

POLÍTICA EDUCACIONAL E RECURSOS PARA O ENSINO: o salário-educação e a Universidade Federal

Jacques Velloso

Faculdade de Educação — Universidade de Brasília

Uma versão parcial e resumida deste texto está sendo publicada em *Educação e Ciências Sociais* (1987, no prelo), resultado do seminário sobre Políticas Públicas promovido pela Fundação Carlos Chagas INEP-MEC e Núcleo de Políticas Públicas da UNICAMP, em novembro de 1986. Sou grato a Messias Costa por seus comentários e sugestões, mas é minha a responsabilidade pelo produto final.

RESUMO

Estudo do financiamento do ensino em articulação com as políticas do Estado nos últimos vinte anos, abordando o 1º grau através do salário-educação e o ensino superior principalmente pela ótica dos recursos para a universidade federal. Discussão da origem e das modificações sofridas pelo salário-educação, buscando identificar suas raízes políticas e concedendo especial atenção à sistemática de bolsas de estudos para a escola particular. Análise da política de recursos para o nível superior, situando-a no projeto modernizante do Estado e destacando as questões da autonomia da universidade federal e de seu empresariamento.

SUMMARY

A study on Brazilian educational finance in connection with State policies for the sector during the past twenty years, approaching basic schooling from the standpoint of the behavior of receipts and expenditures of the education tax (*salário-educação*) and looking at higher education mainly from the perspective of resources assigned to federal universities. Discussion of the origins of and changes in the education tax, seeking to identify their political roots and giving special attention to the scholarship system designed to support private schools. Analysis of the allocation of public funds to higher education, placing it under the modernizing project of the State and concentrating on the autonomy of federal universities as it relates to policies oriented toward shaping the institution according to business like patterns of organization and operation.

INTRODUÇÃO

O conjunto das políticas públicas é ambíguo por natureza. Pois o elenco das ações do Estado numa formação social capitalista tipicamente visa satisfazer interesses contraditórios, ainda que com o favorecimento — quando não com a exclusividade temporária — dos interesses das camadas dominantes. Já as políticas para um determinado setor da vida social num dado período histórico, podem não possuir essa ambigüidade — ou tê-la em grau bastante reduzido — de vez que os interesses contraditórios a seus fins podem estar sendo satisfeitos pelas políticas para um outro setor ou mesmo por uma outra política para a mesma área. Mas ao longo de sua história, mesmo uma política específica terá sempre essa natureza ambígua, ditada pelo desdobrar das contradições da formação social da qual ela surge e sobre a qual ela atua.

As políticas de financiamento não escapam a essa regra e ainda contêm uma ambigüidade adicional. Elas podem ser entendidas como o elenco das ações do Estado de captação, destinação e emprego dos recursos, tendo em vista instrumentar, isto é, prover meios para a execução do conjunto das políticas para o setor. A ambigüidade adicional reside no fato de que tal elenco de ações pode condicionar e até mesmo determinar o verdadeiro escopo das políticas educacionais concretamente praticadas. Com efeito, se o financiamento por vezes tem um caráter meramente instrumental das políticas públicas para o setor, estando a elas subordinado, noutras oportunidades ele termina por ser um dos seus determinantes.

É essa ambigüidade adicional que freqüentemente permite a equivocada identificação de ações de financiamento do ensino com mecanismos e procedimentos meramente instrumentais da política educacional. Tal equívoco tem gerado certos desinteresses da academia pelas políticas de financiamento, seja como ponto de partida para o desvelamento do concreto das políticas educacionais, seja como um entre os vários determinantes da totalidade que se quer apreender.

Como os desdobramentos das políticas de financiamento evidenciam-se através de quantidades de mensuráveis em cruzados, a obtenção de informações relativamente precisas é indispensável para seu estudo. O concreto do financiamento só pode ser efetivamente alcançado a partir da comparação das ordens de grandeza dos recursos que foram captados, destinados utilizados de diferentes modos e formas. Na ausência dessas informações o analista vê-se obrigado a limitar seu estudo às grandes tendências do financiamento.

Ora, os tempos de autoritarismo, entre outras facetas, caracterizaram-se pela incessante sonegação ao público de informações acerca das despesas e do uso dos recursos por parte do Estado. Para melhor sonegar o Estado criou uma dança de números que transformou o estudo do financiamento numa densa floresta tropical, dificilmente penetrável. Tal dança vem desestimulando análises das políticas de financiamento do ensino que ultrapassem aquele estudo das grandes tendências. Vem ainda freqüentemente dissimulando o caráter que elas algumas vezes tem assumido, tornando-se um dos principais determinantes das políticas educacionais.

Pretendo, com o presente texto, discutir alguns traços marcantes das políticas de financiamento do ensino nos últimos vinte anos, à luz daquela sua dupla ambigüidade e buscando vencer o limite de um estudo de grandes tendências. Nessa tarefa, tomarei o período demarcado apenas como um indicador aproximado para a análise e darei ênfase aos anos oitenta, para os quais em alguns casos a informação é menos difícil.

Limito-me, neste texto, às políticas desenvolvidas pelo governo da União, tratando do financiamento do ensino de 1º grau através do salário-educação e dos recursos para o ensino superior, com destaque para a universidade federal. O eixo central da análise é a discussão dos processos de privatização do ensino no país.

A escolha do salário-educação para a análise do financiamento do 1º grau se deve a dois motivos. Primeiro porque ele consiste na principal fonte singular de recursos no plano nacional para a manutenção e expansão desse nível de ensino. Segundo porque sua política é estabelecida no plano federal; suas bases são fixadas em lei federal e sua regulamentação é definida pelo Executivo da União, a quem também compete recolher boa parcela de seus recursos e repassar parte de sua receita aos estados. A escolha do salário-educação, como objeto central da análise do financiamento do 1º grau, e da universidade federal, como área privilegiada da discussão do financiamento do nível superior, deverá permitir uma visão melhor articulada das políticas públicas de financiamento do ensino do plano nacional.

Dividi o texto em duas partes, além dessa introdução. Na primeira estudo as políticas para o salário-educação desde sua gênese, na instalação do regime militar, continuando com as diversas modificações sofridas ao longo dos anos, procurando sobretudo identificar as raízes dessas alterações e as diferentes formas do uso privado desse recurso público. Na segunda parte, onde trato do financiamento do ensino superior, começo a discussão um pouco mais tarde, na época pós-Reforma, pois é a partir de então que se delineiam com maior nitidez as políticas cuja essência perdura até os dias de hoje. Nessa parte busco principalmente situar as políticas de financiamento no projeto modernizante e nos processos de privatização do ensino, identificar seu papel no cerceamento da autonomia universitária e discutir as práticas de elaboração do orçamento e de gestão dos gastos no autoritarismo.

FINANCIAMENTO DO 1º GRAU E O SALÁRIO EDUCAÇÃO

Uma das principais fontes de financiamento do 1º grau público, o salário-educação vem transferindo subsídios de vulto ao ensino particular e consistindo em importante mecanismo de sua sustentação. O montante dos subsídios concedidos acentuou-se nos anos oitenta, mas essa contribuição patronal já nasceu vinculada a interesses privados, tanto os do ensino particular como os das demais empresas, sobretudo as de maior porte.

A privatização na origem

A Constituição de 1946 previa que as empresas com mais de cem empregados eram obrigadas a "manter ensino para os seus servidores e os filhos destes" (art. 178, inciso III). Mas esse dispositivo só veio a ter vigência efetiva quase vinte anos depois (Velloso, 1970) com a lei 4.440 (de outubro de 1964), que instituiu o salário-educação, preparada e promulgada no regime militar. Nos termos dessa lei, todas as empresas vinculadas ao Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social — IAPAS (então Instituto Nacional de Previdência Social — INPS) eram obrigadas a recolher a contribuição relativa ao salário-educação ou, caso tivessem mais de cem empregados, poderiam oferecer ensino primário próprio. Aí estava sua primeira dimensão privatizante, logo no seu nascedouro: o Estado se eximia de oferecer ensino primário público e gratuito para todos, delegando parcialmente essa responsabilidade às empresas com mais de cem empregados, as quais, caso preferissem não assumí-la, recolheriam a contribuição patronal então criada.

Uma segunda dimensão privatizante era constituída pelas isenções concedidas às empresas que distribuíam bolsas de estudo a seus empregados e filhos mediante convênios firmados com escolas particulares.

A delegação de responsabilidades por parte do Estado, portanto, não era limitada somente às empresas, pois se estendia ao ensino particular como um todo. Tais isenções representavam um significativo vazamento de recursos para a rede privada, em detrimento da expansão do ensino público.

Nos termos da legislação da época, os convênios de bolsas deveriam ser aprovados, para cada caso em cada unidade federada, pelo respectivo Conselho Estadual de Educação. Mas a partir de 1964 os assentos nesses Conselhos foram progressivamente ocupados pelos proprietários de escolas privadas ou por seus prepostos, todos interessados na aprovação de convênios em benefício dos negócios do ensino. Na época não existia um cadastro das escolas que estabeleciam convênios com as empresas, o que facilitava toda a sorte de fraudes. Surgiram então numerosas empreitadas de agenciamento dos recursos do salário-educação junto às empresas. Nessas empreitadas eram celebrados convênios fraudulentos que, revestidos das formalidades de praxe, eram prontamente aprovados pelos Conselhos. Mediante tais convênios as escolas forneciam às empresas recibos de valor maior do que a quantia efetivamente paga (por exemplo: o recibo trazia o valor do total devido a títulos de salário-educação, mas a empresa pagava bolsas relativas somente a uma parte desse valor). A diferença entre o valor do recibo e a quantia paga ia engordar o lucro da firma ou a carteira de seus dirigentes. Do lado das escolas as vantagens não eram menores, mesmo depois de descontadas as comissões cobradas pelos intermediários, que chegavam a alcançar 40% do valor das operações. As escolas expandiam artificialmente as listas dos alunos beneficiados com bolsas, delas fazendo constar nomes que não se materializavam em figuras físicas nas salas de aula (Cunha e Góes, 1985). Continuando com a ilustração: o valor do recibo correspondia a, digamos, 100 bolsas, a empresa pagava o equivalente a 80 bolsas, o intermediário recebia

comissão no valor de 20 bolsas e a escola somente concedia outro tanto, embora fizesse constar 60 alunos da sua relação de bolsistas.

Tornava-se assim o sistema de bolsas um rendoso negócio para as empresas e para o ensino privado. Além do caráter imoral dessas empreitadas, que não eram poucas, elas provocavam um aumento no custo real do aluno efetivamente matriculado. A ocupação do espaço da rede pública pelo ensino privado se fazia através de um diminuto número de vagas em relação aos recursos empregados¹.

Por fim o salário-educação, desde que foi instituído, mantém estreitas vinculações com os interesses do capital, sobretudo os do grande capital. Essas conexões manifestam-se através de sua incidência, sobre a folha de pagamento das empresas.

Primeiro porque tal incidência distribui desigualmente os custos do salário-educação entre grandes e pequenas firmas. Nas grandes, que adotam tecnologias intensivas em capital, empregando uma quantidade relativamente pequena de mão-de-obra em relação ao volume de suas vendas, o valor recolhido do salário-educação em relação ao seu faturamento é sensivelmente menor do que nas pequenas empresas. Segundo porque a incidência sobre a folha de pagamento representa um ônus adicional sobre o preço do trabalho, deixando inalterados os custos do capital. A partir da criação da nova contribuição patronal a contratação de mão-de-obra passa a ter um custo adicional para o empregador, estimulando o uso de tecnologias intensivas em capital, dessa forma reforçando a tendência lógica do desenvolvimento capitalista e atuando no sentido de conter o ritmo de expansão das oportunidades de emprego. Uma política preocupada com uma distribuição equitativa do novo encargo teria determinado sua incidência sobre o produto das vendas das empresas, ou seja, sobre seu faturamento². Mas, como sabemos, tal preocupação não constava do elenco de prioridades das políticas do regime autoritário.

Até meados dos anos setenta a receita *total* do salário-educação compunha-se de recursos que eram aplicados seguindo trajetórias e finalidades distintas, conquanto oriundos da mesma fonte, a folha de pagamento das empresas. A primeira trajetória era a dos recursos arrecadados pelo então INPS. Esses recursos eram divididos em

1 Além do esvaziamento do ensino público por essa via existia ainda uma outra, devido à precaríssima fiscalização dos recolhimentos devidos pelas empresas que *não* estavam isentas do salário-educação. Segundo estudos realizados em fins dos anos sessenta, cerca de 500 mil novas vagas no ensino primário deixaram de ser criadas anualmente devido à sonegação do salário-educação (Velloso, 1970). Mais tarde, em virtude da utilização de estudos desse autor, por parte do Ministério da Educação, a sonegação viria a sofrer reduções, embora ainda continuasse até os anos oitenta, mediante artifícios vários, como o de trabalhadores de fato incluídos nas folhas de pagamento das empresas mas que "vem sendo irregularmente categorizados como temporários" (Velloso e Silva, 1983).

2 Discuti essa questão de forma mais pormenorizada em outro texto, onde também abordei a regressividade da incidência (Velloso *et alii*, 1986). A respeito da regressividade da incidência veja-se também Melchior (1983).

partes iguais entre o Ministério de Educação e os estados de origem. A parcela de 50% do MEC, denominada quota federal, era aplicada na sua maioria estados mais pobres e principalmente — mas não exclusivamente — no ensino público. A outra metade, que retornava a seus estados de origem, chamada de quota estadual, também era aplicada sobretudo na rede oficial, embora parte dela fosse usada para a concessão de bolsas de estudos a alunos matriculados no ensino particular, como ocorria com a quota federal. A partir de 1975 alteram-se os percentuais das quotas, mantendo-se, no entanto, a arrecadação através do INPS.

A segunda trajetória era a dos recursos das empresas denominadas isentas do recolhimento do salário-educação. Essas empresas, optando por não arrecadar a contribuição patronal através do INPS, mantinham escolas próprias para seus empregados e filhos ou destinavam as verbas devidas a bolsas de estudos para que estes se matriculassem no ensino privado, mediante convênios, como aqueles que descrevi há pouco. A segunda trajetória manteve-se até os dias de hoje, mas a sistemática da aplicação de seus recursos veio a sofrer sucessivas modificações ao longo dos anos, num processo de crescente privatização até 1983, conforme discuto adiante.

Tal sistemática veio a ser conhecida como "Sistema de Manutenção do Ensino — SME", expressão à qual seus idealizadores se esqueceriam de acrescentar a palavra "particular".

O conjunto dos recursos do SME faz parte da receita total do salário-educação, mas não é contabilizado na quota federal nem na estadual. Portanto, não integra os orçamentos do Ministério da Educação nem das Secretarias Estaduais de Educação. Os números que são dados a conhecer ao público, por ocasião da publicação desses orçamentos, são os dos recursos que seguem aquela primeira trajetória, a da arrecadação através do antigo INPS, hoje IAPAS. Os números relativos aos recursos do SME, que de fato integram da receita total do salário-educação, não costumam ser divulgados exceto nos restritos círculos dos gabinetes governamentais. Para o público sempre permanece na penumbra, embora sejam do pleno conhecimento dos proprietários de escolas.

Cerca de dez anos depois de criado o salário-educação, em 1975, o montante e a distribuição de suas verbas sofre uma importante alteração. Promulgada a lei 5.692/71, que formalmente estendeu a escolaridade obrigatória para oito anos, criando o ensino de 1º grau, fazia-se necessário dotar de maiores recursos essa contribuição patronal, até poucos anos antes uma importante fonte de financiamento do ensino primário. O decreto-lei 1.422 (de outubro de 1975) então elevou a alíquota de 1,4% sobre a folha de pagamento para 2,5%. O mesmo decreto-lei reduziu a quota federal de 50% para 1/3 e aumentou a quota estadual para 2/3 da arrecadação via IAPAS. O resultado líquido dessas modificações foi um aumento dos recursos para o ensino de 1º grau, mais do que dobrando o valor da quota estadual. Cresceu porém a concentração dos recursos nos estados mais ricos (pois estes, que sempre arrecadaram mais, retiveram parcela maior dos recursos gerados) e preservou-se o valor absoluto da quota federal, que se manteve quase inalterada³.

Poucos meses mais tarde era baixado um decreto para regulamentar o decreto-lei. A regulamentação ampliava ainda mais as possibilidades de isenções de recolhimento do salário-educação pelas empresas, incentivando os negócios do ensino. Pelo novo diploma legal ficavam isentas do recolhimento as empresas que viessem a manter ensino próprio para os empregados e seus filhos de sete a 14 anos ou, mediante sistema de compensação, para "quaisquer adultos ou crianças"; custear bolsas de estudo para empregados e filhos mediante "contrato com instituições de ensino particular"; indenizar as despesas de preparação de seus empregados para exames supletivos ou de seus filhos menores, para esses mesmos exames; utilizar-se de esquema misto, valendo-se de combinações dessas alternativas (decreto 79.624, de dezembro de 1975, art. II, alíneas *a* até *e*, respectivamente).

Dois grandes alterações trazia o decreto. Primeiro introduzia a matrícula para *quaisquer adultos e crianças*; a matrícula até então era limitada aos empregados e seus filhos. Segundo permitia indenizações para estudos supletivos, modalidade criada alguns anos antes pela reforma do ensino. Instituíam-se assim os precursores dos mecanismos que vieram a ser conhecidos como "Sistema de Manutenção do Ensino", o SME há pouco mencionado.

