pelotas	194	241	24,2	1,0
Fund. UF de Mato Grosso	172	186	8,1	0,8
UF Rural de Pernambuco	171	155	-9,4	0,7
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	129	145	12,4	0,6
UF de Alagoas	73	139	90,4	0,6
UF de Juiz de Fora	144	113	-21,5	0,5
Fund. Univ. do Amazonas	62	112	80,7	0,5
Fund. UF de Mato Grosso do Sul	72	106	47,2	0,5
Fund. Univ. do Rio Grande	51	102	100,0	0,4
Fund. UF de Ouro Preto	50	90	80,0	0,4
Fund. Univ. do Maranhão	56	88	57,1	0,4
Fund. UF de Sergipe	52	53	1,9	0,2
Fund. UF do Piauí	54	26	-51,9	0,1
Fund. UF de Rondônia	-	-	-	-
Fund. UF do Acre	-	-	-	-
UF de Roraima	-	-	-	-
Fund. UF do Amapá	-	-	-	-
Total – IFES	21 228	23 416	10,3	
Unicamp	3 830	3 879	1,3	

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A17: Alunos Matriculados em Cursos de Doutorado nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1995	1997	97/95 (%)	Total (97) (%)
UF do Rio de Janeiro	2 278	2 724	19,6	29,6
UF do Rio Grande do Sul	789	973	23,3	10,6
UF de Santa Catarina	530	823	55,3	8,9
UF de Minas Gerais	602	720	19,6	7,8
UF de São Paulo	460	698	51,7	7,6
Fund. UF de São Carlos	396	520	31,3	5,6
Fundação Univ. de Brasília	268	448	67,2	4,9
Fund. UF de Viçosa	312	443	42,0	4,8
UF do Paraná	208	277	33,2	3,0
UF de Pernambuco	189	274	45,0	3,0
UF Fluminense	181	212	17,1	2,3
UF do Ceará	128	185	44,5	2,0
UF da Bahia	106	184	73,6	2,0
UF de Lavras	83	153	84,3	1,7
UF Rural do Rio de Janeiro	105	138	31,4	1,5
UF da Paraíba	62	81	30,7	0,9
UF do Pará	59	72	22,0	0,8
Fund. UF de Uberlândia	28	66	135,7	0,7
UF do Rio Grande do Norte	34	59	73,5	0,6
Fund. UF de Pelotas	26	52	100,0	0,6
UF de Santa Maria	21	42	100,0	0,5
UF do Espírito Santo	13	22	69,2	0,2
UF Rural de Pernambuco	13	21	61,5	0,2
Fund. Univ. do Rio Grande	8	16	100,0	0,2
Fund. UF de Ouro Preto	3	13	333,3	0,1
Fund. UF do Amapá	-	-	-	-
Fund. Univ. do Maranhão	-	-	-	-
Fund. UF do Piauí	-	-	-	-
UF de Alagoas	-	-	-	-
Fund. UF de Sergipe	-	-	-	-
UF de Juiz de Fora	-	-	-	-
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	-	-	-	-
Fund. UF de M. Grosso do Sul	-	-	-	-
Fund. UF de Mato Grosso	-	-	-	-
UF de Goiás	-	-	-	-
Fund. UF de Rondônia	-	-	-	-
Fund. UF do Acre	-	-	-	-
Fund. Univ. do Amazonas	-	-	-	-
UF de Roraima	-	-	-	-
Total – IFES	6 902	9 216	33,5	
Unicamp	2 996	3 561	18,9	

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A18: Alunos Titulados em Cursos de Mestrado nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1995	1997	97/95 (%)	Total (97) (%)
UF do Rio de Janeiro	782	896	14,6	14,2
UF do Rio Grande do Sul	487	642	31,8	10,2
UF de Santa Catarina	340	498	46,5	7,9
UF de Minas Gerais	377	427	13,3	6,8
Fundação Univ. de Brasília	234	405	73,1	6,4
UF de Pernambuco	245	296	20,8	4,7
UF de São Paulo	249	288	15,7	4,6
UF da Paraíba	208	272	30,8	4,3
Fund. UF de Viçosa	193	267	38,3	4,2
UF do Ceará	148	249	68,2	4,0
UF Fluminense	204	241	18,1	3,8
UF da Bahia	169	215	27,2	3,4
UF do Paraná	195	209	7,2	3,3
UF de Santa Maria	123	181	47,2	2,9
Fund. UF de São Carlos	158	173	9,5	2,7
UF do Rio Grande do Norte	59	119	101,7	1,9
UF de Goiás	61	109	78,7	1,7
UF de Lavras	126	104	-17,5	1,7
UF do Pará	63	89	41,3	1,4
UF Rural do Rio de Janeiro	87	82	-5,8	1,3
Fund. UF de Pelotas	62	79	27,4	1,3
Fund. UF de Uberlândia	53	75	41,5	1,2
UF Rural de Pernambuco	43	61	41,9	1,0
UF do Espírito Santo	44	57	29,6	0,9
Fund. UF de Mato Grosso	29	53	82,8	0,8
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	21	42	100,0	0,7
Fund. UF de M. Grosso do Sul	13	35	169,2	0,6
Fund. Univ. do Rio Grande	8	24	200,0	0,4
UF de Juiz de Fora	15	23	53,3	0,4
Fund. UF de Sergipe	3	22	633,3	0,4
Fund. UF de Ouro Preto	7	20	185,7	0,3
Fund. Univ. do Maranhão	-	16	-	0,3
Fund. UF do Piauí	11	15	36,4	0,2
Fund. Univ. do Amazonas	10	14	40,0	0,2
UF de Alagoas	5	13	160,0	0,2
Fund. UF de Rondônia	-	-	-	-
Fund. UF do Acre	-	-	-	-
UF de Roraima	-	-	-	-
Fund. UF do Amapá	-	-	-	-
Total – IFES	4 832	6 311	30,6	
Unicamp	724	854	18,0	

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

A tabela A19 revela o número de alunos titulados em cursos de doutorado nas universidades federais e na Unicamp nos anos de 1995 e 1997. Em ambos os anos, a Unicamp ocupou a liderança no *ranking* entre as universidades pesquisadas. Em 1997, a Unicamp formou um contingente de doutores que corresponde a 32,8% do total formado pelo conjunto das universidades federais. As universidades federais aumentaram em 53,0% o número de estudantes diplomados em cursos de doutorado entre 1995 e 1997. Na Unicamp, a variação foi de 29,4% em igual período.

A tabela A20 contém o número de alunos matriculados em outros níveis de ensino nas universidades federais e na Unicamp no ano de 1997. A Unicamp era a instituição que apresentava naquele ano, ao lado da UFPA, o maior contingente de alunos matriculados em outros níveis de ensino. Esses serviços são muitas vezes negligenciados nos estudos sobre as universidades públicas em geral.

Da tabela A21 constam os dados relativos à quantidade de trabalhos publicados no país pelos docentes das universidades federais e da Unicamp nos anos de 1996 e 1997 bem como a média do indicador nestes anos. A publicação de trabalhos em periódicos nacionais e internacionais é utilizada freqüentemente com o objetivo de avaliar a produção no campo da pesquisa das universidades. Tomando-se a média como referência, a Unicamp ocupa a quarta colocação no *ranking*. Os docentes da Unicamp publicaram no país um número de trabalhos que corresponde a 7,8% do total de trabalhos publicados no Brasil pelos docentes do conjunto das universidades federais.

