

RECURSOS PRÓPRIOS DA UNB, O FINANCIAMENTO DAS IFES E A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR*

JACQUES VELLOSO**

PAULO MARCELLO F. MARQUES***

RESUMO: O texto discute o comportamento de despesas da Universidade de Brasília (UNB), enfatizando as receitas próprias, no cenário do financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), e trata das fundações de apoio em anteprojetos de reforma da educação superior do Governo Lula. O financiamento da UNB com verbas do MEC não difere muito do observado nas IFES, predominando recursos cadentes num sistema em expansão, no contexto da crise de hegemonia da universidade e de políticas voltadas para uma heterogeneidade no sistema federal. A UNB tem alta proporção de gastos com receitas próprias, vem tendo crescente dependência destas, mas a maioria é consumida na sua geração, mostrando que nenhuma universidade federal de qualidade pode prescindir dos recursos da União. O primeiro dos anteprojetos trouxe notáveis inovações no financiamento das IFES, mas o segundo renunciou a muitas das propostas originais. Exigiu transparência na

* O presente texto baseia-se na dissertação de mestrado de um dos co-autores, Marques (2003), sob orientação do outro co-autor. Ambos agradecem pelos inestimáveis comentários e críticas de Jorge Abrahão de Castro e Nelson Cardoso Amaral, membros da banca examinadora; parte desses comentários e críticas foi incorporada ao presente trabalho. Nelson Amaral gentilmente forneceu a atualização de vários dados originais.

** Ph.D. em educação, professor titular de Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UNB) e pesquisador sênior do Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior (NESUB) da mesma Universidade. *E-mail:* j.velloso@globocom

*** Mestre em educação, pesquisador responsável pela Área de Estudos e Pesquisas do Departamento de Ouvidoria Geral do SUS-DOGES, Secretaria de Gestão Participativa/Ministério da Saúde. *E-mail:* paulo.marcello@saude.gov.br

atuação das fundações de apoio, subordinação a colegiados superiores e sinalizou longinquammente para uma futura reforma da gestão financeira e patrimonial.

Palavras-chave: Recursos próprios da universidade. Financiamento da educação superior. Universidade de Brasília. Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Reforma da educação superior.

THE UNIVERSITY OF BRASÍLIA OWN REVENUES, THE FINANCING OF FISHE AND THE HIGHER EDUCATION REFORM

ABSTRACT: The text analyses the behavior of expenditures of the University of Brasília (UNB), emphasizing its own revenues, in the context of the financing of Federal Institutions of Higher Education (FISHE), and deals with the university support foundations in preliminary proposals for a higher education reform bill of President Lula Government Administration. The public funding of UNB does not differ substantially from that of FISHE, in which falling resources relative to enrollment growth have prevailed; these are viewed within the framework of a hegemonic crisis of the university and of policies aimed to heterogeneity in the federal system. UNB has a high share of expenditures with its own revenues, and has been increasingly dependent on them, but most has been used up in their production, indicating that public funding is the key to quality standards. The first proposal for a higher education bill brought remarkable innovations for the financing of FISHE, but the second rejected many of the original innovations. It demanded transparency on the actuation of the university support foundations, and their subordination to parent institutions; it also remotely waved towards a future reform of the rules governing the management of FISHE finance.

Key words: University own revenues. Financing of higher education. University of Brasilia. Federal Institutions of Higher Education (FISHE). Higher education reform.

Introdução

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), notadamente as universitárias, vêm buscando opções variadas de captação de recursos próprios, como forma de complementar as verbas aportadas pelo MEC. Essas opções têm incluído, entre outras, a prestação de serviços diversos, como assessorias, realizações de concursos públicos e oferta de

cursos – os de especialização, por exemplo. No cenário da educação superior pública no país, a Fundação Universidade de Brasília (UNB)¹ destaca-se no que diz respeito ao autofinanciamento. No conjunto das universidades públicas, e também das IFES, é a UNB quem possui, com relação ao total de suas despesas, a maior proporção de gastos com recursos diretamente arrecadados.

O presente trabalho analisa a evolução dos recursos próprios da UNB em período recente, no contexto do financiamento das IFES. Trata também da geração e da distribuição desses recursos no âmbito da universidade, buscando melhor compreender os processos de captação e de distribuição de verbas próprias na instituição, e aborda aspectos da versão preliminar do anteprojeto de lei de reforma da educação superior do Governo Lula, particularmente no que tange às fundações de apoio.

As fundações de apoio, criadas por universidades públicas, são entidades de direito privado que administram recursos arrecadados diretamente pelas instituições. Experimentaram marcada expansão a partir de meados dos anos de 1990, com a promulgação de lei que formalizou sua figura jurídica (Lei n. 8.958/94) e reduziu entraves administrativos à captação de recursos próprios. A mesma lei preparou o terreno para a centralização do controle dos recursos para o pessoal das IFES, que iria ocorrer no ano seguinte.

Em 1995, mediante decreto federal, as verbas para pagamento de todo o pessoal da União, inclusive das universidades, foram centralizadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Até então, eventuais sobras das verbas para pessoal eram aplicadas no mercado financeiro e os rendimentos de tais aplicações eram utilizados como recursos próprios das IFES. A centralização impediu que as instituições pudessem continuar a lançar mão desses excedentes, representando forte estímulo para a criação de fundações de apoio das universidades federais, na busca por verbas próprias para sua manutenção.

A captação de verbas por intermédio dessas fundações freqüentemente conta com a participação e remuneração de docentes e técnico-administrativos das respectivas instituições. No debate sobre as opções de captação de recursos próprios pelas universidades públicas, sobressaem duas posições opostas. Num campo predominam associações de docentes, entendendo que os instrumentos de captação desses

recursos, muitas vezes envolvendo complementação salarial e fundações de direito privado, constituem-se em mais um passo para a privatização da universidade pública, criando indesejável heteronomia dentro das instituições (Teixeira, 2002). Noutro campo situam-se os que defendem essa captação como uma alternativa para a sobrevivência da universidade pública e gratuita, inclusive complementando salários de docentes e funcionários, num contexto de continuada redução relativa das verbas alocadas pelo Estado, e de busca pela intensificação de relações da instituição com os mais variados segmentos da sociedade.

A crescente busca pela captação de recursos próprios no caso brasileiro teria uma de suas origens no âmbito da crise de hegemonia da universidade, discutida por Santos (1997) sobretudo no cenário europeu. Na emergência dessa crise de múltiplas facetas, a universidade, berço da formação geral e humanística, e elemento constitutivo central – originalmente exclusivo – da educação superior, viu-se desafiada também a formar profissionais para o mundo do trabalho. O sistema de educação superior diversificou-se e estratificou-se, perdendo a universidade a sua hegemonia, inclusive ao buscar, contraditoriamente, desincumbir-se de ambas as tarefas. De modo análogo a universidade perdeu sua hegemonia na produção da ciência, quando esta emergiu como força produtiva, gradualmente suprimindo a distinção entre investigação básica e aplicada, gerando centros de investigação, de desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação fora dos muros universitários, como em laboratórios de grandes empresas, ou em centros de pesquisa não-universitários, fundados e financiados pelo Estado. No mesmo processo, o Estado buscou *selecionar universidades e centros de investigação com maior capacidade de investigação e concentrar neles os recursos financeiros disponíveis*, ao tempo em que, nas demais instituições, financiava *as tarefas de síntese e de disseminação de conhecimentos e os programas de atualização de docentes* (idem, *ibid.*, p. 201). Essas políticas de concentração de verbas, associadas a fatores macroeconômicos, seriam um dos responsáveis pelo estímulo à captação de recursos próprios.