Com os novos mecanismos dá-se um novo passo numa tríplice direção. Estimula-se o crescimento dos subsídios carreados para os negócios da educação, diminuindo ainda mais as verbas que poderiam e — deveriam — ser destinadas à escola pública; reitera-se e consolida-se a concepção que tem o regime a respeito de sua atuação no ensino; estreitam-se os vínculos entre o salário-educação e os interesses do capital.

A introdução da figura de "quaisquer adultos ou crianças", acrescida das indenizações, abria novo campo para a atuação do ensino privado no sentido de substituir a obrigação do Estado oferecer escola pública e gratuita de 1º grau para todos. Da parte do Estado, as novas medidas reforçavam a noção, por ele esposada e difundida, de que não lhe competia prover meios suficientes para o cumprimento da obrigatoriedade escolar, de vez que a oferta de vagas podia ser feita tanto pelo ensino oficial como pelas escolas particulares ou pelas empresas. Os novos subsídios forneciam os meios para que os negócios da educação, a baixo custo e com gordos lucros, desempenhassem com desenvoltura cada vez maior esse seu papel substitutivo, ou "suplementar", segundo a concepção vigente e de interesse mútuo, das escolas privadas e do Estado.

3 Imaginemos que o total das folhas de pagamento das empresas que recolhiam através do INPS fosse no valor de 1.000. A arrecadação até 1975 seria de 14 (ou 1,4%), que se distribuiriam em duas partes iguais, no valor de 7 para o MEC e também 7 para o conjunto dos estados da federação. Com o decreto-lei de 1975, a arrecadação aumenta para 25 (ou 2,5%) e passa a distribuir-se em duas partes desiguais: 8,3 para o MEC (1/3) e 16,7 para o conjunto dos estados (2/3). Note-se que a quota federal modificou muito pouco seu valor absoluto, de 7 para 8,3 e que a quota estadual, no seu conjunto, aumentou de 7 para 16,7.

A nova sistemática de isenções, instituindo então as indenizações e ampliando as bolsas, aproximava mais ainda o salário-educação dos interesses do capital. Se antes as bolsas serviam como veículo de amortecimento das tensões e conflitos entre tabalhadores e patrões⁴, agora esse papel seria desempenhado com maior vigor pela nova sistemática. Numa sociedade com elevados índices de analfabetismo, de gigantescos déficits escolares e de precários serviços públicos educacionais, é de relevo o papel das bolsas e indenizações no amortecimento de conflitos e contradições entre capital e trabalho, ainda que de pouco visibilidade. A obtenção de uma vaga na escola (privada) para o filho do empregado, mediante bolsa de estudo, ou a cobertura dos gastos do próprio empregado com sua preparação para exames supletivos (freqüentemente em cursinhos particulares) tem valor equivalente a um aumento real de salário para a maioria dos trabalhadores. Como esses benefícios não são contratuais, sua concessão a critério do empregador consiste em poderoso instrumento para que a atuação do trabalhador dentro da empresa ou no sindicato se coadune com os interesses do capital.

Todos esses mecanismos de estímulo aos negócios da educação eram estabelecidos e colocados em prática sem que o Estado autoritário buscasse exercer qualquer controle eficaz sobre sua utilização. Na verdade, havia uma íntima associação entre o Estado e os interesses do capital privado, pertencesse este aos negociantes do ensino ou a outros ramos de negócio. Assim, a sistemática de bolsas e isenções, que facilitava os convênios fraudulentos também permitia a engorda dos lucros do patronato escolar, por outras vias. A crônica insuficiência de vagas na rede oficial de escolas, mormente nas periferias urbanas, permitia que os proprietários de estabelecimentos particulares praticamente impusessem a muitos alunos beneficiados com bolsa a cobrança de taxas e de parte do valor das mensalidades, procedimento infquo e vedado pela legislação. Apesar do caráter quase extorsivo dessa cobrança, como forma de tentar burlar a lei e de conceder-lhe legitimidade o setor privado do ensino denominou-a de "contribuição voluntária"; não foram poucas as vezes que, de público, passou a defendê-la.

Não terminavam aí as benesses distribuídas aos proprietários de escolas. Além das bolsas concedidas através das isenções, ou seja, do chamado SME, havia ainda as bolsas distribuídas por vários órgãos na esfera federal (inclusive pelo MEC), bem como por governos estaduais e municipais. A associação de interesses entre o Estado e o capital privado provocava freqüente acúmulo de bolsas, de tal forma que uma única e mesma vaga era financiada por bolsas de dois (e até mais) órgãos de governo. E essas outras bolsas, que não pertenciam ao SME, conquanto parte delas fosse custeada com recursos da quota federal e da quota estadual do salário-educação, tampouco escaparam às fraudes, que continuaram através dos anos⁵.

Recessão e privatização: a singularidade do SME

Na segunda metade da década de setenta as taxas de crescimento econômico ostentaram níveis bem meno-

res do que na metade anterior. Entre 1976 e 1980 o PIB — Produto Interno Bruto per capita cresceu 14,8% enquanto que nos quatro anos anteriores a esse período havia aumentado de 30,6%. Na virada da década o país ainda veria um "mini-milagre". Nos três primeiros trimestres de 1980, apesar de circunstâncias internacionais especialmente desfavoráveis, a economia brasileira cresceria espetaculares 8%. Mas a partir do ano seguinte prevaleceria a tendência declinante com o implante de uma recessão. Já neste ano a economia experimentalia, "pela primeira vez desde que há estatísticas disponíveis, uma queda no produto bruto à taxa expressiva de no mínimo 3,5% negativos" e uma diminuição de "quase 10% no produto industrial" (Tavares e Assis, 1985, p. 77). Com o advento das políticas recessivas, que promoveram uma queda vertiginosa no ritmo da atividade econômica, aumentaram o desemprego, diminuíram os salários e afetaram a lucratividade das empresas, seria de esperar que se reduzisse a demanda pelo ensino privado.

E além da recessão havia ainda a política salarial. Alterada desde 1979, pretendia promover uma redistribuição de renda *dentro* da massa salarial, deixando intocados os ganhos de capital. Os reajustes estipulados eram inversamente proporcionais à faixa de rendimento, ou seja, eram menores para salários maiores. Em 1980 o governo fez o Congresso Nacional aprovar uma nova reformulação (lei 6.886), da política, segundo a qual a faixa de renda de 15 a 20 salários mínimos mensais teria reajustes de metade do valor do INPC (Índice Nacional de Preço ao Consumidor), enquanto que aquela acima de 20 mínimos não receberia qualquer reajuste, exceto mediante negociações diretas entre patrões e empregados. A partir de 1983 surgiram novas alterações, através de uma enxurrada de decretos-lei (quatro só naquele ano), todos visando reduzir salários, situando os reajuste *abaixo* da variação do INPC (Singer, 1986), ao contrário do que pretendeu a Nova República, com igual intuito, buscando reduzir o próprio INPC. Mas o peso do arrocho continuou mais concentrado nas faixas mais elevadas de ganho.

4 O papel do salário-educação no amaciamento de conflitos entre patrões e empregados é referido por Neves (1987).

5 Há dois anos, em 1985, comprovava-se que de 1581 bolsas da Fundação de Assistência ao Estudante — FAE, um órgão do MEC, pagas a três escolas do Rio de Janeiro, apenas 110 pertenciam a alunos regularmente matriculados. As demais, 93% do total, eram fraudadas (Neves, 1987). Os negociantes do ensino não vem se preocupando com a política educacional da Nova República no que se refere a distribuição de bolsas, pois persistem as operações fraudulentas. Notícias recentes da imprensa, de 1987, informam que ainda no Rio de Janeiro, campeão dos negócios ilícitos da educação, inspeções em estabelecimentos selecionados indicaram que dos 5.675 alunos que estavam recebendo bolsas da FAE somente 1.655 foram efetivamente beneficiados. Os restantes 71% do total, eram "estudantes fantasmas". No plano nacional, "fraudes foram cometidas por *todos* os outros estabelecimentos selecionados para serem inspecionados em *toda* o país" (grifo meu) (Menon, 1987).

No seu conjunto, a política salarial de 1979 bem como as alterações que lhe sucederam atingiram de cheio exatamente as camadas assalariadas que tipicamente matriculam seus filhos em escolas privadas. A queda na demanda pelo ensino privado provocada pela diminuição da rentabilidade das empresas acrescentavam-se as consequências da compressão salarial das faixas de ganho mais altos.

Surpreendentemente, nessa conjuntura recessiva, a receita do sistema de manutenção do ensino cresceu em

vez de diminuir. Resultado das ações dos empresários da educação e de seus prepostos, buscando novas bolsas para compensar a queda na matrícula paga, pelo aluno, os recursos do SME aumentaram 30% em um ano, entre 1980 e 1981 (coluna 6 do Quadro I). Os recursos empregados na aquisição de vagas aumentaram um pouco mais, de 34%, mercê da pequena redução dos dinheiros aplicados em escolas das empresas (coluna 6 e 2, respectivamente, do Quadro II). E o número de vagas compradas na rede particular deu um impressionante salto de 51% em único ano! (coluna 2 do Quadro III).

QUADRO I

Recursos do salário-educação: arrecadação através do IAPAS e receita do Sistema de Manutenção do Ensino (SME)*, 1980-1984

Cr\$ bilhões de 1984)**

ANO	IAPAS			SME			TOTAIS		
	Cr\$ BILHÕES		ÍNDICE	Cr\$ BILHÕES		ÍNDICE	Cr\$ BILHÕES		ÍNDICE
	n	%		n	%		n	%	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
1980	1.025,6	86,5	1,00	160,6	13,5	1,00	1.186,2	100,0	1,00
1981	1.104,0	84,1	1,08	208,5	15,9	1,30	1.312,5	100,0	1,11
1982	1.059,3	63,7	1,03	604,3	36,3	3,76	1.663,6	100,0	1,40
1983	803,1	63,0	0,78	471,1	37,0	2,93	1.274,2	100,0	1,07
1984	515,9	52,6	0,50	465,6	47,4	2,90	981,5	100,0	0,93

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – MEC

* Até 1981, inclusive, os recursos do SME eram aplicados diretamente pelas empresas; a partir de 1982 esses recursos passam a ser recolhidos ao FNDE do MEC para aquisição de vagas em escolas privadas.

** Ajustamento pelo IGP-DI da FGV

QUADRO II

Recursos aplicados no Sistema de Manutenção do Ensino (SME), 1980-84

Cr\$ bilhões de 1984)*

ANO	INDENIZAÇÕES							
	ESCOLAS DE EMPRESAS		EMPREG. E FILHOS		AQUISIÇÃO DE VAGAS		TOTAL	
	Cr\$ BILHÕES	ÍNDICE	Cr\$ BILHÕES	ÍNDICE	Cr\$ BILHÕES	ÍNDICE	Cr\$ BILHÕES	ÍNDICE
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
1980	9,5	1,00	5,5	1,00	145,6	1,00	160,6	1,00
1981	8,7	0,92	5,4	0,98	194,4	1,34	208,5	1,30
1982	8,7	0,92	14,5	2,64	259,3	1,78	282,5	1,76
1983	8,8	0,93	14,3	2,60	235,9	1,62	259,0	1,61
1984	6,6	0,70	1,3	0,24	150,2	1,03	160,1	1,00

Fonte: FNDE – MEC

* Ajustamento pelo IGP-DI da FGV.

Em 1981 o SME chegava assim a financiar 70% das vagas da rede privada no país (coluna 5 do Quadro III). Esse número é de fato uma subestimativa, pois como mostrei na seção anterior existiam vários outros mecanismos de concessão de bolsas de estudo, inclusive com recursos do salário-educação. Não é exagero admitir que nesse ano o total de bolsas (ou vagas equivalentes) no ensino particular tivesse se aproximado do número de crianças matriculadas no 1º grau.

mente a receita dos estados e municípios, acarretando deterioração ainda maior do ensino público, elevavam-se os ganhos do patronato escolar.

A conjuntura recessiva dos anos oitenta, aliada à expansão do SME, fez baixar paulatinamente a arrecadação do salário-educação através do IAPAS, majoritariamente destinada ao ensino público de 1º grau. Em cinco anos ela despencou para a metade de seu valor real em 1980. A arrecadação do SME, apesar da mesma con-

QUADRO III

Vagas adquiridas na rede privada com recursos do SME e matrícula total no ensino privado, 1980-84
(em milhares)

ANO	VAGAS ADQUIRIDAS		MATRÍCULA NO ENSINO PRIVADO*		RELAÇÃO (1) ÷ (3) = 5
	n (1)	ÍNDICE (2)	n (3)	ÍNDICE (4)	
1980	1.227,7	1,00	2.670,6	1,00	0,46
1981	1.858,6	1,51	2.801,0	1,05	0,70
1982	1.523,9	1,24	2.888,3	1,08	0,53
1983	1.504,2	1,23	2.784,3	1,04	0,54
1984	1.159,1	0,94	2.733,3**	1,02	0,42

Fontes: Coluna 1: FNDE – MEC
Coluna 3: SEEC – MEC

* Matrícula no fim do ano.

** Estimativa obtida deduzindo-se da matrícula no início do ano de 1984 a diferença percentual média entre a matrícula inicial e final nos três anos anteriores.

Nos dois anos seguintes diminuiu para 54% e 53% a fração nominal das vagas na rede particular adquiridas com verbas do SME, devido a inovações na sua regulamentação, como discuto adiante. Apesar disso, em alguns estados da federação o número de bolsas concedidas em 1983 *ultrapassava* ou ficava muito próximo da matrícula total na rede privada. Tal era o caso de estados como Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Rio de Janeiro, como revela um documento do próprio MEC (Brasil, Ministério da Educação, 1984). Não julgo um exagero estimar que em todos esses estados, e certamente em alguns outros mais, o total das bolsas distribuídas pelas diversas agências e esferas de governo tenha ultrapassado o total das matrículas.

Enquanto as graves conseqüências da recessão, ampliadas pelo arrocho salarial, atingiam os trabalhadores do país, inclusive os professores⁶ que tinham seus vencimentos ainda mais aviltados, e até as empresas em geral eram afetadas pela queda na atividade econômica, graças ao SME prosperavam os negócios do ensino. Estes não apenas ampliavam seus empreendimentos como também aumentavam suas taxas de lucro, pois de cada 100 vagas nominalmente adquiridas pelo SME substancial parcela era coberta por outras bolsas e/ou tinham custo zero, pertencendo a alunos inexistentes. Enquanto caía a arrecadação tributária em todo o país, atingindo drástica-

juntura, e devido ao apetite dos proprietários de escolas, aliado à opção privatizante do Estado, *quase quadruplicou* até 1982; em 1984 ainda correspondia ao triplo de seu valor real em 1980 (Quando I, colunas 3 e 5). O resultado dessas tendências foi que a arrecadação através do IAPAS, destinada aos estados e ao MEC, teve sua participação no total da receita do salário-educação reduzida a 87% para somente 53% entre 1980 e 1984 (coluna 2). Foi duplo o efeito dessas alterações na composição e na destinação dos recursos do salário-educação. De um lado diminuíram em termos relativos e absolutos os recursos destinados principalmente ao ensino público, arrecadados através do IAPAS. De outro aumentou proporcionalmente e também em termos absolutos a receita do SME, destinada ao ensino privado.

6 A espoliação do magistério pelo patronato escolar daquela época não arrefeceu seu ânimo ao longo dos anos seguintes. Dados recentes a respeito dos reajustes dos salários dos professores e das mensalidades cobradas pelos negócios da educação são claramente elucidativos da exploração que então se processava e que continuou até os dias de hoje. Segundo Vignoli, entre o segundo semestre de 1979 e o segundo semestre de 1985 o aumento acumulado do salário dos professores foi de 7.013% enquanto que o aumento acumulado das semestralidades, foi *mais do que o dobro* desse valor, alcançando 14.938% (Vignoli, 1986, p. A24).

É ilustrativo comparar o comportamento dos recursos do salário-educação com os do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS, oriundos da mesma fonte, a folha de pagamento das empresas. Como informa Fagnani *et alii* (1986) a arrecadação bruta do FGTS sofre perdas significativas a partir de 1979; entre 1980 e 1984 sua queda é de 30%. Já a receita *total* do salário-educação cai apenas 17% no mesmo período enquanto que a do SME praticamente *triplica* seu valor real.

Esse singular comportamento da receita do SME se deveu, numa palavra, à orientação privatista da política de financiamento do 1º grau através do salário-educação. As alterações que discuto adiante modificaram acessoriamente o quadro de financiamento do 1º grau através do salário-educação, redistribuindo recursos, fortalecendo o MEC e, mais tarde, as Secretarias de Educação das unidades federadas. Mas não alteraram sua essência.

Com efeito, o número de empresas optantes pelo SME cresceu continuamente durante o período, passando de 15.200 em 1981 para 57.100 em 1984, segundo dados do FNDE, órgão do MEC que administra o salário-educação. Esses mesmos dados revelam uma associação preferencial do grande capital com o SME. Em 1982 cerca de 1/3 das 500 maiores empresas privadas do país, por vendas, "optavam" por esse sistema. No mesmo ano, 2/3 das 50 maiores empresas estatais também faziam a mesma "opção". Como se vê, a "opção" não se restringia ao capital privado, pois surgia sobretudo entre as empresas com participação do Estado, incluindo gigantes econômicos como a Petrobrás e a Vale do Rio Doce. Tais números indicavam por um lado, a eficiência dos proprietários de escolas e de seus intermediários na captação de recursos do salário-educação; efetivamente pode-se captar um maior volume de recursos a custos relativamente menores junto a grandes empresas do que junto a pequenas firmas. De outra parte, indicavam simplesmente os reflexos da política privatizante do Estado sobre as empresas estatais. Afinal, se o maior acionista adota uma política de privatização do salário-educação, porque suas empresas não teriam idêntico comportamento?

