

VETAR É PRECISO, EDUCAR NÃO É PRECISO: OS VETOS PRESIDENCIAIS AO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

THE PRESIDENTIAL VETOES TO THE EDUCATIONAL NATIONAL PLAN

VETAR ES NECESARIO, EDUCAR NO ES NECESARIO: LOS VETOS PRESIDENCIALES AL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

Lourival Batista de Oliveira Júnior

Professor e coordenador do curso de Ciências Econômicas da UFJF.

Antonio Fernando Beraldo

Professor do Departamento de Estatística da UFJF.

• Resumo

Este trabalho discute os vetos presidenciais do governo Fernando Henrique Cardoso a artigos do Plano Nacional de Educação (PNE), demonstrando que eles foram direcionados quase que exclusivamente aos assuntos relativos à universidade brasileira. Tais vetos, feitos segundo uma opção política por parte do governo federal, poderão acarretar sérias conseqüências para o desenvolvimento da universidade em nosso país. Dadas as restrições que fazem à elevação do financiamento ao Ensino Superior público, mesmo com a provável expansão do ensino de graduação nos próximos anos, esta se dará somente em termos quantitativos, e será conduzida, principalmente, pelo setor privado. Devido aos vetos, as possibilidades de evolução qualitativa do Ensino, da Pesquisa e da Extensão, nos parecem seriamente prejudicadas, e estes denunciam a ausência de uma estratégia de desenvolvimento, ou seja, de um projeto nacional.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação (PNE). Desenvolvimento da universidade brasileira. Investimento educacional. Ensino superior.

• Abstract

This work intends to discuss the presidential vetoes (Fernando Henrique Cardoso government) to some articles of the Plano Nacional de Educação (Educational National Plan), showing that they were directed, almost exclusively, to matters concerning the Brazilian university.

These vetoes, as we believe, were done according to a political option made by the Federal government, and can bring out serious consequences to the development of the University in our country. Given its severe restrictions to the growth of the public Higher Education financing, and even considering the expansion of the graduation courses in the next years, this will occur only in quantitative terms, and mainly on private institutions. Due to the vetoes, the possibility of a qualitative development of the university activities (teaching, researches and extension projects) seems seriously damaged and denounce the lack of a development strategy, that is, a National project.

Keywords: Educational National Plan (PNE). The development of the Brazilian University. Educational investment. Higher education.

• Resumen

Este trabajo discute los vetos presidenciales del gobierno de Fernando Henrique Cardoso a los artículos del Plan Nacional de Educación (PNE) y demuestra que estos se dirigieron casi exclusivamente a los asuntos vinculados a la universidad brasileña. Tales vetos, hechos según una opción política por parte del gobierno federal, podrán acarrear serias consecuencias para el desarrollo de la universidad en nuestro país. Dadas las restricciones que ahí se hacen a la elevación de la financiación de la Enseñanza Superior pública, aun con la probable expansión de la enseñanza de graduación, en los próximos años esta se hará solamente en términos cuantitativos y se conducirá principalmente por el sector privado. Debido a los vetos, las posibilidades de evolución cualitativa, la Enseñanza, la Investigación y la Extensión, nos parecen seriamente perjudicadas. Esos vetos también denuncian la ausencia de una estrategia de desarrollo, es decir, de un proyecto nacional.

Palabras-clave: Plan Nacional de Educación (PNE). Desarrollo de la Universidad Brasileña. Inversión Educativa. Enseñanza Superior.

"A equipe econômica extrapolou." Nelson Marchezan, deputado federal (PSDB/RS), relator do PNE referindo-se aos vetos presidenciais¹.

"O verdadeiro problema (...) é reconhecer que a gratuidade para o ensino universitário público implica um enorme subsídio..." Gustavo Franco, ex-presidente do Banco Central¹.

"A universidade é e será cara. Por isso é uma instituição que apenas uma nação tem... Toda a Nação, com 'n' maiúsculo, tem universidade. A universidade é muito cara, assim como as Forças Armadas ou a diplomacia. Mas elas são necessárias para o desenvolvimento de uma nação."² Carlos Lessa, ex-Reitor da UFRJ.

"A greve dos professores das universida-

des tem um caráter objetivo – a necessidade de reajuste salarial –, e um subjetivo – 'a percepção dos docentes de que para esse governo, a universidade não tem a menor importância'."² Carlos Lessa novamente (grifos nossos)

"Existe el convencimiento de que la disponibilidad o no de recursos para las instituciones de educación superior de la región no es un problema económico ni financiero, sino un problema estrictamente político en el marco de las decisiones nacionales e internacionales orientadas a la concreción del desarrollo autónomos de cada país." Item 7 das conclusões e propostas da Comissão 3 (Gestão e Financiamento) da Conferência Regional Preparatória de Havana³.

INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um documento legal que define metas e diretrizes para a Educação no Brasil, para os dez anos seguintes a 2001. Previsto no artigo 214 da Constituição de 1988, e no artigo 87 das Disposições Transitórias da LDB (Lei de Diretrizes e Bases), o projeto de Lei teve uma tramitação bastante atribulada. Depois de intensas discussões, ao final de 1997 foi encaminhado não um, mas dois planos Nacionais, o que demonstra o conflito entre duas visões dos rumos da Educação no país. Conforme expõe Lúcia Maria Wanderley Neves:

(...) a apresentação de dois planos nacionais de educação, um do governo e outro da sociedade civil, evidencia o atual estágio de correlação de forças sociais no campo educacional no Brasil do final dos anos de 1990, materializado pelo acirramento do conflito entre duas propostas de sociedade e de educação – a proposta liberal-corporativa e a proposta democrática de massas – que vem

se embatendo desde o final dos anos de 1980... (NEVES, 2000, p. 148)

Esse embate, aliás, vinha desde a época da promulgação da Constituição de 1988, com o projeto do deputado Otávio Elísio (PMDB-MG) que, já em 1989, tentava fixar mais concretamente os princípios constitucionais da ação do poder público na Educação, dispostos de maneira difusa na Carta Magna: erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade de ensino, formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica do país. De lá para cá, as idéias concernentes à condução das ações governamentais na Educação sofreram as influências dos momentos políticos e econômicos de cada época. Desde a "crise de governabilidade" do final do governo Sarney, até a atual conjuntura de formação de inéditas alianças eleitorais e crise

financeira internacional, passando pelo projeto neoliberal do governo Collor e pela instalação de um “pensamento único”, nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso. O conflito entre as idéias pode ser acompanhado através da leitura dos substitutivos à LDB (Darcy Ribeiro, 92; Cid Sabóia, 94), ou pela elaboração do Decenal de Educação para Todos, ou, ainda, nos freqüentes pronunciamentos da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e da CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação).

Chegamos, enfim, a junho de 2000, com a aprovação, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, do substitutivo (mais um) do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS). O substitutivo enfim aprovado foi montado a partir de dois projetos: o do governo e o outro, da oposição. No que se constitui uma antevisão bastante clara das novas polêmicas que viriam a seguir, entre as propostas da Lei e a equipe econômica do governo, transcrevemos um trecho de uma reportagem do jornal O Estado de S. Paulo (15/06/2000):

BRASÍLIA – A Câmara aprovou ontem, em votação simbólica, substitutivo do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS) ao Plano Nacional de Educação (PNE), que tramitava na Casa desde 1997. Previsto pela Constituição, o Plano define metas de melhoria e expansão do ensino no País para os próximos dez anos, como a erradicação do analfabetismo, a criação de 6,6 milhões de vagas no ensino médio e a elevação dos investimentos do País em educação de 5% para 7% do Produto Interno Bruto (PIB). O substitutivo seguirá para o Senado.

Ao mesmo tempo em que estabelecem metas ambiciosas, o PNE não tem nenhum mecanismo que garanta a sua

execução. A principal dificuldade enfrentada pela proposta é a falta de recursos. Para evitar que o projeto vire letra morta, Marchezan quer elevar de 18% para 22% o investimento da União no ensino. No caso de Estados e municípios, o deputado defende o aumento de 25% para 30%.