A crise de hegemonia enfraqueceu a universidade aos olhos da sociedade. De outra parte, a crise do Estado de Bem-Estar e o avanço de políticas neoliberais em nações economicamente centrais nos anos de 1980 – ou neoconservadoras, como nestes foram denominadas

(Carnoy & Torres, 1992) –, culminando no Consenso de Washington, e, sobretudo a partir de então, pelo intensificado papel de agências multilaterais em recomendações de tais políticas para as economias emergentes ou em desenvolvimento, igualmente afetaram a universidade de diversos modos.

No caso brasileiro, no âmbito do financiamento da educação superior, um dos reflexos daquelas políticas e de tais recomendações, expressas, por exemplo, em documentos do Banco Mundial (Dias, 2004) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Velloso, 2000), foi a crescente divulgação de dados e argumentos aligeirados que supostamente revelariam a universidade pública como perdulária, ineficiente e de custos excessivamente elevados (Amaral, 2003a; Corbucci, 2004; Velloso, 1991), o que implicaria cortes de verbas públicas, sobretudo para pagamento de pessoal. A tentativa do estabelecimento de um chamado pós-Consenso de Washington no final dos anos de 1990, a partir de iniciativa de Stiglitz, renomado economista e então vice-presidente do Banco Mundial (Santos, 2002),² no qual se defendia a intervenção do Estado e se admitia que esta, em determinadas circunstâncias, seria mais eficiente que a “mão invisível do mercado” que invariavelmente constava do receituário neoliberal, aparentemente não produziu muitos frutos; como informa Dias (2004), quanto ao ensino superior o último documento oficial do Banco Mundial manteria essencialmente as mesmas prescrições de meados dos anos de 1990, embasadas em raciocínio semelhante ao anterior.

As análises aqui oferecidas têm como pano de fundo a referida crise de hegemonia da universidade e baseiam-se, em larga medida, na equívoca percepção do caráter perdulário da universidade pública e de seus custos supostamente elevados.

O presente texto está dividido em quatro partes, além desta Introdução. Na primeira destas descrevemos as fontes de dados primários que foram utilizadas. Na segunda comparamos aspectos do financiamento das IFES e da UNB, com ênfase nos recursos próprios, e tratamos das fontes de recursos diretamente arrecadados pela UNB em anos recentes. Na terceira analisamos brevemente duas versões do anteprojeto de lei de reforma da educação superior do Governo Lula, no que concerne às fundações de apoio vinculadas a IFES e a aspectos correlatos, estes referentes ao financiamento dessas instituições. O texto conclui com uma breve nota final.

Os dados primários

A identificação dos recursos próprios nos orçamentos das IFES, como já indicou Schwartzman (1998), não é tarefa trivial. Pois boa parte dessas verbas é internalizada por intermédio das fundações, cujos orçamentos não se agregam aos das instituições; além disso, geralmente são as próprias fundações que administram essas verbas que, em alguns casos, equivalem a um montante superior àquele aportado à universidade pelo MEC, na categoria “outras despesas” (que não as de pessoal, formalmente conhecida como Outros Custeios e Capital – OCC). Embora este montante alocado pelo Tesouro venha sendo insuficiente para a adequada manutenção das IFES, ele não é desprezível, pois, como sabemos, a categoria abrange praticamente todas as despesas da universidade que não se relacionem ao pagamento de seus servidores.

Mas a dificuldade de identificar os recursos próprios foi em larga medida superada pela pesquisa de Amaral (2003a), que contém dados sobre a execução orçamentária das IFES, separando as despesas com verbas do Tesouro e próprias, em cada instituição, corrigidos pelo IGP/DI da Fundação Getúlio Vargas; tais despesas seguramente são indicadores satisfatórios dos patamares mínimos das verbas que são arrecadadas pelas próprias instituições. As análises da evolução de aspectos do financiamento das IFES e da UNB no período estudado estão baseadas nos dados da referida pesquisa, os quais foram devidamente reorganizados para atender aos interesses do estudo. Nessas análises, informações complementares sobre a UNB – como dados sobre o alunato e sobre unidades geradoras de recursos próprios – foram coligidas de anuários estatísticos da instituição; alguns dados sobre esses recursos foram obtidos em registros das unidades pertinentes (vide Marques, 2003).

A UNB, o financiamento das IFES e os recursos próprios

O comportamento dos recursos do Tesouro transferidos às IFES resulta de um conjunto de fatores. Alguns de ordem macroeconômica, como a arrecadação de impostos que pertencem à União, com relação ao PIB, foram mais relevantes em certos períodos; outros se manifestaram com maior intensidade noutros anos, como aspectos das políticas públicas para os servidores e aquelas desenhadas para as instituições tendo em vista concepções de seu papel. A evolução dos gastos

das IFES no período estudado, por principais categorias de despesa, está apresentada na Tabela 1. Esses dados excluem os recursos de arrecadação própria e os oriundos de convênios e estão em preços constantes de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV; os dados para 2003 estão em preços correntes).³

Tabela 1

IFES: despesas por principais categorias, exclusive recursos próprios, 1989-2003
(em R\$ milhões, a preços 2003^{*})

Ano	Pessoal e encargos sociais	Encargos da dívida	Outras despesas correntes	Investimentos	Inversões financeiras	Amortização da dívida	Total
1989	12.019	0,5	704	192		0,5	12.916
1990	9.180	0,2	767	422	0,0	0,2	10.369
1991	7.010	0,5	732	314	0,1	0,5	8.057
1992	6.118	1,8	736	262	0,3	0,8	7.119
1993	7.739	0,3	1.055	255	0,3	0,4	9.050
1994	9.559	0,4	1.174	248	8,0	0,8	10.990
1995	10.867	0,3	1.294	164	0,2	0,7	12.326
1996	9.700		1.268	217	0,9		11.186
1997	9.658		1.311	119	0,2		11.088
1998	9.525		1.321	9			10.855
1999	9.869		1.133	22			11.024
2000	9.240		1.078	75	0,0		10.393
2001	8.409		1.036	43			9.488
2002	8.819		831	33	2,0		9.684
2003	8.046		740	42	3,1		8.831

Fonte: Amaral (2003).

* IGP/DI/FGV.