QUADRO IV

Escolas optantes por vagas do SME e total de estabelecimento privados, 1980-84

ANO	ESCOLAS OPTANTES (1)	ESTABELECEMENTOS PRIVADOS (2)	RELAÇÃO (1) / (2) = (3)
1980	—*	13.166	—
1981	—*	9.781	—
1982	5.694	10.463	0,54
1983	6.784	9.934	0,68
1984	7.532	10.371	0,73

Fontes: Coluna 1: FNDE — MEC
Coluna 2: SEEC — MEC

* Até 1981 a aquisição de vagas era por contrato entre a empresa e a escola; não existia cadastro de escolas.

O número de "escolas optantes", isto é, de estabelecimentos privados que buscam as vagas compradas pelo SME, também aumentou ao longo dos anos. Não há dados acerca das "escolas optantes" anteriores a 1982, pois como já mencionei até então inexistia um cadastro dos estabelecimentos que se beneficiavam do sistema. Mas os dados disponíveis para os três últimos anos do período estudados mostram que entre 1982 e 1984 o número dessas escolas cresceu em cerca de 32%, passando de pouco mais da metade para quase 3/4 do total de estabelecimentos particulares no país (Quadro IV). Afinal, se o Estado continuava a oferecer um bom negócio para as empresas do ensino, nada mais lógico do que um crescimento da demanda por essas facilidades.

As bolsas e a intermediação do Estado

No ano de 1982 estavam previstas eleições diretas para governadores. Com a proximidade do pleito já haviam sinais de possíveis vitórias da oposição em estados da federação de inegável peso político no cenário nacional (como de fato veio a ocorrer em novembro daquele ano). Convinha ao Executivo federal fortalecer-se economicamente de modo a melhor intervir nos resultados do pleito. O Ministério da Educação, por seu lado, preocupava-se também com os efeitos da recessão sobre seu orçamento; as despesas do MEC em 1981 haviam sido 5% menores do que no ano anterior, em termos reais.

Ademais, o SME, embora patrocinado pelo Estado, desenvolvia-se sem a participação do governo federal; as empresas contratavam a concessão das bolsas diretamente com as escolas ou através de intermediários privados. Uma intermediação do governo federal nos negócios do SME poderia render-lhe alguns frutos políticos no plano estadual. A mesma intermediação do MEC poderia permitir-lhe a elaboração de um cadastro de "escolas optantes" e assim reduzir — ou mesmo eliminar, se quisesse — os negócios fraudulentos, aumentando os recursos para aplicação em bolsas concedidas pelo próprio MEC e pelos chefes dos Executivos estaduais, até então escolhidos indiretamente, com a ativa e poderosa intervenção do governo federal.

Na sistemática de funcionamento do SME, os recursos que as empresas previam destinar a bolsas de estudo, caso não fossem aplicados com essa finalidade, eram ser recolhidos ao FNDE⁷. Este retinha 1/3 do seu valor, repassando 2/3 para os estados de origem, segundo mecanismo denominado de "diferença de bolsas de estudos". Até 1981 era mínima a fração dos recursos recolhidos ao FNDE para redistribuição. Em 1980 e em 1981 seus valores (coluna 7 do Quadro V) corresponderam a 9% e 7% do total dos recursos do SME, respectivamente.

7 Segundo o dec. 76.923, nos contratos firmados pelas empresas com as escolas, "as variações para menos, decorrentes da matrícula efetiva ou de alterações na folha do salário de contribuição", seriam recolhidas ao FNDE (§ 3º do art. 12).

QUADRO V

Diferenças entre a receita e a aplicação dos recursos do SME: distribuição por regiões/estados selecionados e crescimento anual, 1980-84

(Cr\$ bilhões de 1984)

Anos	Região Nordeste (1)	Estados de maior arrecadação do SME			Subtotal (2)+(3)+(4)=(5)	Outros estados e regiões (6)	Brasil (7)	
		R. de Janeiro (2)	M. Gerais (3)	S. Paulo (4)				
1980	Cr\$ bilhões	4,6	4,3	1,3	2,1	7,7	2,7	15,0
	%	30,7	28,7	8,7	14,0	51,3	18,0	100,0
	Índice	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1981	Cr\$ bilhões	5,6	1,8	1,3	2,3	5,4	3,2	14,2
	%	39,4	12,7	9,2	16,2	38,0	22,5	100,0
	Índice	1,22	0,42	1,00	0,54	0,70	1,19	0,95
1982	Cr\$ bilhões	32,3	38,7	39,4	161,8	239,9	72,9	345,1
	%	9,4	11,2	11,4	46,9	69,5	21,1	100,0
	Índice	7,02	8,97	31,49	62,48	31,16	27,00	23,01
1983	Cr\$ bilhões	18,5	46,3	20,9	106,6	173,8	42,9	235,5
	%	7,9	19,7	8,9	45,3	73,9	18,2	100,0
	Índice	4,01	10,73	16,00	38,54	22,57	15,89	15,68
1984	Cr\$ bilhões	25,8	52,9	29,3	139,4	221,6	68,0	315,4
	%	8,2	16,8	9,3	44,2	70,3	21,6	100,0
	Índice	5,61	12,26	23,00	53,72	28,78	25,19	21,03

Fonte: FNDE – MEC

Já o valor total dos recursos gerados pelo SME, isto é, sua receita, não era absolutamente desprezível. Em 1981, por exemplo, eles eram equivalentes a cerca de 12% das despesas do MEC. E haviam nominalmente financiado 70% das matrículas do ensino privado, como mencionei há pouco. Essa ponderável soma de recursos poderia de algum modo ser utilizado pelo Ministério para intervir no novo cenário político e para reforçar o seu orçamento.

Para seu fortalecimento no jogo das eleições que se avizinhavam e para robustecer suas finanças o MEC encontrou uma fórmula que atendia a ambas as preocupações: intermediar a aplicação dos recursos do SME e convidar as empresas privadas a ampliarem sua previsão de dispêndios no sistema.

Com o decreto 87.043, de março de 1982, baixado na gestão do general Rubem Ludwing no MEC, em um único dispositivo (art. 9º) adotaram-se as duas medidas. Pela primeira, o programa de bolsas passava a desenvolver-se mediante recolhimento pelas empresas, ao FNDE, do valor mensal devido para a aquisição de vagas na rede particular. Pela segunda, o programa de bolsas, antes destinado apenas aos empregados e seus filhos, passava a abranger "quaisquer adultos ou crianças".

Na legislação até então vigente, datada de 1975, o sistema de bolsas de estudo era limitado aos empregados das empresas "optantes" pelo SME e aos filhos destes. Na nova política que se inaugura ele abrange também to-

do e qualquer adulto ou criança que as escolas ou cursos supletivos de 1º grau, privados, lograssem incluir em suas listas de frequência. Era uma medida de vigoroso aprofundamento da privatização. Era igualmente um convite aberto às empresas para que aumentassem suas aplicações no SME.

Foi a partir desse decreto de 1982 que se cunhou e difundiu a expressão "alunos da comunidade", em consonância com os interesses privatistas, para designar aqueles adultos e crianças para os quais seriam adquiridas vagas nas escolas particulares, em detrimento da destinação de recursos para o ensino público. Foi também a partir dessa época que se consolidou o uso da expressão "sistema de manutenção do ensino" para denominar os mecanismos que carrearam um enorme volume de recursos do salário-educação para a rede privada.

Na nova política, com a intermediação do FNDE na concessão das bolsas, o MEC passava a dispor de um instrumento para coibir as fraudes, se desejasse. Isso emprestava às medidas um tom moralizador, que agradava às camadas médias, junto às quais o regime sempre buscou fontes de sustentação e legitimidade. Além disso, para as mesmas camadas eram bem-vindas as possibilidades de ampliação das vagas para os "alunos da comunidade", matriculados quase que exclusivamente nas escolas dos bairros residenciais, já que a rede privada virtualmente inexistia nas periferias urbanas. Do lado dos negócios do ensino, se aquele novo instrumento represen-

tava uma ameaça implícita à coibição da fraude, desagravando ao patronato escolar, em compensação as perspectivas de crescimento do SMF eram saudadas pela promessa de alentados lucros.

Confiando em que mecanismos de coibição das fraudes não seriam acionados, os proprietários de escolas cuidaram de intensificar suas pressões junto às empresas. Para muitas delas, se antes podiam recriar seu envolvimento com operações que eram notoriamente fraudulentas em grande parte dos casos, podendo torná-las alvo marcado pelo fisco, a partir da intermediação do MEC aqueles eventuais temores se dissipavam. Ademais, a nova política era um convite explícito à aplicação no SME. Para as grandes empresas, que costumam sentar-se à mesa de negociações com o governo, o atendimento a esse convite, que não lhes custava nada, poderia conceder-lhes alguma vantagem em entendimentos futuros.

Não tardaram os efeitos da nova política de aprofundamento da privatização. Ainda em 1982 dispararam as opções pelo SME e saltou o volume de recursos destinados ao sistema. Apesar do medíocre desempenho da economia naquele ano, e de ter sido o decreto baixado em março, ao final do exercício, os recursos gerados quase que triplicaram em relação a 1981. (Quadro I, colunas 4 e 6). A explicação desse salto está num aumento da receita do SME, em detrimento da arrecadação via IAPAS, e sobretudo na incorporação de novos contribuintes, que até então eram sonegadores.

Várias empresas, estimuladas pelo Estado e pressionadas pelo patronato escolar, deixaram de recolher o salário-educação através do IAPAS e optaram pela condição de isentas, destinando esses recursos à aquisição de vagas no ensino privado através do SME. Outras ampliaram as indenizações concedidas a seus empregados e/ou fizeram também a opção referida. Isso é o que nos mostra a comparação entre a diminuição na arrecadação através do IAPAS e o leve aumento na arrecadação do FGTS. A primeira diminuiu 4% entre 1981 e 1982 (Quadro I, coluna 1). A segunda aumentou cerca de 9% no mesmo período, segundo os dados de Fagnani et alii (1976). Em condições de igualdade ambas deveriam caminhar juntas, pois incidem sobre a mesma fonte, a folha de pagamento das empresas. A diminuição na arrecadação do salário-educação através do IAPAS resultou, portanto, da opção pelo SME por parte de várias empresas contribuintes.

A receita do SME, isto é, o total de recursos destinados a aquisição de vagas na rede privada, a indenizações e a escolas próprias das empresas, deu um salto de 190% em 1982, comparada com o ano anterior (Quadro I, coluna 4). Ora, com um crescimento de apenas 9% na arrecadação do FGTS, e com uma diminuição relativamente moderada na arrecadação do salário-educação via IAPAS, isso significa que o salto de 190% nas verbas do SME deveu-se à entrada de *novas* empresas no sistema. Essas *novas* empresas ingressaram na condição de isentas optando pelo SME. Se antes não eram isentas e não contribuía, é óbvio que sonegavam. Dito de outra forma, foi grande a quantidade de empresas sonegadas que antes não recolhiam o salário-educação e que com a nova política passaram a destinar recursos para a compra de vagas no ensino particular por meio do SME.

O salto no volume dos recursos destinados ao sistema superou em muito as aplicações. Tamanho foi o crescimento da receita que o ensino privado não conseguiu imediatamente absorvê-la, na sua totalidade. Se a *receita* do SME, em 1982, deu um salto de 190% em relação ao ano anterior, o montante *aplicado* cresceu de apenas 1/3, como mostra o Quadro II, coluna 7. Comparando-se este com o Quadro I vê-se que *menos da metade* da receita do SME foi aplicada pelo sistema. Assim o salto, a diferença entre o gerado e o aplicado, no valor de Cr\$ 345 bilhões, correspondia a um gigantesco pulo de 2.330% (Quadro de V, coluna 7). *Mais de dois mil por cento* de crescimento em *um só ano!* O montante desse salto representava, naquele ano, quase 60% do total das verbas do SME, contra apenas 7% no ano anterior. Isso significou um notável reforço às finanças do FNDE e também para as Secretarias de Educação, naquele ano eleitoral. Do ponto-de-vista dos objetivos do Executivo da União, a nova política era um êxito completo.

Não se tem notícia de uma queda nas operações fraudulentas, o que poderia ser uma explicação para o gigantesco pulo no saldo. Ao contrário. Um documento do FNDE (Brasil, Ministério da Educação, 1984), escrito dois anos depois para justificar medidas que mais tarde vieram a ser tomadas por um outro decreto, dava conta de que os negócios ilícitos prosperaram mesmo após o novo instrumento legal que permitiria ao MEC mais facilmente identificá-los e agir no sentido de coibí-los. Escolas privadas e sindicatos de estabelecimento de ensino (particular) exerciam pressões sobre as empresas para que concedessem bolsas optando pelo sistema de manutenção do ensino, sob argumentos vários, como os de que a aplicação local dos recursos, em vez de recolhê-los ao governo, traria retornos imediatos, diretos e em benefício da comunidade. O mesmo argumento era frequentemente estendido para o caso dos alunos já matriculados, carentes ou não, em flagrante violação da lei. Em suma, o aumento da diferença entre os recursos gerados no SME e nele aplicados não se devia a uma redução nos negócios escusos das bolsas mas a um aumento de receita maior do que a *imediata* capacidade de absorção pelas escolas privadas.

A aplicação de menos da metade da receita do SME através do próprio "sistema de manutenção do ensino" não significava que o saldo seria utilizado em benefício da rede pública de 1º grau. Pois se menos da metade da receita havia sido *imediatamente* absorvida pela rede privada, ou seja, pelas escolas e alunos formalmente indicados pelas empresas, numa *segunda* rodada de aplicações, novas bolsas poderiam vir a ser concedidas a outros "alunos da comunidade", das mesmas escolas ou de outras mais.

De fato, o saldo da receita não aplicada de imediato era recolhido ao FNDE, que retinha 1/3 do seu valor e redistribuía 2/3 para as Secretarias de Educação dos estados de origem (proporções equivalentes às das quotas federal e estadual do salário-educação), a título de "diferença de bolsas de estudo" — DBE. A fração de 1/3 do FNDE era aplicada segundo critérios próprios do MEC, preferencialmente em estados menos desenvolvidos, e frequentemente em novas bolsas. Da quota de DBE das Secretarias também parcela substancial transformava-se

em novas bolsas para o ensino privado. Não foram poucas as Secretarias que, já prevendo substancial quota de DBE a partir de 1982, criaram novos programas de bolsas para o ensino particular ou ampliaram os existentes.

Um outro quadro político e as contradições da nova privatização

O ano de 1982 terminava com uma alteração na correlação de forças no cenário dos governos estaduais. A eleição direta dos novos governadores resultou em significativas vitórias das oposições em várias unidades federadas, inclusive em estados de inegável peso econômico e político no plano nacional. O partido do poder (mas não *no* poder)⁸ além de perder estes Executivos estaduais, ficou encurralado sobretudo nos estados da região Nordeste. A política do salário-educação, formulada em tempos de dominação mais ou menos tranqüila pelo autoritarismo do Executivo da União, e de hegemonia do partido do poder, se revelaria incompatível com o novo quadro político.

A geração de recursos do salário-educação sempre foi altamente concentrada. Incidindo sobre a folha de pagamentos das empresas, a maior parte de sua receita originava-se em alguns poucos estados mais industrializados e cuja população economicamente ativa encontrava-se, na sua maioria, no mercado formal de empregos. Em 1982 cerca de 70% da arrecadação através do IAPAS e idêntica fração da receita do SME eram gerados na região Sudeste.

A partir do salto na receita do SME, propiciado pelo decreto de 1982 e pela nova política que se implantava, processou-se profunda alteração na distribuição regional desses dinheiros. Até aquele ano, como mostra o Quadro V, o ínfimo valor do saldo recolhido ao FNDE para fins de redistribuição não apresentava diferenças gritantes entre as diversas regiões. E 1980 e 1981 a região Nordeste recolhia entre 30% e 40% do total do país e os três estados de maior receita entregavam entre 50% e 40% desse total ao MEC (Quadro V, linhas de%)⁹.

Com o pulo gigantesco do valor global do saldo, aquele de mais de 2.000%, também se modifica, e drasticamente, o panorama da distribuição regional dos recolhimentos ao FNDE. Os recolhimentos do Nordeste caem para quase 10% do total do país, um corte de 3/4 de seu valor no ano anterior. Já os três estados de maior receita (SP, MG e RJ) passam a ser responsáveis por 79% do saldo devolvido (Quadro V, coluna 5). A região Nordeste passa a aplicar imediatamente quase que a totalidade dos recursos gerados enquanto que Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo apresentam situação inversa, gerando grande volume de recursos acima de sua imediata capacidade de gasto através do SME. Os demais estados do país ficam responsáveis pelos 20% restantes do saldo; todos eles continuam aplicando de imediato quase que a totalidade de sua receita do SME.