*Essas cotas, contudo, estão definidas na Constituição. Assim, Marchezan anunciou que vai apresentar proposta de emenda constitucional nesse sentido. “A aprovação dessa proposta é imprescindível para garantir a arrecadação de recursos exigidos pelo plano”, disse. **A idéia, no entanto, é rejeitada pela área econômica do governo** (grifo nosso), (ALBUQUERQUE E WEBER, 2000).*

De uma forma geral, o governo Fernando Henrique Cardoso quase sempre privilegiou a manutenção do ideário macroeconômico do Real: baixas taxas de inflação e geração de superávits primários, com a elevação continuada da receita tributária e compressão dos gastos sociais e dos investimentos. Tal política teve como um dos efeitos colaterais o crescente endividamento externo e interno, devido à contratação de sucessivos empréstimos junto a bancos e entidades financeiras internacionais e, internamente, à política de juros elevados. Mesmo as verbas fixadas pelo Orçamento da União têm sido repetidas vezes contingenciadas, desvinculadas e cortadas. Como veremos na seqüência, os vetos presidenciais foram orientados pela mesma lógica dos cortes, da dificuldade, ou até mesmo do impedimento de gastos na área da Educação, especialmente na Educação Superior.

OS VETOS

Ao sancionar a Lei, o presidente Fernando Henrique Cardoso vetou uma série de artigos. A análise destes vetos demonstra a distância entre a intenção original e os propósitos expressos na Lei, e o gesto restritivo do poder executivo, que põe a perder mais alguns anos em que ainda vão persistir, e mesmo agravar, as parcas condições em que se encontra a Educação Superior no Brasil.

No site do MEC encontra-se disponível o Plano Nacional de Educação⁴, numa versão anterior à sua transformação em Lei. Em 9 de janeiro de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso aprovou o Plano, transformando-o na Lei 10.172⁵, com os vetos a seguir citados e comentados:

II – Níveis de Ensino

Na Parte "A" (EDUCAÇÃO BÁSICA), número 1 (Educação Infantil)

Item 1.3 (Objetivos e Metas), subitem 22:

*22. Ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações sócio-educativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste Plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano. ***

Na Parte "B" (EDUCAÇÃO SUPERIOR), número 4 (Educação Superior)

Item 4.3 (Objetivos e Metas), subitem 2:

*2. Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevenindo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior. ***

Item 4.4 (Financiamento e Gestão da Edu-

cação Superior), subitens 24, 26 e 29:

*24. Assegurar, na esfera federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais. **

*26. Ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, e, tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, de modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda. ***

*29. Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de forma a triplicar, em dez anos, os recursos atualmente destinados a essa finalidade. ***

IV – MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, número 10 (formação dos professores e valorização do magistério)

Item 10.3 (Objetivos e Metas), subitem 4:

4. Implantar, no prazo de um ano, planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa e respectivos níveis de remuneração.

V – FINANCIAMENTO E GESTÃO, número 11 (financiamento e gestão)

Item 11.3 (Objetivos e Metas) e 11.3.1 (financiamento), subitens 1, 7 e 13:

Os vetos foram orientados pela lógica dos cortes e do impedimento de gastos na área da Educação

*1. Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do plano e de 0,6% no quinto ano.**

*7. Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente. ***

*13. Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo esses gastos das despesas consideradas como manutenção de desenvolvimento do ensino.*⁶*

O primeiro ponto a chamar a atenção nos vetos é que, das nove negativas presidenciais, quatro estão relacionadas diretamente ao Ensino Superior (4.3/subitem 2 e 4.4/subitens 24, 26 e 29). Além desses, existem quatro outros vetos, que, embora não se refiram direta ou exclusivamente ao Ensino Superior, o afetam fortemente (V financiamento e gestão/11.3.1, subitens 1, 7 e 13; e IV Magistério da educação básica/formação dos professores e valorização do magistério, item 10.3, subitem 4⁷). Destarte, apenas um, dos nove vetos, não está circunscrito ao Ensino Superior (Educação Infantil/item 1.3 (objetivos e metas), subitem 22).

Neste artigo, iremos nos concentrar somente nas observações aos vetos que afetam o nível superior.

Veto número 1 (item 4.3/subitem 2)⁸

O primeiro veto (4.3/subitem 2) desobriga o setor público do compromisso de sustentar um mínimo de 40% da oferta de vagas na educação superior. Esse fato se coaduna com a idéia de que a expansão de vagas neste nível educacional está vinculada, prioritariamente, à expansão pelo setor privado. De 1980 até 2001, somente em dois breves períodos (de 1983 a 1986 e de 1992 a 1994), é que se atingiu o patamar mínimo de 40% de matrículas em instituições de Ensino Superior públicas (vide Tabela 1). O auge foi obtido em 1994 (41,6%) e, a partir desse ano, o que se observa é um declínio constante da participação do setor público, até chegar ao patamar de 31% no ano de 2001⁹.

Para se ter uma idéia da necessidade e da impossibilidade da expansão do setor público, para cumprimento da meta mínima de 40% na oferta de vagas do Ensino Superior, seria necessário um acréscimo instantâneo de mais de 300 mil vagas na esfera pública (crescimento imediato de 36%), e isto supondo-se não se alterarem as 1,8 milhões de vagas do setor privado (dados de 2000). Só assim o setor público conseguiria obter o percentual mínimo de 40%.

Como fator dificultante, devemos considerar que as vagas do setor público municipal, por determinação legal¹⁰, tendem à extinção, o que fará com que essa expansão fique a cargo das instituições estaduais e federais.

Finalmente, lembramos que o primeiro objetivo do PNE, para o nível de Ensino Superior, era o de atender, no mínimo, a 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos. A partir de informações do IBGE, estimamos que essa proporção

Tabela 1 - Evolução da Matrícula por Dependência Administrativa – Brasil – 1980–2001

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Total Públicas	% Públicas	Particular	% Particular
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	492.232	35,74	885.054	64,26
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	535.810	38,64	850.982	61,36
1982	1.407.987	316.940	134.901	96.547	548.388	38,95	859.599	61,05
1983	1.438.992	340.118	147.197	89.374	576.689	40,08	862.303	59,92
1984	1.399.539	326.199	156.013	89.667	571.879	40,87	827.660	59,13
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	556.680	40,71	810.929	59,29
1986	1.418.196	325.734	153.789	98.109	577.632	40,74	840.564	59,26
1987	1.470.555	329.423	168.039	87.503	584.965	39,78	885.590	60,22
1988	1.503.555	317.831	190.736	76.784	585.351	38,94	918.204	61,06
1989	1.518.904	315.283	193.697	75.434	584.414	38,48	934.490	61,52
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	578.625	37,58	961.455	62,42
1991	1.565.056	320.135	202.315	83.286	605.736	38,71	959.320	61,29
1992	1.535.788	325.884	210.133	93.645	629.662	41,00	906.126	59,00
1993	1.594.668	344.387	216.535	92.594	653.516	40,99	941.152	59,01
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	690.450	41,57	970.584	58,43
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	700.540	38,82	1.059.163	60,18
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	735.427	39,36	1.133.102	60,64
1997	1.945.615	395.833	253.678	109.671	759.182	39,03	1.186.433	60,97
1998	2.125.958	408.640	274.934	121.155	804.729	37,86	1.321.229	62,14
1999	2.377.715	442.835	303.178	87.080	833.093	35,04	1.544.622	64,96
2000	2.694.245	482.750	332.104	72.172	887.026	32,92	1.807.219	67,08
2001	3.030.754	502.960	357.015	79.250	939.225	30,99	2.091.529	69,01

Fonte : Plano Nacional de Educação, Corbucci (2000a) e INEP (www.inep.gov.br), dados organizados pelos autores. Para o ano de 2000 sete instituições privadas e uma pública (estadual) não estão contabilizadas no universo.