Consideremos inicialmente as despesas totais das IFES no período estudado (última coluna da Tabela 1) e a arrecadação de impostos da União com relação ao Produto Interno Bruto (PIB), conforme dados de Amaral (2003a, Tabela 4.26, p. 135). Do início do período estudado até 1992, essa proporção, que era de 8%, caiu para metade disso em 1992, quando o país se encontrava numa conjuntura recessiva e quando o presidente Collor foi apeado do poder mediante *impeachment*. Embora os impostos da União não sejam o único condicionante do total de verbas do Tesouro repassadas às IFES, e que

tenha sido no Governo Collor que políticas neoliberais foram manifestamente inauguradas, o total das despesas das IFES com verbas do MEC sofre queda de semelhante monta no quadriênio.⁴ Nos dois anos seguintes, no Governo Itamar Franco, recuperando-se o país da conjuntura recessiva, a referida proporção aumenta, alcançando 10% em 1994, o maior valor no período estudado, e as despesas totais das IFES também sobem, embora sem o mesmo ritmo. No ano de 1995, já no Governo Fernando Henrique, a proporção declina para os 8% do início do período, mas as despesas totais das IFES ainda aumentam. Depois disso essas despesas têm tendência decrescente, apesar de a mencionada proporção impostos/PIB variar pouco, em torno de 8%. Esses comportamentos, que não coincidem com a arrecadação de impostos com relação ao PIB, serão tratados adiante.

Ainda no plano macroeconômico, e sobretudo a partir de meados da década, um fator adicional passou a exercer influência no financiamento: a origem dos recursos da União. Os recursos advindos de contribuições sociais passaram a ter peso crescente na composição da arrecadação tributária, diminuindo a participação dos impostos. Entre 1995 e 2001, no Governo Fernando Henrique, a arrecadação tributária cresceu bastante com relação ao PIB, mas a proporção da receita de impostos aumentou bem menos, como revelam Castro et al. (2003). Como a educação é financiada principalmente mediante impostos, mercê da vinculação constitucional de 18% destes para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, o setor educacional viu-se prejudicado no período, comparativamente com outros setores.⁵ De todo modo, deve-se assinalar que, mesmo nessas circunstâncias, a disponibilidade de recursos de impostos *aumentou* no período.

O principal determinante do valor das despesas totais das IFES são, como sabemos, as verbas para pagamento de pessoal, praticamente todas oriundas do MEC. No período estudado, os gastos com pessoal e encargos sociais (primeira coluna da Tabela 1) variaram em torno de aproximadamente 88% dos gastos totais no início do período, alcançando seu pico de 91% ao final deste. Ao longo do período, como anota Schwartzman (1998), os gastos com pessoal sofreram continuada pressão para cima, em razão do continuado crescimento da parcela de professores com dedicação exclusiva e do aumento da titulação dos docentes nas federais. Além disso, a partir de 1991, com a implantação do Regime Jurídico Único (RJU), efeitos semelhantes foram

provocados pela incorporação de inativos e pensionistas à folha de pagamento.⁶ Apesar das pressões para cima, os gastos com pessoal não apresentam tendência ascendente ao longo do período.

De fato, os gastos com pessoal das IFES caem no primeiro quadriênio, em tempos de conjuntura recessiva, de inauguração plena de políticas neoliberais e, portanto, de contenção salarial. No biênio seguinte, a recuperação que se inicia beneficiou-se do mencionado aumento da arrecadação dos impostos em 1994. É nesse contexto que o Governo Itamar Franco concede reajustes salariais, com repercussões sobre os gastos com a isonomia salarial, e implementa benefícios diversos, registrados por Amaral (cit.). No ano seguinte, em 1995, já no Governo Fernando Henrique, os gastos com pessoal (recursos do MEC) ainda sobem, refletindo os efeitos plenos das referidas medidas, tomadas no governo anterior, mas logo em seguida começam novamente a cair.

Em 1996, a variação nas despesas com pessoal – agora uma queda, não um aumento – foi facilitada pela centralização da folha de pagamento no SIAFI, iniciada em meados do ano anterior e discutida na Introdução do presente texto. Tal centralização permitiu ao governo reduzir gastos com pessoal e, simultaneamente, retirou das IFES uma importante fonte de verbas próprias, como registrou Schwartzman (1998).

Nos últimos anos da década passada, e nos primeiros anos da corrente década, o MEC vem contendo vagas abertas por aposentadoria e falecimento.⁷ Em apenas dois momentos desse período a reposição foi parcialmente concedida, ainda assim somente para ínfima parcela dessas vagas. Assim, desde 1996 os gastos com pessoal apresentam tendência declinante, embora a matrícula tenha continuado a crescer, inclusive mediante a abertura de cursos noturnos. Cabe assinalar que as despesas com inativos e pensionistas integram a folha de pessoal das IFES – embora dela não deveriam fazer parte – e o número de aposentados teve tendência ascendente no período. Com isso, o valor da folha de pagamento destinada ao pessoal ativo por aluno caiu ainda mais que o total dos gastos com pessoal inativo. Essa insalubre equação será ilustrada adiante, com dados da UNB.

Quais as raízes de tal insalubre equação? A literatura sobre o financiamento da educação superior, desde os anos de 1980, é pródiga na constatação de que as verbas do Tesouro alocadas às IFES para sua manutenção e expansão têm sido insuficientes, a começar pelas verbas de

pessoal.⁸ Desde aquela época os críticos da universidade pública têm apresentado argumentos no sentido de que os custos por aluno nessas instituições são demasiado elevados, em virtude de supostas ineficiências. Nos anos de 1990, particularmente a partir de meados da década, coincidindo com a divulgação de documentos do Banco Mundial e do BID sobre a educação superior, tais argumentos ganham crescente foro de verdade. Nessa ótica, fortalecida pela crise de hegemonia da universidade, esta enfraquecida aos olhos da sociedade, as políticas públicas buscavam cortar verbas públicas para a instituição.

No caso das IFES, o caminho encontrado foi de mão dupla, ambas no mesmo sentido. De um lado, bastava não repor as vagas abertas por aposentadoria e falecimento, reduzindo os gastos onde eles mais pesam, nas despesas com pessoal. Com isso, cairia abruptamente o suposto desperdício e, com ele, os ditos custos excessivos. De outro, era suficiente considerar as IFES como um conjunto heterogêneo, que de fato é, tratando-as, no plano do financiamento do MEC para a graduação, como um conjunto homogêneo. Cortando-se para todas as IFES os repasses de verbas para pessoal, assim como os destinados aos outros custeios, tradicionalmente e de algum modo àqueles vinculados, confirmava-se a heterogeneidade e promovia-se a diversificação que, embora necessária para todo o sistema de educação superior, seria feita a fórceps no interior do sistema federal. As universidades de maior porte, em geral com boa titulação de seus docentes, pós-graduação bem desenvolvida e produção acadêmica mais consolidada, poderiam sobreviver, ainda que à míngua, com recursos de outros custeios recebidos de agências de fomento à pós-graduação e à pesquisa, ou auferidos, por exemplo, em projetos de pesquisa e desenvolvimento mediante contratos externos. Às outras instituições seria reservado o papel de instituições de ensino, fossem elas universitárias ou não.