Nesse contexto, a nova política do salário-educação terminava por beneficiar relativamente mais os estados menos desenvolvidos, na medida em que elevava o valor da quota federal, cuja aplicação se destinava principalmente a essas unidades federadas. Promovia assim

alguma diminuição das disparidades regionais dos recursos para a educação, ainda que modesta e realizada em parte através da destinação de subsídios para a rede privada, sob a forma de bolsas, em detrimento do ensino público. Apesar de modesta, é bom lembrar que essa diminuição fortalecia as finanças estaduais e as redes de ensino nas unidades mais pobres justamente numa conjuntura recessiva, com quedas na arrecadação de impostos, comprimindo os orçamentos já minguados em relação à magnitude dos problemas sociais. E se a redução dessas disparidades era bem vista sob o ângulo da justiça social, ela também viria a tornar-se interessante para o Executivo da União, pois realizada sobretudo às custas do emagrecimento da receita gerada em estados que iriam ser governados pelas oposições.

No ano seguinte, aguçando-se a recessão que levou a um crescimento negativo do PIB de 3,2%, começa a cair a arrecadação do salário-educação através do IAPAS e da mesma forma a receita do SME. Os novos governadores, já empossados, vêem seus orçamentos duplamente enfraquecidos. Primeiro, pela centralização tributária nas mãos da União, que facilmente criava novos impostos ou contribuições sociais (como o FINSOCIAL), acentuando a concentração¹⁰. Segundo, pelas reduções na arrecadação de seus tributos e pelas diminuições das transferências provenientes da esfera federal, ambas comprometendo as promessas eleitorais. Iniciam-se as pressões dos mandatários eleitos sobre a União no sentido de descentralizar a massa tributária e de aumentar a destinação de recursos para os orçamentos estaduais, nos seus diversos setores, inclusive na educação.

Na opção privatizante do regime quanto ao salário-educação, a indicação dos bolsistas pelas empresas satisfazia ao ensino privado, além de desempenhar o papel de argamassa ideológica da livre iniciativa, a partir da escolha dos bolsistas pelo capital. Na sistemática então vigente, o Ministério da Educação desempenhava apenas o papel de intermediário entre as indicações do empresário (leia-se das escolas, em boa parte dos casos) e o repasse dos recursos aos negócios do ensino. Não havia, portanto, qualquer mediação dos governos estaduais, embora os recursos do SME fossem gerados nas unidades federadas. Se os empresários da educação estavam satisfeitos. O mesmo não ocorria com os novos governadores,

8 Refiro-me ao Partido Democrático Social — PDS, ao qual formalmente pertencia o Presidente da República de então, e que foi presidido pelo *atual* (1987) Presidente da República. Como as decisões do Executivo da União geralmente passavam ao largo das cogitações políticas dessa agremiação, ela ficou conhecida como partido *do* poder.

9 É conveniente anotar que o Quadro V *não* apresenta a distribuição das DBE's, mas do saldo recolhido ao FNDE. As DBE's apresentavam a mesma distribuição proporcional por regiões mas seu montante era de 2/3 dos valores apresentados no quadro.

10 Com efeito, uma das mais eficientes formas de concentração de poder é a centralização tributária. A descentralização dos tributos é, como mostram Schmidt e Farret (1986), um dos grandes empecilhos à efetiva restauração da federação.

eleitos pelo voto popular, e que viam na sistemática em vigor escapar-lhes uma oportunidade de práticas clientelísticas junto ao eleitorado. Suas pressões sobre o governo federal por maiores verbas e por mudanças nos mecanismos tributários passaram a incluir também alterações na sistemática do SME.

Em 1983 o MEC iniciou estudos para modificar o SME. Diante daquelas pressões, e valendo-se dos pleitos de descentralização das verbas e das diretrizes da lei 5.692/71, o Ministério decidiu municipalizar suas despesas da quota federal do salário-educação. O argumento apresentado era o de que sendo desejável a municipalização do 1º grau, o repasse de recursos do MEC às prefeituras representaria uma fase preparatória do processo, ao fim do qual elas mais maduramente assumiriam novas responsabilidades. No entanto, é óbvio que uma verdadeira intenção de descentralizar responsabilidades e recursos envolveria a destinação de verbas aos governos estaduais para que estes as transferissem aos municípios¹¹.

Mas a idéia de municipalizar a quota federal ajustava-se perfeitamente aos interesses do Executivo da União em estabelecer uma ponte direta com as prefeituras, importantes bases políticas para a eleição de governadores. E esses interesses tinham em mira sobretudo os estados governados pelas oposições, justamente aqueles que mais contribuía para a quota federal do salário-educação, seja através da arrecadação do IAPAS, seja por meio do saldo das aplicações do SME.

Tratava-se, portanto, da tentativa de criar conexões sem intermediários com os municípios na busca da recomposição da hegemonia abalada pelas derrotas do partido do poder.

Os estudos levados a cabo nos gabinetes do governo resultaram em importantes alterações na política de financiamento do 1º grau, determinadas pelo decreto 88.374, de junho de 1983. Na exposição de motivos que encaminhou o decreto (E.M. nº 67, de 07/06/83) a Ministra Esther Ferraz apontava as razões das alterações propostas. Segundo suas palavras, as novas medidas tinham em conta "as fraudes que acabaram por ser detectadas pelas delegacias" do MEC e pelo FNDE. Buscavam "conter o crescente esvaziamento dos recursos destinados ao ensino público de 1º grau" e pretendiam "redirecionar o fluxo do salário-educação, fazendo-o voltar ao seu leito natural".

O decreto que inaugurou a nova política para o salário-educação trouxe três importantes alterações nos dispositivos em vigor. Primeiro, concedia respaldo legal para o estabelecimento de pontes diretas entre o governo federal e os governos municipais. Determinava que pelo menos 25% dos recursos do FNDE se destinassem ao apoio de "programas municipais ou intermunicipais de desenvolvimento do ensino de 1º grau" (art. 1º, § 3º). Tal apoio veio a ser fornecido sem qualquer consulta ou mediação dos governos estaduais, em perfeita consonância com o espírito que o concebeu, consistindo numa verdadeira intervenção branca nos estados, em flagrante violação dos princípios federativos.

Em segundo lugar, e em contrapartida às intervenções brancas que estavam no horizonte, a nova política atendia aos pleitos dos governos estaduais no senti-

do de sua intermediação local para a concessão de bolsas de estudo do SME. Para tanto, atribuía aos sistemas de ensino a responsabilidade pela aquisição de vagas nas escolas privadas para os "alunos da comunidade" e permitia a concessão de bolsas para as crianças da rede pública, o que era vedado pela legislação anterior (art. 3º). Atendia ainda, em parte, às demandas por maiores recursos, eliminando a entrada de novos "alunos da comunidade" indicados pelas empresas¹² mas prorrogando as bolsas daqueles que por elas tivessem sido regularmente beneficiados (art. 2º). A eliminação de novos candidatos a essa categoria específica de alunos significava que diminuiriam as aplicações no SME, assim aumentando a seu saldo à disposição do FNDE e das Secretarias de Educação através da chamada "diferença de bolsas de estudos" — DBE.

Resultado análogo era provocado pela terceira medida. Esta limitava as indenizações aos filhos de empregados entre sete e 14 anos, enquanto que a legislação anterior beneficiava todos os filhos menores de idade.

No seu conjunto essas medidas representavam, de fato, um pequeno e ambíguo passo à frente no sentido de conter a progressiva privatização do salário-educação. Eliminava-se a da figura dos novos "alunos da comunidade" mas isso ocorria apenas nos casos de sua indicação pelas empresas. Esta indicação caberia então às Secretarias de Educação das unidades federadas. Como aliás há muito já vinham fazendo como parte dos recursos de sua quota estadual do salário-educação, oriunda da arrecadação do IAPAS, e com os recursos da DBE. No entanto, a partir de então contariam com verbas maiores de uma DBE mais bem nutrida. A própria Ministra, em sua Exposição de Motivos, de um lado temendo as reações do patronato escolar, e do outro chamando sua atenção para o fato de que este continuaria a receber subsídios de vulto, ainda que um pouco reduzidos, ao referir-se à instituição do novo programa de bolsas, limitando aos empregados e filhos, dizia que isso "não impedirá, porém que outras bolsas sejam concedidas a outros candidatos, já agora pelos sistemas de ensino".

A timidez e a ambigüidade das restrições que se impunham à privatização revelavam-se também na per-

11 Isso não significa, no entanto, que a municipalização seja desejável. Pois o esvaziamento das finanças municipais, devido à centralização tributária nas mãos da União, é impedimento para qualquer tentativa de uma verdadeira municipalização; nesse quadro, atribuir responsabilidades sem delegar meios é promover a deterioração da débil rede pública municipal, como argumentei em outra oportunidade (Velloso, 1986). Além e acima disso, a municipalização do ensino traz problemas ainda mais graves, como o da paróquialização dos conteúdos curriculares, em detrimento da oferta de uma base comum para todos, indispensável para a cidadania, assim como um aumento da sujeição das escolas e do magistério municipal aos interesses político-eleitorais locais e às oligarquias da região (Barreto e Arellano, 1986).

12 Pela nova política as empresas continuavam, cada qual, a gerir seu programa de bolsas (aquisição de vagas na rede particular) para os seus empregados e respectivos filhos.

manência do SME. Essa forma de geração de recursos para o salário-educação não foi eliminada, continuando a vigorar as isenções da contribuição patronal para as empresas que "preferissem" destinar seus recursos a bolsas de estudo.

Apesar da timidez com que a nova política afrontava os interesses dos negócios da educação, estes protestaram o quanto puderam. Inicialmente através da imprensa e de pressões diretas sobre o Estado. No ano seguinte, em estudo encomendado, no qual procuravam formular interessante doutrina, cujos fundamentos e proposições com relação ao ensino alcançavam conservadorismo mais intenso e concepções privatizantes mais extremadas do que todas aquelas veiculadas pelo Estado ou por ele postas em prática durante os vinte anos de arbítrio. Nesse documento, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino-FNEN, que dois anos antes havia encaminhado sugestão ao MEC no sentido de que *todos* os recursos do salário-educação fossem transformados em bolsas de estudos, enunciava duas de suas teses fundamentais: "não há porque desviar os recursos que as Empresas (sic) desejam destinar aos bolsistas da comunidade, atribuindo-os às Secretarias de Educação das Unidades da Federação"; "não existe o alegado esvaziamento do Ensino Público (sic), justificativa do FNDE ao propor a aprovação do Decreto 88.374/83, cuja aplicação redundará no 'feito Mitterrand', correspondendo à sentença de morte para a liberdade da educação no Brasil".¹³

As opções do governo federal porém eram claras. No conflito entre os interesses dos empresários do ensino, de um lado, e de outro seu projeto de intervenção nos estados governados pelas oposições, aliado à satisfação parcial das pressões dos governadores, sobretudo às custas dos recursos do SME gerados naqueles estados, o Estado manteve seu projeto original, enunciado nas entrelinhas e no contexto do decreto de 1983.

Com o impedimento da entrada de novos "alunos da comunidade" indicados pelo binômio escola-empresa diminuíram as aplicações no SME. No primeiro ano de plena vigência da nova política, o de 1984, cresceu o saldo das aplicações em relação ao total da receita do SME. Nesse ano, apesar de uma queda na receita global do SME (vide Quadro I, coluna 7 e 9), *aumentou* de 1/3 o valor do saldo recolhido ao FNDE para redistribuição (Quadro V, coluna 7). Isso representou um crescimento na mesma proporção na quota federal do salário-educação. Essa quota, como se sabe, poderia ser transferida pelo MEC às unidades da federação segundo critérios por ele mesmo definidos.

O principal critério empregado foi o da expansão da ponte direta com os municípios, beneficiando especialmente os dos estados de maior poderio econômico, governados pelas oposições, e os dos estados da região Nordeste, principal reduto do partido do poder. Antes da política implantada em 1983 o FNDE já dispunha de alguns insignificantes programas de auxílio às prefeituras. A nova ofensiva, contudo, importava em substancial volume de recursos. Em 1984, a aplicação da quota federal nos municípios correspondeu a 40% do total dos recursos dispendidos pelo SME na aquisição de vagas na rede particular em todo o país.

No quadro nacional, os dados disponíveis indicam que a conexão municipal do MEC no 19 grau aumentou suas aplicações em 325% entre 1982 e 1984 (Quadro VI, coluna 8)¹⁴. No mesmo período, os municípios da região Sudeste foram aquinhoados com um crescimento de 580% das aplicações municipais e diretas do FNDE. Os da região Nordeste, núcleos do partido do poder, comandavam benefícios que subiram 470% no período, seguidos de longe pelo restante do país, com apenas 170% de aumento (idem, colunas 2 e 3, respectivamente).

A ordenação das aplicações da conexão municipal do MEC fala, sem intermediários por si própria. O empenho da ofensiva municipalizante (mas não municipalista) pode ser melhor avaliada à luz do decréscimo nas aplicações *totais* da quota federal em 1984 em relação a 1982; o valor global dos recursos aplicados naquele ano, incluindo repasses ao sistema federal de ensino nos estados (escolas técnicas e outras), ao sistema estadual e à rede de estabelecimentos privados, caía para cerca de 2/3 do seu valor em 1982. Enquanto diminuía sensivelmente o valor total das aplicações da quota federal, em virtude dos efeitos da recessão sobre a arrecadação, subiam vertiginosamente os gastos do MEC nos municípios.

13 A autoria do documento encomendado pertence a Arlindo L. Corrêa, engenheiro-economista que possui boa familiaridade com os problemas do ensino privado pois prestou consultoria a projetos educacionais da Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional - USAID no governo Carlos Lacerda (RJ), no início dos anos sessenta, tendo sido ainda colaborador próximo dos governos Castello Branco, Costa e Silva e Médici, quando dirigiu o órgão de política social do então Ministério do Planejamento (Centro Nacional de Recursos Humanos - CNRH) entre 1965 e 1972, e posteriormente Presidente da Fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAFAL de 1974 a 1981 (dados biográficos extraídos do referido documento) (Corrêa, 1984, p.30).

14 Os dados disponíveis mostrados no Quadro VI aparentemente são parciais, pois não representam a totalidade dos recursos da quota federal do salário-educação, embora apresentados sob este título na fonte. O total dos recursos aplicados, no valor de Cr\$ 218,8 milhões é inferior à soma de 1/3 da arrecadação do IAPAS (Cr\$ 172,0 milhões) com 1/3 do saldo das aplicações do SME (Cr\$ 105,1 milhões), que totalizam Cr\$ 277,1 milhões em 1984. Como os recursos da quota federal são empregados em vários órgãos do MEC, sobretudo em programas da Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus - SEPS, é possível que nessa destinação resida a razão da diferença. De todo modo, diante dos propósitos políticos bastante nítidos do Ministério, é improvável que o restante dos recursos tenha sido utilizado segundo padrões diversos do apresentado no Quadro VI; o mais provável é que seu emprego tenha reforçado esse padrão.

QUADRO VI

Execução da quota federal do salário—educação: aplicações municipais e totais,
regiões selecionadas, 1982 e 1984

(Cr\$ bilhões de 1984)

ANO	TIPO DE APLICAÇÃO	REGIÃO NE		REGIÃO SE		OUTRAS REGIÕES		BRASIL	
		Cr\$ (1)	ÍNDICE (2)	Cr\$ (3)	ÍNDICE (4)	Cr\$ (5)	ÍNDICE (6)	Cr\$ (7)	ÍNDICE (8)
1982	Municip.	4,8	1,00	1,9	1,00	7,7	1,00	14,4	1,00
	Total	120,8	1,00	76,3	1,00	138,6	1,00	335,7*	1,00
1984	Municip.	27,5	5,73	13,0	6,84	20,7	2,69	61,2	4,25
	Total	84,7	0,70	34,6	0,45	99,5	0,72	218,8*	0,65

Fonte: FNDE — MEC

* Valores aparentemente parciais. O total das aplicações em cada ano corresponde ao valor total da quota federal; vide texto.

A atual política e o liberalismo

Seguramente os idealizadores e executores da novíssima política esperavam um saldo político positivo do ambíguo conjunto das medidas adotadas. Elas conflitavam com os interesses até então intocados dos proprietários de escolas privadas, majoritariamente integrados pelos negociantes da educação. Estes viram que ao longo do tempo, mesmo com o advento da Nova República, não ocorreram outras modificações no caráter privatizante do salário-educação, embora em 1986 algumas demonstrações públicas de coibição de fraudes houvessem sido ensaiadas, com efeitos meramente parciais e localizados num ou noutro caso.

De outra parte, o Executivo da União pretendia alterar as relações de força nos estados dominados pela oposição por meio da ponte União-municípios, simultaneamente reduzindo as pressões que recebia do conjunto dos Executivos estaduais e favorecendo suas principais bases de sustentação político-partidária. A julgar pelos resultados partidários das eleições de governadores, realizadas juntamente com a de deputados e senadores para a Constituinte, aparentemente as expectativas dos idealizadores e executores da novíssima política teriam se frustrado. Mas nesse meio tempo uma parte daquelas bases de sustentação do arbítrio mudou o rótulo que as identificava e outra transmudou-se para a oposição, pouco restando sob o nome do epicentro original.

Na Nova República, o declarado propósito de resgatar a dívida social legada pelo autoritarismo não se estendeu ao salário-educação. Em 1987 reapareceram na imprensa evidências de continuidade das fraudes com recursos dessa contribuição patronal, seja nas bolsas distribuídas por órgãos de governo como a Fundação de Assistência ao Estudante do MEC¹⁵, seja nas bolsas do salário-educação propriamente dito¹⁶. Se as denúncias podem despertar esperanças de que os negócios ilegais realizados com verbas públicas virão a ser coibidos, sua

pequena frequência diante da magnitude da fraude sugere que apenas a ponta do *iceberg* está sendo exposta.

