

Perfil da expansão no setor público e privado e financiamento da educação superior brasileira pós-LDB*

Profile of expansion of the private and public sectors and the funding higher education in Brazil pós-LDB

Rosana M. de O. Gemaque**

Vera Lúcia Jacob Chaves***

* Este texto apresenta alguns resultados da pesquisa em curso sobre: "Políticas de Financiamento na Expansão do Ensino Superior no Brasil pós-LDB" financiado pelo CNPq (Edital MCT/CNPq n. 014/2009 – UNIVERSAL) e que faz parte do Projeto Integrado "Políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB/1996" desenvolvido pela Rede UNIVERSITAS/Br.

** Professora da Universidade Federal do Pará. Doutora em Educação pela USP. E-mail: rgemaque@uol.com.br. Endereço residencial: Av. Conselheiro Furtado, n. 3639, apto. 304 - Guamá - Belém-Pará - CEP 66073-160.

*** Professora da Universidade Federal do Pará. Doutora em Educação pela UFMG. E-mail: vjacob@uol.com.br. Endereço residencial: Av. Governador José Malcher, 1913 – apto. 502 – Nazaré – Belém-Pará. CEP: 66060-230.

Resumo

O artigo analisa o perfil do financiamento da expansão do ensino superior, visando discutir a parceria público-privada no financiamento desse nível da educação, a partir da aprovação da LDB n. 9.394/96. Utilizamos dados financeiros coletados nos sites do governo federal referentes ao Orçamento Executado da União e no Censo da Educação Superior, no período de 1996 a 2008. O estudo evidenciou que a política de expansão desse nível de ensino tem favorecido o setor privado por meio de incentivos governamentais, especialmente nos programas PROUNI e FIES. A análise detalhada do orçamento da União, considerando a movimentação entre receitas e despesas, evidenciou a política de ajuste fiscal implementada pelo governo, atingindo diretamente as universidades federais e os trabalhadores que atuam nessas instituições.

Palavras-chave

Expansão da educação superior. Financiamento da educação superior. Parceria público-privada.

Abstract

This article analyzes the profile of expansion in funding of higher education having as an aim to discuss public-private partnership in funding this level of education from the approbation LDB n. 9.394/96. We use the financial dates collected at the government federal sites regarding to EU budget execution data during the period from 1996 to 2008. This study witnesses that the politics of expansion of higher education has been benefited the private sector by means of government incentives particularly of the PROUNI

and FIES programmes. The detailed analysis of Union Budget, considering the movement between the income and expenses, evidences the politics of fiscal adjustment, implemented by Government, to achieve directly the federal universities and workers acted in these institutions.

Key-words

Higher education expansion. Funding higher education. Public-private partnership.

Introdução

O financiamento da educação superior pública, no contexto da reforma do Estado, constitui-se num dos principais desafios para o Brasil, em face da adoção, nos últimos anos, de políticas neo ou ultraliberais com conseqüências comprometedoras na qualidade da produção do conhecimento e da formação de profissionais para o país.

Esse desafio do financiamento consubstancia-se mediante reformas na educação superior postas em prática após a crise do Estado de Bem-Estar Social, na Europa, e do Nacional-Desenvolvimentismo na América Latina e que fazem parte das transformações administrativo-gerenciais do Estado. Estas visaram (e visam) ajustar as ações do Estado, adequando-o à nova ordem internacional cuja centralidade se configura, entre outros, no crescente aumento dos valores orçamentários destinados à acumulação do capital e na simétrica e proporcional redução de gastos com as políticas sociais.

No processo de reforma do aparelho de Estado, as atividades desenvolvidas nas universidades públicas passaram a ser concebidas como serviços ou bem público, competitivos e não exclusivos do Estado. Assim, a universidade, de "instituição

social" que cria, inventa, produz, transforma e socializa conhecimentos de forma autônoma em relação a governos, credos religiosos, partidos políticos, sindicatos etc. passa a ser vista como "organização social" reprodutora de conhecimentos e prestadora de serviços, lançando-se ao mercado competitivo e subordinando sua produção acadêmica às demandas e necessidades do capital e do mercado impostas pelos agentes financiadores (CHAUÍ, 2003).

Como resultado desse processo, a educação superior brasileira vem sendo reformada em conformidade com as determinações de organismos internacionais que, ao firmarem "acordos" econômicos, impõem condicionalidades ao governo brasileiro por meio da inclusão das chamadas "cláusulas sociais", tornando a privatização deste nível de educação parte essencial da reforma do Estado. Em conseqüência, a política para a educação superior explicitou-se na redução dos gastos; na abertura ao mercado; no culto do econômico, com vistas a aproximar a universidade do modelo de empresas prestadoras de serviços, com novas formas de organização e gestão.

Nesse contexto, avalia-se que Estado vem desenvolvendo uma política expansionista de cunho privado, materializada, principalmente, no estímulo à criação de

instituições isoladas de ensino superior e transformando, paralelamente, os espaços públicos e democráticos em espaços privados regidos pela lógica capitalista. Além disso, considera-se que o financiamento dessa expansão vem ocorrendo por meio da adoção de mecanismos tais como: liberalização dos serviços educacionais; isenções tributárias; isenção da contribuição previdenciária das instituições filantrópicas; bolsas de estudo para alunos carentes via programa do crédito educativo hoje transformado no Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES)¹; empréstimos financeiros a juros subsidiados por instituições bancárias oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES; o Programa Universidade para Todos – PROUNI², entre outras formas de estímulo ao setor privado.

Diante desse quadro, este texto tem como objetivo analisar o perfil do financiamento da expansão do ensino superior, visando discutir a parceria público-privada no financiamento desse nível da educação, a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 9.394/96).

¹ O Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES) foi instituído pela Lei n. 10.260 de 12 de julho de 2001, tendo como origem a MP n. 1.827 de 27 de maio de 1999.

² O “Programa Universidade para Todos” – PROUNI foi instituído pela Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005 e estende os benefícios fiscais para todas as IES privadas, em “troca” de preenchimento das “vagas ociosas” por alunos “carentes”, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais, indígenas, ex-presidiários.

Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizamos dados referentes a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e com as instituições federais de ensino superior feitos pela União, no período de 1996 a 2009, com ênfase para os recursos oriundos de impostos do Orçamento Geral da União, disponíveis no site do Ministério da Fazenda. Utilizamos também dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP, referentes ao Censo da Educação Superior de 1995 a 2008 e da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), disponíveis no site desses órgãos. Os dados referentes à renúncia fiscal destinada ao ProUni foram coletados no site do Ministério da Fazenda.