Em suma, a política de financiamento das IFES foi influenciada por fatores de ordem macroeconômica em anos diversos, porém estes tiveram peso menor. Mais importância aparentemente tiveram, sobretudo a partir de meados da década passada, concepções acerca dos papéis dessas instituições, informadas pela crise de hegemonia da universidade e pela imposição da heterogeneidade no interior do sistema federal.

Passemos agora à análise do comportamento das verbas do MEC destinadas à UNB e, em seguida, à dos recursos próprios dessa universidade.

Na Tabela 2 estão os gastos totais da UNB com verbas do Tesouro, excluídas as de arrecadação própria, análogos aos apresentados na Tabela 1.

Tabela 2

UNB: despesas por categoria,* exclusive recursos próprios, 1989-2003
(R\$ milhões, a preços de 2003**)

Ano	Pessoal e encargos sociais	Encargos da dívida	Outras despesas correntes	Investimentos	Amortização da dívida	Total
1989	317	0,5	28	7,9	0,4	354
1990	229	0,2	24	8,0	0,2	261
1991	199	0,5	25	6,5	0,5	231
1992	185	1,8	27	7,7	0,8	222
1993	212	0,3	33	6,0	0,4	252
1994	321	0,4	42	8,2	0,8	372
1995	336	0,3	54	0,3	0,7	391
1996	305		35	6,5		347
1997	289		35	5,9		330
1998	347		38	0,1		385
1999	357		42	0,1		399
2000	377		36	8,6		422
2001	271		55	3,3		329
2002	283		28	0,4		311
2003	257		26	4,5		288

Fonte: Amaral (2003).

* Os dados sobre inversões financeiras não estão apresentados por serem contabilmente desprezíveis no caso da UNB.

** IGP/DI/FGV.

A evolução das despesas da UNB com verbas do MEC tem semelhanças com as do conjunto das IFES, porém apresenta particularidades que podem ser explicadas, em boa medida, pelo comportamento dos gastos com pessoal. Quais as diferenças relevantes? Os aludidos efeitos das medidas tomadas no Governo Itamar, com efeitos plenos no começo do Governo Fernando Henrique, se nas IFES provocaram substancial aumento dos gastos com pessoal, na UNB foram bem maiores, em virtude da titulação pós-graduada dos docentes da UNB. Além disso, na UNB, em torno de meados da década passada, ações coletivas de recuperação

de perdas salariais durante planos econômicos de anos anteriores obtiveram, com mais frequência que nas demais IFES, sentenças favoráveis na Justiça. Ademais, a tendência ascendente de aposentadorias e pensões sofreu forte impulso para cima em meados da década. Ambos os fenômenos explicam um maior crescimento da folha de pagamentos na UNB, com relação à das IFES nesses anos. Mais tarde, já em período próximo do final da década, com a implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), os recursos do MEC para pessoal no conjunto das IFES sofrem um modesto aumento no biênio 1998-1999, mas na UNB essa elevação foi bem maior, em razão também de uma nova onda de aposentadorias. Nos últimos anos do período os patamares dos dispêndios com inativos e pensionistas irão continuar elevados na UNB (como na maioria das IFES); em 2002 alcançarão 30% da folha de pagamentos.

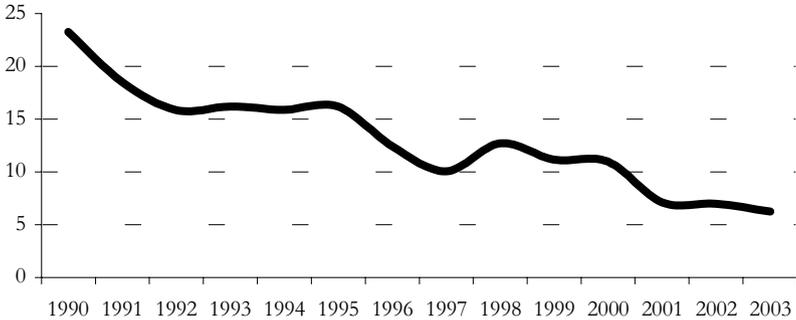
Nos gastos da UNB, uma outra questão de interesse é conhecer a evolução dos recursos do MEC para pagamento do pessoal em atividade. Cabe então indagar: Qual é a relação entre esses recursos e a expansão das atividades da instituição, no período estudado? Um dos bons indicadores da expansão é o número de alunos. A matrícula vem se expandindo anualmente, passando de 10 mil estudantes em 1990 para 28 mil em 2003, quase triplicando nesse período, e nos cursos de mestrado e doutorado o ritmo de crescimento tem sido ainda mais acentuado.

No intuito de avaliar preliminarmente aquela relação, construímos um índice dividindo os aportes do Tesouro para o pessoal em atividade pela matrícula⁹ a cada ano. Deve ser ressaltado que não se trata de uma tentativa de estimar um suposto custo-aluno, como freqüente e inadequadamente se faz, tal como já apontado noutra oportunidade (Velloso, 1991);¹⁰ trata-se, simplesmente, de obter um indicador aproximado do grau de suficiência das verbas públicas para a manutenção e o desenvolvimento da instituição. Na Figura 1 vemos que as verbas do MEC para o pessoal ativo vêm diminuindo aceleradamente com relação ao alunato da UNB. À medida que a instituição cresce e se desenvolve, menos recursos por aluno são transferidos pelo MEC.

A drástica queda registrada resulta do crescente peso dos aposentados numa folha de pagamentos cujas verbas do MEC se mantiveram virtualmente estáveis. Por detrás dessa estabilidade esteve a política do MEC de repor apenas ínfimas frações das vagas abertas por aposentadoria e falecimento, tal como se discutiu anteriormente. A UNB tem pro-

Figura 1

UNB: recursos para pessoal em atividade por aluno
(R\$ mil), 1990-2003

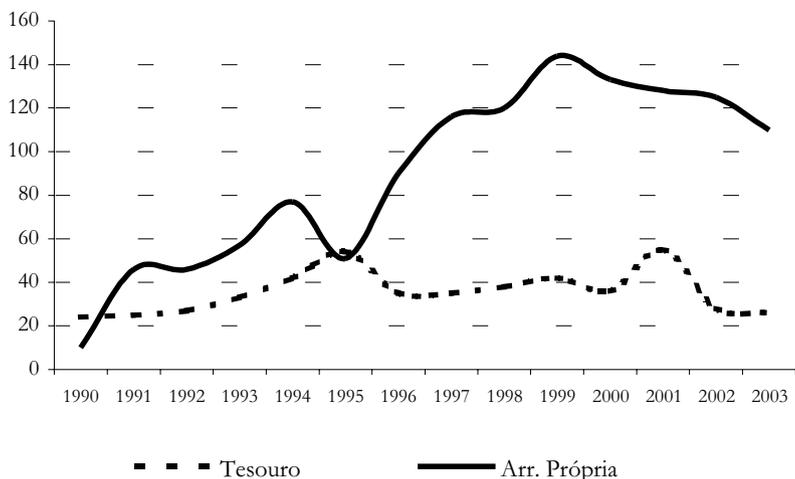


curado fazer frente a tal queda por diversos meios, como mediante a contratação de professores temporários com verbas de arrecadação própria. Em 2003, cerca de 300 professores substitutos foram pagos com essas verbas, totalizando 20% do quadro docente e asfixiando as finanças da universidade.¹¹ Noutras universidades federais, com menor disponibilidade relativa de receitas próprias, certamente a ínfima reposição de vagas tem trazido conseqüências ainda mais graves para a qualidade do ensino.