Tabela A19: Alunos Titulados em Cursos de Doutorado nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1995	1997	97/95 (%)	Total (97) (%)
UF do Rio de Janeiro	257	367	42,8	29,1
UF de São Paulo	100	166	66,0	13,2
UF do Rio Grande do Sul	97	119	22,7	9,4
UF de Minas Gerais	77	113	46,8	9,0
Fund. UF de São Carlos	56	85	51,8	6,7
UF de Santa Catarina	55	73	32,7	5,8
Fund. UF de Viçosa	36	69	91,7	5,5
Fundação Univ. de Brasília	26	43	65,4	3,4
UF de Pernambuco	11	38	245,5	3,0
UF do Paraná	33	33	-	2,6
UF Fluminense	20	28	40,0	2,2
UF da Bahia	7	27	285,7	2,1
UF de Lavras	14	24	71,4	1,9
UF do Ceará	3	19	533,3	1,5
UF Rural do Rio de Janeiro	12	17	41,7	1,4
UF do Pará	8	10	25,0	0,8
UF do Rio Grande do Norte	-	9	-	0,7
Fund. UF de Pelotas	2	7	250,0	0,6
UF da Paraíba	7	6	-14,3	0,5
UF Rural de Pernambuco	1	4	300,0	0,3
UF do Espírito Santo	-	2	-	0,2
Fund. Univ. do Rio Grande	-	1	-	0,1
UF de Santa Maria	2	1	-50,0	0,1
Fund. UF de Rondônia	-	-	-	-
Fund. UF do Acre	-	-	-	-
Fund. Univ. do Amazonas	-	-	-	-
UF de Roraima	-	-	-	-
Fund. UF do Amapá	-	-	-	-
Fund. Univ. do Maranhão	-	-	-	-
Fund. UF do Piauí	-	-	-	-
UF de Alagoas	-	-	-	-
Fund. UF de Sergipe	-	-	-	-
UF de Juiz de Fora	-	-	-	-
Fund. UF de Ouro Preto	-	-	-	-
Fund. UF de Uberlândia	-	-	-	-
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	-	-	-	-
Fund. UF de Mato Grosso do Sul	-	-	-	-
Fund. UF de Mato Grosso	-	-	-	-
UF de Goiás	-	-	-	-
Total – IFES	824	1.261	53,0	
Unicamp	320	414	29,4	

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A20: Alunos Matriculados em Outros Níveis de Ensino nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	Pré Escola	Ensino Fund.	Ensino Médio	Total
UF do Pará	241	1 668	788	2 697
UF de Juiz de Fora	-	781	1 611	2 392
Fund. Univ. do Maranhão	100	1 181	705	1 986
UF do Rio Grande do Sul	-	363	1 319	1 682
Fund. UF de Uberlândia	196	756	233	1 185
UF de Santa Catarina	278	619	258	1 155
UF de Santa Maria	-	-	881	881
UF de Roraima	76	580	181	837
UF do Paraná	-	-	782	782
UF de Minas Gerais	-	760	-	760
UF do Rio de Janeiro	-	469	262	731
UF de Goiás	40	493	167	700
Fund. Univ. do Rio Grande	-	-	677	677
Fund. UF de Pelotas	-	-	661	661
UF Rural de Pernambuco	-	-	488	488
UF de Pernambuco	-	277	188	465
UF do Espírito Santo	48	401	-	449
UF da Paraíba	55	-	385	440
UF Rural do Rio de Janeiro	-	-	440	440
Fund. UF de Viçosa	-	-	430	430
Fund. UF do Acre	54	269	102	425
Fund. UF de Sergipe	-	263	137	400
UF Fluminense	-	-	376	376
Fund. UF de Rondônia	-	-	-	-
Fund. Univ. do Amazonas	-	-	-	-
Fund. UF do Amapá	-	-	-	-
UF de Alagoas	-	-	-	-
UF da Bahia	-	-	-	-
UF do Ceará	-	-	-	-
Fund. UF do Piauí	-	-	-	-
UF do Rio Grande do Norte	-	-	-	-
UF de Lavras	-	-	-	-
Fund. UF de Ouro Preto	-	-	-	-
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	-	-	-	-
Fund. UF de São Carlos	-	-	-	-
UF de São Paulo	-	-	-	-
Fund. Univ. de Brasília	-	-	-	-
Fund. UF de Mato Grosso do Sul	-	-	-	-
Fund. UF de Mato Grosso	-	-	-	-
Total – IFES	1 088	8 880	11 071	21 039
Unicamp	-	-	2 697	2 697

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A21: Trabalhos Científicos Publicados no País por Universidade Federal e pela Unicamp

Universidades	1996	1997	Média
UF do Rio de Janeiro	2 387	2 566	2 476,5
UF de São Paulo	2 043	2 858	2 450,5
UF do Rio Grande do Sul	2 197	2 446	2 321,5
UF de Minas Gerais	1 316	1 847	1 581,5
UF de Pernambuco	1 279	1 516	1 397,5
UF do Paraná	1 277	1 392	1 334,5
Fund Univ. de Brasília	985	1 169	1 077,0
UF Fluminense	1 014	1 062	1 038,0
UF de Santa Catarina	841	1 132	986,5
UF da Bahia	704	936	820,0
UF do Ceará	680	743	711,5
Fund UF de Viçosa	561	686	623,5
UF da Paraíba	550	610	580,0
UF de Lavras	622	536	579,0
UF de Santa Maria	264	550	407,0
Fund UF de São Carlos	369	389	379,0
Fund UF de Pelotas	246	338	292,0
UF do Pará	276	303	289,5
UF de Goiás	262	313	287,5
UF Rural de Pernambuco	169	336	252,5
UF Rural do Rio de Janeiro	225	275	250,0
Fund UF de Uberlândia	199	297	248,0
UF do Rio Grande do Norte	230	248	239,0
Fund Univ. do Rio de Janeiro	189	142	165,5
Fund Univ. do Rio Grande	191	136	163,5
UF do Espírito Santo	129	122	125,5
Fund UF de Mato Grosso	86	161	123,5
UF de Juiz de Fora	100	83	91,5
Fund UF de M. Grosso do Sul	26	79	52,5
UF de Alagoas	46	48	47,0
Fund Univ. do Maranhão	17	61	39,0
Fund UF de Sergipe	35	29	32,0
Fund Univ. do Amazonas	35	27	31,0
Fund UF de Ouro Preto	6	38	22,0
Fund UF do Piauí	13	16	14,5
Total – IFES	19 569	23 490	21 529,5
Unicamp	1 945	1 395	1 670

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

A tabela A22 apresenta o número de trabalhos científicos publicados no exterior por docentes das universidades federais e da Unicamp nos anos de 1996 e 1997 bem como a média do indicador nos dois anos. Tomando-se a média dos anos como referência, a Unicamp ocupa a primeira posição no *ranking* das universidades pesquisadas. Os docentes da Unicamp publicaram no exterior um conjunto de trabalhos equivalente a 23,6% do total de trabalhos publicados no exterior pelos docentes do conjunto das universidades federais. Nota-se que a Unicamp tem uma participação relativa bem maior entre os trabalhos publicados no exterior do que entre os trabalhos publicados no Brasil, mostrando uma melhor inserção nas publicações internacionais.