A análise do perfil do financiamento da expansão foi feita com base nos seguintes indicadores: dinâmica do número de instituições de ensino superior públicas e privadas, evolução das matrículas nos cursos de graduação presenciais e a distância por esfera administrativa, número de funções docentes e de técnicos com atuação no ensino superior, evolução das receitas e despesas da União destinadas ao financiamento do ensino superior, despesas com o Programa de Expansão do ensino superior privado por meio da renúncia fiscal – PROUNI.

Com a intenção de organizar os argumentos sobre o perfil do financiamento da expansão do ensino superior, o texto está assim estruturado: iniciamos tecendo algumas considerações sobre a expansão do ensino superior com base nos dados do

Censo da Educação Superior do INEP no período de 1995 a 2008. Em seguida, apresentamos um perfil do financiamento da expansão do ensino superior tendo como referência para análise os dados sobre receitas e despesas com esse nível de ensino e a análise da evolução da renúncia fiscal para a execução do programa ProUni que consiste na operacionalização da parceria público-privada estabelecida pelo governo federal com as IES privadas e, ao final, apresentamos nossas considerações conclusivas.

Considerações sobre a expansão da educação superior no Brasil, de 1995 a 2008

O acesso da população brasileira à educação superior tem ficado aquém da demanda existente no país, registrando-se apenas 13,9% dos jovens de 18 a 24 anos que frequentavam esse nível de ensino no ano de 2008 (incluindo os estudantes matriculados em cursos de educação a distância e na pós-graduação *stricto sensu*, vide Tabela 1, em anexo), o que tem provocado uma série de ações governamentais com vistas a alterar esse quadro. Observa-se que essas ações, no entanto, têm favorecido o crescimento da oferta desse nível de ensino pela via do privado.

A política adotada para a educação superior no Brasil tem favorecido o crescimento do setor privado a um ritmo acelerado, em especial após a aprovação da LDB, como será evidenciado a seguir. Ressaltamos que, ao mesmo tempo em que o governo favorece a expansão do setor privado, adota uma política de re-

dução dos recursos para a expansão e a manutenção das instituições de ensino superior públicas (AMARAL, 2003).

Com a aprovação da LDB, em 20 de dezembro de 1996, o Estado assumiu papel destacado no controle e na gestão das políticas educacionais, ao mesmo tempo em que liberalizou a oferta da Educação Superior pela iniciativa privada como pode ser evidenciado no dispositivo legal a seguir:

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - **capacidade de autofinanciamento**, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, 1996; grifos nossos).

Nesse artigo da LDB a oferta da educação privada é regulamentada, mas indica que essa seja autofinanciada, ou seja, caberá à família arcar com seus custos, e o Estado será apenas o regulador e controlador desse serviço, por meio da criação de mecanismos de credenciamento e avaliação. Observa-se, no entanto, que a ressalva prevista no § 2º do art. 213 da Constituição Federal de 1988 (CF/1998), permite que as instituições de ensino superior privadas recebam recursos públicos para o desenvolvimento de pesquisa e extensão, o que favorece a expansão desse nível de ensino por meio do setor privado. Merece destaque, ainda, o art.20 da LDB que admite a existência de três tipos de instituições privadas: as comunitárias; as

confessionais e filantrópicas (ambas sem fins lucrativos) e as particulares ou empresariais (lucrativas). Esse artigo da LDB favorece o setor empresarial ao possibilitar a institucionalização de instituições com o objetivo de utilizar a educação com a finalidade exclusivamente lucrativa, transformando desse modo a educação superior em mercadoria.

Como consequência dessa política, os dados a seguir³ revelam uma maior expansão do setor privado em detrimento do setor público na oferta da educação superior do país. No período de 1995 a 2008, houve crescimento expressivo do número de instituições de ensino superior, correspondente a 151,9%, que decorreu da expansão do setor público (12,4%) e, sobretudo, do setor privado (194,7%), como pode ser visualizado no Gráfico 1, em anexo.

Esse quadro de supremacia do setor privado revela-se no índice de participação ao atendimento total das matrículas que também se sobrepõe ao público. O Gráfico 2 (em anexo) ilustra que, em 1995, o número total de IES correspondia a 894. Deste total, 23,5% pertenciam ao setor público e 76,5% ao privado. Em 2008, observa-se a redução de participação do setor público, em relação ao total, para 10,5% e ampliação do setor privado para 89,5%.

A expansão acentuada do número de instituições do setor privado e amplia-

ção tímida do setor público resultam da política privatista adotada pelo governo federal, reforçada por meio da Lei n. 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional, e que permaneceu ao longo do período em análise, materializada por uma série de medidas relacionadas sobretudo a isenções fiscais. A título de ilustração: as instituições de ensino sem fins lucrativos, durante um longo período, ficaram isentas do pagamento de IPTU, ISS, ITR, IRPJ. Além disso, essas instituições receberam tratamento diferenciado em relação aos percentuais a serem recolhidos de Programas e contribuições, tais como: Programa de Integração Social (PIS - Lei Complementar n. 7/70), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL - Lei n. 7.689/88), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS - Lei Complementar n. 70/91) (CARVALHO-ANPED, 2005).

Sobre esses incentivos concedidos às instituições educacionais do setor privado, Carvalho (2005) afirma que: “os impactos microeconômicos da renúncia fiscal repercutiram no processo de expansão das matrículas privadas ao longo das três últimas décadas” (CARVALHO, 2005, p.5). Foi, sobretudo, a imunidade do IPTU que “permitiu a instituição adquirir um maior número de imóveis, para alojar mais cursos e alunos, sem ônus tributário sobre as despesas operacionais, servindo inclusive como estímulo à ampliação do ativo imobilizado” (CARVALHO, 2005, p.6).

Assim, observa-se que as matrículas em cursos de graduação presenciais foram ampliadas de forma contínua, no período

³ As tabelas e gráficos apresentados nesse texto foram elaborados por Emerson Duarte Monte e integram o Relatório da Pesquisa “Política de Financiamento da Expansão na Educação Superior pós-LDB”.

de 1995 a 2008, correspondendo, em termos relativos, a 230%. Ao considerarmos a evolução anual, observa-se que, a partir de 1999, o crescimento acelerou-se até 2001, atingindo o ápice de 2001 para 2002, com percentual de 16%. A partir de 2003, o crescimento permaneceu ano a ano, mas em proporções menores. A observação da evolução das matrículas, por setor (público e privado) evidencia que o setor privado continua sendo o principal responsável por essa expansão. De 1995 a 2008, as matrículas na rede privada foram ampliadas em 302,1% contra 121,1%, no setor público (Gráfico 2, em anexo).