Os recursos para as chamadas outras despesas correntes de uma universidade cobrem virtualmente todas as despesas que não sejam com pessoal nem investimento. A evolução do custeio do MEC para esses recursos na UNB não apresenta expressivas diferenças daquela registrada para o conjunto das IFES. Mas esse custeio do MEC, quando comparado com o das verbas próprias da universidade, apresenta enormes diferenças a partir de meados da década passada (Figura 2). Desde então aquelas dispararam em tendência fortemente ascendente, distanciando-se cada vez mais deste do MEC. Nos últimos cinco anos do período, os recursos próprios da UNB nessa categoria corresponderam a mais do triplo daqueles aportados pelo MEC. Por outras palavras, as outras despesas correntes na UNB, complementares às de pessoal, e indispensáveis para a manutenção e expansão da universidade, vêm sendo cada vez mais dependentes de recursos de arrecadação própria.

Figura 2

UNB: gastos em outras despesas correntes com verbas do tesouro e de arrecadação própria, 1990-2003 (R\$ milhões)



A maioria das IFES não dispõe da mesma capacidade de geração de recursos próprios. No conjunto dessas instituições, após 1995 os recursos de arrecadação própria na categoria *vêm caindo* com relação às verbas do Tesouro; em 2002 eram metade dos 60% de meados da década (comparação dos dados de Amaral, 2003a, tabelas 5.38 e 5.41, p. 173, 178). Efetivamente, não há como imaginar que a geração de recursos próprios possa substituir o aporte de verbas públicas e o compromisso do Estado em financiar a educação superior federal.¹²

Finalizando esta seção, indagamos como são gerados os recursos diretamente arrecadados pela UNB. De início, assinale-se que em 2003 esses recursos corresponderam a aproximadamente 25% das despesas totais da universidade (incluindo recursos do MEC e próprios). O estudo de Marques (2003) coligiu informações relevantes quanto a diversos aspectos dessas receitas da UNB, posteriormente atualizadas com dados de relatório de gestão da universidade. A distribuição das receitas próprias pelas principais fontes arrecadoras da UNB está apresentada na Tabela 3, segundo dados disponíveis para o quadriênio 2000-2003.

Tabela 3

UNB: recursos próprios por principal fonte geradora, 2000 - 2003 (%)

Fonte	2000	2001	2002*	2003
CESPE	78,0	74,0	67,1	60,3
Editora	5,0	6,2	5,8	5,4
SGP - Aluguéis/Taxas de Ocupação	5,3	6,5	6,8	6,9
Secretaria de Empreendimentos	2,8	4,3	3,4	3,1
Subtotal	91,1	91,1	83,1	75,7
Outras fontes	8,9	8,9	16,9	24,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Universidade de Brasília (2002; 2004)

* Dados estimados

A captação de verbas próprias pela UNB é realizada por uma ampla quantidade de órgãos, alguns deles especialmente constituídos para tal fim. No entanto, ao contrário do que ocorre nas IFES, na UNB as principais fontes arrecadoras *não* são as conhecidas fundações de apoio. Nessa universidade, a fonte maior é o Centro de Seleção e Promoção de Eventos (CESPE), que celebra contratos e convênios com entidades públicas e privadas, tendo em vista realizar um variado conjunto de atividades, sobretudo as que requerem determinadas competências técnicas, como a elaboração e aplicação de provas de concursos públicos – em todo o país – e a realização de vestibulares. Nos primeiros dois anos da atual década, ao CESPE cabia entre 74% e quase 4/5 das receitas próprias da UNB, uma proporção elevadíssima. Mas a pesquisa de Marques (op. cit.) verificou que 85% a 90% dessas receitas eram gastos nas próprias atividades que as geravam, mediante pagamentos a pessoal e a variados serviços contratados com terceiros.¹³

A administração dos aluguéis do patrimônio imobiliário da FUB, tido por muitos como de grande envergadura – e de fato o é, se comparado com o das demais IFES –, está a cargo da Secretaria de Gestão Patrimonial (SGP). Os recursos captados pela SGP têm correspondido, no entanto, a menos de 7% do total das receitas próprias da UNB. Cabe assinalar que os imóveis residenciais são alugados a docentes e funcionários a preços bem abaixo do mercado (modalidade “taxa de ocupação”), pois uma das principais finalidades da locação é atrair e fixar competências necessárias ao bom desempenho da universidade; assim,

os subsídios implícitos nos valores efetivamente pagos pelos servidores alcançaram quase R\$ 4 milhões em 2003.¹⁴ A Editora UNB vem respondendo por cerca de 6% das receitas próprias, geralmente investidas em suas atividades, as quais, embora tenham o fito de gerar recursos, buscam sobretudo divulgar obras de relevância acadêmica porém de pequeno valor comercial.

A reforma da educação superior e as fundações de apoio

No caso da UNB, como vimos, as principais fontes geradoras de recursos próprios não são as fundações de apoio, porém estas atualmente consistem em fonte indispensável para a sobrevivência financeira das IFES. A versão preliminar do anteprojeto de lei de reforma da educação superior do Governo Lula, originado no MEC, e distribuído para discussão pela sociedade civil a partir de dezembro de 2004, em vários de seus dispositivos, tratava explicitamente dessas fundações. Abordava ainda questões correlatas, além de diversas outras, da maior relevância, apontando na direção de uma Lei Orgânica da Educação Superior, como entre outros recomendava Cunha (2004). A segunda versão do anteprojeto, anunciada em 30 de junho de 2005, também disciplina a atuação dessas fundações, porém de modo muito diverso da versão original.

O primeiro anteprojeto trazia notáveis, positivas e radicais alterações nas normas que hoje regem e tolhem a autonomia da universidade federal. Muitas dessas inovações diziam respeito ao financiamento, à autonomia administrativa e à autonomia de gestão financeira e patrimonial das IFES, particularmente da universidade federal. Determinavam mudanças que eram há muito reivindicadas pelas instituições e defendidas nas mais variadas instâncias.¹⁵ Algumas implicavam alterações na Constituição Federal, porém todas eram indispensáveis para que a autonomia universitária, formalmente assegurada pela própria Carta Magna no art. 207, mas que na prática é extremamente limitada, viesse a materializar-se. Trataremos aqui das mudanças que dizem respeito, mediata ou imediatamente, à questão das fundações de apoio.