Na tabela A23, tem-se o total de trabalhos científicos publicados por docentes das universidades federais e da Unicamp nos anos de 1996 e 1997, bem como a média do indicador nos dois anos. Tomando-se a média do indicador como referência, a Unicamp ocupa a segunda colocação no *ranking* das universidades pesquisadas, atrás apenas da UFRJ.

Na tabela A24 é apresentado o Gasto Médio por Aluno de Graduação nas Universidades Federais e na Unicamp no período 1995-98. Esse indicador foi construído mediante a divisão do gasto total das universidades pelo respectivo número de alunos matriculados em cursos de graduação. Conforme argumentado no capítulo III, esse indicador é passível de uma série de críticas por não incorporar as especificidades das instituições. Apesar das inconsistências, esse indicador é utilizado com frequência, muitas vezes com o objetivo de ilustrar a ineficiência das universidades públicas (Corbucci, 2000). Tomando-se a média dos anos como referência, a Unicamp ocupa a segunda colocação no *ranking* atrás apenas da Unifesp. Enquanto na Unicamp prevaleceu a tendência de crescimento do indicador no período em análise (+30,1%), nas universidades federais, em média, a tendência foi de pequeno declínio (-3,2%).

Tabela A22: Trabalhos Científicos Publicados no Exterior por Universidade Federal e pela Unicamp

Universidades	1996	1997	Média
UF do Rio de Janeiro	1 454	1 577	1 515,5
UF do Rio Grande do Sul	883	1.180	1 031,5
UF de São Paulo	806	1.040	923,0
UF de Minas Gerais	592	737	664,5
Fund. Univ. de Brasília	440	505	472,5
UF de Santa Catarina	420	470	445,0
UF de Pernambuco	399	484	441,5
Fund. UF de São Carlos	373	390	381,5
UF do Paraná	304	446	375,0
UF Fluminense	299	353	326,0
UF do Ceará	205	271	238,0
UF da Bahia	196	250	223,0
Fund. UF de Viçosa	153	203	178,0
UF da Paraíba	197	153	175,0
UF do Pará	153	145	149,0
UF Rural do Rio de Janeiro	91	120	105,5
UF de Santa Maria	85	102	93,5
UF de Lavras	88	79	83,5
UF de Goiás	56	100	78,0
Fund. UF de Uberlândia	66	87	76,5
Fund. UF de Pelotas	74	78	76,0
UF do Rio Grande do Norte	60	90	75,0
Fund. Univ. do Rio Grande	58	91	74,5
UF do Espírito Santo	47	95	71,0
UF Rural de Pernambuco	27	43	35,0
UF de Alagoas	39	24	31,5
Fund. UF de Mato Grosso	18	41	29,5
Fund. UF de M. Grosso do Sul	4	27	15,5
Fund. UF de Ouro Preto	11	18	14,5
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	13	12	12,5
Fund. Univ. do Amazonas	14	11	12,5
Fund. Univ. do Maranhão	12	11	11,5
UF de Juiz de Fora	17	4	10,5
Fund. UF de Sergipe	4	4	4,0
Fund. UF do Piauí	1	-	0,5
Total – IFES	7 659	9 241	8 450,0
Unicamp	2 040	1 955	1 997,5

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A23: Total de Trabalhos Científicos publicados por Universidade Federal e pela Unicamp

Universidades	1996	1997	Média
UF do Rio de Janeiro	3 841	4 143	3 992,0
UF de São Paulo	2 849	3 898	3 373,5
UF do Rio Grande do Sul	3 080	3 626	3 353,0
UF de Minas Gerais	1 908	2 584	2 246,0
UF de Pernambuco	1 678	2 000	1 839,0
UF do Paraná	1 581	1 838	1 709,5
Fund. Univ. de Brasília	1 425	1 674	1 549,5
UF de Santa Catarina	1 261	1 602	1 431,5
UF Fluminense	1 313	1 415	1 364,0
UF da Bahia	900	1 186	1 043,0
UF do Ceará	885	1 014	949,5
Fund. UF de Viçosa	714	889	801,5
Fund. UF de São Carlos	742	779	760,5
UF da Paraíba	747	763	755,0
UF de Lavras	710	615	662,5
UF de Santa Maria	349	652	500,5
UF do Pará	429	448	438,5
Fund. UF de Pelotas	320	416	368,0
UF de Goiás	318	413	365,5
UF Rural do Rio de Janeiro	316	395	355,5
Fund. UF de Uberlândia	265	384	324,5
UF do Rio Grande do Norte	290	338	314,0
UF Rural de Pernambuco	196	379	287,5
Fund. Univ. do Rio Grande	249	227	238,0
UF do Espírito Santo	176	217	196,5
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	202	154	178,0
Fund. UF de Mato Grosso	104	202	153,0
UF de Juiz de Fora	117	87	102,0
UF de Alagoas	85	72	78,5
Fund. UF de M. Grosso do Sul	30	106	68,0
Fund. Univ. do Maranhão	29	72	50,5
Fund. Univ. do Amazonas	49	38	43,5
Fund. UF de Ouro Preto	17	56	36,5
Fund. UF de Sergipe	39	33	36,0
Fund. UF do Piauí	14	16	15,0
Total – IFES	27 228	32 731	29 979,5
Unicamp	3 985	3 350	3 667,5

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A24: Gasto Médio por Aluno de Graduação nas Universidades Federais e na Unicamp (Em R\$)