No que concerne à modalidade das matrículas (presencial/a distância), verificamos que a expansão da modalidade a distância foi expressiva tanto no setor privado quanto no público, mas com destaque para o setor privado. Assim, enquanto no setor público as matrículas na modalidade a distância cresceram sete vezes mais (702%) passando de 1.682 em 2002 para 275.158 em 2008, no setor privado elas passaram de 6.392 para 452.803 mil matrículas, crescendo 6.983%, no mesmo período (Tabela 2, em anexo).

Desta feita, resulta a ampliação contínua da participação percentual do setor privado no conjunto das matrículas no ensino superior, independentemente da modalidade, em detrimento do setor público. Ao longo da série histórica, a participação percentual do setor privado, em relação ao total das matrículas, passou de 60,2% para 73, 3%, enquanto que do setor público passou de 39,8% para 26,7%, de 1995 a 2008.

Outros indicadores importantes para avaliar o perfil do financiamento da expansão do ensino superior dizem respeito ao comportamento do número de funções docentes e dos técnicos administrativos. Deste modo é possível avaliar se o crescimento das matrículas no ensino superior foi acompanhado também pela evolução do número de servidores e de docentes, o que pode ser observado nos gráficos 3 e 4 anexos.

O número de funções docentes, com atuação no ensino superior, foi ampliado em 106,5%, no decorrer de 1996 a 2008, sendo que, no setor público, essa evolução representou 41,5%, e no setor privado, 175,2%. Pelos dados do Gráfico 3 (anexo), é possível perceber o crescimento da participação percentual no número de funções docentes no conjunto total em detrimento da involução da participação do setor público que, em 1996, participava com 51,4% decresceu para 35,2%, em 2008.

Ao compararmos o crescimento do número de funções docentes com o das matrículas, de 1996 a 2008, constata-se que enquanto as matrículas foram ampliadas em 230%, o número de funções docentes cresceu apenas 106,5%. A assimetria da relação acentua-se ainda mais quando se trata do setor público, visto que enquanto as matrículas foram ampliadas em 121,1%, o número de funções docentes cresceu apenas 41,5%.

Com base nessas informações, é possível inferir que um dos traços do perfil do financiamento da expansão do ensino superior vem ocorrendo na contenção de gastos por meio da “intensificação do

trabalho dos docentes” – mesmo considerando que parte do atendimento aos alunos venha ocorrendo à distância, cujo crescimento no período 2000/2008, no setor público, correspondeu a 701,7%.

Esse quadro se repete em relação ao número de funções técnico-administrativas, conforme evidencia o Gráfico 4 (anexo). Em relação à dinâmica do número de funções técnico-administrativas, de 1996 a 2008, a situação parece mais agravante, sobretudo no setor público, tendo em vista que o crescimento total foi de apenas 69,3%. No setor público, o número de funções técnico-administrativas foram reduzidas em 10,5%, contra a ampliação no setor privado em 223,5%.

Pelo gráfico 4 (anexo), é possível visualizar a inversão nos valores do percentual de participação entre o setor público e privado no conjunto de funções técnico-administrativas com atuação no ensino superior, ao longo de 1996 a 2008. Assim, verificam-se também traços do perfil do financiamento da expansão desse nível de ensino, visto que esse tipo de função incide nas condições de trabalho dos docentes e discentes no interior das universidades.

Historicamente, o estímulo à expansão das matrículas do ensino superior por meio do setor privado, segundo Carvalho (2005), também se deu por meio da “imunidade fiscal”, mais precisamente pela isenção do ISS e do COFIN. Estes, por sua vez, também garantiram “o crescimento acelerado da receita operacional bruta, já que não havia ônus tributário sobre a ampliação da prestação de serviços. Final-

mente, a imunidade do Imposto de Renda (IRPJ) e a isenção da CSLL possibilitaram a continuidade da atividade educacional e evidenciaram a saúde financeira da instituição” (CARVALHO, 2005, p.6).

No período em análise, o estímulo à expansão do setor privado continua sendo efetivado pelo governo federal por meio da adoção de uma série de mecanismos, tais como: a liberalização dos serviços educacionais, isenção do pagamento do salário educação, bolsas de estudo para alunos carentes via programa do crédito educativo hoje transformado no Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), empréstimos financeiros a juros subsidiados por instituições bancárias oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Perfil do financiamento da expansão da educação superior

A análise do perfil do financiamento da expansão da educação superior brasileira será feita por meio da utilização de alguns indicadores, tais como: evolução das despesas da União com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) por subfunção e relação das despesas de MDE com o PIB; evolução anual das receitas de impostos arrecadados pela União e relação com as despesas totais da União com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), evolução das despesas da União com os servidores docentes e técnico-administrativos das IFES e sua relação com a

arrecadação de impostos, dados sobre a renúncia fiscal destinada à implementação do ProUni.

As despesas da União com manutenção e desenvolvimento do ensino relativas ao período 2000/2007 evidenciam um aumento da ordem de 76,0%, distribuídas entre a educação básica e educação superior, como pode ser observado pelos dados da Tabela 3 (anexa).

Em relação às despesas totais com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nota-se ainda redução de 2001 para 2002 e deste para 2003. O ano de 2006 apresentou o maior volume de recursos do período, aumentando 53% em relação ao ano de 2004, sendo reduzido em 2% no ano seguinte. Quanto ao comportamento das despesas da União com o ensino superior, verifica-se que, no período, foram ampliadas em 30,5%, enquanto as do ensino fundamental em 35,1%. No entanto, o maior crescimento das despesas está concentrado na categoria outras, que engloba gastos com outras despesas feitas pelo Ministério de Educação (não especificadas). A participação percentual das despesas do ensino superior no total variou ao longo do período, de 81,9%, em 2000, a 60,7%, em 2007, evidenciando a política de financiamento adotada pelo governo federal em reduzir a distância de investimento do ensino superior em relação aos demais níveis de ensino.