Tabela 2 – População brasileira segundo faixas etárias em 2000

Faixa Etária	População	30%
8 a 14 anos	23.824.045	7.147.214
18 a 24 anos	23.378.831	7.013.649

Fonte: IBGE – Censo de 2000

significa algo próximo a 7 milhões de pessoas (Tabela 2). A partir dos números de 2000, necessita-se, no ano de 2010, de uma expansão do Ensino Superior em torno de 160%. A evolução do setor privado para a manutenção do equilíbrio seria de 132%, e a variação do setor pú-

blico teria de ser de 216%, possibilidade muito remota frente às restrições orçamentárias do setor público, na área de Ensino Superior.

A partir da população a ser atendida, e das metas do Plano Nacional de Educação, construímos 3 cenários com as possíveis trajetórias das matrículas no Ensino Superior no Brasil.

O cenário 1 (Tabela 3: atingimento da meta 40/60 e 30% sobre a faixa etária de 18-24 anos) trabalha com a hipótese de recuperação mínima dos 40% na oferta de vagas sob responsabilidade do setor pú-

Tabela 3 – Cenário 1: Atingimento da meta 40/60 e 30% sobre a faixa etária de 18-24 anos. População em milhares de pessoas.

Ano	Total	Pública	Particular	% Pública	% Particular
2000	2694	887	1807	33%	67%
2001	3126	1079	2047	35%	65%
2002	3558	1271	2287	36%	64%
2003	3990	1463	2528	37%	63%
2004	4422	1654	2768	37%	63%
2005	4854	1846	3008	38%	62%
2006	5286	2038	3248	39%	61%
2007	5718	2230	3488	39%	61%
2008	6150	2422	3728	39%	61%
2009	6582	2614	3968	40%	60%
2010	7014	2805	4208	40%	60%

Fonte: projeções dos autores a partir das hipóteses de 7.013.649 universitários na faixa etária de 18 a 24 anos (30% da faixa) e de um mínimo de 40% de matrículas no setor público.

público, e com o atendimento de 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos¹¹. Este cenário tem pouquíssimas chances de se realizar, pois, mantidas as atuais restrições, isso implicaria em um crescimento anual das vagas do setor público superior à expansão observada para o setor privado. Os gráficos apresentados na sequência (1, 2 e 3) mostram que o dinamismo, ou melhor, o vigor da expansão no período 1998-2000 é relativo apenas ao setor privado, e muito dificilmente a trajetória esperada para os anos 2001-2010, estimada para este cenário, irá se materializar.

O cenário 2, apresentado na Tabela 2 (crescimento de 10%^{aa} para o setor público e atingimento da meta de 30% sobre a faixa etária de 18-24 anos), também tem poucas chances de materialização, posto que o setor público não apresentou essas taxas no período 1998-2000.

Apesar de o governo federal ter firmado um protocolo com as IFES, no qual uma das metas era “aumentar em 10% ao ano, em média, a oferta de vagas de acesso à graduação, nas séries iniciais

e por transferências, preferencialmente nos cursos noturnos, nos próximos 4 anos – 1999 a 2002”¹², o mesmo acabou não sendo plenamente implementado, pois, pelo menos até 2000 esta meta não havia sido atendida, já que a taxa de crescimento anual foi de 8,7%, número elevado, mas inferior aos 10% acordados. O próprio cenário apresentado no protocolo superestima os dados reais de 1997 e 1998, ano de assinatura do documento, como podemos verificar no Quadro 1 e na Tabela 1.

Na verdade, o número de matriculados nas IFES em 1997 e 1998 atingiu 395.833 e 408.640, respectivamente, e não 404.340 e 423.000. O aspecto positivo é o de que as matrículas em 2000 foram de 482.750 alunos, número superior ao pactuado para esse ano. No entanto, no ápice e no período posterior à greve de 2001/2002, os reitores denunciaram o descumprimento do protocolo por parte do MEC¹³, questionando a possibilidade de manter a expansão nesse ritmo.

Tabela 4 – Cenário 2: Crescimento de 10% ^{aa} para o setor público e atingimento da meta de 30% sobre a faixa etária de 18-24 anos. População em milhares de pessoas.

Ano	Total	Públicas	Particular	% Públicas	% Particular
2000	2694	887	1807	33%	67%
2001	3126	976	2150	31%	69%
2002	3558	1073	2485	30%	70%
2003	3990	1181	2809	30%	70%
2004	4422	1299	3123	29%	71%
2005	4854	1429	3425	29%	71%
2006	5286	1571	3714	30%	70%
2007	5718	1729	3989	30%	70%
2008	6150	1901	4248	31%	69%
2009	6582	2092	4490	32%	68%
2010	7014	2301	4713	33%	67%

Fonte: projeções dos autores a partir das hipóteses de 7.013.649 universitários na faixa etária de 18 a 24 anos (30% da faixa) e de crescimento de 10% ao ano de matrículas no setor público.

Quadro 1 – Evolução do cenário acadêmico nas IFES

Ano	Vagas de Acesso	Matrícula Graduação	Novas Modalidades	Matrículas Pós-Graduação	Total Matrícula	Relação Alunos / Docentes	Despesa por aluno (%)
1997	88.992	404.340		66.306	470.646	9,7	
1998	97.999	423.000		74.000	497.000	10,3	100
1999	110.000	440.000	10.000	83.000	533.000	10,6	97
2000	121.000	474.000	20.000	92.000	586.000	11,6	90
2001	133.000	523.000	34.000	103.000	660.000	13,1	81
2002	146.000	589.000	51.000	114.000	754.000	15,0	71

Fonte: Protocolo para Expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior (1998).

Finalmente, no cenário 3, registrado na Tabela 5 (crescimento de 5% ^{aa} para o setor público e atingimento da meta de 30% sobre a faixa etária de 18-24 anos) temos uma possibilidade mais realista, e, no entanto, ainda otimista no que tange ao setor público. De fato, no período 1998-2000, a taxa de crescimento de vagas do setor público ficou muito próxima dos 5%. No entanto, não podemos nos esquecer de que: as vagas do setor público munici-

pal tendem à extinção; as IFES estão com seu modelo de crescimento esgotado, e os Estados estarão pressionados para atender o ensino médio e não o universitário. De qualquer forma, mesmo assumindo a possibilidade de crescimento cumulativo de 5% ao ano, as vagas no setor público representariam apenas 21% do total de vagas universitárias no ano de 2010; uma perda de “mercado” de 12 pontos percentuais em uma década!

Tabela 5 – Cenário 3: Crescimento de 5% ^{aa} para o setor público e atingimento da meta de 30% sobre a faixa etária de 18-24 anos

Ano	Total	Públicas	Particular	% Públicas	% Particulares
2000	2694	887	1807	33%	67%
2001	3126	931	2195	30%	70%
2002	3558	978	2580	27%	73%
2003	3990	1027	2963	26%	74%
2004	4422	1078	3344	24%	76%
2005	4854	1132	3722	23%	77%
2006	5286	1189	4097	22%	78%
2007	5718	1248	4470	22%	78%
2008	6150	1311	4839	21%	79%
2009	6582	1376	5206	21%	79%
2010	7014	1445	5569	21%	79%

Fonte: projeções dos autores a partir das hipóteses de 7.013.649 universitários na faixa etária de 18 a 24 anos (30% da faixa) e de crescimento de 5% ao ano de matrículas no setor público.

É nesse quadro de opções que o governo federal institui os seus vetos. A perspectiva é a da ampliação de vagas, mas com a desobrigação progressiva da União no financiamento desta área de ensino. Vejamos o arrazoado governamental.

O governo federal apresenta, como razões do veto” para o item 4.3, subitem 1, os seguintes argumentos:

A proposição contida nesse subitem, segundo a qual se tenciona assegurar a ampliação da oferta de ensino público, assim como o estabelecimento de parceira da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior, não guarda consonância com o texto constitucional, razão por que se propõe a oposição de veto. Com efeito, o art. 165, § 4º da Constituição, dispõe que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. Não há, no Plano Plurianual – PPA, sequer na Lei Orçamentária, previsão de ampliação da oferta de en-

sino público nos níveis propostos, pelo que a disposição, em decorrência do impacto imediato por ela causado, se mostra incompatível com a Constituição, como também com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. (MENSAGEM nº 9, de 09 de janeiro de 2001).