Universidades	1995	1996	1997	1998	Gasto Médio
UF São Paulo	138 676,97	154 330,93	137 297,97	131 430,35	140 342,44
Fund. UF Viçosa	29 780,85	22 290,23	20 122,02	19 713,72	22 863,79
UF Rio Grande do Norte	18 004,21	18 600,68	30 012,10	24 048,79	22 834,06
UF Rio de Janeiro	24 596,37	19 380,52	21 023,67	21 505,91	21 476,37
UF Minas Gerais	19 452,09	18 421,29	20 096,32	18 782,38	19 173,06
UF Santa Maria	23 715,26	16 821,95	18 330,18	17 191,34	18 997,11
UF Paraná	17 925,58	16 248,19	16 370,63	19 874,77	17 573,09
UF Ceará	16 301,17	17 921,51	18 218,01	16 583,97	17 241,55
Fund. Univ. Brasília	15 055,91	15 374,62	16 397,89	18 729,64	16 453,55
UF Paraíba	16 355,22	16 444,13	15 808,04	15 972,17	16 138,47
UF de Lavras	16 181,28	15 145,01	15 622,89	16 768,77	15 933,55
UF Rio Grande do Sul	16 070,57	15 124,96	14 856,17	15 366,83	15 344,58
Fund. UF Ouro Preto	14 591,11	15 317,02	15 701,18	14 211,71	14 946,86
UF Fluminense	16 939,39	16 875,37	12 783,81	14 190,15	14 946,59
Fund. Univ. Rio Grande	15 101,70	15 339,95	14 590,55	14 709,27	14 929,45
UF Rural Rio de Janeiro	13 560,74	14 865,78	15 616,70	15 393,20	14 855,27
Fund. UF Pelotas	13 967,92	13 508,69	13 927,36	13 274,02	13 653,75
UF Santa Catarina	13 904,09	13 555,16	12 079,10	15 488,87	13 648,90
UF Alagoas	14 143,30	13 034,42	15 600,90	11 706,77	13 561,13
Fund. UF Uberlândia	13 911,26	14 383,54	13 510,99	12 502,27	13 530,98
Fund. Univ. Maranhão	13 659,81	12 269,55	16 233,31	11 771,83	13 484,67
UF Goiás	12 406,75	13 097,21	14 031,40	13 820,57	13 355,39
Fund. UF do M. Grosso do Sul	12 698,93	12 877,16	14 921,61	12 287,20	13 192,20
Fund. Univ. Rio de Janeiro	13 007,91	10 880,43	14 417,45	13 397,59	12 848,76
UF Pernambuco	12 665,03	12 627,58	12 685,91	12 561,54	12 634,42
UF Bahia	11 373,75	12 666,02	12 404,65	12 923,39	12 348,83
Fund. UF S Carlos	13 593,05	12 058,26	11 401,03	11 565,41	12 102,09
Fund. UF Acre	13 593,58	12 308,80	11 895,23	10 091,78	11 878,84
UF Juiz de Fora	10 706,11	11 303,20	11 666,92	11 545,11	11 315,59
UF Espírito Santo	11 711,62	10 827,60	10 866,01	11 215,39	11 148,87
Fund. UF Mato Grosso	10 692,00	10 832,32	10 872,84	10 877,43	10 820,52
UF Rural Pernambuco	10 537,85	10 384,60	10 618,56	10 388,25	10 479,97
Fund. UF Piauí	9 127,78	10 925,49	9 044,29	10 962,89	10 031,37
UF Pará	10 075,52	8 416,99	9 059,02	8 801,28	9 093,45
Fund. Univ. Amazonas	11 092,16	7 169,91	9 624,93	8 451,06	8 820,93
Fund. UF Sergipe	8 467,03	9 186,66	8 776,34	8 662,70	8 773,43
Fund. UF Rondônia	5 112,74	4 499,79	4 724,00	6 258,54	5 178,01
UF Roraima	6 912,91	5 078,00	4 561,62	4 033,08	4 864,60
Fund. UF Amapá	2 469,28	2 403,63	3 170,68	2 936,72	2 731,34
Gasto médio	15 330,49	14 449,73	14 990,34	14 846,04	14 898,07
Unicamp	33 158	38 078	43 581	43 148	39 491,25

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Na tabela A25 é apresentado o Gasto Operacional por Aluno de Graduação nas Universidades Federais e na Unicamp no período 1995-98. O Gasto Operacional é obtido excluindo-se do Gasto Total as despesas relativas ao pagamento de inativos, pensionistas e sentenças judiciais. A Unicamp ocupa a segunda colocação no *ranking* das instituições pesquisadas, tomando-se como referência a média do quadriênio. Enquanto na Unicamp prevaleceu a tendência de crescimento do indicador, nas universidades federais, em média, o indicador apresentou uma pequena redução. Interessante notar que a diferença entre a Unicamp e a média das universidades federais é significativamente maior neste indicador no que no anterior. Isso é resultado do maior comprometimento de recursos das universidades federais com o pagamento de inativos e precatórios comparativamente à Unicamp.

Na tabela A26 é apresentado o Gasto Operacional Ponderado por Aluno nas Universidades Federais e na Unicamp no ano de 1997. Esse indicador foi construído a partir de critérios de ponderação propostos por Bowen (Corbucci, 2000). De acordo com esses critérios, atribui-se os seguintes pesos: 0,5 para os estudantes matriculados até o nível médio; 1 para os alunos matriculados em cursos de graduação; 2 para os alunos matriculados em cursos de pós-graduação. No *ranking* do presente indicador, a Unicamp ocupa a segunda colocação. Deve-se destacar, todavia, que a diferença entre os números da Unicamp e a média das universidades federais sofre uma considerável redução quando comparado ao indicador da tabela A25 (de 233,8% para 63,3%). Isso é resultado da maior presença na Unicamp de alunos matriculados em cursos de pós-graduação. O contraste entre os indicadores ilustra as dificuldades relativas ao uso de indicadores que não incorporem as especificidades das instituições.

Tabela A25: Gasto Operacional por Aluno de Graduação nas Universidades Federais e na Unicamp (Em R\$)

Universidades	1995	1996	1997	1998	Gasto Médio
UF São Paulo	119 469,58	131 010,14	122 726,69	116 006,14	122 261,98
UF Rio de Janeiro	18 150,68	14 172,14	15 479,05	14 441,46	15 444,28
Fund. UF Viçosa	15 913,84	14 981,32	15 419,98	14 791,94	15 259,62
UF Minas Gerais	14 184,09	12 712,47	13 568,40	12 106,80	13 112,98
UF Rio Grande do Norte	13 886,88	13 833,36	12 536,07	11 798,85	12 955,49
Fund. Univ. Brasília	12 171,94	12 047,64	12 417,32	12 855,57	12 385,75
UF de Lavras	11 577,94	11 925,55	12 494,63	13 202,86	12 314,05
UF Paraná	12 946,85	11 478,57	10 118,99	14 078,79	12 104,90
Fund. UF Ouro Preto	12 584,78	12 442,07	12 092,87	10 979,66	11 986,39
UF Santa Maria	12 206,52	12 420,51	10 796,04	11 653,93	11 764,30
Fund. Univ. Rio Grande	12 413,93	12 079,29	11 412,76	10 940,07	11 690,87
UF Paraíba	12 403,14	12 557,58	10 989,17	10 724,53	11 643,15
Fund. UF Uberlândia	12 082,17	12 205,52	11 092,04	10 114,26	11 318,82
Fund. UF Mato Grosso Sul	11 296,03	11 158,13	11 968,90	10 372,34	11 179,67
UF Fluminense	13 009,91	12 344,03	8 782,23	9 929,16	10 774,59
UF Rural Rio de Janeiro	9 877,58	10 659,55	11 050,49	10 479,31	10 512,46
Fund. UF São Carlos	12 135,69	10 552,02	9 615,92	9 513,54	10 386,74
UF Santa Catarina	10 970,97	10 672,95	8 252,65	11 295,91	10 192,57
UF Ceará	11 234,03	10 944,82	10 104,00	8 775,08	10 172,85
Fund. Univ. Rio de Janeiro	10 641,98	8 694,24	10 887,91	10 235,35	10 046,54
Fund. UF Pelotas	10 222,32	9 720,70	9 659,45	9 008,94	9 624,68
Fund. UF Acre	12 283,22	10 355,18	8 158,28	8 172,92	9 574,35
UF Goiás	9 325,96	9 145,11	9 986,42	9 624,49	9 523,47
UF Rio Grande do Sul	10 283,40	9 239,66	8 299,16	9 427,22	9 299,70
UF Alagoas	10 918,51	9 518,63	8 382,65	8 065,16	9 122,55
Fund. UF Mato Grosso	9 007,86	9 156,98	8 085,70	8 016,41	8 563,46
UF Pernambuco	9 211,42	8 336,87	7 968,93	7 772,30	8 323,12
UF Espírito Santo	8 939,96	8 100,24	7 882,79	8 061,76	8 236,79
UF Bahia	7 700,35	8 489,40	7 769,60	8 068,65	8 005,91
UF Juiz de Fora	7 821,66	7 743,83	7 831,59	7 803,74	7 800,45
Fund. Univ. Maranhão	7 504,78	8 096,61	7 337,30	7 718,49	7 664,10
Fund. UF Piauí	7 621,11	7 560,26	6 953,66	6 633,71	7 178,13
Fund. Univ. Amazonas	9 052,52	5 904,34	7 441,34	6 240,01	6 949,95
UF Pará	7 985,79	6 358,78	6 306,53	6 120,81	6 703,21
UF Rural Pernambuco	6 634,94	6 697,96	6 306,19	5 899,19	6 376,33
Fund. UF Sergipe	6 622,64	6 989,56	5 882,54	5 485,87	6 222,13
UF Roraima	6 832,06	5 020,84	4 474,81	3 941,75	4 784,63
Fund. UF Rondônia	4 861,23	4 355,95	3 204,95	3 261,11	3 865,22
Fund. UF Amapá	2 469,28	2 403,63	3 164,44	2 905,09	2 721,59
Gasto médio	11 348,03	10 609,26	10 064,72	10 063,76	10 501,57
Unicamp	30 579	33 984	38 535	37 128	35 056,5