Ao analisarmos a evolução percentual das receitas de impostos arrecadados pela União no período de 1996 a 2009, os dados da Tabela 4 (anexa) evidenciam um

crescimento de 187,6% no período (em valores atualizados). Observando a variação percentual anual, os anos de 2000, 2003 e 2009 apresentaram redução na arrecadação em relação aos anos anteriores. O ano de 2008 cresceu 20,33% em relação ao ano de 2007 apresentando o maior percentual de crescimento do período. Comparando a arrecadação de impostos com as despesas totais liquidadas com as IFES, fica explícito que, mesmo tendo ocorrido um aumento percentual das despesas da União com essas instituições em 82,4% no período, a arrecadação de impostos cresceu mais que o dobro (187,6%), evidenciando que o governo poderia ter aplicado mais recursos com o financiamento da educação superior pública federal e, com isso, aumentando de forma significativa a expansão da oferta do ensino superior público.

Em relação as despesas da União com pessoal (docentes e técnico-administrativos) observa-se uma grande oscilação no período de 1996 a 2009, sendo que em cinco anos (intercalados) ocorreu uma redução percentual na evolução anual das despesas com pessoal das IFES (Tabela 5, anexa). O ano de 2005 apresentou o maior aumento percentual de 23,22% em relação ao ano anterior. Em todo o período analisado, o crescimento das despesas da União com pessoal das IFES foi de 72,8%, índice muito inferior ao crescimento dos recursos arrecadados com os impostos (187,6%). Esses dados fortalecem a análise de que a política adotada pelo governo federal para a expansão do ensino superior fundamenta-se na contenção de despesas para o setor público.

Despesas com programas de expansão do ensino superior

A análise das despesas da subfunção ensino superior, segundo os programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação no período de 2000 a 2009, revela que ações direcionadas para a expansão desse nível da educação, até 2004, restringiam-se ao ensino a distância, tanto em nível de graduação quanto de pós-graduação, cujos valores eram muito baixos, como pode ser observado na Tabela 6 (anexa).

Os dados informam ainda que as despesas do ensino superior destinadas aos programas de expansão foram ampliadas significativamente, de 2000 a 2009, assim como os programas foram sendo diversificados. Em 2000, enquanto as despesas com os programas de expansão corresponderam a oito mil reais, em 2009, foi de um bilhão e quinhentos milhões de reais. A partir de 2005, além do financiamento da expansão por meio do ensino a distância, inicia-se a inclusão de outros programas de expansão, como foi o caso da implantação de universidades federais.

Em 2007 há inclusão de um novo programa de expansão do ensino superior que passou a aglutinar um volume importante de recursos. Todavia, foi a partir de 2008, com a implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI⁴,

⁴ O REUNI foi criado por meio do Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 07, com o objetivo de “criar condições para ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível superior”, utilizando-

que o volume de recursos destinados à expansão passou a ser mais significativo. De 2007 para 2008, o aumento de recursos totais para a expansão correspondeu a 179,7%. Em 2009, as despesas com o REUNI representaram 69,4% no conjunto das despesas com expansão.

Essas informações revelam que a política de expansão do setor público federal não se restringe ao REUNI, mas que o programa tem papel preponderante em termos orçamentários. Ressalta-se que esse programa foi criado pelo governo federal por meio do estabelecimento de um termo de compromisso firmado com as universidades federais com a finalidade de promover uma expansão da ordem de 100% na oferta das vagas nessas instituições, com um acréscimo de recurso de até 20% em relação ao montante de despesas liquidadas no ano de 2006⁵. Considerando o discurso do governo em relação ao REUNI e a análise dos “Acordos de Metas” firmados entre algumas universidades e o governo federal, pode-se afirmar que esse programa

se do “melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos atualmente existentes” (art.1º). As verbas públicas são liberadas mediante o cumprimento de *metas* estabelecidas no *Termo de Compromisso* assinado pelos dirigentes das Universidades federais, denominado “Acordo de Metas”. Sobre esse programa ver: Chaves e Mendes (2009).

⁵ Os dados sobre a execução financeira desse Programa ainda estão sendo levantados, por isso não temos condições de apresentar uma análise mais detalhada sobre a relação entre o que representou a implementação desse programa na expansão das vagas nas universidades federais em relação ao financiamento dessa expansão.

está fundamentado na racionalização de recursos e na introdução da lógica gerencial e que a expansão das vagas nessas instituições será efetivada mediante a “intensificação e precarização do trabalho docente pelo aumento da relação aluno-professor, na sala de aula, e pela introdução de novas formas de contratação” (CHAVES; MENDES, 2009, p. 68).

Outro programa implementado pelo governo federal que ajuda a delinear o perfil do financiamento da expansão do ensino superior é o Programa Universidade Para Todos (ProUni). Esse programa funciona por meio da renúncia fiscal concedida pelo governo federal às IES privadas em troca da oferta de bolsas (totais e parciais de 50% e 25%) a estudantes “carentes”, representando, na prática, o repasse de verbas públicas ao setor privado mercantil e,

[...] promove o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, isto é, uma engenharia administrativa que equilibra impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulação das contas do Estado, cumprindo a meta do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 10.172/2001) de aumentar a proporção de jovens de 18 a 24 anos matriculados em curso superior para 30% até 2010. (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006, p. 127).

O ProUni atende as IES privadas de forma duplicada, ou seja, concede isenções fiscais em troca de bolsas à população “carente” e por meio do FIES paga a complementação das mensalidades das bolsas parciais.

Para Leher (2009), o ProUni tem sido utilizado pelo governo federal sob um discurso populista de inclusão social da população pobre, mas na prática tem favorecido as instituições privadas numa conjuntura em que se encontravam numa crise de inadimplência. Afirma que:

[...] em um contexto de dramático estrangulamento orçamentário das instituições públicas (orçamento das IFES em 2003 foi 20% menor do que o de 2000), vítimas do draconiano superávit primário que fez secar as políticas públicas, por que tamanho despreço pelas instituições públicas que tantas contribuições têm dado ao povo brasileiro? O ProUni é um vultoso programa de salvamento das privadas de má qualidade que sofriam alto índice de inadimplência, mas que conheceram na última década lucros extraordinários, movimentando atualmente mais de R\$ 15 bilhões/ano. (LEHER, 2009, s/p).