Segundo a nota técnica conjunta nº 03/2001¹⁴, doravante apenas denominada nota, ou nota técnica, o projeto de Lei do Plano Nacional de Educação, que havia sido inicialmente proposto pelo Poder Executivo, apresentava meta similar, prevendo inclusive a parceria com os estados¹⁵. Nesse sentido, fica no mínimo estranho o executivo ter percebido a “inconstitucionalidade” somente após a aprovação do Plano pelo Congresso Nacional.

A nota técnica também chama a atenção para o fato de que o “PPA 2000-2003 foi apreciado e aprovado sem considerar as metas constantes do PNE, ainda em apreciação no Congresso Nacional”¹⁶. Ora,

como não havia programação no PPA para a expansão no Ensino Superior, nem para as parcerias com os Estados, o executivo optou “pelo veto expresso”. Essa descrição aponta para uma estratégia de criação de um fato consumado, pois, se houvesse interesse político, o executivo federal teria viabilizado em tempo hábil a compatibilização entre o PNE e o PPA 2000-2003¹⁷.

Em nossa opinião, a ausência de vontade política é o verdadeiro orientador do veto. Na hipótese de se admitir um esquecimento de inclusão das metas do PNE no PPA 2000-2003, ainda seria possível seguir o norte dado pelo PNE a partir dos outros planos plurianuais, pois, segundo a nota técnica, mesmo sendo real a questão da obrigatoriedade constitucional de consonância entre o PNE e os planos plurianuais, haveria o fato de o PNE ter duração decenal, além da constatação de que a maior parte das metas não era anual ou definida no tempo; assim, mais coerente seria exigir que o PNE mantivesse “compatibilidade com o PPA vigente apenas quando indicar metas a serem cumpridas no período”¹⁸.

Ausência de vontade política é o verdadeiro orientador do veto

A estratégia do governo federal foi a de não assumir os vetos como uma decisão de ordem política, mascarando-a como uma pretensa impossibilidade técnico-jurídica. Teria sido mais correto admitir que os aumentos dos gastos, ou a sua redistribuição, nesta área, não fariam parte de sua agenda política¹⁹. Tal posição tem consequências não só sobre o período, mas também nos planos plurianuais vindouros. Por isso nos juntamos às lamúrias dos técnicos responsáveis pela nota conjunta:

Quanto ao próximo PPA, período de 2004 a 2007, entendemos que sua elaboração e apreciação deverá se balizar pelo PNE, na forma do art. 5º da Lei do PNE, ainda que esse não tenha caráter vinculante.

Lamentamos que os vetos in totum dos dispositivos atinjam não só a parte a ser implementada durante o PPA vigente como também suprimam a possibilidade de o PNE orientar a elaboração do próximo PPA. (Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 4)

Destarte, fica bem claro que o objetivo não era proteger a nação de uma inconstitucionalidade, mas sim, evitar que fossem direcionados recursos públicos para o Ensino Superior, tanto no presente quanto no futuro.

A nota técnica deixa também muito claro que o veto não pode ser justificado pela existência de “incompatibilidades” com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo a nota, mesmo que os dispositivos vetados possuam impactos financeiros, e signifiquem aumento de despesa, eles “efetivamente não constituem despesas obrigatórias de caráter continuado, dentro do conceito estipulado na LRF”²⁰. Ainda de acordo com a nota técnica:

Para que se possa exigir que uma norma legal cumpra as determinações do art. 17 da LRF, é necessário que tal norma efetivamente crie ou aumente despesa corrente de duração continuada, ou seja, a ser realizada por um período superior a dois exercícios, e traga obrigatoriedade de execução por parte do Estado, devendo a norma preencher os seguintes requisitos:

1. identificar o início da vigência e o perí-

odo de duração da despesa, que poderá ser indeterminado, mas superior a dois exercícios;

2. permitir a avaliação do impacto orçamentário-financeiro em cada exercício do período de vigência;

3. estabelecer ou remeter a outra norma a definição quanto a beneficiários, valores, bem como critérios para habilitação ao recebimento dos recursos. (Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 2 e 3)

Para os consultores responsáveis pela nota técnica, o artigo 17 da LRF seria inaplicável ao PNE, pois somente com a presença das determinações acima mencionadas é que se verificaria, no Plano, a característica do mesmo de ser "portador de obrigatoriedade de gasto continuado". A nota defende que em todos os itens vetados não existiria essa característica, porque:

A obrigatoriedade de execução somente se originará de legislação específica com essas características, as quais nem o PNE, tampouco o PPA, possuem. Em havendo norma legal própria e se enquadrando como despesa obrigatória, aí então, haverá de ser oferecida a devida compensação. (Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 3)

Veto número 2 (item 4.4/subitem 24)

O segundo veto diretamente ligado ao Ensino Superior é o referente ao subitem 24 do item 4.4 (financiamento e gestão da educação superior). Este subitem propunha a criação, via legislação, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, cuja fonte principal consistiria em um mínimo de "75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à

manutenção e expansão da rede de instituições federais"²¹. A razão do veto presidencial foi assim exposta:

Apesar de, à primeira vista, parecer tratar-se de matéria programática, cuida-se, na verdade, de tentativa de subvinculação de recursos já vinculados, buscando direcionar parcela destes à constituição de Fundo voltado a manutenção e expansão da rede de instituições federais.

Cogita-se, no item examinado, destacar às instituições federais 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (destinados, como se sabe, ao atendimento de todos os níveis).

Essa proposição não se mostra compatível com o disposto no art. 165, § 4º da Constituição, segundo o qual "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nessa Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional", uma vez que, diversamente do quanto pretendido, o Plano Plurianual – PPA – apresenta hipóteses diferentes de distribuição dos recursos entre os diversos níveis de ensino. (MENSAGEM nº 9, de 09 de janeiro de 2001).

Os autores da nota técnica chamam a atenção para o fato de que os gastos (R\$ 7,1 bilhões em 2001) com as instituições federais de Ensino Superior (IFES), na prática já superam "os valores da fonte vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino conforme a determinação constitucional – R\$ 6.2 bilhões"²². Além disso, eles lembram que a Emenda Constitucional 27 de 2000²³ teria frustrado o espírito dos constituintes de 1988, ao introduzir uma regra de desvinculação de recursos. Com a aplicação desta regra "os valores correspondentes aos 18% da receita líquida de impostos alcançam, hoje, montantes significativamente inferiores aos desejáveis"²⁴ e por isso mes-

mo, segundo os autores, "mantidas as atuais regras, a vinculação pretendida pelo dispositivo vetado não tem maior significado"²⁵. Em outros termos, a nosso ver, a "consonância", reclamada pela autoridade que exerceu o veto, poderia ter sido resolvida por sua própria vontade política. No entanto, a ação governamental processa-se exatamente em sentido contrário, pois o governo afirma que "o Plano Plurianual – PPA – apresenta hipóteses diferentes de distribuição dos recursos entre os diversos níveis de ensino"²⁶. Outro fato que corrobora nossa afirmação é que a Constituição, no período FHC, sofreu as emendas que o governo, a seu juízo, achava necessárias, e via de regra, estas atuavam no sentido de redução de recursos, como no caso da emenda supracitada.

Diga-se de passagem que foi a resistência por parte da equipe econômica em destinar pelo menos 75% dos recursos da União, vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino para as IFES, que impediu a implementação do projeto de Autonomia Universitária proposto pelo MEC; projeto que não dispunha da simpatia dos reitores e da comunidade acadêmica, pelo seu caráter restritivo. Para a equipe econômica, o mínimo de 75% já era *per se* uma cifra exagerada!

Veto número 3 (item 4.4/subitem 26)

O terceiro veto diretamente relacionado ao Ensino Superior diz respeito ao item 4.4 (financiamento e gestão da educação superior), subitem 26, que propunha a ampliação do crédito educativo com o concurso de contribuições federais e estaduais, e,

se possível, das próprias instituições privadas beneficiadas. O atendimento procuraria abarcar, no mínimo, 30% da clientela matriculada no setor privado, voltando-se prioritariamente para o público de menor renda. Além disso, o programa estaria tendo como norte o processo de avaliação das instituições privadas para a concessão do benefício. Como razão do veto o executivo apresentou as seguintes justificativas:

A oferta de crédito para os universitários vem sendo efetuada por intermédio do antigo "Programa de Crédito Educativo" e pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES. Consoante previsão incluída no PPA, no período de 2000 a 2003 deverão ser atendidos 160 mil alunos.