A mais importante das inovações da primeira versão, porque conectada às mudanças na autonomia de gestão financeira e patrimonial, tratava do conceito de *dotação global*. A idéia é antiga, não só porque

reivindicada desde há tempos em variadas instâncias, como também porque constante de proposta de reforma da educação superior elaborada pelo MEC e trazida a público em 1991 (Cunha & Velloso, 1991).¹⁶ Os orçamentos das IFES seriam elaborados segundo esse conceito, e os recursos para cada instituição seriam repassados pelo MEC sob a forma de *dotações globais*. Como complemento desse conceito – e aqui residia a grande inovação –, o anteprojeto também assegurava às IFES o remanejamento dos recursos do Tesouro e das receitas próprias, entre rubricas, programas ou categorias de despesas. Qual o significado dessa sistemática? Um orçamento sob a forma de dotação global significa, antes de mais nada, que ele é uma mera previsão de gastos, cuja destinação pode ser alterada. Assim, o orçamento da universidade passaria a ser o que de fato sempre foi mas nunca formalmente tido como tal: um conjunto de recursos com *previsões* de gastos com pessoal, despesas diversas de manutenção da instituição e para sua expansão e melhoria, passíveis de alteração de acordo com suas necessidades.

A primeira versão previa ainda que o regime de dotação global seria implantado gradativamente, e que as IFES deveriam progressivamente se habilitar à chamada *gestão autônoma dos recursos*. Padecendo de algumas ambigüidades, o texto apenas sugeria que mediante tal habilitação seria assegurado o conjunto das prerrogativas de autonomia de gestão financeira e patrimonial.

Por fim, a versão anterior do anteprojeto previa que, quando uma instituição se habilitasse à dita *gestão autônoma dos recursos*, as fundações de apoio a ela vinculadas seriam descredenciadas, isto é, não mais estariam autorizadas a funcionar.¹⁷ À primeira vista a previsão parecia inquietante. Mas, se aquela versão viesse a ser aprovada, como lei, a prevista autonomia de gestão financeira e patrimonial em princípio permitiria que as próprias IFES, quando habilitadas à chamada gestão autônoma de recursos, viessem a realizar as tarefas hoje desenvolvidas por suas fundações de apoio na geração de receitas próprias.¹⁸

A segunda versão do anteprojeto de reforma da educação superior do Governo Lula mudou profundamente o cenário, seja no que diz respeito à autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, seja no que concerne às fundações de apoio. Com efeito, essa versão trouxe, com relação à primeira, um enorme recuo na autonomia universitária.

Na primeira versão, a universidade federal poderia estabelecer seu próprio quadro de pessoal, no limite de sua capacidade orçamentária, admitindo, nomeando, promovendo e exonerando servidores.¹⁹ Na segunda versão a universidade federal pode apenas propor seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, o que em nada altera a atual situação. Já quando trata dos planos de carreira, a segunda versão mantém o teor da primeira. Assegura um *piso salarial*, com *ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos* (§ 1º do art. 49). A nova versão também mantém o correto teor da antiga, autorizando a universidade a *remunerar serviços extraordinários e gratificar atividades específicas, conforme definição do conselho superior da instituição* (inciso II do mesmo artigo). Esses dispositivos não apenas superam a indesejável (pseudo)isonomia salarial hoje vigente como ainda autorizam a remuneração de atividades extraordinárias desenvolvidas por docentes e funcionários técnico-administrativos, tal como hoje fazem as fundações de apoio na prestação de serviços diversos.

Uma outra inovação da versão anterior, também mantida na segunda versão, trata dos efeitos de decreto de 1995, anteriormente referido e mediante o qual os recursos destinados ao pagamento de todo o pessoal da União passaram a ser centralizadas no SIAFI. Para as IFES, dispositivo da nova versão também estabelece que quaisquer *excedentes financeiros de cada exercício... serão automaticamente incorporados ao exercício seguinte* (art. 52, § 2º), permitindo que as instituições retenham para si eventuais sobras de recursos ao final do ano, que não mais precisariam ser devolvidas à União; tal dispositivo significa ainda que a eficiência na gestão dos recursos públicos não mais seria penalizada, como é hoje.

No entanto o conceito de dotação global, um dos elementos fundamentais do financiamento das IFES na primeira versão do anteprojeto, agora aparece de forma diluída e imprecisa. Naquela versão, todas as IFES fariam a previsão de suas despesas sob o regime de orçamentação global e o MEC repassaria as verbas sob a forma de dotações globais. Na segunda versão, o conceito é referido apenas no art. 53, quando o texto determina que *cada universidade federal deverá habilitar-se ao regime de orçamentação global (caput)*, especifica quais são os tipos de despesa integrantes de tal regime e permite que centros universitários e faculdades também se habilitem a esse regime, atendidos certos requisitos. Na versão anterior, os limites do conceito eram esboçados mediante a capacidade de remanejamento de verbas entre rubricas, programas ou ca-

tegorias de despesas, atributos básicos da autonomia de gestão financeira e patrimonial. Na atual versão dissiparam-se os contornos do conceito, que agora se delinea vagamente e apenas pelas breves alusões à expressão que o nomeia. Sabe-se apenas que uma futura lei decorrente do atual anteprojeto *não* irá atribuir às universidades essa indispensável capacidade de remanejar recursos financeiros. Na versão anterior, a noção de *gestão autônoma de recursos* aparentemente caracterizaria a efetiva autonomia de gestão financeira e patrimonial, e as instituições deveriam se habilitar a tal prerrogativa. Na atual versão, essa noção foi suprimida e as universidades agora deverão – e as demais IFES eventualmente poderão – habilitar-se ao regime de orçamentação global. Não se sabe, entretanto, em que consistirá tal regime. Ademais, se a capacidade de remanejar verbas inexistirá, de que servirá tal habilitação?

Tudo sugere pouca, quase nenhuma mudança substancial com relação à atual ausência de autonomia de gestão financeira e patrimonial da universidade federal. É possível e imaginável que as almejadas e necessárias prerrogativas dessa autonomia da universidade federal, ausentes da atual versão do anteprojeto mas presentes na versão anterior, novamente venham à tona, futuramente, a partir de um elemento que integra ambas as edições do documento. Trata-se de dispositivo que define a universidade federal como pessoa jurídica de direito público, *na forma da Constituição*. Na segunda versão o documento vai mais além, definindo que a *Universidade Federal* [com maiúsculas no original] *constitui um ente jurídico peculiar, denominado universidade pública federal, na forma estabelecida pela Constituição* (art. 48, *caput* e § 1º, respectivamente). Ora, como atualmente a Carta Magna não dispõe sobre a universidade federal, o teor do anteprojeto sugere que o Governo Lula futuramente iria enviar ao Congresso Nacional um projeto de emenda à Constituição tratando do assunto.²⁰ Nessa hipótese, prerrogativas de autonomia da universidade federal poderiam vir a ser contempladas.