Considerando que o financiamento desse programa é feito com base na renúncia fiscal, procuramos levantar o que representa essa renúncia em valores atualizados no período de 2006 a 2009. Os dados da Tabela 7 (anexa) informam que os valores da renúncia fiscal destinados pelo governo federal ao ProUni somam o total de 1,3 bilhões no período destacado. Ressalta-se que, nesse período, o programa ofertou um montante de 887.445 bolsas (totais e parciais), sendo que menos da metade dessas foram efetivamente preenchidas (PIMENTEL, 2010). Observa-se ainda que os valores da renúncia fiscal

aumentaram 64,7% no período estudado.

Analisando as fontes dos recursos da renúncia fiscal fica evidente que o maior volume de renúncia é o do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), atingindo um montante de 507 milhões no período, o que representa 38% do total da renúncia fiscal para esse programa. É interessante destacar ainda que a renúncia dos recursos da fonte PIS-PASEP tem sido reduzida a cada ano, chegando ao ano de 2009 com -71,2% em relação à renúncia efetuada em 2006. A contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) apresenta um movimento inverso, ou seja, foi a fonte de renúncia fiscal que mais cresceu, com 277% de aumento no período.

Desde o ano de 2005, o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) passou a conceder financiamento aos bolsistas parciais do ProUni. O orçamento anual do FIES é proveniente de recursos da Loteria Federal e do orçamento do MEC. É importante destacar que esse programa não é um benefício aos estudantes, mas se constitui num empréstimo adquirido junto à Caixa Econômica Federal para os que não têm condições de pagar as mensalidades do curso. Na prática esse programa tem sido relevante para a sobrevivência de parte significativa das IES privadas, pois reduz a inadimplência nestas instituições na medida em que se constitui num mecanismo que estudantes utilizam para custear seus estudos.

Considerações finais

A política expansão da Educação Superior implementada no Brasil no período de 1996 a 2008 tem como centralidade a privatização desse nível de ensino e vem sendo materializada por meio da adoção de uma série de mecanismos governamentais que incentivam a expansão de instituições de ensino superior privado. Como consequência dessa política, o sistema de ensino superior brasileiro é formado por 92% de estabelecimentos de ensino isolados e apenas 8% de universidades, sendo 89,5% de instituições privadas e 10,5% de instituições públicas (BRASIL, 2010).

O estudo realizado evidenciou que a política de expansão do ensino superior é fundamentada numa concepção economicista de racionalização de recursos do setor público e no estabelecimento da parceria público privada para o financiamento desse nível de ensino no país, adequando-se à lógica neoliberal defendida pelos organismos multilaterais de financiamento, em especial o Banco Mundial.

Como consequência, o governo tem adotado uma política de contenção de despesas em relação ao financiamento das instituições federais de ensino superior, o que foi evidenciado pela diferença entre o aumento do percentual de recursos arrecadados de impostos que atingiu 186,7% no período de 1996 a 2009 e o percentual de aumento das despesas liquidadas para as IFES que ficou em 82,4%, no mesmo período. Outro dado significativo se refere à relação entre o aumento das matrículas em comparação com as funções docentes e

técnico-administrativas, demonstrando que a expansão do setor público federal tem sido feita com a intensificação do trabalho desses servidores. O estudo comprovou também que as despesas efetuadas com o pagamento de pessoal das IFES apresentaram um crescimento de 72,8% no período, ou seja, quase 2,5 vezes menor que o crescimento da arrecadação de impostos.

A política de favorecimento da expansão do setor privado torna-se evidente com a análise dos dados referentes à renúncia fiscal das IES privadas para a implementação do ProUni. Com o discurso da inclusão social dos excluídos, o governo atende às pressões do setor privado e, em troca de bolsas para os estudantes pobres, renunciou a mais de um bilhão em apenas quatro anos de implantação desse programa (2006 a 2009), oferecendo a essa população uma educação de qualidade questionável, pois a maioria das instituições beneficiadas pelo programa (instituições isoladas) não desenvolvem o ensino associado à pesquisa e à extensão. Trata-se, de fato, de um programa de parceria público-privada inserido na lógica neoliberal de fortalecimento do privado por meio de incentivo governamental.

O ProUni e o FIES constituem-se programas fundamentados na lógica

economicista sob o discurso da democratização do acesso que, na prática, nega à população brasileira o direito à educação pública de qualidade. Esses programas têm sido utilizados de forma eleitoreira, pelo governo federal, com uma intensa propaganda na mídia sobre o acesso da população pobre ao ensino superior, mas, de fato, visam favorecer as IES privadas que têm apresentado um crescimento cada vez maior em detrimento da expansão do setor público.

Em síntese, pode-se afirmar que o perfil do financiamento da expansão da educação superior brasileira se caracteriza muito mais como política excludente, sob o discurso da inclusão de parcela mínima da população. Por outro lado, a adoção de parcerias público-privadas como alternativa para a expansão de programas como o ProUni, não contribuirá de forma efetiva para a mudança do quadro de exclusão social, sendo na prática mais uma forma de fortalecimento do setor privado em detrimento do setor público. Somente com aumento significativo do investimento público no setor público de ensino superior é que o país poderá, de fato, alterar essa lógica excludente e possibilitar a inclusão de todos os que quiserem ter acesso a esse nível de ensino.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso *Financiamento da educação superior: Estado x Mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Ed. UNIMEP, 2003.

BRASIL (Constituição, 1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: Promulgada em 5 de outubro de 1988. 33.ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004. (Coleção Saraiva de legislação).

_____. Medida Provisória n. 213, 10 set. 2004. Institui o Programa Universidade para Todos – ProUni – regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 out. 2004. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/ccivil/_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm>. Acesso em: 7 ago. 2010.

_____. Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. [Conversão da MPv n. 213, de 2004]. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 14.1.2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 7 ago. 2010.

_____. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004 [Parcerias público-privadas]. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31.12.2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 7 ago. 2010.

_____. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 7 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior (1996 a 2008)*. Brasília, DF: INEP, 2010. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *FIES – Financiamento Estudantil*. [Online. URL: 25 jul. 2010]. Disponível em: <http://www3.caixa.gov.br/fies/FIES_FinancEstudantil.asp>. Acesso em: 3 fev. 2010

CATANI, Afrânio M.; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato S. P. PROUNI: Democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? *Educar*, Curitiba, n. 28, p.125-140, 2006.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao ProUni. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPEd), 28., 2005, Caxambu. *Anais..* Rio de Janeiro: ANPED, 2005. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt11/gt11532int.rtf>. Acesso em: 10 set. 2010.