A aprovação do texto conforme proposto ensinaria o atendimento de uma clientela de 396 mil alunos, demandando significativo acréscimo de recursos sem a correspondente indicação de fonte de custeio pelo projeto de Lei ou no PPA. Tal circunstância caracteriza descumprimento do art. 167, § 1º, da Constituição Federal, além do § 5º do art. 5º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o que recomenda o veto tanto por inconstitucionalidade quanto por contrariedade ao interesse público. (MENSAGEM nº 9, de 09 de janeiro de 2001).

A Constituição, no período FHC, sofreu emendas e estas, via de regra, atuavam no sentido de redução de recursos

Os autores da nota técnica discordam veementemente dos argumentos acima apresentados. Em primeiro lugar, registram que a meta de atendimento de 30% dos alunos do setor privado não foi definida no tempo, e dessa forma não se justificaria o veto, por incompatibilidade com o atual PPA, na medida em que esse dispositivo poderia ser atingido em outros

exercícios. Em segundo lugar, não caberia invocar os artigos 167, §1º da Constituição, bem como o artigo 5º, § 5º da LRF, “que veda a execução de investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no PPA”²⁷, pois o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), caracteriza-se “por ser uma programação de natureza continuada (...), na forma de ‘inversões financeiras’ (...) não confundindo-se com ‘investimento de duração superior a um exercício financeiro’”²⁸. Finalmente, os autores lembram que esse fundo deve se consolidar como **rotativo**, mantido pelos reembolsos dos beneficiados e, portanto, não se aplicariam as exigências da LRF, que são exclusivas às despesas correntes.

Já que a expansão do Ensino Superior, dentro da perspectiva do MEC, deve se dar pelo setor privado, perde-se uma ótima oportunidade de realizar essa expansão com alguma qualidade e um pouco de justiça social, isso porque o dispositivo procurava atingir uma parcela expressiva da clientela do setor privado (30%). Sendo assim, esse financiamento seria uma forma de injeção constante de recursos, no setor privado, recursos esses que poderiam reduzir consideravelmente a inadimplência (grande reclamação das mantenedoras)²⁹. Observe-se que a forma de aplicação seguiria a lógica do mercado, posto que quem faria jus aos recursos seriam aquelas instituições que primassem por um mínimo de qualidade, o que instigaria a competição entre as mesmas. Além disso, a preocupação com o atendimento da parcela mais pobre minimizaria os efeitos da perda de posição relativa do setor público, e portanto gratuito, fazendo com que os indi-

víduos em pior situação econômica, mas com um desempenho acadêmico melhor, não fossem totalmente alijados da educação superior. Verifica-se, portanto, que a lógica do governo FHC é pior ainda. O mercado, nesse caso, é mais duro. As escolas continuarão competindo para produzir a um custo mais baixo³⁰; mesmo assim, só aqueles que puderem pagar é que terão esse acesso.

Veto número 4 (item 4.4/subitem 29)

O quarto veto diretamente relacionado ao Ensino Superior diz respeito ao item 4.4 (financiamento e gestão da educação superior), subitem 29, que propunha a triplicação do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, mediante o concurso das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa, e da parceria com empresas públicas e privadas. As “razões do veto” foram as seguintes:

Estabelecer o objetivo de triplicar o financiamento público, como expresso na versão do Plano aprovada pelo Congresso, contraria o interesse público por não respeitar o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, já que a proposição não indica as fontes de compensação desse aumento permanente de despesas, sendo, pois, recomendável o veto.
(MENSAGEM nº 9, de 09 de janeiro de 2001).

Para os técnicos das consultorias que elaboraram a nota conjunta, o veto não teria sustentação, pelo fato de a proposição não tratar de criação ou de aumento de despesa obrigatória, pois não preencheria os requisitos já anteriormente discutidos³¹. Para os técnicos, a obrigatoriedade só se originaria a partir de Lei específica, e nem o PPA teria o poder de estabelecer essa vinculação. Somente a partir da Lei

específica, e sendo esta despesa classificada como obrigatória, é que se exigiria a necessária compensação, tendo sido, portanto, inadequada a invocação da LRF para a justificativa do veto. Novamente, nos vemos às voltas com um veto que se origina da perspectiva política do atual governo. O Ensino Superior não se configura como prioridade, e portanto, questões como a indissociabilidade da tríade ensino, pesquisa e extensão são colocadas em segundo plano, pouco importando se tal conjunto é um dos pré-requisitos para uma universidade de qualidade. O veto afeta fortemente o desenvolvimento e a expansão da pesquisa universitária, e dificulta a realização dos rebatimentos positivos no ensino e na extensão e, conseqüentemente, da própria garantia de qualidade do Ensino Superior.

Um dos graves problemas nessa perspectiva do governo federal é a falta de visão estratégica que esse veto acaba significando. Os chamados “tigres asiáticos” lograram deixar a posição de subdesenvolvimento em três ou quatro décadas, graças a um forte investimento em capital humano, dentre outras medidas. Segundo Furtado (1992), na Coreia do Sul e em Taiwan, chegou-se à plenitude na escolarização, além da erradicação integral do analfabetismo. Esse esforço foi estendido aos níveis “médio e superior, prolongando-se em amplo programa de bolsas de estudo no exterior para formar pesquisadores”³². Celso Furtado chama a atenção para a necessidade de uma visão estratégica, que engloba necessariamente o aumento dos gastos em pesquisa e desenvolvimento:

(...) Em seguida, vem a fase do esforço para ganhar autonomia tecnológica, numa

O Ensino Superior não se configura como prioridade

grande manobra estratégica visando mudar o padrão das vantagens comparativas para inserir-se nos setores mais dinâmicos do comércio internacional (...). A busca de autonomia tecnológica pode ser aferida pelo aumento considerável nos investimentos em ‘pesquisa e desenvolvimento’, os quais na Coreia do Sul decuplicaram entre 1970 e 1980. No decênio dos 80, a participação desses gastos no PIB passou de 0,91% para 2%, alcançando o nível do Japão. Esse esforço na área da pesquisa tecnológica permitiu um salto qualitativo na composição das exportações.

Porque alcançaram um grau elevado de homogeneidade social e fundam o próprio crescimento em relativa autonomia tecnológica, cabe reconhecer que Coreia do Sul e Taiwan lograram superar a barreira do subdesenvolvimento, ainda que a renda per capita desses países seja menos de uma quinta parte da do Japão e não supere a de certos países latino-americanos. São países com fortíssima densidade demográfica (...) e quase destituídos de fontes primárias de energia. Em razão dessas limitações, o desenvolvimento está na estrita dependência de abertura para o exterior e a conquista de novos espaços no mercado internacional exige uma combinação criteriosa de mão-de-obra qualificada com tecnologia de vanguarda. (grifo nosso) FURTADO (1992, p. 14-15).

De nada adianta ter um discurso do tipo “exportar ou morrer”³³ se na prática não se tomam medidas concretas e eficazes para viabilizar o acesso ao mercado internacional. O breve extrato, acima citado, chama a atenção para algumas dife-

renças marcantes da estratégia governamental, relativamente à adotada pelos “tigres asiáticos”. Enquanto no Brasil a meta de triplicar os gastos com pesquisa “contraria o interesse público”, segundo o veto presidencial, na Coreia do Sul a multiplicação desses gastos, por dez, nos anos 70, era favorável ao interesse público coreano. No entanto, como se não bastasse, essa economia mais que duplicou a participação do seu investimento em pesquisa e desenvolvimento, enquanto proporção do PIB, ao longo dos anos 80, chegando à mesma proporção praticada pelo Japão. Por aqui, os anos 80 ficaram conhecidos como a “década perdida”. Quando o mestre Furtado escrevia estas linhas, ele ressaltava que a renda per capita na Coreia era inferior à de alguns países latino-americanos; agora aquele país está muito a frente nesse quesito. Não temos problemas de elevada densidade demográfica, e nossa crise energética é produto de nossa própria imprevidência, mas, se mantivermos essa perspectiva, fica muito difícil se imaginar um país com verdadeira autonomia tecnológica.