Além disso, a grande inovação da política para o salário-educação foi, mantendo a sua essência dos tempos do autoritarismo, a distribuição de propaganda paga pelo governo no sentido de reforçar sua dimensão mais privatizante, o SME. Para tanto o MEC vem convocando o empresariado, através da palavra do Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo — FIESP na televisão¹⁷, a deixar de recolher o salário-educação através do IAPAS, carreando os recursos devidos para bolsas de estudos. Os óbvios efeitos de tal convite consistem, no plano da educação, na redução dos recursos disponíveis para a escola pública. No plano das relações entre capital e trabalho, na ampliação de um poderoso instrumento patronal de controle social da força de trabalho.

As políticas vigentes, portanto, continuam eximindo o Estado de seu necessário compromisso com a oferta de ensino de 1º grau para todos, com diferenças meramente cosméticas das políticas do arbítrio. Apoiando-se na defesa e na implantação do liberalismo no ensino, o Ministério da Educação na chamada transição de-

15 CF. notícia recente a respeito de fraudes identificadas em todo o país (Menon, 18/02/87).

16 Como revela a reportagem intitulada "PF indica *Máfia* do Ensino Goiano" (08/02/87, p. 14), que informa em destaque sobre a descoberta de "atestados de alunos-fantasma e até dois defuntos que freqüentavam as aulas normalmente".

17 E também mediante anúncios publicados em periódicos como na revista *Isto É*, de página inteira, intitulado "Salário-Educação de Lei e Receber os Benefícios da Lei é Obrigação de Sua Empresa" (14/01/87, p. 5).

mocrática vem estimulando e favorecendo a expansão da escola privada em detrimento do fortalecimento da escola pública de 1º grau.

A atual orientação imprimida ao financiamento do 1º grau através do salário-educação, continuação da diretriz anterior, dela difere apenas pela ruptura, no plano político, com o regime ditatorial. Ela se inclui na segunda vertente das tendências do ensino no Brasil de hoje, aquela *rearticulação conservadora* a que alude Cury, "liberal na forma e pragmática na prática social", consistindo em um "novo condomínio de poder entre as elites onde elas falam em nome de todos os segmentos sociais" (Cury, 1986, p. 46-7). Esse novo condomínio de poder, respaldado na área educacional pelo discurso liberal, implica o reforço do Estado assistencial, com a "concessão de benefícios que apaziguem temporariamente as tensões" (Cury, 1986, p. 47), como a distribuição de merenda escolar e de livros didáticos, além da continuidade dos privilégios para o ensino privado, impeditiva da reconstrução da escola pública no país.

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

Nessa parte do texto proponho-me a discutir os principais traços das políticas de financiamento do ensino superior no período estudado, com destaque para os últimos dez anos e com ênfase nos recursos para a universidade federal.¹⁸ Na parte anterior, relativa ao 1º grau, a discussão se iniciava no período imediatamente seguinte ao movimento de 64, com a instituição do salário-educação, uma das principais fontes de manutenção e expansão desse nível de ensino. Nesta parte, que trata do nível superior, os fenômenos de maior interesse surgem pouco antes da virada da década de sessenta, mais ou menos a partir da Reforma Universitária de 1968.

Os processos de privatização pós-68

A trajetória do ensino superior nos anos setenta tem sido objeto de excelentes estudos e análises, bastantes conhecidos. Eles têm revelado como a privatização, que pautou o vertiginoso crescimento das matrículas ocorrido desde fins dos anos sessenta até 1974, serviu para atender às pressões das camadas médias e propiciou lucrativas oportunidades para os empresários da educação. Ambos, o atendimento à demanda por vagas e as oportunidades de investimento privado geradas pela política adotada, serviram como fator de legitimação do regime e de reforço às bases de sustentação do Estado (Cunha, 1974; Paiva, 1980; Oliven, 1981).

Também é sabido que em torno de meados da década o ritmo de expansão das matrículas no 3º grau começou a cair. Isso resultou principalmente de uma diminuição do ritmo de crescimento da rede privada, afetada pelo declínio da atividade econômica e pelo aumento das taxas de inflação, bem como pela estratégia de contenção adotada, a partir de 1977, pelo Estado. Desde então passou a haver uma relativa estabilidade na participação da rede pública no total das matrículas de 3º grau, com uma lenta recuperação nos anos recentes.

Naquele período de veloz expansão das matrículas, o traço mais evidente da política de financiamento da educação superior foi o descompromisso do Estado com o ensino público. Essa política, que teve na privatização sua faceta mais visível, foi executada à revelia da sociedade civil e à sombra de um regime que teve naqueles anos sua época mais autoritária. Foi também conduzida em tempos de relativa abundância de recursos públicos, quando aumentava substancialmente a receita de impostos, resultante das elevadas taxas de crescimento econômico: em 1972 e 1973 as taxas reais de crescimento do PIB foram 11% e 14%, respectivamente; níveis superiores de 10% jamais foram alcançados desde então¹⁹. Nesse quadro de relativa abundância torna-se ainda mais claro como a política de privatização não tinha suas raízes na esfera econômica enquanto geradora de recursos limitados. De fato, sua vinculação com a esfera econômica se dava por outro vértice, qual seja o das oportunidades de investimento de elevada rentabilidade para o capital privado, cuja aplicação no ensino ocorreu mediante estímulo e proteção do Estado, em detrimento da expansão do sistema público. A alta lucratividade desses investimentos levou à instalação de uma rede de negócios de tal envergadura que, em fins dos anos setenta, após a contenção do vertiginoso crescimento da matrícula no ensino privado, essa indústria fornecia a terceira maior fonte de arrecadação de impostos do estado de São Paulo²⁰.

Na segunda metade dos anos setenta a política do Estado para o ensino público promoveu um crescimento apenas moderado de sua matrícula na rede oficial. Elevou os recursos para pessoal, gerando algum aumento da capacidade de ensino, via titulação e ampliação do quadro docente, implantação do regime de tempo integral/dedicação exclusiva e realização de obras. Ao mesmo tempo, passou a comprimir paulatinamente as verbas orçamentárias de pesquisa e de outras atividades-fim da universidade. Esse aspecto da questão do financiamento do ensino público será retomado adiante, com mais vagar.

No tocante ao financiamento da rede privada, foi nesse período que o Estado, quando conteve a expansão das matrículas dos estabelecimentos particulares, criou em contrapartida, o Programa de Crédito Educativo — PCE, destinado a conceder empréstimos de anuidade e de manutenção de estudantes.

O programa caracterizou-se por dois traços de relevo. *Primeiro*, sua concepção: baseava-se na noção de capital humano, cada indivíduo que investisse na sua

18 A análise do financiamento do ensino superior aqui desenvolvida baseia-se em pesquisa financiada pelo Programa de Avaliação da Reforma Universitária — PARU, do Ministério da Educação. Desejo agradecer a indispensável assistência de José Luis Leon Ramirez em fases anteriores do estudo.

19 Na segunda metade dos anos setenta, entre 1975 e 1980, as taxas de crescimento do PIB oscilaram entre 5 e 10%.

20 Dados para o biênio 1978-1979 de René Benda (1984).

própria educação auferiria futuros retornos compensadores, a partir das leis da oferta e demanda de uma hipotética economia de concorrência perfeita. Tal concepção, que transforma cada cidadão num agente econômico atuando em pé de igualdade com as empresas e empresários, ignora as desigualdades estruturais do capitalismo, entre outras mistificações. A concepção do programa, portanto, teve um relevante papel de soldadura ideológica do regime.

Segundo, seu papel no financiamento da rede privada: o PCE trouxe um sólido aporte às finanças dos estabelecimentos particulares, sobretudo aos de pequeno porte e de baixa qualidade. Em muitos deles, significativa parcela de seu alunado (entre 30% e 50%) pagou suas anuidades com os empréstimos recebidos, de acordo com os resultados da pesquisa de Velho (1983). Esses mesmos resultados mostram que o PCE, instalado em 1976, até 1980 havia firmado cerca de 260 mil contratos de financiamento de anuidade, dos quais aproximadamente 2/3 com alunos dos estabelecimentos particulares.

A quantidade dos empréstimos para anuidade foi um pouco maior do que a dos créditos para manutenção, porém estes corresponderam a volume de recursos muito inferior ao daqueles, pois seu valor não sofreu reajustes que acompanhassem o ritmo da inflação que recrudescia na segunda metade dos anos setenta. Em 1980 um crédito de manutenção correspondia à quantia irrisória de Cr\$ 1.100 por semestre, equivalente a 30% do salário mínimo. Três anos depois, em 1983, último ano de funcionamento da primeira fase do programa, o crédito de manutenção era meramente simbólico, da ordem de 3% do valor do salário mínimo.

Os empréstimos do programa foram concedidos pela Caixa Econômica Federal, pelo Banco do Brasil e por bancos privados (utilizando até 1% de seus depósitos compulsórios no Banco Central). Ao Ministério da Educação, criador do PCE, caberia carrear verbas orçamentárias a fundo perdido — verbas públicas — para cobrir a diferença entre o custo de captação e remuneração dos recursos, ou seja, para custear o subsídio.

Como a remuneração do capital dos empréstimos era de 15% ao ano (12% de juros mais 3% para um fundo de risco), o volume do subsídio cresceu ao longo da execução do programa, em tempos de inflação ascendente. Um estudo a respeito do programa estimou o valor do subsídio supondo uma taxa de inflação anual de 40%. Nesse caso o montante do subsídio seria de 70% do valor do empréstimo (Souza e Faro, 1980). Isso significa que nesse caso hipotético o estudante amortizaria, em termos reais, apenas 30% do valor da anuidade, integralmente recebida pelo estabelecimento de ensino. Mas com taxas de inflação muito mais elevadas, como se registrou no final dos anos setenta e nos anos oitenta²¹, o empréstimo passou a corresponder a bolsas de estudo virtualmente integrais. Estas, na sua maioria concedidas a estudantes da rede privada, fizeram com que o programa se constituísse em importante mecanismo de transferência de recursos para a manutenção e expansão de estabelecimentos particulares.

O volume do subsídio implícito nos empréstimos também cresceu em virtude das elevadas taxas de inadimplência, da ordem de 30% até 1980 (Velho, 1983). E a

inadimplência subiu nos anos seguintes, com a paulatina compressão dos salários promovida pela política salarial do Estado, com o aumento do desemprego trazido pela recessão, e ainda com a convicção política de boa parte do estudantado no sentido de que o Estado tinha por obrigação custear seus estudos; a inadimplência oscilou em torno de 50% nos anos oitenta.

Enquanto crescia o subsídio inchava o déficit contabilizado pelas agências financeiras, pois a cada ano o MEC alocava reduzidas verbas orçamentárias para cobrir o hiato entre o custo real do PCE e o retorno dos recursos nele empregados. Somente na década de oitenta, mais precisamente em 1983, último ano da primeira fase do programa, é que se tornou público o montante do déficit, estimado em US\$ 80 milhões de dólares.

Enquanto inchava o déficit aumentavam as pressões dos agentes financeiros para que o Estado assumisse os prejuízos, socializando-os. A inauguração de uma nova fase do programa, em fins de 1983, definiu com meridiana clareza que caberia à União socorrer as agências financeiras (privadas e governamentais) que concederam os empréstimos. Pela Exposição de Motivos nº9 (Brasil, 29/12/83, p. 21977-8) autorizada em 27/12/83, o Fundo de Assistência Social — FAS foi encarregado de prover as verbas públicas que compensariam as perdas da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e dos bancos particulares (Velloso, 1984).

A questão que se insinuava durante a execução de todo o programa, isto é, quem de fato arcaria com os ônus do subsídio, foi finalmente resolvida com o término de sua primeira fase. Revelou-se, então, sem qualquer ambigüidade, como o crédito educativo serviu para drenar verbas do governo — leia-se públicas — para subsidiar os negócios privados do ensino. Na resultante do jogo de tais mecanismos financeiros, as agências que concederam empréstimos resgataram os prejuízos contabilizados até então, remunerando seu capital que de outro modo estaria imobilizado sob a forma de depósitos compulsórios. A indústria do ensino privado, ao longo de todo o programa, recebeu sem qualquer risco as anuidades que eram devidas por seus estudantes. Estes, ao contrário dos reais beneficiários do programa, na sua maioria frequentaram instituições de baixa qualidade de ensino, inferior à da universidade pública, cuja capacidade de atendimento poderia ter sido ampliada com o uso adequado dos recursos gastos com o subsídio.

A modernização da Reforma e a deterioração da carreira docente

Os recursos públicos destinados à universidade federal exibiram tendência de crescimento positiva durante a década de setenta e nos anos iniciais da atual década, até 1982. Nos dois anos seguintes suas dotações sofreram drásticos cortes; em 1984, situavam-se em níveis inferior-

21 Entre 1976 e 1978 as taxas de inflação variaram de 39% a 46%. Em 1979 subiram para 77%, pulando para 100% ou mais nos anos seguintes, tendo alcançado 211% em 1983, último ano da primeira fase do programa.

res aos de 1978 (Quadro VII, colunas 5 e 6). À primeira vista essa tendência de aumentos continuados até 1982 poderia sugerir um adequado apoio do Estado à universidade federal no período.

Mas a tendência do montante das verbas orçamentárias públicas é um indicador apenas parcial do que acontece com as finanças da universidade. O comportamento dos recursos orçamentários foi (e é) praticamen-

te ditado pela evolução dos gastos com pessoal, e estes aumentaram paulatinamente até 1982. Já a participação das verbas para outros custeios e capital, que cobrem todas as demais despesas que não relacionadas ao pagamento de docentes e funcionários, sofreu uma compressão gradual e significativa a partir de meados dos anos setenta, acentuada nos anos oitenta (Quadro VII, colunas 3 e 4).

QUADRO VII

Despesas anuais das IES federais com recursos do tesouro, 1972-1986

(Cr\$ bilhões de 1984) *

ANO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS		OUTROS CUSTEIOS E CAPITAL (EXCLUSIVE OBRAS)		TOTAL ** (INCLUSIVE OBRAS)	
	Cr\$ BILHÕES (1)	ÍNDICE (2)	Cr\$ BILHÕES (3)	ÍNDICE (4)	Cr\$ BILHÕES (5)	ÍNDICE (6)
1972	459,2	1,00	146,1	1,00	635,9	1,00
1973	439,7	0,96	169,3	1,16	642,5	1,01
1974	524,4	1,14	158,1	1,08	708,1	1,11
1975	671,9	1,46	146,6	1,00	839,4	1,32
1976	1.017,4	2,22	133,7	0,92	1.165,7	1,83
1977	1.213,3	2,64	157,8	1,08	1.384,3	2,18
1978	1.274,2	2,78	131,0	0,90	1.547,9	2,43
1979	1.509,7	3,29	251,6	1,72	1.760,3	2,77
1980	1.491,1	3,25	219,9	1,51	1.711,0	2,69
1981	1.583,5	3,45	233,9	1,60	1.823,3	2,87
1982	1.881,3	4,10	209,4	1,43	2.095,3	3,30
1983	1.538,5	3,35	135,7**	0,93	1.676,7	2,64
1984	1.354,3	2,95	126,7**	0,87	1.481,5	2,33
1985	1.736,9	3,78	162,4**	1,11	1.899,4	2,99
1986	3.195,4	6,96	221,1**	1,52	3.417,5***	5,37

Fonte: MEC/SESu/SDI, tabulações especiais, 1985. Dados da execução orçamentária.

* Valores ajustados pelo IGP-DI da FGV. Para 1986 admitiu-se uma inflação de 64,2%

** Inclui recursos para obras, não apresentados.

*** Dados de orçamento.

Ambas, destinação de recursos para pessoal e alocação de verbas para outros custeios e capital, refletem duas facetas de uma mesma política de financiamento, embora cada uma delas tenha características específicas e implicações particulares.

Durante os anos setenta a política do Estado para as universidades federais, no que concerne ao magistério, esteve orientada para a implantação do programa de tempo integral/dedicação exclusiva e do programa de qualificação em nível de pós-graduação; aquele desde o início da década e este sobretudo a partir de 1975. O quadro docente cresceu a taxas anuais da ordem de 8% a 10% durante a década, com ritmo mais elevado na primeira metade do período (Brasil, 1981). O corpo docente em horas contratadas aumentou cerca de 60% nessa primeira metade e mais que duplicou na segunda metade, resultado do maior vigor do desenvolvimento do programa de tempo integral/dedicação exclusiva²². As bolsas de estudos de pós-graduação para formação no país mais do que triplicaram entre 1975 e 1980 e, para

estudos no exterior, quase quadruplicaram (Retrato do Brasil, 1985). Essas políticas, integrantes do projeto modernizante do Estado, empurraram continuamente para cima as despesas de pessoal das universidades federais.