Por ora, a leitura da atual versão do anteprojeto sugere que o MEC preferiu hoje buscar diminutas, quase insignificantes alterações na virtualmente inexistente autonomia de gestão financeira e patrimonial da universidade federal, e ao mesmo tempo sinalizar, talvez, para possíveis dias melhores amanhã. Assim, na atual versão as fundações de apoio ficam onde estão e quase como estão. As IFES, como praticamente permanecem também como estão hoje em matéria de gestão financeira e patrimonial, continuam sem dispor de quaisquer condições de vir a as-

sumir as tarefas de suas fundações de apoio na geração e gestão de receitas próprias, conforme previa a versão anterior do anteprojeto.

Nesse cenário, a nova versão reconhece a inevitabilidade da permanência das fundações de apoio das federais. Mais ainda, no capítulo que trata das diretrizes gerais para as IFES, constitui essas fundações como parte integrante dos Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDIS), que consistem em termos de compromisso com o Poder Público (art. 26), e que devem especificar projetos pedagógicos, objetivos e metas de atuação de cada integrante do sistema federal de educação superior (art. 47, § 2º).

Uma vez aceita aquela inevitabilidade, depois de trazer as fundações ao estatuto explícito de integrantes das respectivas IFES, bastou ao anteprojeto fixar normas adicionais para sua organização e funcionamento. A versão atual acrescenta parágrafos à lei que as incentivou e as abrigou, exigindo que se estructurem e atuem conforme padrões acadêmicos que deveriam ser usuais, por princípio colegiados e transparentes. Caso esses padrões não sejam obedecidos, as fundações estariam sujeitas à pena de serem *descredenciadas a qualquer tempo* (art. 65 e seus parágrafos). Assim, requer que os estatutos de uma fundação de apoio sejam referendados pelo conselho superior da instituição que lhe deu origem, que seu órgão deliberativo tenha pelo menos um terço de membros indicados por esse conselho e que exibam demonstrações contábeis com parecer de auditoria independente, encaminhadas ao mesmo conselho para apreciação.

A nova versão reconhece que no atual cenário do financiamento as fundações de apoio são fonte essencial de receitas próprias para a sobrevivência das IFES, tal como se discutiu anteriormente e como vem reivindicando sua associação, a ANDIFES. Atende a essas reivindicações embora não satisfaça a outras, almejadas e indispensáveis – desde que submetidas a controles públicos – quanto à gestão financeira e patrimonial. Descontenta o movimento docente, que pela voz de seu sindicato nacional (ANDES) e de sindicatos locais, vem reiteradamente se manifestando contra tais fundações, como antes se ilustrou, e que nelas ve um homólogo da privatização, ignorando tendências universais de relacionamento da universidade com a sociedade, em todas as instâncias desta. Mas atende a esse movimento no sentido de contradição a independência de muitas fundações de apoio que agem desvin-

culadas das atividades-fim da universidade, e que de fato deveriam estar subordinadas às suas instituições de origem.

Nota final

O estudo, analisando os recursos próprios da UNB no contexto do financiamento das IFES, tomou como um de seus pontos de partida a crise de hegemonia da universidade e aspectos específicos de propostas neoliberais. Os dados sobre a tendência declinante dos gastos totais das IFES com verbas do MEC, sobretudo nas despesas de pessoal, principal determinante daqueles, sugerem que aspectos macroeconômicos tiveram alguma influência, porém aspectos outros teriam tido importância de maior peso nas políticas de financiamento, sobretudo a partir de meados da década passada. A estratégia de ínfima reposição das vagas parece haver decorrido de concepções acerca dos papéis dessas instituições, informadas pela crise de hegemonia da universidade e pela imposição da heterogeneidade no interior do sistema federal.

As mesmas políticas evidentemente produziram seus efeitos sobre a UNB, mas nessa universidade a evolução dos gastos também adveio de especificidades da instituição, como ondas de aposentadorias e precatórios decorrentes de sentenças judiciais que não encontraram o mesmo eco em ações movidas por servidores de outras IFES. Nessa universidade, as verbas do MEC para pessoal em atividade declinaram ano a ano com relação à matrícula. A instituição, que se destaca entre as universidades públicas pela elevada proporção de gastos efetuados com receitas próprias, custeia cerca de 20% do quadro docente – quase 300 professores substitutos.

A UNB vem dependendo, cada vez mais, de recursos próprios para sua manutenção e desenvolvimento. Nos últimos cinco anos, nos gastos com outras despesas correntes, os recursos diretamente arrecadados foram equivalentes a mais que o triplo do aportado pelo MEC na categoria. Nessa categoria de gastos, complementares aos de pessoal e indispensáveis à manutenção e ao desenvolvimento da instituição, vem sendo crescente a dependência de receitas diretamente arrecadadas. Na UNB, na corrente década, as receitas próprias têm sido da ordem de um quarto do total de seus gastos, mas o estudo também revelou que mais de 3/5, por vezes 90% dessas receitas, são consumidos no custeio de atividades que

permitem gerá-las. No conjunto das IFES, as receitas próprias têm alcançado níveis ínfimos de seus gastos totais. Dessa forma, os dados do estudo indicam, com inequívoca clareza, que as verbas do Tesouro são indispensáveis, assim como o é o compromisso do Estado com a educação pública, e que nenhuma universidade federal de qualidade pode se manter com receitas próprias em substituição às verbas da União.

As limitadas receitas próprias das IFES são oriundas sobretudo de fundações de apoio a elas vinculadas. O tema dessas fundações foi tratado pela primeira e segunda versões do anteprojeto de lei do Governo Lula para a reforma da educação superior, ambas postas à discussão pela sociedade civil. Tal discussão já é, em si mesma, mérito inquestionável das políticas públicas em gestação pelo Estado, cuja formulação se quer democrática.

Na primeira versão, o texto trazia desejadas e profundas alterações nas normas que hoje constroem a universidade federal, especialmente quanto à autonomia administrativa e a de gestão financeira e patrimonial. Na atual versão, ocorreram enormes recuos em ambas as dimensões, particularmente na de gestão financeira e patrimonial, embora com tímida sinalização para recuperar, em horizonte distante, mediante emenda constitucional, esperanças aparentemente hoje abandonadas.

Na segunda versão, o anteprojeto abriu mão de anterior pretensão de assegurar, à universidade federal, prerrogativas de autonomia de gestão financeira e patrimonial implícitas na Constituição Federal e indispensáveis ao cumprimento de suas atividades-fim. Diante de suas próprias limitações, o atual anteprojeto reconhece a inevitabilidade das fundações de apoio. Batendo um prego no cravo e outro na ferradura, atende parcialmente à representação das IFES, a ANDIFES, assegurando a sobrevivência das fundações, ainda que nos atuais e inaceitáveis termos da gestão financeira e patrimonial da universidade; atende a vozes sindicais, em especial às da ANDES e às de seus sindicatos locais, corretamente cobrando, das fundações, transparência de atuação e sujeição ao colegiado superior de cada instituição. Ao fim e ao cabo, é uma solução de compromisso, como caberia a um governo democrático. Mas parece pouco. No âmbito da gestão financeira e patrimonial o primeiro anteprojeto deu dois passos à frente e, o segundo, um atrás. Faltam outros, adiante.

Recebido em maio de 2005 e aprovado em junho de 2005.