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A26: Gasto Operacional Ponderado por Aluno nas Universidades Federais e na Unicamp (Em R\$)

Universidades	1997
UF de São Paulo	35 852,43
Fund. UF de M. Grosso do Sul	11 662,22
UF do Rio Grande do Norte	11 618,52
Fund. UF de Ouro Preto	11 158,11
UF de Minas Gerais	10 539,65
Fund. UF de Viçosa	10 421,55
Fund. Univ. de Brasília	10 268,06
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	10 173,38
UF do Rio de Janeiro	10 164,31
Fund. Univ. do Rio Grande	10 111,71
Fund. UF de Uberlândia	9 763,21
UF da Paraíba	9 639,85
UF de Santa Maria	9 375,77
UF Rural do Rio de Janeiro	9 080,45
UF de Goiás	9 002,25
UF do Paraná	8 690,61
UF do Ceará	8 563,48
Fund. UF de Pelotas	8 349,95
UF de Alagoas	8 086,54
UF de Lavras	7 974,05
UF Fluminense	7 809,61
Fund. UF de Mato Grosso	7 806,94
Fund. UF do Acre	7 711,64
UF do Espírito Santo	7 309,79
Fund. Univ. do Amazonas	7 262,38
UF da Bahia	7 000,80
Fund. UF do Piauí	6 909,98
UF de Pernambuco	6 632,95
UF de Juiz de Fora	6 577,19
Fund. UF de São Carlos	6 514,01
Fund. Univ. do Maranhão	6 504,15
UF de Santa Catarina	6 008,22
UF do Rio Grande do Sul	5 752,19
UF Rural de Pernambuco	5 673,77
UF do Pará	5 624,57
Fund. UF de Sergipe	5 613,95
UF de Roraima	3 909,98
Fund. UF de Rondônia	3 204,95
Fund. UF do Amapá	3 164,44
Total – IFES	8 401,72
Unicamp	13 719

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Na tabela A27 é apresentado o Gasto por Servidor Ponderado pelo Regime de Trabalho nas universidades federais e na Unicamp no ano de 1997. A ponderação é feita ajustando-se as diferentes jornadas de trabalho. Por exemplo, um servidor que possui jornada de trabalho de vinte horas equivale a 0,5 servidor que possui jornada de trabalho de 40 horas. A unidade de referência é a jornada de trabalho de quarenta horas. O denominador do indicador consiste no Gasto Operacional com Pessoal (tabela A4). Esse indicador também é extremamente problemático pois não incorpora as peculiaridades das diferentes instituições. Entre as instituições pesquisadas, a Unicamp ocupa a sétima posição no *ranking* com um gasto por servidor 15,9% superior à média das universidades federais.

Na tabela A28 é apresentado o indicador que consiste na razão entre o número de Alunos Ponderados pelo nível de ensino – de acordo com o método de Bowen – e o total de docentes em exercício nas respectivas instituições. Os dados correspondem ao ano de 1997. A Unicamp ocupa a segunda colocação no *ranking* das universidades pesquisadas ao lado da UFPE. A UFAP ocupa a liderança no ranking. Deve-se destacar que o indicador da Unicamp é 37,9% superior ao da média das universidades federais.

Na tabela A29, tem-se a proporção entre o número de alunos ponderados pelo nível de ensino e o contingente de servidores não-docentes das universidades federais e da Unicamp no ano de 1997. A Unicamp ocupa a antepenúltima colocação no *ranking* das universidades pesquisadas. Certamente o porte do Hospital das Clínicas da Unicamp explica esse desempenho tão desfavorável.

Tabela A27: Gasto por Servidor Ponderado pelo Regime de Trabalho nas Universidades Federais e na Unicamp (Em R\$)

Universidades	1997
Fund. UF de Mato Grosso do Sul	42 341,22
UF de São Paulo	36 946,71
Fund. Univ. do Rio Grande	28 293,72
Fund. Univ. de Brasília	28 103,54
Fund. Univ. do Maranhão	26 933,59
UF do Rio de Janeiro	26 693,52
Fund. UF do Acre	24 759,09
UF de Lavras	24 331,09
Fund. UF de São Carlos	24 329,92
UF de Alagoas	24 280,29
Fund. UF do Piauí	24 230,38
UF Rural do Rio de Janeiro	23 967,90
UF de Santa Catarina	23 939,75
Fund. UF de Rondônia	23 615,08
UF do Pará	23 285,46
Fund. UF de Mato Grosso	23 081,21
UF de Minas Gerais	22 557,95
UF do Rio Grande do Sul	21 966,84
UF de Roraima	21 898,13
Fund. UF de Pelotas	21 735,99
UF Rural de Pernambuco	21 536,42
UF de Goiás	21 518,09
Fund. UF de Ouro Preto	21 496,78
UF Fluminense	21 459,63
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	21 384,96
Fund. UF de Uberlândia	21 321,00
UF do Paraná	21 181,92
UF da Bahia	21 159,00
UF de Santa Maria	21 094,21
Fund. Univ. do Amazonas	20 880,13
Fund. UF de Sergipe	20 622,42
UF da Paraíba	20 230,56
UF do Rio Grande do Norte	20 105,64
UF do Ceará	19 840,15
UF de Juiz de Fora	19 770,46
UF de Pernambuco	18 735,24
UF do Espírito Santo	17 818,08
Fund. UF do Amapá	17 667,02
Fund. UF de Viçosa	16 866,84
Total – IFES	22 781,29
Unicamp	26 392