Nos últimos anos da década, a partir de 1977, contida pelo Estado a expansão dos estabelecimentos particulares, cujo crescimento já havia arrefecido após o término do alcunhado "milagre econômico", oferecia-se ao ensino superior público uma excelente oportunidade para gradualmente recuperar a proeminência que desfrutou na década antecedente, assim contribuindo no sentido de democratizar o acesso à universidade pública no país. Entretanto, o Estado manteve e intensificou sua

22 Dados de Aspectos do Perfil das IES Federais - 1979/80 (Brasil, 1981). O corpo docente em horas contratadas e o produto do número de professores pelo número de horas do respectivo regime de trabalho. Aos docentes em dedicação exclusiva atribuiu-se 40 horas.

política de modernização da universidade federal, realizada às expensas de uma necessária expansão de sua matrícula e de sua democratização.

As despesas com pessoal continuaram a subir nos anos iniciais da década de oitenta, conseqüência da continuação dos programas anteriores e de novas medidas adotadas. Em 1980 implantou-se uma nova carreira docente para as autarquias. Na ótica do Estado, tal medida era condizente com seu projeto modernizante. Entretanto, a reestruturação da carreira do magistério não foi uma iniciativa autônoma do Estado; ela resultou sobretudo das reivindicações e lutas que travando as associações de docentes, principalmente através de seu representante nacional, a ANDES. Consistiu em importante vitória do movimento docente, uma dentre várias outras que vinha obtendo a mobilização da sociedade civil. Tal vitória implicou num novo patamar para as despesas com pessoal da universidade federal. As despesas voltaram a ter nova subida pronunciada em 1982 com a inclusão dos professores colaboradores na reestruturação da carreira ocorrida alguns anos antes, medida que também consistiu em mais um êxito da luta do movimento dos professores.

Todas essas medidas e programas, é preciso reconhecer, atuaram no sentido de melhorar as condições do ensino e da pesquisa. Nos anos setenta foram adotadas por iniciativa do Estado; integrando sua política de modernização da universidade federal; nos anos oitenta algumas foram implementadas em boa medida devido a pressões do movimento docente, embora também se coadunassem com o projeto modernizante. Todas contribuíram, em maior ou menor grau, para aumentar a competitividade da carreira do magistério e para criar um novo espaço para o desenvolvimento da pesquisa.

No seu conjunto, essas medidas e programas eram coerentes entre si, no sentido de que não estavam orientadas para democratizar as oportunidades de acesso à universidade oficial, nem sua gestão interna ou suas relações com a sociedade. Eram também coerentes com o discurso da Reforma Universitária, "centrado em categorias próprias da lógica empresarial, com eficiência, eficácia e produtividade" (Cunha, 1986, p. 7; Vieira, 1982). Mas aí terminava sua coerência. Pois essas facetas da política para a universidade federal contrastavam com a compressão relativa dos recursos orçamentários para outros custeios e capital, desenvolvida a partir de meados dos anos setenta. Chocavam-se também com a plena implementação da política salarial do Estado dentro da universidade, a partir de 1979. Eis aí alguns traços do caráter contraditório (ou ambíguo) da política modernizante, revelados pelo prisma mais global das políticas de recursos para a universidade federal e das demais políticas do Estado.

Durante os anos setenta os vencimentos do magistério do ensino superior federal vinham sendo erodidos pela inflação. As perdas se acentuaram a partir de meados da década, com a disparada do custo de vida, e ao mesmo tempo em que o Estado se preocupava em titular o professorado a nível de pós-graduação e em aumentar as contratações de tempo integral/dedicação exclusiva. Com a política econômica de redistribuição de renda dentro da massa de salários, executada ple-

namente na universidade federal, os vencimentos do magistério sofreram novos e sucessivos cortes reais durante os anos oitenta, apesar de reestruturada a carreira nas autarquias, efêmera recomposição do poder aquisitivo de um segmento dos docentes.

Na resultante dessas políticas contraditórias, que qualificavam o professorado mas diminuíam seu salário real, promoveu-se, de fato, uma progressiva deterioração da carreira docente. Suas conseqüências já eram perceptíveis há vários anos mas foi apenas recentemente, com o término da recessão e com a firme expansão das oportunidades de emprego, que elas se tornaram não só visíveis como de extrema nitidez. A fuga de profissionais qualificados do corpo docente, em direção à iniciativa privada ou às companhias estatais, é hoje uma inegável ameaça à sobrevivência da universidade federal.

A compressão de recursos, o empresariamento, a autonomia e a pesquisa

Uma outra faceta da ambigüidade das políticas adotadas era aquela das paulatinas reduções percentuais nas verbas para outros custeios e capital. Estas, indispensáveis para a adequada manutenção da universidade, também eram imprescindíveis para o desenvolvimento das atividades de pesquisa. Atualização e expansão de bibliotecas, reposição de peças em laboratórios e aquisição de equipamentos são algumas das condições para o desenvolvimento da pesquisa cujo custeio é feito com esse tipo de verbas. Sua redução, portanto, caminhava no sentido contrário ao das políticas relativas a regime de trabalho e qualificação dos docentes.

Um primeiro exame dos recursos destinados às instituições federais parece não revelar esse cenário. Pois o valor real das verbas orçamentárias de outros custeios e capital cresceu algo ao longo da década de setenta e nos anos iniciais da década seguinte, embora contrastando com o substancial aumento nas despesas de pessoal (Quadro VII, colunas 2 e 4). Mas a simples inspeção da distribuição das verbas entre pessoal e outros custeios e capital mostra claramente a compressão relativa que sofreram. Na primeira metade da década elas chegaram a representar 1/4 do orçamento da universidade federal. Nos cinco anos seguintes eles giravam em torno de 15% da dotação total, caindo para níveis em redor de 10% nos anos iniciais da década de oitenta (Quadro VIII, coluna 2). Enquanto subiam as despesas de pessoal com o quadro docente (e técnico-administrativo), uma fração cada vez menor do orçamento destinava-se a custear todas as outras atividades da instituição.

A política de gradual compressão dos recursos orçamentários para outros custeios serviu sob medida ao projeto de Reforma da Universidade, induzindo seu empresariamento e sujeitando sua autonomia.

O achatamento relativo desses recursos obrigou a universidade federal a lançar mão de convênios com intensidade cada vez maior a fim de obter os meios necessários à sua subsistência. Essa captação de verbas freqüentemente feita junto a empresas privadas ou a companhias estatais, contribuía para consolidar o projeto da

Reforma na medida em que forçava a adoção de um nefasto espírito empresarial na gestão da instituição, desvirtuando seus fins. Isso ocorria mediante três processos.

QUADRO VIII

Distribuição das despesas das IES federais (recursos do tesouro), por categoria, 1972-86

ANO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (1)	OCC EXCLUSIVE OBRAS (2)	OBRAS (3)	TOTAL (4)
1972	.72	.23	.05	1.00
1973	.68	.26	.06	1.00
1974	.74	.22	.04	1.00
1975	.80	.18	.02	1.00
1976	.87	.12	.01	1.00
1977	.88	.11	.01	1.00
1978	.82	.08	< .01	1.00
1979	.85	.14	.01	1.00
1980	.87	.13	—	1.00
1981	.87	.13	< .01	1.00
1982	.90	.10	< .01	1.00
1983	.92	.08	< .01	1.00
1984	.91	.09	< .01	1.00
1985	.91	.09 *	—	1.00
1986	.93	.07 *	—	1.00

Fonte: Quadro 7.

* Inclui obras

Primeiro, através da noção de que a universidade pública não poderia julgar-se dependente do Estado para sua plena manutenção, cabendo-lhe assegurar dinheiros "complementares" às verbas governamentais para o competente desempenho de suas atividades. Tal noção, ao mesmo tempo em que servia para dissimular o descompromisso do Estado com o ensino público e gratuito, ainda reforçava o ideário em que este se assentava, no qual "a educação, para ser responsável, precisa ser antes de tudo uma mercadoria" (Fernandes, 1986, p. 30).

Segundo, diante da asfixia financeira, que aumentou ao longo dos anos, a universidade era freqüentemente coagida a situar num plano secundário, ou mesmo descartar, seus objetivos próprios quando estes não coincidiam com os dos convênios que ela precisava firmar. Os serviços prestados a empresas privadas ou ao Estado muitas vezes estavam dissociados do cumprimento de seus papéis sociais ou de seu fortalecimento acadêmico. Da mesma forma, eram corriqueiros os casos de pesquisas encomendadas, financiadas por convênios com um e outro tipo de entidade, e que não se ajustavam nem àquelas papéis nem a este fortalecimento.

Por fim, o arrocho de recursos para outros custeios, aliado à extrema rigidez imposta pela legislação à gestão financeira da universidade federal, sobretudo nas autarquias, propiciou, nestas, o surgimento de fundações privadas geridas por docentes ou até mesmo pela administração central da instituição. Essas fundações, que

eram de grande valia para a captação de dinheiros adicionais através de convênios de pesquisa e de prestação de serviços, também serviam para complementar salários dos professores que participavam dos projetos contratados. Seu surgimento e multiplicação eram úteis ao espírito empresarial da Reforma na medida em que emprestavam um caráter privado às atividades contratadas, desenvolvidas no interior ou através da universidade pública (Rocha *et alii*, 1986).

Numa outra dimensão também se coadunavam com esse mesmo espírito, alienado da democratização da universidade. A orientação dos rumos de cada fundação dependia de decisões tomadas por seus membros embora suas atividades se valessem de recursos humanos e materiais da universidade e, de certa forma, afetassem o conjunto da instituição. Essas decisões, tomadas por grupos de indivíduos reunidos em torno de interesses particulares, podiam substituir (e por vezes substituíam) na universidade, as instâncias colegiadas às quais competiria deliberar sobre várias das matérias objeto da pauta das reuniões das fundações privadas. As fundações, portanto, promoveram uma segmentação do processo decisório das universidades federais e privatizaram muitas das decisões que deveriam ser tomadas colegiadamente, isto é, pelos representantes do conjunto dos docentes da instituição pública. Num e noutro caso contribuíram para desacreditar os colegiados como instâncias deliberativas sobre matérias de relevo e de como órgãos de caráter potencialmente democrático, associando-se às noções autoritárias e privatistas que moldavam o projeto da Reforma.

No plano da autonomia da universidade federal a política de achatamento das verbas para outros custeios também teve efeitos contundentes. A autonomia, inicialmente vilipendiada pela opressão, passou a ser objeto de formas mais sutis e indiretas de sujeição por meio das políticas de financiamento adotadas a partir dos tempos da chamada "abertura". À medida que esta avançava com as conquistas da sociedade civil e com a derrocada do modelo econômico, mais se fechava o cerco em torno da autonomia através da compressão relativa das verbas de outros custeios.

Vários dos processos que promoveram o empresariamento da universidade federal serviram também para tolher e sujeitar sua autonomia, tida como "relativa" na reforma do ensino superior²³. Desprovida de recursos suficientes para custear o conjunto de suas atividades, a instituição era estrangulada a trocar sua autonomia por convênios de prestação de serviço e de pesquisa que não lhe interessavam exceto como forma de obter mais verbas. Além de estabelecer convênios com empresas privadas e estatais, a universidade os firmava, e com grande freqüência, com o próprio Ministério da Educação e com outras agências governamentais. O Estado, em vez de dotar o orçamento da universidade com os recursos necessários ao seu adequado desempenho, lhe transferia migalhas através de convênios para projetos específicos. Nes-

23 Nesse projeto, como lembra Vieira (1982, p. 136), a alguns conceitos fundamentais "é sempre possível acrescentar o adjetivo *relativo* ... a autonomia é relativa, a participação é relativa, etc."

se processo aportava recursos de forma seletiva, alocando-os a algumas instituições e/ou projetos, mas negando-os a outras. Cassava a autonomia da universidade e também se fortalecia como orientador dos rumos da pesquisa. Enquanto isso se processava, não faltavam recursos para o ensino privado, através do Programa de Crédito Educativo e de outras formas de subsídio.

As políticas de financiamento subtraíram da área acadêmica a distribuição dos recursos para pesquisa. Estes foram progressivamente concentrados em agências financiadoras, como a Financiadora de Estudos e Projetos — FINEP para os grandes projetos e o Conselho Nacional da Pesquisa — CNPq, para as investigações mais modestas. A existência de agências de fomento à pesquisa é salutar, pela pluralidade de fontes de financiamento que representa, desde que desempenhem um papel meramente complementar aos orçamentos da universidade pública no custeio das atividades de pesquisa.

Contudo, agências como a FINEP e, em certa medida o CNPq, vieram a substituir grande parte das verbas orçamentárias para pesquisa da universidade federal. E tiveram ainda um papel de relevo no financiamento do ensino privado. Serviram para transferir a instituições privadas os recursos orçamentários que faltavam à universidade pública, mediante convênios que muitas vezes cobriam substancial parcela das despesas totais das instituições particulares, como no caso da PUC do Rio de Janeiro²⁴. Além disso, o fortalecimento das agências financiadoras, aliado à compressão de verbas para outros custeios, ampliou o fosso entre universidade e sociedade, cavado pelo arbítrio que calou a instituição. Pois o financiamento concedido pelas agências, que passou a constituir a principal fonte de custeio das atividades de investigação, cortava os canais de comunicação direta entre a pesquisa e as necessidades do desenvolvimento. No plano das relações internas aquele fortalecimento, combinado com o arrocho orçamentário da universidade, eliminou um espaço de confronto e diálogo necessário entre os diferentes segmentos da instituição, que passaram a atuar independentemente uns dos outros na competição por verbas junto aos órgãos de financiamento do Estado (Cardoso, 1985).

Paralelamente, com a diferenciação do aparelho de Estado no desenvolvimento capitalista, foram criadas novas companhias estatais, expandiram-se as já existentes e estabeleceram-se no interior do governo — sobretudo federal — novos órgãos voltados para o desenvolvimento tecnológico. Surgiram novos competidores para os recursos nacionais destinados à pesquisa científica e tecnológica. Com efeito, em companhias estatais e naqueles órgãos criaram-se departamentos e setores de pesquisa ou de desenvolvimento tecnológico, absorvendo boa parte das verbas governamentais destinadas a este fim.

Aumentou o volume das investigações conduzidas fora da universidade e cresceu a fração das pesquisas que, realizadas na instituição, eram encomendadas pelo Estado. O aumento desta proporção foi viabilizado pela diminuição relativa e depois também absoluta das verbas orçamentárias para a pesquisa. Ao mesmo tempo, assistiu-se a uma gradual inversão de prioridades na alocação de recursos públicos para o chamado binômio "ciência

e tecnologia", cujo segundo termo assumiu importância crescente.

Reorientaram-se assim os rumos da investigação no país. Primeiro porque, nas atividades compreendidas pelo chamado desenvolvimento científico e tecnológico, reduziu-se gradualmente o peso da pesquisa científica, que foi progressivamente substituído pelas atividades de adaptação, criação e aplicação de novas tecnologias. O fortalecimento do chamado desenvolvimento tecnológico, em detrimento do progresso da pesquisa básica, vem sendo feito muito mais segundo interesses alinhados com o capital do que em função das necessidades das camadas majoritárias da população. Segundo porque a universidade passou a ter papel cada vez menor na definição dos rumos da pesquisa no país. Essa reorientação ocorreu no bojo de um processo de estrangulamento dos recursos para a pesquisa, com desdobramentos facilmente previsíveis.

Ficção orçamentária, autonomia e arbítrio

Durante a segunda metade dos anos setenta, e principalmente no decorrer dos anos oitenta, com a aceleração da espiral inflacionária, os orçamentos da universidade federal transformaram-se progressivamente numa peça de ficção. Os recursos orçados em um dado ano, com validade legal para o ano fiscal seguinte, cobriam um número cada vez menor de meses de funcionamento da instituição. Em contrapartida, os valores das suplementações orçamentárias ganhavam crescente importância na manutenção da universidade.

A magnitude do orçamento inicial, em última instância fixada por determinações do Executivo, praticamente ignorava o aumento da inflação; a dotação inicial passou a divergir progressivamente do volume dos recursos do orçamento final ou real, aquele que nos últimos meses do ano enumerava as despesas que *de fato* estavam sendo e viriam a ser realizadas pela instituição²⁵. Residia exatamente aí o caráter de ficção da dotação inicial. Esta tinha cada vez menos serventia como indicador das verbas realmente disponíveis para executar as atividades programadas. E a ficção tornava-se cada vez mais intensa à medida que se acentuava a subida da inflação. Quanto maior a inflação, mais cedo esgotava-se o orçamento da universidade.

24 Em anos recentes os convênios com a FINEP chegavam a cobrir pelo menos 70% do orçamento da PUC-RJ (Gianotti, 1986).

25 Existe aqui uma pequena questão técnica que precisa ser esclarecida. O orçamento final traz apenas as despesas previstas no fim de um exercício. É o *balanço* de cada unidade orçamentária que mostra as despesas *efetivamente realizadas* a cada ano. Nem todas as despesas previstas ao final de cada ano são efetivamente realizadas. Daí uma pequena diferença entre o orçamento final e o balanço. No caso do MEC, nos últimos anos essa diferença tem girado em torno de 3%. No presente texto, contudo, como os dados disponíveis referem-se ao orçamento final do MEC, no intuito de simplificar a exposição as despesas efetivamente realizadas *serão* identificadas com este orçamento *final*.

O caráter de ficção que passou a ter o orçamento da universidade federal tem um relevante significado político. Mas antes de discutí-lo é conveniente ilustrar o processo de conversão da peça orçamentária numa ficção financeira.