CHAUÍ, Marilena. A Universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, n. 24, p. 5-15, set/out/nov./dez. 2003.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Política de gestão e financiamento da expansão das universidades federais via precarização do trabalho docente. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis (Org.). *Educação Superior no Brasil e diversidade regional*. Belém: EDUFPA, 2008. p. 67-88.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; MENDES, Odete da Cruz. Reuni: o contrato de gestão na reforma da educação superior pública. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma Vieira (Orgs.). *Política para a educação superior no Brasil: velhos temas e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2009.

LEHER, Roberto. *ProUni*: como usar os pobres para socorrer o setor educacional empresarial. [2005?]. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/0801.pdf#search>>. Acesso em: 10 set. 2010.

PIMENTEL, Sonia Andréa Pimentel Rodrigues. *Política pública de acesso ao ensino superior: análise do Programa Universidade para Todos (ProUni) no Estado do Pará*. Belém-PA, 2010. (Texto apresentado no Exame de Qualificação junto ao Mestrado em Educação da Universidade Federal do Pará).

Recebido em setembro de 2010.

Aprovado para publicação em outubro de 2010.

ANEXOS

Tabela 1: Percentual de jovens de 18 a 24 anos matriculados na educação superior brasileira (1995-2008)

| Ano | Número de jovens no Brasil com idade entre 18 e 24 anos | Número de jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados na ES brasileira* | % |
|-------------|---|--|-------------|
| 1995 | 18.737.006 | 1.104.783 | 5,9 |
| 1997 | 19.634.957 | 1.238.121 | 6,3 |
| 1999 | 21.271.078 | 1.567.917 | 7,4 |
| 2001 | 22.940.218 | 2.070.441 | 9 |
| 2002 | 23.333.112 | 2.316.184 | 9,9 |
| 2003 | 23.645.914 | 2.548.402 | 10,8 |
| 2004 | 24.072.318 | 2.557.735 | 10,6 |
| 2005 | 24.405.518 | 2.769.418 | 11,3 |
| 2006 | 24.285.000 | 3.091.000 | 12,7 |
| 2007 | 23.845.000 | 3.151.000 | 13,2 |
| 2008 | 23.242.000 | 3.221.000 | 13,9 |

Fonte: PNAD/IBGE.

* Cursos presenciais e a distância, incluindo-se alunos de mestrado e doutorado.

Tabela 2: Evolução das matrículas em cursos de graduação a distância, por setor público e privado – Brasil – 2000-2008

| Ano | Brasil | | | | | | | |
|---------------------------|---------------|-------|--------------|-------|-------|----------------|-------|-------|
| | Total | Δ (%) | Público | Δ (%) | T (%) | Privado | Δ (%) | T (%) |
| 2000 | 1.682 | - | 1.682 | - | 100,0 | 0 | - | 0 |
| 2001 | 5.359 | 218,6 | 5.359 | 218,6 | 100,0 | 0 | - | 0 |
| 2002 | 40.714 | 659,7 | 34.322 | 540,5 | 84,3 | 6.392 | - | 15,7 |
| 2003 | 49.911 | 22,6 | 39.804 | 16,0 | 79,7 | 10.107 | 58,1 | 20,3 |
| 2004 | 59.611 | 19,4 | 35.989 | -9,6 | 60,4 | 23.622 | 133,7 | 39,6 |
| 2005 | 114.642 | 92,3 | 53.117 | 47,6 | 46,3 | 61.525 | 160,5 | 53,7 |
| 2006 | 207.991 | 81,4 | 38.429 | -27,7 | 18,5 | 169.562 | 175,6 | 81,5 |
| 2007 | 369.766 | 77,8 | 92.873 | 141,7 | 25,1 | 276.893 | 63,3 | 74,9 |
| 2008 | 727.961 | 96,9 | 275.158 | 196,3 | 37,8 | 452.803 | 63,5 | 62,2 |
| 2002/2008 Δ (%) | 1688,0 | - | 701,7 | - | - | 6.983,9 | - | - |

Fonte: BRASIL. INEP, 2000-2010.

Tabela 3: Despesas da União com manutenção e desenvolvimento do ensino, por subfunção – 2000 a 2007

Em R\$ milhões

| SUBFUNÇÃO | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| E. FUNDAMENTAL | 845 | 881 | 606 | 819 | 64 | 51 | 1.059 | 1.142 |
| E. MÉDIO | 99 | 829 | 172 | 142 | 165 | 227 | 173 | 122 |
| E. PROFISSIONAL | 822 | 848 | 868 | 864 | 931 | 1.026 | 1.123 | 1.385 |
| E. SUPERIOR | 8.762 | 8.574 | 8.693 | 8.246 | 8.314 | 9.066 | 10.150 | 11.434 |
| ED. INFANTIL | 71 | 6 | 8 | 6 | 1 | 17 | 26 | 3 |
| EJA | 0 | 1 | 1 | 93 | 9 | 66 | 427 | 0 |
| ED. ESPECIAL | 8 | 54 | 52 | 51 | 39 | 66 | 55 | 0 |
| OUTRAS | 95 | 151 | 881 | 173 | 2.728 | 2.036 | 6.195 | 4.746 |
| TOTAL | 10.702 | 11.610 | 11.281 | 10.394 | 12.251 | 12.555 | 19.208 | 18.832 |

Fonte: Ministério da Fazenda. SIAFI – STN/CCONT/GEINC.

Tabela 4: Evolução das receitas de impostos e despesas liquidadas da União com as IFES – 1996 a 2009*

Em R\$ milhões

| ANO | RECEITA DE IMPOSTOS (RI) | Δ % | TOTAL DESPESAS COM AS IFES (TD) | Δ % |
|------------------------|--------------------------|-------|---------------------------------|-------|
| 1996 | 122.188 | | 12.149 | |
| 1997 | 124.946 | 2,26 | 12.154 | 0,04 |
| 1998 | 139.459 | 11,62 | 11.978 | -1,45 |
| 1999 | 146.683 | 5,18 | 12.914 | 7,81 |
| 2000 | 143.748 | -2,00 | 12.941 | 0,21 |
| 2001 | 156.756 | 9,05 | 12.203 | -5,70 |
| 2002 | 170.250 | 8,61 | 13.041 | 6,87 |
| 2003 | 158.143 | -7,11 | 12.341 | -5,37 |
| 2004 | 165.425 | 4,60 | 14.028 | 13,67 |
| 2005 | 186.298 | 12,62 | 13.412 | -4,39 |
| 2006 | 195.349 | 4,86 | 16.332 | 21,77 |
| 2007 | 222.243 | 13,77 | 17.366 | 6,33 |
| 2008 | 267.421 | 20,33 | 18.721 | 7,80 |
| 2009 | 241.579 | -9,66 | 22.157 | 18,35 |
| Δ % 1996 a 2009 | 186,7 | | 82,4 | |

Fonte: Ministério da Fazenda. SIAFI – STN/CCONT/GEINC.