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A28: Alunos Ponderados pelo Nível de Ensino por Docentes em Exercício nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	Alunos/Doc. Exerc
Fund. UF do Amapá	16,5
UF Rural de Pernambuco	13,1
Fund. UF de Rondônia	12,7
Fund. Univ. de Brasília	11,7
Fund. UF de Sergipe	11,7
UF do Rio de Janeiro	11,4
UF de Santa Catarina	11,4
Fund. Univ. do Maranhão	11,1
UF do Paraná	11,0
UF Fluminense	10,2
Fund. UF de São Carlos	10,2
UF do Rio Grande do Sul	10,1
Fund. Univ. do Amazonas	10,0
UF de Pernambuco	9,9
Fund. UF de Mato Grosso do Sul	9,8
Fund. UF de Viçosa	9,8
UF do Pará	9,6
UF de Lavras	9,5
UF de Santa Maria	9,5
Fund. UF do Acre	9,5
Fund. UF de Uberlândia	9,4
UF do Ceará	9,3
UF de Goiás	9,3
UF do Espírito Santo	9,3
UF da Bahia	9,2
UF Rural do Rio de Janeiro	9,2
UF de Roraima	9,1
Fund. UF do Piauí	8,9
Fund. UF de Mato Grosso	8,8
UF de Juiz de Fora	8,7
UF de Minas Gerais	8,3
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	7,9
UF de Alagoas	7,9
Fund. UF de Pelotas	7,7
Fund. UF de Ouro Preto	7,7
Fund. Univ. do Rio Grande	7,4
UF de São Paulo	7,1
UF da Paraíba	7,1
UF do Rio Grande do Norte	6,3
Total – IFES	9,5
Unicamp	13,1

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A29: Alunos Ponderados pelo Nível de Ensino por Servidor Técnico-Administrativo nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1997
Fund. UF de Rondônia	24,5
UF de Roraima	24,4
Fund. UF do Amapá	17,2
UF do Pará	9,4
Fund. UF de São Carlos	8,2
UF de Santa Catarina	7,8
Fund. Univ. do Maranhão	7,8
UF de Juiz de Fora	7,6
UF do Rio Grande do Sul	7,6
Fundação Univ. de Brasília	7,5
Fund. UF de Sergipe	7,1
Fund. UF do Piauí	6,8
UF de Lavras	6,8
UF Rural de Pernambuco	6,6
Fund. UF de Mato Grosso	6,5
Fund. UF do Acre	5,9
Fund. Univ. do Amazonas	5,9
UF de Alagoas	5,6
UF do Paraná	5,6
Fund. Univ. do Rio Grande	5,5
UF de Pernambuco	5,4
UF de Goiás	5,3
UF da Bahia	5,3
UF Fluminense	5,2
Fund. UF de Pelotas	5,1
UF de Minas Gerais	4,9
UF do Espírito Santo	4,8
UF Rural do Rio de Janeiro	4,6
UF de Santa Maria	4,3
Fund. UF de Mato Grosso do Sul	4,2
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	4,1
UF do Ceará	4,1
UF do Rio de Janeiro	3,9
UF da Paraíba	3,7
Fund. UF de Ouro Preto	3,5
Fund. UF de Uberlândia	3,2
UF do Rio Grande do Norte	3,1
Fund. UF de Viçosa	2,5
UF de São Paulo	1,3
Total – IFES	5,1
Unicamp	3,0

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Na tabela A30, tem-se um indicador da evasão nos cursos de graduação das universidades federais e da Unicamp no triênio 1995-97. Esse indicador consiste na proporção entre o número de concluintes na graduação e o contingente de alunos matriculados em cursos de graduação. Tomando-se a média do triênio como referência, a Unicamp ocupa a quinta colocação no *ranking* das instituições pesquisadas. Deve-se destacar que esse indicador apresenta problemas. A título de ilustração apenas, o indicador não leva em consideração a duração média dos cursos das instituições, o que pode levar a conclusões equivocadas.

Na tabela A31 são apresentados dois indicadores relativos ao ano de 1997. O primeiro consiste na relação entre o número de alunos matriculados em cursos de pós-graduação e o total de docentes em exercício das respectivas instituições. No segundo indicador, coloca-se no numerador o número de alunos titulados em cursos de pós-graduação, mantendo-se o denominador. Tomando-se como referência o indicador que faz uso do contingente de alunos matriculados na pós-graduação, pode-se perceber que a Unicamp apresenta um desempenho bastante similar ao da média das universidades federais. Se, todavia, a base de comparação for o indicador relativo ao número de alunos titulados na pós-graduação, o desempenho da Unicamp é cerca de 20% inferior ao desempenho médio das universidades federais.

Na tabela A32 é apresentado um indicador que consiste na proporção entre o número de trabalhos publicados pelas universidades federais e pela Unicamp e os respectivos contingentes de docentes em exercício no ano de 1997. A Unicamp ocupa a terceira colocação no *ranking* das instituições pesquisadas, perdendo apenas para a Unifesp e a UF de Lavras. O indicador da Unicamp é 148,6% superior ao da média das universidades federais.

Tabela A30: Concluintes de Graduação em Relação à Matrícula Total na Graduação nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1995	1996	1997	Média
UF de Minas Gerais	0,185	0,186	0,188	0,186
UF de São Paulo	0,150	0,168	0,226	0,182
UF de Goiás	0,172	0,167	0,168	0,169
UF de Juiz de Fora	0,153	0,170	0,172	0,165
UF do Rio Grande do Norte	0,138	0,166	0,146	0,150
Fund. UF de Viçosa	0,142	0,140	0,162	0,148
Fund. UF do Acre	0,160	0,137	0,139	0,144
UF do Paraná	0,132	0,155	0,145	0,144
UF de Lavras	0,137	0,139	0,150	0,142
Fund. UF de Uberlândia	0,114	0,130	0,179	0,141
UF de Alagoas	0,132	0,124	0,155	0,137
Fund. UF de São Carlos	0,132	0,135	0,143	0,137
Fund. UF de Mato Grosso do Sul	0,130	0,145	0,130	0,135
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	0,167	0,111	0,133	0,135
UF da Paraíba	0,133	0,131	0,132	0,132
UF de Santa Maria	0,129	0,140	0,125	0,131
Fund. UF de Pelotas	0,143	0,128	0,114	0,128
Fund. UF de Ouro Preto	0,112	0,138	0,132	0,128
UF do Ceará	0,136	0,131	0,115	0,127
UF Rural do Rio de Janeiro	0,100	0,129	0,149	0,126
UF do Rio de Janeiro	0,118	0,114	0,146	0,126
Fund. Univ. do Amazonas	0,141	0,092	0,159	0,125
UF da Bahia	0,115	0,126	0,131	0,124
UF do Espírito Santo	0,104	0,136	0,130	0,124
Fund. Univ. do Maranhão	0,112	0,125	0,126	0,121
Fund. UF de Mato Grosso	0,134	0,117	0,109	0,120
UF do Rio Grande do Sul	0,111	0,117	0,129	0,119
Fund. Univ. do Rio Grande	0,117	0,118	0,121	0,119
UF do Pará	0,124	0,123	0,107	0,118
Fund. Univ. de Brasília	0,107	0,127	0,116	0,117
Fundação UF do Piauí	0,112	0,123	0,114	0,116
UF de Santa Catarina	0,121	0,112	0,108	0,113
Fund. UF de Rondônia	0,115	0,120	0,082	0,105
Fund. UF do Amapá	0,103	0,101	0,103	0,102
UF de Pernambuco	0,109	0,100	0,095	0,102
UF Fluminense	0,108	0,107	0,084	0,098
Fund. UF de Sergipe	0,095	0,082	0,089	0,088
UF de Roraima	0,086	0,081	0,093	0,087
UF Rural de Pernambuco	0,079	0,061	0,075	0,071
Total – IFES	0,126	0,127	0,129	0,128
Unicamp	0,145	0,152	0,156	0,151