Notas

1. A Fundação Universidade de Brasília (FUB) será designada pela sigla da universidade, UNB.
2. Essa iniciativa difere profundamente daquelas discutidas por Fiori (1993) no âmbito da América Latina, que no começo da década conduziriam a um chamado “Novo Consenso”, o qual, entretanto, não ocorreu.
3. Os dados para o conjunto das IFES incluem os recursos da UNB. Mas como estes são pequenos com relação ao conjunto das IFES, tal inclusão não prejudica a análise comparativa que posteriormente se fará, entre o comportamento das verbas da UNB e o das verbas das federais.
4. Além da queda na relação impostos/PIB, no Governo Collor ainda uma vez a União não cumpriu o mandamento constitucional de aplicar pelo menos 18% de sua receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, tal como fizeram governos anteriores, pelo menos desde 1983, quando este porcentual ainda era de 13% (Velloso, 1992).
5. Uma proposta de que a educação se beneficie também e diretamente das contribuições sociais, mediante vinculação constitucional, é apresentada por Pinto (2002).
6. Anteriormente, apenas os estatutários integravam a folha; os celetistas recebiam aposentadorias menores pelo INSS. A referida incorporação é inadequada, como observa o autor, pois as despesas correspondentes são tipicamente da seguridade social. Ademais, como argui Velloso (1996), as verbas da vinculação constitucional de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, as quais financiam os gastos das IFES com recursos do Tesouro, não devem custear inativos nem pensionistas que evidentemente não contribuem para a *manutenção* nem para o *desenvolvimento* do ensino. Veja-se também a discussão sobre aposentadorias e o financiamento das IFES em Amaral (2003b).
7. Em 2004, no Governo Lula, o MEC anunciou uma reposição parcial das vagas, o que de fato ocorreu em 2005, embora em proporção ainda pequena.
8. Ver, por exemplo, Velloso (1994).
9. Incluindo alunato de graduação, pós-graduação *stricto sensu*, especialização e residência médica.
10. Veja-se estudo mais refinado, sobre a UNB, de autoria do prof. César Tibúrcio Silva, com a colaboração das mestrandas Beatriz Morgan e Patrícia Costa, no qual o custo médio do aluno/ano apurado para a *graduação* foi de R\$ 5,7 mil em 2003; um resumo do estudo conta de relatório de gestão da universidade (Universidade de Brasília, 2004).
11. Universidade de Brasília (2004, p. 47).
12. A propósito dessa discussão veja-se, por exemplo, Corbucci (2004); Corbucci & Marques (2003).
13. Uma distribuição ilustrativa das receitas do CESPE foi a registrada em 2002, por exemplo, apurada na referida pesquisa. Nesse ano, 86% da receita foram gastos com despesas de realização de projetos e contratos, dos quais cerca de 1/3 destinado a pagamentos a pessoas físicas da comunidade universitária que atuaram nos projetos. O saldo de 14% foi gasto, na maioria, em recursos para reforçar o deficitário orçamento da UNB, e aplicado em diversas atividades, como subsídios variados (isenções para candidatos ao vestibular e gêneros alimentícios para o restaurante universitário).
14. Universidade de Brasília (2004, p. 56).
15. Veja-se, por exemplo, Amaral (2003a), Velloso (1988).

16. A adoção de dotações orçamentárias globais consta também de documento do BID de 1998 (Velloso, 2000).
17. Em virtude de ambigüidades adicionais, não estava claro se todas as IFES ou apenas as universidades federais poderiam se habilitar a tal tipo de gestão de recursos. Supomos, para simplificar a exposição, que todas as IFES poderiam vir a obter tal habilitação.
18. A garantia de que as próprias IFES habilitadas poderiam vir a desincumbir-se de tais tarefas naturalmente só poderia ser dada mais tarde, uma vez promulgada a lei, mediante regulamentação por decretos pertinentes.
19. Essa prerrogativa exigiria alterações na Constituição Federal.
20. Como a matéria não consta da Carta Magna, a remessa de projeto de emenda à Constituição precisaria ser feita juntamente com o projeto de lei de reforma do ensino superior ou, no máximo, durante a tramitação deste.

Referências bibliográficas

AMARAL, N. *Financiamento da educação superior: Estado X mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba: UNIMEP, 2003a.

AMARAL, N. A gestão das instituições de ensino superior: o foco do financiamento. In: DOURADO, L; CATANI, A., OLIVEIRA, J. (Org.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003b. p. 219-239.

CARNOY, M.; TORRES, C.A. *Educational change and structural adjustment: a case study of Costa Rica*. Paris: Bureau for the Co-ordination of Operational Activities, UNESCO, 1992.

CASTRO, J.A. et al. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Brasília, DF: IPEA, 2003. (Texto para discussão, n. 988).

CORBUCCI, P.R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

CORBUCCI, P.R.; MARQUES, P.M. *Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior: um estudo sobre a Universidade de Brasília*. Brasília, DF: IPEA, 2003. (Texto para discussão, n. 999).

CUNHA, L.A. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, 2004.

CUNHA, L.A.; VELLOSO, J. A universidade pública e a política do MEC para o ensino superior. In: VELLOSO, J. (Org.). *Universidade pública: política, desempenho e perspectiva*. Campinas: Papirus, 1991. p. 235-251.

DIAS, M.A. Dez anos de antagonismo nas políticas sobre ensino superior em nível internacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 893-914, 2004.

FIORI, J.L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1993. p. 127-193.

MARQUES, P.M. *Financiamento do ensino superior: um estudo sobre recursos diretamente arrecadados pelas IFES e o caso da UNB*. 2003. 126f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

PINTO, J.M. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, 2002.

SANTOS, B.S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, B.S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B.S. (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-102.

SCHWARTZMAN, J. *Questões de financiamento das universidades brasileiras*. Comunicação à 65ª Reunião Plenária do CRUB. Fortaleza, 1998.

TEIXEIRA, C. Fundações: complementação salarial e repasses para as instituições. In: DAL ROSSO, S. (Org.). *Fórum em defesa da universidade pública e gratuita*. Brasília: ADUNB, 2002.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Relatório de Gestão 2001. Brasília, DF, 2002. (mimeo).

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Relatório de Gestão 2003. Brasília, DF, 2004. (mimeo).

VELLOSO, J. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 10, n. 30, p. 5-42, 1988.

VELLOSO, J. Custos reais e custos contábeis da universidade pública. In: VELLOSO, J. (Org.). *Universidade pública: política, desempenho, perspectivas*. Campinas: Papyrus, 1991. p. 177-222.

VELLOSO, J. Políticas do MEC e recursos para o ensino no Governo Collor. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 42, p. 256-267, 1992.

VELLOSO, J. *Higher education in Brazil: trends and resource allocation policies*. Paris: International Institute for Educational Planning, 1994. p.49 (Research report, n.100)

VELLOSO, J. *Recursos vinculados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino: uma análise e uma proposta*. Brasília, DF: CONSED, 1996. p. 37.

VELLOSO, J. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 110, p. 39-66, 2000.