* Nota: Valor atualizado pelo IPCA, jan2010.

Tabela 5: Evolução das receitas de impostos e despesas liquidadas da União com pessoal das IFES – 1996 a 2009*

Em R\$ milhões

| ANO | RECEITA DE IMPOSTOS (RI) | Δ % | TOTAL DESPESAS COM PESSOAL DAS IFES | Δ % |
|------------------------|--------------------------|-------|-------------------------------------|-------|
| 1996 | 122.188 | | 10.536 | 0,48 |
| 1997 | 124.946 | 2,26 | 10.587 | -0,72 |
| 1998 | 139.459 | 11,62 | 10.511 | 9,99 |
| 1999 | 146.683 | 5,18 | 11.561 | -0,48 |
| 2000 | 143.748 | -2,00 | 11.505 | -5,99 |
| 2001 | 156.756 | 9,05 | 10.816 | 9,75 |
| 2002 | 170.250 | 8,61 | 11.871 | -5,25 |
| 2003 | 158.143 | -7,11 | 11.248 | 12,12 |
| 2004 | 165.425 | 4,60 | 12.611 | -6,34 |
| 2005 | 186.298 | 12,62 | 11.812 | 23,22 |
| 2006 | 195.349 | 4,86 | 14.555 | 2,86 |
| 2007 | 222.243 | 13,77 | 14.971 | 7,98 |
| 2008 | 267.421 | 20,33 | 16.166 | 12,59 |
| 2009 | 241.579 | -9,66 | 18.202 | 0,48 |
| Δ % 1996 a 2009 | 186,7 | | 72,8 | |

Fonte: Ministério da Fazenda. SIAFI – STN/CCONT/GEINC.

* Nota: Valor atualizado pelo IPCA, jan. 2010.

Tabela 6: Despesas com programas de expansão de ensino superior – 2000 2009, em valores nominais

| | Em R\$ mil | | | | | | | | | |
|------------------------------|------------|--------------|--------------|------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|------------------|
| PROGRAMAS | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| REUNI-EXPANSÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | 29.450 | 602.181 |
| REUNI- EXPANSÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | 162.251 | 468.391 |
| EXPANSÃO-E.SUPERIOR | - | - | - | - | - | - | - | 154.832 | 219.399 | 357.110 |
| IMPLANTAÇÃO-FEDERAIS | - | - | - | - | - | 15.738 | 55.447 | 38.772 | 73.433 | 59.887 |
| REFORMAS/MODERNIZAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | 48.088 | 32.625 |
| IMPLANTAÇÃO – INFRAESTRUTURA | - | - | - | - | - | - | - | - | 9.496 | 16.837 |
| UNIV. ABERTA/ DISTÂNCIA | - | - | - | - | 17.514 | 25.678 | 32.742 | 107.433 | 8.342 | 6.145 |
| ENS. GRADUAÇÃO-DISTANCIA | 7 | 2.874 | 2.145 | 369 | - | - | - | - | - | - |
| ENS. PÓS-DISTÂNCIA | 1 | 210 | 245 | 113 | - | - | - | - | - | - |
| TOTAL | 8 | 3.084 | 2.390 | 482 | 17.514 | 41.416 | 88.189 | 301.037 | 550.459 | 1.543.176 |

Fonte: Ministério da Fazenda. SIAFI – STN/CCONT/GEINC.

- Nota: os valores correspondem às despesas liquidadas.

Tabela 7: Valores de renúncia fiscal relativos ao PROUNI (em R\$1,00)*

| FONTE/ANO | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total | % Δ 2006-2009 |
|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------------|
| IRPJ | 55.185.242 | 34.651.515 | 110.439.342 | 152.799.609 | 353.075.708 | 176,9 |
| PIS-PASEP | 170.215.356 | 26.680.299 | 33.041.449 | 49.052.434 | 278.989.538 | -71,2 |
| CSLL | 23.363.059 | 14.043.206 | 57.106.190 | 88.201.195 | 182.713.650 | 277,5 |
| INSS | 64.254.512 | 67.884.603 | 149.788.467 | 225.355.564 | 507.283.146 | 250,7 |
| TOTAL | 313.018.169 | 143.259.622 | 350.375.448 | 515.408.802 | 1.322.062.041 | 64,7 |

Fonte: Demonstrativos de Benefícios Tributários da SRFB (exercícios de 2006 a 2010), disponíveis em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/BenTributarios/default.htm>>.

* Nota: Valor atualizado pelo IPCA, jan2010.

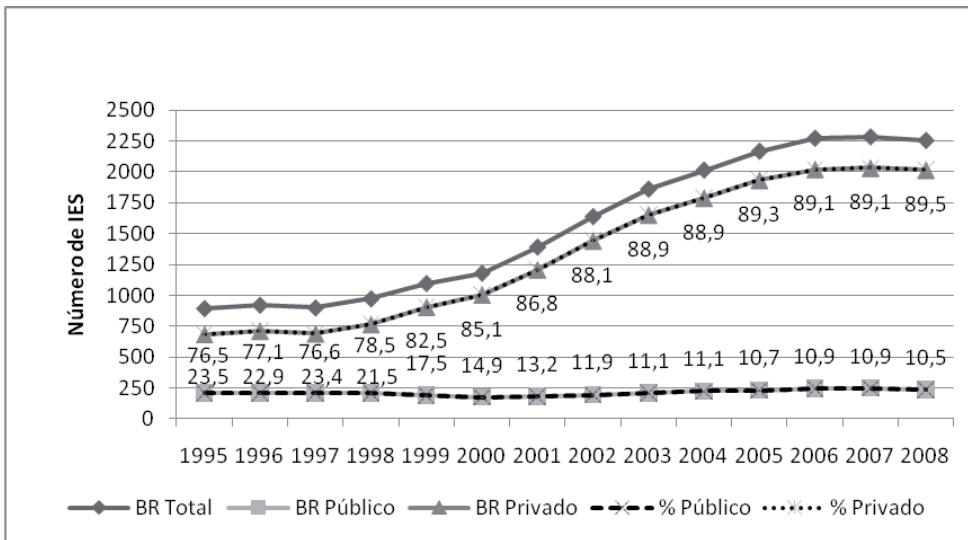


Gráfico 1: Evolução do número das IES por setor público e privado – Brasil – 1995-2008