Veto número 5 (item 11.3/subitem 1)

O quinto veto (item 11.3, subitem 1) relaciona-se de forma não-exclusiva com o Ensino Superior, mas o prejudica fortemente; isto porque o dispositivo pretendia ampliar os gastos públicos em educação até o patamar mínimo de 7% do PIB, e obviamente, parte dessa expansão muito provavelmente se destinaria à educação superior. As razões do veto apresentadas foram as seguintes:

Estabelecer-se, nos termos propostos, uma vinculação entre despesas públicas e PIB,

a vigorar durante exercícios subsequentes, contraria o disposto na Lei Complementar nº 101/2000, por não indicar fonte de receita correspondente e não estar em conformidade com o PPA. Saliente-se que a ampliação anual de despesa em meio ponto percentual do PIB, prevista no texto, representaria um acréscimo em torno de R\$ 5 bilhões/ano sem qualquer indicação de fonte de arrecadação ou da forma como esse esforço seria compartilhado entre União, Estados e Municípios.

Vale lembrar que o art. 165, § 4º da Constituição Federal prevê que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” e que o atual PPA não contempla o acréscimo de recursos proposto, prevendo, em seu anexo “O Cenário, o Plano e os Orçamentos”, item Desenvolvimento Social, a utilização, em quatro anos, de R\$ 36,2 bilhões. A prevalecer a parte final do dispositivo examinado do Anexo ao projeto de Lei, os recursos a serem utilizados para essa finalidade seriam ampliados em aproximadamente R\$ 25 bilhões nos quatro primeiros anos, de forma que superariam, indevidamente, a previsão constante do PPA. Dessa forma, estaria desatendido o comando constitucional antes citado que determina a consonância entre os planos e Programas e o próprio PPA. A nosso ver, não obstante sua louvável motivação, até porque a primeira parte do texto é meramente programática, a proposição em foco está a merecer a oposição de veto, por também contrariar o disposto no art. 165, § 4º da Constituição. Além disso, a falta de determinação do quantum correspondente, no Plano Nacional de Educação, para a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – o que se justifica para não inquirir de

inconstitucionalidade a proposta por interferência indevida entre as diversas esferas de poder – impossibilitará o encaminhamento, para atendimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, da legislação prevista no Anexo ao projeto, o que recomendaria, também pelo prisma do interesse público, o veto ao referido dispositivo. (MENSAGEM nº 9, de 09 de janeiro de 2001)

O próprio poder executivo já havia proposto, no projeto de Lei que instituiu o seu PNE, uma meta de 6,5% do PIB relativa aos gastos mínimos em educação³⁴. Destarte, para os autores da nota técnica, nada mais normal do que o PNE fixar metas de longo prazo para o setor. Novamente, nos soa estranha essa tardia preocupação, por parte do governo, com constitucionalidade. Ainda segundo os autores da nota técnica, a própria Constituição traria, no seu artigo 214, indicações de que caberia ao PNE trazer as sinalizações que foram objeto de veto. Por fim, os autores repetem, mais uma vez, os argumentos que deixam explícito o não ferimento, nem da constituição, nem da LRF:

A questão do financiamento das ações, e sua compensação, já foi dirimida anteriormente. O PNE e o PPA por si só não criam ou autorizam a despesa, mas sim, as relacionam e as enquadram em um modelo macroeconômico e programático. Cabe ao PNE sinalizar as ações de longo prazo (dez anos) e aos PPAs abrangidos pelo período do PNE alocar os recursos em um ambiente de priorização das demandas sociais e compatibilização com os demais planos setoriais.

Não há no dispositivo qualquer infringência à LRF. Trata-se de norma orientadora que não

cria ou obriga a execução futura de despesa. Qualquer verificação de compatibilidade com a LRF deverá ser procedida somente no caso de criação de despesa obrigatória pela edição de legislação específica. (Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 11).

Mais uma vez, o que vemos é o mascaramento de uma opção política por um pretense limite jurídico. Ora, novamente essa opção tem como decorrência um forte atraso na resolução dos problemas educacionais do país. As comparações internacionais dos gastos com educação, à primeira vista, poderiam indicar que o Brasil já teria atingido o patamar suficiente de atendimento de nossas necessidades. Uma rápida inspeção na Tabela 6 traz a informação de que, em 1995, os gastos do nosso país com educação, em proporção do PIB, eram exatamente os mesmos que os dos Estados Unidos. Nesse caso, por que expandir mais os gastos com uma típica atitude de desperdício terceiromundista?

Devemos ter cuidado ao fazer tais inferências. Em primeiro lugar, por que nem sempre a agregação e a obtenção desses índices obedecem ao mesmo procedimento metodológico e, por isso, devem ser observados como parâmetros gerais, e não absolutos. Em segundo lugar, devemos lembrar que a comparação com a economia norte-americana é inadequada, pois o produto interno dos EUA é muitas vezes³⁵ maior que o nosso e, convenhamos, as necessidades básicas dos norte-americanos, no que se refere à educação, estão indiscutivelmente muito melhor atendidas do que as nossas. Por

*O quinto veto
prejudica fortemente
o ensino superior*

fim, cabe perguntar: porque países ricos como Canadá (5,8%), Áustria (5,3%), Dinamarca (6,5%), França (5,8%), Noruega (6,8%), Suécia (6,6%) e até o mais modesto Portugal (5,4%), gastam mais de 5% do seu PIB com educação; seria inconseqüência ou estupidez?

As nossas necessidades, no que tange à questão educacional, são muito maiores do que as dos países citados. Nesse caso, nosso esforço deve ser muito maior, se quisermos diminuir as distâncias que nos separam³⁶. Vetar este dispositivo não é apenas uma escolha política, é a opção por uma estratégia no mínimo discutível.

Veto número 6 (item 11.3/subitem 7)

O sexto veto comentado é referente ao item 11.3 subitem 7. Esse dispositivo propunha a orientação dos orçamentos das três esferas governamentais, no sentido de cumprir as vinculações constitucionais, e disponibilizar, em dois anos, valores por aluno em todos os níveis de ensino, definindo padrões nacionais mínimos de qualidade. As razões do veto são apresentadas na seqüência:

Embora a disposição contida nesse subitem contenha, aparentemente, conteúdo meramente programático, voltado à orientação de financiamentos, contempla determinação direcionada às três esferas governamentais no sentido do cumprimento das vinculações e subvinculações constitucionais, assim como à alocação de valores correspondentes a padrões mínimos de qualidade de ensino.

Conquanto seja inequívoca a relevância de tal disposição, não se mostra adequada a veiculação de conteúdo de tal natureza por intermédio de lei ordinária federal, que não

tem o condão de obrigar Estados e Municípios, principalmente em matéria de vinculações e subvinculações constitucionais, razão por que a proposta estaria elevada de inconstitucionalidade por determinar interferência indevida entre as diversas esferas de poder. (MENSAGEM nº 9, de 09 de janeiro de 2001)

O veto seria injustificável, segundo os consultores que elaboraram a nota técnica número 3, pois o dispositivo trataria sim, de diretriz governamental “em área de especial responsabilidade do governo federal”³⁷. Os autores lembram que o Fundef é um bom exemplo desse tipo de atuação; além disso esse subitem remeteria a uma “normatização futura e incerta, sem qualquer parâmetro quantificável”³⁸.

O caso do FUNDEF é paradigmático da maneira como o governo federal trata esse tipo de questão. Basicamente, a operacionalização do Fundo procura desonerar ao máximo a União, repassando as responsabilidades de gasto para estados e municípios. Além disso, a definição dos valores mínimos fica muito abaixo das prescrições técnicas, exatamente para evitar que a União tenha de arcar com as diferenças de custo³⁹.