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A31: Alunos Matriculados e Titulados na Pós-Graduação *Stricto Sensu* por Docente nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	Alunos Matric./Doc.	Alunos Tit./Doc.
Fund. UF de Sergipe	10,6	4,4
UF do Pará	7,9	1,4
UF de Santa Catarina	6,7	1,2
UF de São Paulo	6,6	1,9
UF do Espírito Santo	6,1	1,3
Fund. UF de Ouro Preto	6,1	1,2
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	5,8	1,7
UF do Rio de Janeiro	5,7	1,1
UF do Rio Grande do Sul	5,7	1,3
Fund. Univ. do Maranhão	5,2	0,9
UF de Juiz de Fora	5,1	1,1
Fund. Univ. do Amazonas	4,7	0,6
UF de Goiás	4,6	1,3
Fund. UF de Viçosa	4,6	1,4
UF de Santa Maria	4,6	1,5
Fund. UF de São Carlos	4,2	1,0
Fund. UF de Uberlândia	4,2	0,9
Fund. UF de Mato Grosso	4,1	1,2
Fund. Univ. de Brasília	4,0	1,2
UF de Lavras	4,0	1,0
UF do Paraná	3,8	0,8
UF de Minas Gerais	3,8	0,9
UF da Bahia	3,5	0,9
UF da Paraíba	3,5	0,8
UF de Pernambuco	3,4	0,8
UF Rural do Rio de Janeiro	3,4	0,8
UF do Ceará	3,4	0,9
Fund. UF de Pelotas	3,2	1,0
Fund. UF do Piauí	2,9	1,7
UF de Alagoas	2,8	0,3
UF Fluminense	2,8	0,6
UF do Rio Grande do Norte	2,6	0,8
UF Rural de Pernambuco	2,4	0,9
Fund. Univ. do Rio Grande	2,4	0,5
Fund. UF de Mato Grosso do Sul	2,3	0,7
Total – IFES	4,5	1,0
Unicamp	4,6	0,8

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Tabela A32: Trabalhos Publicados por Docente nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1997
UF de São Paulo	6,24
UF de Lavras	2,10
UF do Rio Grande do Sul	1,72
UF do Rio de Janeiro	1,30
UF de Pernambuco	1,22
Fund. UF de São Carlos	1,20
Fund. UF de Viçosa	1,17
Fund. Univ. de Brasília	1,12
UF do Paraná	1,10
UF de Minas Gerais	1,06
UF Rural de Pernambuco	0,83
UF de Santa Catarina	0,76
UF do Ceará	0,71
UF Rural do Rio de Janeiro	0,64
UF da Bahia	0,64
UF Fluminense	0,59
Fund. UF de Pelotas	0,49
UF de Santa Maria	0,48
UF de Goiás	0,35
Fund. Univ. do Rio Grande	0,34
Fund. UF de Uberlândia	0,32
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	0,30
UF da Paraíba	0,27
UF do Pará	0,20
UF do Rio Grande do Norte	0,19
UF do Espírito Santo	0,18
Fund. UF de Mato Grosso	0,16
Fund. UF de Ouro Preto	0,14
Fund. UF de Mato Grosso do Sul	0,13
UF de Juiz de Fora	0,09
UF de Alagoas	0,08
Fund. Univ. do Maranhão	0,07
Fund. UF de Sergipe	0,06
Fund. Univ. do Amazonas	0,04
Fund. UF do Piauí	0,02
Total – IFES	0,70
Unicamp	1,74

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

Na tabela A33, tem-se um indicador que relaciona o número de trabalhos publicados pelas universidades federais e pela Unicamp e os respectivos contingentes de docentes com titulação mínima de mestrado. A justificativa para a construção desse indicador é a suposição de que apenas os docentes que fizeram o mestrado estão preparados para atividades de investigação científica, pré-requisito para a publicação de trabalhos científicos (Corbucci, 2000). No *ranking* desse indicador, a Unicamp ocupa a quarta colocação.

Tabela A33: Trabalhos Publicados por Docentes Titulados nas Universidades Federais e na Unicamp

Universidades	1997
UF de São Paulo	6,86
UF de Lavras	2,44
UF do Rio Grande do Sul	2,17
Fund. Univ. de Brasília	1,65
UF de Pernambuco	1,61
UF do Paraná	1,58
UF do Rio de Janeiro	1,54
UF de Minas Gerais	1,37
UF Rural de Pernambuco	1,37
Fund. UF de Viçosa	1,37
Fund. UF de São Carlos	1,29
UF de Santa Catarina	1,08
UF da Bahia	1,06
UF do Ceará	1,04
Fund. UF de Pelotas	0,99
UF de Santa Maria	0,98
UF Fluminense	0,90
UF Rural do Rio de Janeiro	0,88
Fund. Univ. do Rio Grande	0,77
UF de Goiás	0,62
Fund. UF de Uberlândia	0,59
UF do Pará	0,56
Fund. Univ. do Rio de Janeiro	0,55
UF da Paraíba	0,49
Fund. UF de Mato Grosso	0,41
UF do Rio Grande do Norte	0,40
UF do Espírito Santo	0,35
Fund. UF de Ouro Preto	0,25
Fund. Univ. do Maranhão	0,25
Fund. UF de Mato Grosso do Sul	0,23
UF de Juiz de Fora	0,20
UF de Alagoas	0,16
Fund. UF de Sergipe	0,12
Fund. Univ. do Amazonas	0,10
Fund. UF do Piauí	0,06
Total – IFES	1,18
Unicamp	1,75

Fonte: Corbucci (2000) e Unicamp (2001)

O conjunto de tabelas que foram apresentadas na presente seção constituem um importante instrumento de análise das instituições públicas de Ensino Superior pesquisadas. A título de conclusão, acrescentam-se dois comentários finais, de caráter bastante geral, sobre os números apresentados. Primeiramente, conforme já foi dito, os dados revelam a grande heterogeneidade que perpassa o conjunto das universidades públicas brasileiras. Essa heterogeneidade não pode e não deve ser ignorada no debate sobre políticas públicas de Ensino Superior. Muitos autores, em particular alguns ligados ao Banco Mundial, trabalham de modo recorrente com as categorias “universidades públicas” e “universidades federais”. Simplificações desse tipo podem gerar sérias distorções, comprometendo todo trabalho que delas façam uso.

Por fim, o presente trabalho, assim como Corbucci (2000) e J. Schwartzman (1995), demonstra a necessidade de maior cuidado na utilização de indicadores de instituições de Ensino Superior. É impossível negar a relevância dos indicadores como instrumento de análise. Nesse sentido, seria desejável, inclusive, que houvesse uma maior disponibilidade de dados relativos ao ensino de terceiro grau no Brasil. Os números fornecem importantes subsídios que podem orientar a adoção de políticas públicas. Deve-se, todavia, respeitar as limitações que todos os indicadores, sem exceção, apresentam. A utilização de números e indicadores fora de contexto pode contribuir para obscurecer um debate que, por si só, já é bastante controverso.

Bibliografia

ABC & SBPC. "*Universidade pública brasileira: reestruturar é preciso e urgente*". Rio de Janeiro, 1998. In www.sbpnet.org.br.

ABMES. "*Contribuições à Definição de uma Nova Política de Ensino Superior*". Brasília, 1996. In www.abmes.org.br.