Fonte: BRASIL. INEP, 1995-2010

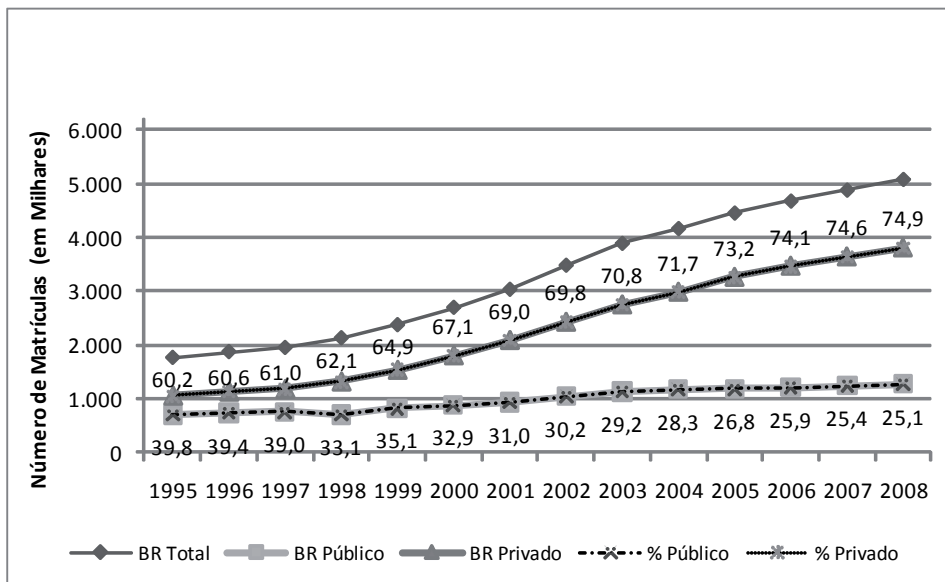


Gráfico 2: Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais, por setor público e privado – Brasil – 1995-2008

Fonte: BRASIL. INEP, 1995-2010

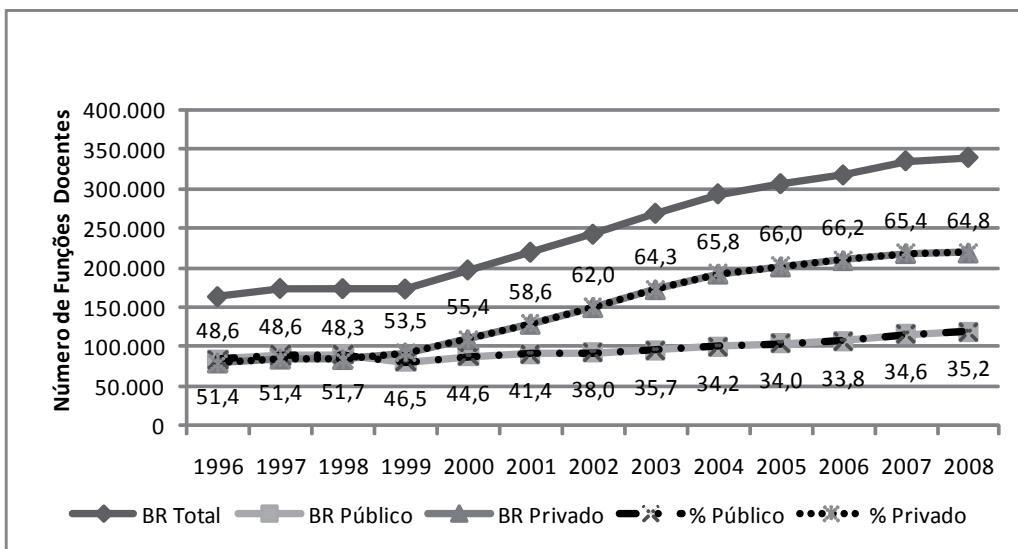


Gráfico 3: Evolução das funções docentes, em exercício e afastados, por setor público e privado – Brasil – 1996-2008

Fonte: BRASIL INEP, 1995-2010.

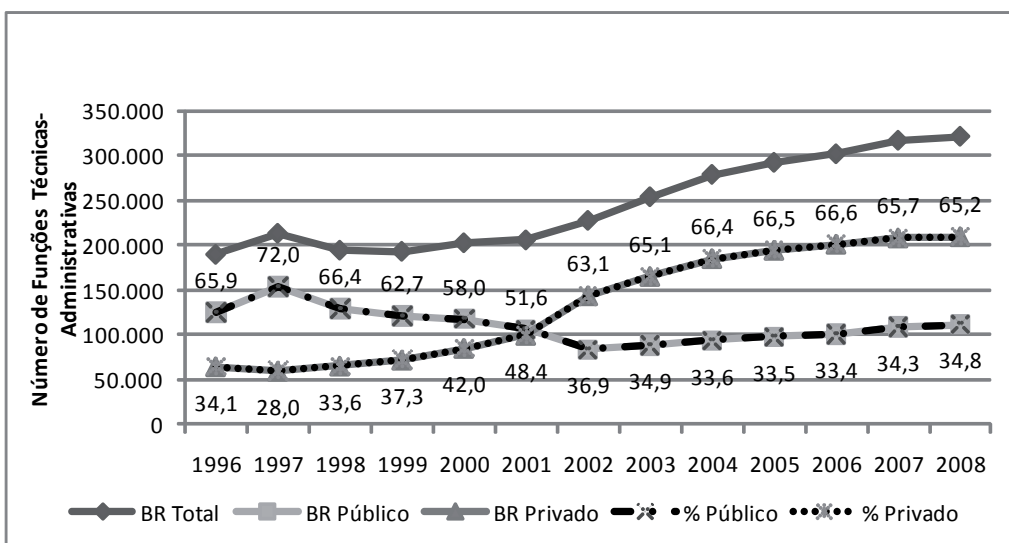


Gráfico 4: Evolução das funções técnicas-administrativas, em exercício e afastados, por setor público e privado – Brasil – 1996-2008

Fonte: BRASIL INEP, 1995-2010.