A discussão de valores mínimos, no caso da educação superior, trabalha na linha da definição de “custos dos alunos universitários”, e quase sempre no sentido de afirmar que o custo do aluno nas IFES seria muito alto, quando comparado internamente às instituições particulares, ou até mesmo a padrões internacionais de gastos nesse nível de ensino. Muitas vezes, o procedimento chega a ser grosseiro, como a mera divisão do orçamento das IFES pelo número de alunos matriculados.

Paulo Corbucci (técnico do IPEA), acaba admitindo isso, e realiza tais cálculos exatamente para demonstrar esse superdimensionamento:

(a) *Gasto por aluno de graduação*

O indicador de gasto por aluno, construído a partir dessa simplificação da complexa realidade que encerra o cumprimento da missão universitária, deve ser considerado com ressalvas. No entanto, é nesse formato que esse indicador vem sendo veiculado junto à sociedade, com vistas à defesa da tese de que os gastos da

Tabela 6 - Despesas Públicas em Educação, em relação ao PIB - 1995

País	% do PIB
AMÉRICA DO NORTE	
Canadá	5,8
Estados Unidos	5,0
México	4,6
AMÉRICA DO SUL	
Argentina*	3,4
BRASIL	5,0
Chile*	3,0
Paraguai*	3,1
Uruguai*	2,7
ÁSIA	
Coréia	3,6
Malásia*	4,9
Tailândia*	3,6
EUROPA	
Áustria	5,3
Dinamarca	6,5
França	5,8
Noruega	6,8
Portugal	5,4
Espanha	4,8
Suécia	6,6
Reino Unido	4,6

Fonte: Plano Nacional de Educação (2000)

*Dados de 1996

União como o Ensino Superior, além de serem excessivos, estariam beneficiando segmentos sociais já privilegiados.

A utilização desse método de construção do indicador, no presente estudo, tem por objetivo apenas evidenciar o quanto essa forma de cálculo superdimensiona os índices, se comparada ao procedimento, aqui considerado como mais adequado, que exclui as despesas não-operacionais e pondera os distintos graus de ensino ofertados pelas universidades. CORBUCCI (2000b)

Mesmo fazendo essas considerações, o autor deixa de levar em conta a complexidade da apuração de custos em uma instituição (universidade), que deve ser caracterizada pela diversidade de produtos⁴⁰. De qualquer forma, mesmo reconhecendo que as discussões de eficiência devem ser levadas a sério, não podemos nos esquecer que mais importante do que essas considerações é o fato de que a universidade deve ser entendida dentro de seu papel estratégico na sociedade brasileira⁴¹.

Veto número 7 (item 11.3/subitem 13)

O sétimo veto a ser enfocado refere-se ao item 11.3, subitem 13, que propugnava a exclusão dos gastos com aposentados e pensionistas das despesas relativas à manutenção do ensino. As razões do veto foram assim expostas:

O projeto, tal como redigido, traz enorme encargo para os cofres públicos, desprezando, num primeiro plano, as contribuições dos beneficiários para a Previdência Social, indo de encontro, portanto, às diretrizes atualmente em vigor de reformulação do setor como contribuição para o ajuste fiscal.

Além disso, a medida atribui, injustificadamente, tratamento diferenciado e privi-

legiado aos aposentados e pensionistas do ensino público, em detrimento dos demais aposentados e pensionistas.

A disciplina constante do projeto e a sua implantação imediata contraria o interesse público, razão por que se propõe o veto.
(MENSAGEM nº 9, de 09 de janeiro de 2001)

Os autores da nota técnica questionam o veto evocando duas razões: a primeira seria a responsabilidade do Tesouro Nacional em garantir recursos para o pagamento de aposentadorias e benefícios do ensino federal, bem como de todas às áreas federais, e, nesse caso, não se deixa de levar em conta a contribuição à previdência, por parte do funcionalismo. A segunda razão seria que esse tipo de encargo é classificado na função Previdência “e não em funções finalísticas. ‘Manutenção e desenvolvimento do ensino’ compreende conteúdo ligado à produção de bens e serviços de educação, o que não envolve, certamente, encargos previdenciários ou assistenciais”⁴².

A nosso ver, acusar o dispositivo de ser injusto, ao propor um tratamento privilegiado e diferenciado aos aposentados do ensino público, é uma posição que distorce a questão⁴³. Isso por que o tratamento não seria uma inovação, na medida em que ele já existe. Ele é, sim, diferenciado, no sentido de que todo o funcionalismo público já tem um regime próprio. No entanto, atualmente os funcionários públicos da ativa apresentam regimes de desconto superiores aos da iniciativa privada. Se existem distorções, elas devem ser democraticamente discutidas e corrigidas, mas o discurso “antimarajá” deveria já ter sido enterrado com o defunto que o criou. É preciso, também, insistir que confundir gastos de previdên-

cia com os de educação caminha no sentido da má-fé; essa posição, no entanto, não é nova. Vejamos um trecho de uma entrevista do ministro Paulo Renato em dezembro de 1996:

Adusp – A que eficiência, ou ineficiência, o sr. está se referindo?

Paulo Renato – Por exemplo, acho o sistema de aposentadoria que temos na universidade um absurdo. Significa um grande desperdício de recursos. Em nenhum país do mundo existe esse sistema, ou seja, a aposentadoria com 25 anos e salário integral. Isso significa que o custo é muito alto. Nós temos hoje quase 40% de gasto de pessoal, na universidade federal, com aposentados. Significa também que os salários não podem ser maiores. Se o sistema de aposentadoria fosse mais racional, como ocorre em outros países, os salários poderiam ser mais elevados e poderíamos ter mais alunos. O sistema poderia ser maior, e isto para falar apenas da aposentadoria. Podemos falar também das regras do serviço público que são impostas às universidades, das regras de contratação de pessoal, das regras vinculadas ao regime único do servidor, das regras da própria gestão da coisa pública, que submete tudo à Lei nº 8.666, que nós sabemos que produz ineficiência na aquisição de bens e produtos. Há um conjunto de fatores que leva a essa ineficiência. Entrevista: Paulo Renato Souza por Marcos Cripa (1996)

A forma de contabilizar os gastos com assistência e previdência reduz consideravelmente os recursos à disposição das IFES. Segundo dados de Corbucci (2000b), em 1998 os gastos com inativos e pensionistas representavam 28,4% do gasto total nas universidades federais. Mais contundente ainda é a constatação de que esses gastos representaram, nesse mes-

mo ano, 51,1% do gasto operacional com pessoal nas Universidades Federais. Em outros termos, isso significa que a simples exclusão contábil-orçamentária permitiria, praticamente, dobrar as remunerações dos servidores ou então o tamanho do quadro sem mudar o volume total de gastos. Essa eliminação poderia ainda recuperar o volume de investimentos nas universidades federais, que vêm sendo reduzidos sistematicamente⁴⁴.

Conclui-se, novamente, que a opção é política, mas nesse caso é uma escolha que contraria e desrespeita a correta alocação de recursos que propugnam nossas leis, desde a LDB até a Constituição da República.

Veto número 8 (item 10.3/subitem 4)

O último veto a ser comentado refere-se à implantação, em um ano, dos planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa, com a definição das respectivas remunerações. A priori, entendíamos que esse item afetasse exclusivamente o magistério da educação básica, por estar inserido nessa parte do Plano. No entanto, as razões do veto demonstram que o dispositivo atingiria o pessoal do Ensino Superior federal. Por esse motivo, estamos também discutindo esse veto. As razões apresentadas pelo executivo federal foram as seguintes:

A implantação de planos gerais de carreira para profissionais das áreas técnica e administrativa, no prazo de um ano, exigiria um aporte adicional de recursos para despesas com pessoal capaz de comportar a revisão remuneratória de cerca de 94 mil servidores federais, sem considerar o possível impacto em relação a 66 mil inativos e pensionistas. Tal determinação implica-

ria descumprimento das diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não existe previsão na Lei Orçamentária e nem no Plano Plurianual para a efetivação da proposta, o que justifica o seu veto.

Essa circunstância, pelas razões expostas, recomenda o veto por contrariedade ao interesse público. (MENSAGEM nº 9, de 09 de janeiro de 2001).