Aeplan/ PRDU – Unicamp. "*Uma década de autonomia e as origens da atual crise financeira*". Campinas, 1998

Alcalá, G. e Salmi, J. "*Opciones para Reformar el Financiamiento de la Enseñanza Superior*". World Bank. Washington, 1998.

Amaral, N. "*Crise no financiamento das instituições federais de Ensino Superior*" in *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. Editora Vozes, 1999.

Araújo e Oliveira, J. B. "*A Expansão do Ensino Superior*". In www.abmes.org.br. Brasília, 1996.

Barr, N. "*A strategy for financing tertiary education*". Londres, 2000.

Carvalho da Silva, A. "*Alguns problemas do nosso ensino superior*". In Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados. Vol. 15, Nº 42, 2001.

Castro, C. "*Os Community Colleges: Uma solução viável para o Brasil?*". BID. Washington, 2000.

Castro, C. e Levy, D. "*Educação Superior na América Latina e no Caribe*". BID. Washington, 1998.

Chambouleyron, I. "*A questão do aumento de vagas na Unicamp: Idéias para uma reestruturação do ensino de graduação*" in *Mais vagas com qualidade: O desafio do Ensino Superior no Brasil*. Editora da Unicamp, 2001.

Chauí, M. *"A universidade em ruínas"* in Universidade em Ruínas na República dos Professores. Editora Vozes, 1999.

Corbucci, P.R. *"As Universidades federais: Gastos, desempenho, eficiência e produtividade"*. IPEA, Texto para discussão nº 752. Brasília, 2000.

Crawford, M. e Holm-Nielsen, L. *"Brazilian Higher Education: Characteristic and Challenges"*. World Bank. Washington, 1998.

Cruesp. *"Onze anos de autonomia universitária: O Modelo das universidades estaduais paulistas"*. São Paulo, 2000.

----- *"Expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior"*. São Paulo, 2001.

Eisemon, T. e Holm-Nielsen, L. *"Reforming Higher Education Systems: Some Lessons to Guide Policy Implementation"*. World Bank. Washington, 1995.

Eisemon, T. e Salmi, J. *"Increasing Equity in Higher Education: Strategies and Lessons from International Experience"*. World Bank. Washington, 1995.

El Khawas, E.; Di Pietro-Jurand, R. e Holm-Nielsen, L. *"Quality Assurance in Higher Education: Recent Progress; Challenges Ahead"*. World Bank. Washington, 1998.

Fávero, M. *"Autonomia Universitária no Brasil: Uma Utopia?"*. Rio de Janeiro, 1999.

Goldemberg, J. *"Como melhorar o Ensino Superior?"* in O Estado de São Paulo, 18/09/2001.

----- *"Os problemas do Ensino Superior"* in O Estado de São Paulo, 30/10/2001.

Gomes, E. J. "A relação universidade-empresa no Brasil: testando hipóteses a partir do caso da Unicamp". Tese de doutoramento. Unicamp. Campinas, 2001.

Hauptman, A. "Accommodating the Growing Demand for Higher Education in Brazil: A Role for the Federal Universities?" World Bank. Washington, 1998.

Johnstone, D. "The financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms". World Bank. Washington, 1998.

----- "Institutional Differentiation and the Accommodation of Enrollment Expansion in Brazil". World Bank. Washington, 1998.

Lahuerta, M. "Pelo que luta a universidade pública de São Paulo?". São Paulo, 2000. In www.artnet.com.br.

Lima Neto, N. "Políticas para o ensino superior: A reforma do Estado e a autonomia administrativa e financeira das universidades federais" in Políticas públicas para a Educação Superior. Editora Unimep, 1997.

Marcovitch, J. "Universidade Viva". Editora Mandarim. São Paulo, 2001.

MEC. "Sinopse Estatística do Ensino Superior – 1998". Brasília, 1999.

----- "Proposta de Autonomia Universitária". Brasília, 1999. In www.proex.ufu.br.

----- "Evolução do Ensino Superior – Graduação 1988/1998". Brasília, 2000.

----- "Resultados e Tendências da Educação Superior – Brasil". Brasília, 2000.

OECD. "Education at a glance". Paris, 1998.

Olson Jr., M. "The logic of collective Action", 1965.

Pinto da Luz, R. J. "Financiamento da Educação Superior Pública Federal". Brasília, 1999. In www.sbpcnet.org.br.

Pio, C. "*Ensino Superior: bem público ou privado?*". In Primeira Leitura, maio 2002.

Ramos, L. e Vieira, M. "*A Relação entre Educação e Salários no Brasil*" in *A Economia Brasileira em Perspectiva*. Ipea, 1996.

Ristoff, D. "*A tríplice crise da universidade brasileira*" in *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. Editora Vozes, 1999.

----- "*Boyer Commission: o modelo americano em debate*" in *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. Editora Vozes, 1999.

Salmi, J. "*Tertiary Education in the twenty first century: Challenges and opportunities*". World Bank. Washington, 2000.

SBPC. "*Autonomia Universitária: Projeto de Decreto*". Brasília, 2000. In www.sbpcnet.org.br.

Schwartzman, J. "*Um Sistema de Indicadores para as Universidades Brasileiras*". NUPES – USP, Documento de Trabalho nº 5/95. São Paulo, 1995.

----- "*Financiamento do Ensino Superior Particular*" in *Revista Estudos*, nº 27, maio 2000.

Schwartzman, S. "*O Ensino Superior: a busca de alternativas*" in *O Real, o crescimento e as reformas*. Editora José Olympio, 1996.

----- "*Higher Education in Brazil: The stakeholders*". World Bank. Washington, 1998.

Sheehan, J. "*Reform of Higher Education Finance: What are the practical issues when implementing change?*". World Bank. Washington, 1996.

Sobrinho, J. "*Avaliação e Privatização do Ensino Superior*" in *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. Editora Vozes, 1999.

Tavares, H. "*Gestão Hermano Tavares: 1998 – 2002*". Campinas, 2002. In www.unicamp.br.

Tramontin, R. "*Ensino Superior: Uma agenda para repensar seu desenvolvimento*". IPEA, Texto para Discussão nº 388. Brasília, 1995.

Trindade, H. "*As universidades frente à estratégia do governo*" in *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. Editora Vozes, 1999.

----- "*Unesco e os cenários da educação superior na América Latina*" in *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. Editora Vozes, 1999.

----- "*A autonomia segundo o MEC: fragilidade política e ambigüidade conceitual*" in *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. Editora Vozes, 1999.

----- "*Rapport Attali: bases da reforma do ensino superior francês*" in *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. Editora Vozes, 1999.

Unesco. "*Policy Paper for change and Development in Higher Education*". Paris, 1995.

----- "*Tendências da Educação Superior para o século XXI*". Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, Anais. Paris, 1998.

Unesp. "*Anuário estatístico da Unesp*". São Paulo, 2001.

Unicamp. "*Anuário estatístico da Unicamp*". Campinas, 2000.

----- "*Anuário estatístico da Unicamp*". Campinas, 2001.

USP. "*A Presença da Universidade Pública*". São Paulo, 2000.

----- "*Anuário estatístico da USP*". São Paulo, 2001.

Wigger, B. "*Higher Education Financing and Income Redistribution*". CESinfo, Working Paper nº 527. Mannheim, 2001.

World Bank. "*Higher Education: Lessons of Experience*". Washington, 1994.

----- "*Brazil Higher Education Sector Study*". Washington, 2000.