São ilustrativos desse processo de conversão os dados disponíveis a respeito do orçamento inicial e final do Ministério da Educação (Quadro IX). No período de 1978-82, as diferenças entre a dotação inicial e a final exibiram tendência ascendente, com variações da ordem de 40% a 120%. Exceto em 1979, as diferenças acompanharam de perto as taxas de inflação, que oscilaram entre 40% e 110%. Isso significa que as despesas efetivamente realizadas pelo MEC ao final de cada ano foram, nominalmente, de 40% a 120% maiores do que aquelas previstas no seu orçamento inicial. Esses valores ilustram a magnitude da ficção dos seus orçamentos.

QUADRO IX

Variações entre o orçamento inicial e final do MEC (recursos do tesouro) e taxas de inflação anuais, 1978-84
(Cr\$ bilhões, correntes)

ANO	ORÇAMENTO		VARIACÃO (%)	TAXA DE INFLAÇÃO (%)
	INICIAL	FINAL		
	(1)	(2)		
1978	16,7	23,7*	41,8	40,8
1979	26,9	38,3*	42,2	77,2
1980	42,7	94,9	122,2	110,2
1981	91,7	176,3	92,3	95,2
1982	212,8	397,0	86,6	99,7
1983	536,1	773,5	44,3	211,0
1984	1.257,1	2.396,8	90,7	223,8

Fonte: cols. (1) e (2): SEPLAN/SG/MEC anos de 1978 a 1980;
SOF/SG/MEC demais anos.
col. (4): IGP-DI da FGV, *Conjuntura Econômica*.

* Dedos de balanço

Nos anos de 1983 e 1984 as diferenças entre o orçamento inicial e final do MEC foram de 44% e 91%, respectivamente, não divergindo muito das diferenças do período 1978-82. Mas nesses dois anos a inflação situou-se em patamares superiores a 200%. Foi justamente nessa época que as despesas do Ministério e das universidades federais sofreram rigorosos cortes, no entanto disfarçados na alquimia dos valores nominais das dotações e das taxas reais de inflação. Foi nessa época que o orçamento-ficção atingiu características de verdadeira aberração financeira, e que a autonomia da universidade federal foi atingida de forma mais violenta pela via do controle de seus recursos.

Os dados apresentados a respeito do instituto do orçamento-ficção indicam a intensidade com que ele foi posto em prática. Mas ainda não esclarecem a respeito do seu significado político para a universidade. Para apre-

dê-lo, é preciso examinar a forma pela qual uma dotação igual a 100, no início do ano, *nominalmente* chegava a aumentar 50% ou até a duplicar seu valor no final do ano. Tais aumentos nominais, que ocorriam mediante concessão de suplementações orçamentárias no decorrer de cada ano, sujeitavam os orçamentos à vontade discricionária do Estado, controlado pelo Executivo, e especialmente ao arbítrio de seu núcleo de poder econômico, localizado na Presidência da República e na sua Secretaria de Planejamento — SEPLAN-PR.

Com o Congresso Nacional manifestado pela Constituição outorgada, que lhe cassava a iniciativa de leis em matéria financeira, e lhe impedia de incluir aumentos de despesas nos orçamentos dos órgãos da União, seja por ocasião da votação da Lei de Meios, seja na época de destinação dos recursos advindos dos excessos de arrecadação tributária, as suplementações orçamentárias dependiam, em última instância, da vontade exclusiva daquele núcleo de poder econômico-financeiro. Este núcleo, fixando a cada ano orçamentos irrealis, pois adotava taxas de inflação ilusórias para os exercícios subseqüentes, fazia com que as suplementações ganhassem importância crescente. Tal estratégia permitia aumentar a sujeição dos Ministérios a esse núcleo central, que ao longo do exercício fiscal aprovava e liberava verbas como se fossem benesses e, num processo que se estendia a outras unidades orçamentárias, submetia a universidade federal aos mais estritos controles pela via de seus orçamentos.

É sabido que o orçamento do governo consiste em relevante instrumento de política econômica. Ele define, preliminarmente, uma expansão ou contração dos gastos públicos, bem como a magnitude desses movimentos de ampliação ou redução dos dispêncios governamentais.

Em tempos de inflação, o volume de recursos previstos num orçamento sinaliza com respeito à taxa de inflação esperada, ainda que na prática se saiba que tal expectativa tenda a ser uma subestimação. De qualquer modo, a sinalização tem um relevante significado econômico, pois as expectativas inflacionárias são alimentadoras do ritmo da inflação.

Nessa linha de raciocínio, em tempos de inflação o orçamento de qualquer órgão de governo precisa, necessariamente, conter certo grau de ficção, na acepção que o termo aqui é empregado. A questão não reside, pois, na ficção orçamentária em si, mas no seu *grau* e no *modo* pelo qual ela é utilizada pelas instâncias de poder. O grau de intensidade com que foi implantado o orçamento-ficção pelo Executivo no Brasil, no período estudado, e a forma pela qual este mesmo Executivo o manipulou, revela como os processos de elaboração e execução do orçamento da União só se tornaram possíveis no regime autoritário e como tais processos fortaleceram o caráter desse regime. A política do orçamento-ficção, tal como praticada, foi viabilizada pelo arbítrio ao mesmo tempo em que o reforçou.

A universidade foi duramente atingida pela política do orçamento-ficção, implantada na segunda metade dos anos setenta e intensificada nos anos oitenta.

Em virtude da especificidade da natureza e das formas de atuar da universidade federal, essa política lhe

trouxe conseqüências mais profundas e qualitativamente diversas daquelas sofridas pelas outras autarquias, fundações e demais instituições públicas mantidas pelo poder Executivo. No plano das relações da universidade com o Estado, o orçamento-ficção violentou a autonomia universitária e tornou mais fácil, a este Estado, manter seu descompromisso com o ensino público, já manifesto expressamente na quadra anterior.

Para que melhor se identifiquem tais conseqüências é conveniente ter claro o processo de elaboração do orçamento na universidade federal.

A formulação do orçamento começava no ano anterior àquele em que os recursos seriam utilizados²⁶. Nesses processos, a universidade distribuía suas despesas dentro do limite superior para o conjunto da dotação, chamado de "teto". Este era fixado pela SEPLAN-PR para todas as unidades orçamentárias do governo da União e correspondia a um percentual que podia ser acrescido a cada orçamento em vigor²⁷. Nesse mesmo processo, a universidade também definia as atividades e respectivas despesas que constariam do chamado "extra-teto". Este envolvia recursos que seriam pleiteados mas que, não sendo autorizados, teriam que ser negociados. Dessas negociações resultava o orçamento inicial da universidade.

Como os "tetos" fixados foram se tornando cada vez mais irreais para a manutenção da universidade, à medida que o orçamento se convertia mais e mais numa peça de ficção, era na discussão do "extra-teto" que a instituição buscava assegurar um mínimo de recursos para suas atividades vitais. Tais discussões eram travadas principalmente entre a universidade e o Ministério da Educação, com eventuais incursões pela SEPLAN-PR, a quem cabia o julgamento definitivo dos pleitos apresentados. Nesses entendimentos, os projetos da instituição sujeitavam-se com intensidade crescente aos ditames das instâncias decisórias do outro lado da mesa de negociações.

No ano seguinte, já durante a execução do orçamento (ficção) definido e aprovado no ano anterior, iniciavam-se as negociações.

O começo da nova rodada de negociações, que costumava ocorrer a partir de meados do ano, foi gradualmente se antecipando, à medida que se intensificava o caráter de ficção dos orçamentos. As discussões giravam em torno dos pleitos de suplementação dos orçamentos à beira da falência ou já falidos. Nessas negociações, que geralmente estendiam-se por todo o ano, a autonomia da universidade freqüentemente transformava-se em mercadoria que era vendida em troca dos recursos indispensáveis à sua manutenção, ainda que precária. A tristemente familiar figura dos reitores de "pires na mão", nos gabinetes da capital federal, consiste em testemunho vivo desse inusitado sistema de trocas. Dessa segunda e prolongada rodada de negociações resultava o orçamento real, ou final, da universidade.

Por ocasião das negociações, tanto na época de se fixar a dotação inicial quanto nos momentos de se construir o orçamento real, para os dirigentes universitários era evidente que um orçamento ou suplementação inchados, nominalmente, em relação aos valores do ano anterior, de fato podiam esconder (e freqüentemente escondiam)

valores bem menores em termos reais. Mas quando os valores concernentes aos orçamentos das universidades federais eram divulgados, através da imprensa oficial ou privada, para a opinião pública em geral a dança dos números não revelava a magnitude dos decréscimos nas dotações que eles efetivamente representavam. Isso certamente funcionou como amortecedor das eventuais pressões da sociedade civil por mais recursos para a universidade federal.

Em suma, o Estado se valeu do orçamento-ficção, aliado à inflação, como uma arma psicológica de efeitos tangíveis e como um instrumento eficaz na manipulação das regras do jogo econômico e do jogo do poder no autoritarismo. Com isso, não lhe foi muito difícil desferir rudes golpes na autonomia da universidade federal, pelo controle de seus orçamentos, nem disfarçar seu descompromisso com o ensino público, pela destinação de verbas insuficientes à sua adequada manutenção a expansão.

Universidade, orçamento-ficção e centralização do poder

No plano das relações internas à universidade, a política do orçamento-ficção também produziu seus efeitos. Serviu à efetivação do projeto de Reforma do ensino superior, no que ele continha de centralização dos processos decisórios, em nome da eficiência e da produtividade e às expensas da democratização do poder no seio da comunidade universitária.

Um orçamento *real* (ou não fictício) é um instrumento que, quando elaborado, define a distribuição das verbas disponíveis entre as várias atividades que serão executadas durante o ano. A formulação de um orçamento faz parte do processo administrativo. Este pode ser visto como uma instância de mediação das relações de poder. O processo de elaboração de um orçamento, portanto, integra essa mediação das relações de poder. No caso da universidade federal, tal processo medeia as relações de poder internas à instituição e aquelas que se estabelecem com a sociedade inclusiva, em particular com o Estado, que financia a maior parte de suas atividades.

Com a política do orçamento-ficção a universidade federal viu-se obrigada a trabalhar com *dois* processos distintos e complementares de orçamentação. Um, o da elaboração do orçamento inicial, ou fictício, e outro, o do preparo e execução (ou gestão dos gastos) da dotação real.

26 O orçamento de 1981, por exemplo, era elaborado durante o ano de 1980.

27 Por exemplo: no ano de 1980 eram definidos "tetos" para os orçamentos de 1981. Os "tetos" correspondiam a um acréscimo percentual sobre o orçamento inicial da universidade no ano de 1980. A sistemática de definição de tetos e de elaboração de orçamentos era (e ainda é) aplicada a todas as instituições públicas e órgãos de governo mantidos pela União.

A medida que se intensificava o caráter de ficção do orçamento inicial da universidade federal, sua elaboração passava a ser, ela própria, uma peça de ficção, e mais importância adquiria o orçamento real. Com isso, o eixo de gravidade do poder embutido no preparo da dotação transferia-se em boa medida para a execução orçamentária, processo que se desenvolvia *ao longo* de um ano fiscal.

A transferência da instância de mediação das relações de poder, deslocada da elaboração do orçamento para sua execução, tornava menos transparente o processo de alocar verbas para esta ou aquela atividade da instituição. Além disso, a necessidade de um maior número de negociações com o MEC, conduzidas a portas fechadas e ao longo de todo um ano, provocava um aumento da frequência dessa mediação e do período de tempo no qual ela ocorreria. Nesse contexto, tornava-se mais fácil para a administração central da universidade dissimular o caráter discricionário da distribuição dos recursos entre as suas diversas atividades²⁸.

Quando a confecção de um orçamento irá indicar efetivamente quais verbas caberão a quais atividades, o palco do embate de forças pela distribuição dos recursos entre diferentes programações define-se com relativa clareza no tempo e no espaço. Quando o preparo de uma dotação inicial representa uma ficção, e a alocação dos recursos ocorre de fato durante a execução orçamentária, a situação é diversa. Os contornos desse palco esgarçam-se no tempo e, por conseguinte, fica mais fácil ocultar seu verdadeiro espaço, confundindo-o com o lugar das decisões relativas aos demais assuntos da vida universitária.

O deslocamento da mediação das relações de poder para a execução orçamentária cumpriu papel análogo ao de uma manobra diversionista por parte das administrações centrais da universidade, no cenário dos embates pelas fatias do poder. Esse deslocamento teve reflexos na luta dos docentes por uma gestão democrática da universidade. Nas instituições federais, sua luta pela participação nas decisões da área financeira teria pouca valia se concentrada no processo de elaboração do orçamento inicial, uma peça de ficção. Por outro lado, tornava-se difícil de ser travada ao longo da execução orçamentária devido à necessidade de se manter uma mobilização quase que permanente, durante o ano letivo.

A luta dos docentes passou a ser mais sistemática e organizada a partir dos últimos anos da década de setenta, com a ampliação e consolidação de suas associações. No entanto, os processos e as decisões quanto à destinação de recursos dentro da instituição, apesar de sua importância para a vida universitária, raramente foram objetivo específico da reflexão e ação das Associações dos Docentes — AD's. Aquela dificuldade de mobilização quase que permanente terá sido um dos fatores que propiciou a concentração de sua luta por uma gestão democrática da universidade em torno de outras questões.

A concentração em torno de outras questões de ordem financeira e, também, de temas de natureza diversa, evidentemente não se deveu apenas a esse fator, pois outros desempenharam papel igualmente ou mais relevante na escolha. Entre esses, havia a questão do achatamen-

to dos recursos para outros custeios e capital — a partir de meados dos anos setenta — e a compressão global das dotações das instituições federais, esta já nos anos oitenta. Ambas dimensões da crise financeira da universidade frequentemente mobilizaram as AD's em torno da luta por mais verbas para o ensino superior. Além dessas, havia também a questão salarial, de grande importância frente aos salários crescentemente aviltados dos docentes²⁹. E para seu enfrentamento era fácil obter consenso e bastavam mobilizações sucessivas e concentradas em dados períodos de tempo durante o ano letivo. O interesse coletivo que a questão despertava, a facilidade para alcançar o consenso e lograr rápida mobilização em torno dela terão sido responsáveis precípuos pela tendência progressivamente sindical³⁰ que veio assumindo o movimento docente nos anos oitenta.

A política do orçamento-ficção provavelmente desempenhou algum papel, ainda que secundário, nas opções feitas pelo movimento docente acerca dos temas de suas lutas. E ambos, política do Estado e opções do movimento, devem ter contribuído para o elevado grau de desinformação dos professores a respeito da gestão financeira da universidade federal. Esse desconhecimento, por sua vez, terá influenciado no padrão de escolhas das AD's na sua luta pela democratização da universidade.

Analisando preliminarmente os resultados do estudo-base do Programa de Avaliação da Reforma Universitária — PARU, Belloni notou da parte dos professores, um "significativo grau de desconhecimento ou desinformação sobre o processo e as instâncias responsáveis pela elaboração do orçamento" nas instituições de ensino superior pesquisadas (Belloni, 1985, p. 28). Os docentes responderam a um quadro descritivo das operações de formulação do orçamento da instituição no qual pedia-se que fossem identificadas as instâncias de decisão responsáveis pelas diferentes etapas, que iam desde a elaboração da proposta orçamentária até a decisão final, passando pelas negociações pertinentes.

A desinformação dos professores das universidades federais da amostra com respeito à elaboração do orçamento em cada instituição variou bastante. Tomando-se o ponto médio dos percentuais apresentados para as diversas instituições dir-se-ia que a desinformação a respeito daqueles processos e instâncias seria de algo em torno de 45%. O significado desse valor pode ser melhor avaliado quando ele é comparado com as respostas relativas à existência ou não de representação docente em outras

28 Note-se a propósito, que no plano das relações da universidade federal com o Estado tais processos também facilitavam a dissimulação de critérios arbitrários por ele adotados na destinação dos recursos para esta ou aquela instituição.

29 É conveniente lembrar que a maioria dos docentes do ensino superior situava-se, a partir de 1979, entre os trabalhadores mais atingidos pelas políticas salariais que pretendiam redistribuir a renda dentro da massa de salários.

30 A busca de "formas de ação unitária que dependem da obtenção de amplo consenso" estaria na origem do "caráter semi-sindical" das AD's, segundo Cardoso (1985, p. 18).

instâncias de decisão, aquelas que tratam da área acadêmica da instituição. Nesse caso, o desconhecimento dos professores sobre a existência de representação docente nas instâncias de decisão acadêmica teria seu ponto médio por volta de 35%³¹, uma sensível diferença de dez pontos percentuais.

A desinformação sobre as questões de ordem financeira também foi revelada quando se indagou aos docentes a respeito das fundações ou organismos similares para a captação de verbas não orçamentárias para a sua instituição. A esse respeito são elucidativos os resultados apresentados por outros resultados do estudo-base do PARU, relativos à Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG. Nesta universidade federal, que possui mais de dez fundações privadas, 53% dos professores entrevistados disseram desconhecer a existência de tais organismos. E esse percentual foi *baixo*, quando comparado às respostas dos docentes de outras instituições.

A política do orçamento-ficção do regime autoritário contribuiu para reforçar as relações de poder centralizadas na universidade federal e, nesse sentido, serviu ao espírito do projeto de Reforma do ensino superior. Durante a primeira metade da década de setenta, antes da implantação da política do orçamento-ficção, o centralismo decisório sedimentava-se na universidade federal sobretudo pela força da opressão do regime. Mais tarde, terminando a era mais terrível do arbítrio, viria a ser paulatinamente implantado o orçamento-ficção, reforço do centralismo das decisões que havia se apoiado no autoritarismo. Já nos anos oitenta, enquanto o regime caminhava para seu termo, mediante conquistas da sociedade civil e também como resultado da crise do modelo econômico, na universidade os docentes fortaleciam-se e progressivamente obtinham vitórias no sentido de democratizar as relações de poder nas instituições de ensino superior. Mas nessa mesma época os efeitos do orçamento-ficção intensificavam-se com o arrocho das finanças da universidade federal. Ao longo dos anos oitenta, enquanto conquistas democráticas eram obtidas no âmbito interno da universidade, como testemunham as eleições diretas de reitores e de outros dirigentes, menos relevante se tornava o processo de elaboração do orçamento inicial. Portanto, e paradoxalmente, mais fácil era manter a centralização das decisões quanto à distribuição e destinação dos recursos.

Os anos oitenta viram a consolidação e o aprofundamento dos processos que venho discutindo, os do empresariamento das atividades e da sujeição da autonomia da universidade federal. As políticas econômicas recessivas provocaram quedas na arrecadação de impostos e conseqüentes reduções no orçamento da União. A universidade foi duramente atingida.

Os compromissos do Estado com o capital privado, sobretudo com o grande capital nacional e multinacional, firmados às expensas dos direitos do cidadão e das necessidades das camadas majoritárias da população, já vinham há muito resultando em substanciais cortes nos dispêndios na chamada área social (educação, saúde e saneamento, previdência social, etc.). No período 1977-1982, por exemplo, as verbas da União para essa área sofreram uma drástica queda de 56% (Von Doellinger, 1983). Essa diretriz das políticas públicas, não de-

clarada mas de efeitos visíveis, somada ao descompromisso do Estado com o ensino público, repercutiu vigorosamente sobre os orçamentos da universidade federal nos anos de recessão. Entre 1982 e 1983 suas despesas sofreram cortes reais da ordem de 20% (Quadro VII, colunas 5 e 6). Entre 1983 e o ano seguinte são adicionalmente reduzidas em cerca de 12%. As verbas para outros custeios, que já vinham sendo proporcionalmente diminuídas, começam a cair em valores absolutos e reais a partir de 1981 (Quadros VII e VIII). A crise de verbas para outros custeios tornou-se extremamente aguda. Com ela intensificou-se a busca de recursos adicionais mediante convênios, assumindo redobrado ímpeto o empresariamento e a sujeição da autonomia da universidade federal. Para que se tenha uma idéia da magnitude dessa crise, basta dizer que as verbas orçamentárias recebidas do tesouro para despesas de outros custeios da instituição, em 1984, correspondiam a somente 2/3 do que lhe foi repassado em 1979.

Com a inauguração da Nova República em 1985 ocorreram algumas alterações nesse cenário. Diante da necessidade de legitimar a nova correlação de forças que subia ao poder, e retomado o crescimento econômico, a tendência declinante do orçamento da universidade federal foi revertida. As verbas orçamentárias para outros custeios, no entanto, continuaram extremamente baixas em termos proporcionais.

No ano seguinte o orçamento *previsto* da universidade federal deu um salto nos recursos para pessoal. Isso decorreu das conquistas salariais dos docentes, significativas do ponto-de-vista financeiro embora ainda distantes da reposição das perdas sofridas ao longo de mais de uma década. Elas foram permitidas pelas novas condições políticas da chamada transição democrática e pelo pleno cumprimento da Emenda João Calmon no orçamento previsto para a educação de 1986, reforçado pelo prestígio que na nova composição do poder desfrutavam as forças ocupantes da pasta da educação.

Apesar dessas modificações nada desprezíveis sob o prisma financeiro, persistiu a política de cassação branca da autonomia da universidade federal. Sendo mantida a compressão relativa das verbas orçamentárias para outros custeios permanecia a necessidade sempre premente de captação de recursos adicionais, pelos processos antes discutidos. Na verdade, esses processos não só tiveram continuidade na Nova República como esta ainda inovou na sujeição da autonomia e nos mecanismos de privatização dos recursos públicos. Discuto essas inovações na seção seguinte.

A atual política e o Programa Nova Universidade

Um ano depois de inaugurada a Nova República a política de financiamento do ensino superior não difere fundamentalmente daquela que vigia nos tempos do arbítrio.

31 Tomando-se os percentuais apresentados no texto para cada universidade federal da amostra (UFBA, UFRJ, UFF, FUVi, UnB e FUAM).

A principal inovação nessa política é a instituição do Programa Nova Universidade — PNU, implantado em 1986, cujos objetivos expressos são os de contribuir para a melhoria do ensino superior brasileiro. Na sistemática de seu funcionamento, as universidades submetem ao MEC projetos de natureza diversa que são julgados por comissões de especialistas para esse fim convocadas. Dentre os inúmeros projetos apresentados são selecionados aqueles que se encontrariam em sintonia com os amplos objetivos do programa e que se destacariam por sua qualidade. Uma vez aprovado o projeto a instituição que o apresentou recebe os recursos pleiteados para sua execução.

A universidade pública, em especial a federal, há muito empenhada na luta por sua autonomia e por recursos — particularmente para outros custeios — que permitissem desempenhar a contento seus papéis sociais, recebeu como resposta do Estado a criação do PNU. Com esse programa o MEC logrou, de uma só feita, consolidar e ampliar dois importantes componentes das políticas de financiamento do autoritarismo. De um lado manteve o cerceamento à autonomia da universidade federal na gestão de seus recursos, pois uma pequena folga no arrocho das verbas para outros custeios ficou na dependência da aprovação de projetos específicos por parte do MEC, externos ao orçamento da universidade. De outro, em nome da competição pela qualidade, promoveu um vigoroso aumento nos subsídios carreados para os estabelecimentos particulares³².

Na política iniciada em 1986, quando o MEC dispôs pela primeira vez na sua história do segundo maior orçamento dentre todos os Ministérios, em boa medida devido às perspectivas de cumprimento da Emenda João Calmon, a tendência decrescente das verbas orçamentárias da rubrica de outros custeios e capital da universidade federal não mais poderia ser justificada mediante argumentos de extrema penúria de recursos. Mas, em lugar de reverter aquela tendência, o MEC reduziu ainda mais a participação dessa rubrica nas dotações do ensino superior federal (aqueles 7% a que me referi na seção anterior) e alocou um significativo volume de recursos de outros custeios para o seu Programa Nova Universidade. Essas verbas, que deveriam caber à universidade federal para que fossem geridos de forma autônoma e democrática, somente viriam a ser obtidas — se obtidas — mediante a aprovação de projetos submetidos ao PNU³³.

Continuando premida pela urgente necessidade de afrouxar sua asfixia financeira, a universidade federal está sendo mais uma vez compelida a trocar sua autonomia por verbas, agora na Nova República. E os recursos que o PNU está destinando à universidade federal via projeto não são modestos, se comparados ao que esta recebeu no seu orçamento. Os Cz\$ 436 milhões de cruzados previstos para a universidade federal (Quadro X) correspondem a mais de 1/3 do seu orçamento para outros custeios em 1986, no valor de Cz\$ 1.240 milhões de cruzados.

Além do cerceamento à autonomia da universidade federal o PNU ainda vem servindo para elevar vertiginosamente as subvenções aos estabelecimentos privados. Até o surgimento do PNU, a principal forma utilizada pela Secretaria de Ensino Superior — SESu do MEC para prover auxílio sistemático aos estabelecimentos par-

ticulares era o chamado Programa de Apoio Financeiro às Instituições de Ensino Superior Não Federais — PANF³⁴. Para que se possa avaliar a magnitude dos subsídios ao ensino privado embutidos no PNU é convenien-

QUADRO X

Recursos da SESu-MEC para o Programa Nova Universidade (PNU) e para o Programa de Apoio Financeiro às IES Não-Federais (PANF), 1986 (estimativas)

(Cz\$ milhões correntes)

IES	PNU**	PANF***	RELAÇÃO
	(1)	(2)	(1) / (2) = (3)
Federais	436,0	—	—
Estad./Munic.	29,9	17,0	1,76
Particulares*	67,6	20,0	3,38
Total	533,4	37,0	—

Fonte: SESu-MEC

* Exclui recursos para bolsas de estudo e outros repasses ao ensino superior privado não compreendido no PNU e no PANF.

** Distribuição estimada segundo os recursos aplicados na 1ª fase do PNU (Cz\$ 283,4 milhões) e em aplicação na 2ª fase (Cz\$ 250 milhões. Na 1ª fase do programa, dos Cz\$ 47,5 milhões repassados às "IES Não-Federais" 69,3% foram destinados aos estabelecimentos particulares. Na 2ª fase o MEC previa destinar cerca de Cz\$ 50 milhões à categoria "IES Não-Federais". Admitiu-se que desse montante os estabelecimentos particulares recebessem a mesma porcentagem (dados desagregados estão apresentados em Velloso, 1986).

*** Valores estimados supondo-se que o volume total de recursos aplicados em 1986 (estimados em Cz\$ 37 milhões) seja equivalente a 3% de despesas de outros custeios e capital das IES federais (Cz\$ 1.239,0 milhões na dotação orçamentária), como ocorreu em 1985, e que as proporções entre "estaduais/municipais" e "particulares" mantenham-se constantes.

32 A presente discussão do PNU é uma versão revista e ampliada do tratamento que anteriormente dei ao tema, em meu texto "Financiamento do Ensino Superior e Constituinte". (Velloso, 1986).

33 Tive a oportunidade de apresentar essa argumentação no simpósio "Políticas de Financiamento da Educação e Constituinte", na IV Conferência Brasileira de Educação, Goiânia, setembro de 1986. Para uma crítica assemelhada, e que oferece uma visão mais ampla do PNU. (Miranda, 1986).

34 Não se incluem no PANF auxílios eventuais nem os subsídios concedidos por outros órgãos do Ministério, mas a respeito de ambos não há dados disponíveis.

te compará-los às verbas do PANF para esse sistema de ensino. Na ausência de informações, no momento, a respeito das despesas do PANF com os estabelecimentos particulares em 1986, adoto a estimativa conservadora de que elas serão de pelo menos Cz\$ 20 milhões de cruzados nesse ano (vide terceira nota do Quadro X). Ora, já no seu primeiro ano de execução o PNU deve alocar cerca de Cz\$ 68 milhões de cruzados ao ensino superior particular, *três vezes* mais do que o PANF (Quadro X). Isso significa que no espaço de apenas um ano quadruplicará o auxílio sistemático do MEC ao ensino privado.

O PNU, além de elevar as subvenções concedidas ao ensino privado trouxe uma novidade que pretende legitimá-la do ponto-de-vista acadêmico e social. A nova sistemática dos subsídios contém, implicitamente, uma importante mensagem nesse sentido. Se antes as transferências de recursos aos estabelecimentos particulares eram feitas exclusivamente segundo critérios (obscuros) definidos pelo próprio Estado, agora, no PNU, elas são apresentadas como resultado de uma limpa e livre competição entre os melhores projetos apresentados. Com essa mensagem o programa encobre a questão fundamental, a da destinação de verbas públicas para o ensino privado em detrimento da universidade oficial. Ademais, oculta a verdadeira natureza do processo decisório que leva à fixação das quotas de recursos que serão destinadas ao ensino oficial e ao particular. Embora os projetos submetidos pelas instituições sejam julgados por especialistas, não lhes compete estabelecer a distribuição das quotas que limitarão os recursos a serem repassados ao setor público e ao privado; essa decisão é tomada pelo Ministério.

Por fim a nova sistemática, consistindo num conjunto de procedimentos articulados em um programa, com aparente legitimidade acadêmica, sugere maior viabilidade para seu fortalecimento do que o elenco de expedientes *ad hoc* abrigados no guarda-chuva do "apoio financeiro às instituições não-federais". O fortalecimento do PNU, que serve de expressão concreta à doutrina liberal de financiamento do ensino, dependerá do espaço político que ela vier encontrar nos anos vindouros. A expansão do programa representará uma força contrária à legítima e necessária autonomia financeira da universidade pública, impulsionando o crescimento dos subsídios ao ensino privado. E estes, atualmente concedidos às diversas instituições particulares por meio de projetos específicos, podem vir a ser transformados num fluxo permanente de verbas destinadas a cada uma delas em nome da qualidade que hoje supostamente exibem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRETO, E.S. & ARELARO, L. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controversa. *Em aberto*. (5): 1-13, jan/mar. 1986.
- BENDA, R. O ensino superior no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*. (48): 57-62, fev. 1984.
- BELLONI, I. A "crise" na educação superior brasileira: autonomia, democratização e funções sociais; onde estamos? 1985. [Texto apresentado na IX Reunião da ANPOCS, Águas de São Pedro, 1985].
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Por que o Decreto nº 88.374?* Uma tentativa de interpretação. Brasília, 1984.
- _____. *Retrato Brasil*. Brasília, 1985.
- _____. Secretaria Ensino Superior. *Aspectos do perfil das IES Federais — 1970/80*. Brasília, 1981.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DA FAZENDA E DA EDUCAÇÃO. Exposição de Motivos dos Ministros ao Presidente da República, de 27/12/83. *Diário Oficial da União*, 29/12/83.
- CARDOSO, F. H. Universidade e Desenvolvimento. *Educação Brasileira*. (5): 11-9, 1985.
- CORREIA, A.L. *A questão do salário-educação*. Brasília, Fed. Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, 1984.
- CUNHA, L.A. *Ensino superior nos anos oitenta: divergências e paradoxos*, 1986. [Texto apresentado no Seminário sobre Mudanças no Ensino Superior na América Latina. Brasília, 1986].
- _____. *Moeda Universitária: o crédito*. *Revista de Cultura Vozes*. 68(2): 14-5, 1974.
- CUNHA, L.A. & GÓES, M. *O golpe na educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
- CURY, C.J. Tendências do ensino no Brasil hoje. *Educação e Sociedade*. (25): 46-47, dez. 1986.
- FAGNANI, E. et. alii. *Recessão e financiamento das políticas sociais*. São Paulo, 1986. [Trabalho apresentado no X Encontro da ANPOCS, 1986].
- FERNANDES, F. A formação política e o trabalho do professor. In: CATANI, D. et. alii. *Universidade, escola e formação de professores*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- GIANOTTI, J. A. *A universidade em ritmo de barbárie*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- MELCHIOR, J.C. O financiamento da educação no Brasil: algumas questões atuais. *Em aberto*. (2): 1-11, abr./jun. 1983.
- MENON, M. [Reportagem] *Jornal do Brasil*. 18.02.87.
- MIRANDA, G. *Financiamento das Instituições de ensino Superior*. 1986.
- MIRANDA, G. *Financiamento das Instituições de ensino Superior*. 1986: [Texto apresentado na IV Conferência Brasileira de Educação, Goiânia, 1986].
- NEVES, L. Financiamento da educação e Constituinte: o salário-educação e os programas de bolsas de estudo. *Forum Educacional*. (11), mar. 1987. [prelo].
- OLIVEN, A. O significado político da parquização do ensino superior no Brasil. In: GOLDBERG, M.A. et. alii. *Seletividade sócio-econômica do ensino de 1º grau*. Rio de Janeiro, ANPED/CNPq, 1981, p. 27-45.
- PAIVA, V. Estado, educação e sociedade no Brasil. *Encontros com a Civilização Brasileira*. (3): 37-58, abr. 1980.
- PF. Índia máfia do ensino Goiano. *Correio Braziliense*. 08.02.87, p. 14.
- ROCHA, L. et. alii. A relação pesquisa/ensino nas Instituições de ensino superior. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. (67): 5-51, jan./abr. 1986.
- SALÁRIO-EDUCAÇÃO é obrigação de lei e receber os benefícios da lei é obrigação de sua empresa. *ISTO É*. 14.01.87.
- SCHMIDT, B. & FARRET, R. *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Zahar, 1986.
- SINGER, P. *A repartição da renda*. Rio de Janeiro, Zahar, 1986.
- SOUZA, A.M. & FARO, C. Crédito educativo e ensino pago: sugestões para o financiamento do ensino universitário. *Forum Educacional*. (4): 3-17, jan./mar. 1980.
- TAVARES, M.C. & ASSIS, J. C. *O grande salto para o caos*: Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
- VELHO, S. *Crédito educativo: a intenção e os efeitos*. Brasília, 1983. (Dissert. Mestrado — Univ. de Brasília).
- VELOSO, F. Salário-Educação e financiamento da educação primária. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. 54: 187-204, jul/set. 1970.
- VELOSO, F. & SILVA, J. Arrecadação e fiscalização da arrecadação do salário-educação. *Forum Educacional*. 7:12, out./dez. 1983.
- VELLOSO, J. *Educational finance policies, dependency and social inequalities*. 1984. [Texto apresentado no V Congresso Mundial de Educação Comparada. Paris, jul 1984].

- _____. O financiamento da educação na transição democrática. In: MELLO, G. *et alii*. *Educação e transição democrática*. 3. ed. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1986.
- _____. Financiamento do ensino superior e Constituinte. *Educação e Sociedade*. (25): 11-43, dez. 1986.
- VIEIRA, S. *O discurso da Reforma Universitária*. Fortaleza, Universidade Fed. do Ceará, 1982.
- VIGNOLI, F. O pacto das escolas. *Folha de São Paulo*. 11.12.86.
- VON DOELLINGER, C. As disfunções sociais do Estado. *Conjuntura Econômica*. (37): 97-103, abr. 1983.