De acordo com os autores da nota técnica, o veto não se justificaria, pois o dispositivo teria caráter apenas indicativo, “já que a implementação dessa meta do PNE dependerá de outros provimentos legislativos, especialmente, a LDO e legislação específica com indicação de fonte de recursos”⁴⁵, nesse caso não haveria desrespeito à de responsabilidade fiscal. Esse veto está associado, na verdade, à perspectiva de redução de custos com pessoal, desencadeada pela reforma do estado capitaneada pelo extinto MARE, e que culminou com a elaboração da Emenda 19 da Constituição Brasileira que se apresentou repleta de cortes de “vantagens” do funcionalismo público⁴⁶.

Novamente, caímos na perspectiva política, que é a orientadora de todos os vetos. A preocupação é com a desoneração do governo federal com os gastos que seriam de sua responsabilidade. A definição do que pode ou não pode ser feito, em termos de política pública sai dos ministérios-fim da área social (educação, saúde, trabalho e previdência), e recai sobre a equipe econômica. A mensagem de veto número 9 informa que: “Ouvidos, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão manifestaram-se pelo veto”. Nos fica a certeza de que mais do que ouvida, a equipe econômica nunca é olvidada.

Mandaram vetar

Com os vetos aplicados ao PNE, **propostos por sua equipe econômica**, o presidente sancionou generalidades. São diretrizes que, cumpridas ou não, pouco alteram o atual curso da política educacional do governo. **As principais objeções recaíram sobre o Ensino Superior.** E por quê? **“Só o Ensino Superior está sob a responsabilidade do governo federal”**, explica Lisete Arelaro. **“O resto não precisa vetar porque não são eles que vão fazer.”** Mais curioso é que alguns vetos recaem sobre dispositivos propostos pelo próprio MEC e incorporados ao relatório de Marchezan. “Fui surpre-

endido pelos vetos”, disse o relator à Agência Câmara de Notícias. “O presidente tinha me assegurado que as metas não seriam comprometidas.

(...) Trocando em miúdos, os vetos explicitam que a prioridade do governo é de garantir recursos não para a educação, mas para o pagamento dos juros da dívida externa. As justificativas se baseiam na Lei de Responsabilidade Fiscal e na ausência de previsão de gastos no Plano Plurianual. **Artifícios que o governo criou para adequar todas as suas políticas aos ditames do FMI e do Banco Mundial.** (grifos nossos). Vetando a educação (2001)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ensino Superior não é prioridade. Essa visão estreita não consegue vislumbrar a importância da universidade para os outros níveis educacionais. Mesmo que realmente a educação básica esteja colocada como prioridade, não se pode deixar de lado o fato de que não existe educação básica de qualidade sem o suporte da estrutura do Ensino Superior. Esquece-se, também, o papel estratégico que a universidade desempenha no desenvolvi-

to das nações. Ao contrário, a preocupação sempre recai sobre os custos e seus cortes. Mas nem nosso gasto parece ser tão elevado assim (vide Tabela 7). Esses dados nos mostram, com todas as ressalvas que já foram feitas a este tipo de comparação internacional, que os gastos públicos em Ensino Superior no Brasil se apresentavam, no início dos anos 90, como a metade da média internacional (de uma amostra selecionada). É possível se infe-

Tabela 7 Gastos Públicos com Educação (comparação em termos de percentuais do PIB)

Índices	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Outros	Total
Média de diversos países	1,6	1,3	1,0	1,0	4,7
Brasil	1,3	0,2	0,5	0,6	2,5
Diferença	- 0,3	- 1,1	- 0,5	- 0,4	- 2,2

Fonte: Estratégias de Ação e Agenda Política aprovadas no III Congresso Nacional de Educação - III CONED. Materiais do 3º CONED. Disponível no Site www.coned.org.br.

rir, pelas informações já apresentadas no trabalho, que essa proporção muito provavelmente tenha diminuído, o que abre espaço para a discussão da recomposição

dos gastos públicos, que deveriam ser direcionados à universidade pública.

Pensar assim é pensar na possibilidade de civilização no Brasil.

NOTAS

¹ Vetando a educação. Coluna república/revista Caros Amigos edição 48, Março de 2001. Disponível no site www.uol.com.br/carosamigos/edicao/ed48/república.htm.

² Góis, A. Carlos Lessa (UFRJ) vê federais amesquinhas. Jornal Folha de S. Paulo. Disponível no site www.eps.ufsc.br/~mayerle/privat/CarlosLessa.pdf.

³ WERTHEIN, J. e CUNHA, C. Fundamentos da nova educação. Brasília: UNESCO, 2000.

⁴ Ver Plano Nacional de Educação (2000) em www.mec.gov.br.

⁵ Ver Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001 em www.inep.gov.br.

⁶ Ver as duas notas anteriores.

⁷ Apesar de o item estar na parte relativa ao magistério da Educação Básica, o subitem parece ser mais amplo e atingir os s de carreira do pessoal das IFES. Isso fica evidenciado tanto pelas razões do veto que serão discutidas mais à frente, como pelo artigo Vetando a educação (2001): “Os vetos também incidiram sobre dois dispositivos propostos pela Sociedade Civil e incorporados por Marchezan, justamente no que concerne às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).” Um desses vetos era o que se referia aos “s gerais de carreira para os profissionais que atuam na área técnica administrativa”.

⁸ Não seguimos, nos comentários, a ordem dos vetos presidenciais, nem a apresentada nos itens e subitens do Plano Nacional de Educação.

⁹ A tendência deve ter permanecido no ano de 2002, isso porque o fôlego de expansão das instituições federais esgotou-se, ou está em vias de esgotamento e o setor privado não arrefeceu sua expansão.

¹⁰ O artigo 211 da Constituição Brasileira, alterado pela emenda constitucional nº 14, de 13/09/96 no seu § 2º define que os “Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”; já o artigo 212 define que os Municípios aplicarão, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. Além da Constituição, o inciso V do artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), permite a atuação dos municípios no nível de Ensino Superior, após serem oferecidos o ensino fundamental (prioritariamente) e a educação infantil, e mesmo assim “somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”; ver Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

¹¹ Optamos por trabalhar de maneira conservadora, e por isso tomamos o menor número (7.013.649) para estabelecer as nossas projeções.

¹² Protocolo para expansão do sistema público federal de ensino superior (1998).

¹³ A esse respeito, ver Carta de Foz do Iguaçu e assuntos diversos (2002). Alguns trechos deixam claro o ânimo dos dirigentes das IFES para com o governo federal, assim como a dificuldade de manutenção deste ritmo de expansão:

“O Conselho Pleno da ANDIFES, reunido em sua XLIIIª Reunião Ordinária, em Foz do Iguaçu, PR, diante do anúncio da drástica redução das vagas previamente anunciadas pelo MEC para concurso público às IFES brasileiras – a saber: de 8.500 para 2.200 na categoria técnico-administrativa, e de 2.000 para 500 na categoria docente – vem a público manifestar o que se segue:

(...)2) trata-se, tal medida, de desconsideração, pela área econômica do Governo, das insistentes e históricas cobranças do TCU e de outros órgãos de controle pela substituição de pessoal terceirizado nos HU’s e de outros setores essenciais, tais como bibliotecas e laboratórios de ensino, por pessoal concursado, considerada a irregularidade da situação presente;

3) no que concerne ao quadro docente, essa redução poderá comprometer a expansão das

matrículas, verificada nos últimos anos, e o processo bem sucedido de qualificação de pessoal docente, afetando, inclusive o planejamento de disciplinas e cursos;

4) além de tudo, implica, o fato, em desconsideração aos acordos firmados durante a última greve entre sindicatos, ANDIFES e Governo, o que desmoraliza os canais de interlocução construídos e coloca em suspeição todo diálogo futuro.

Entendendo ser a defesa da Universidade Pública Brasileira e a sua consolidação e desenvolvimento a razão maior e o fundamento último do cargo para o qual foram eleitos, os Reitores e os demais dirigentes das IFES, movidos pelo espírito público que não pode faltar àqueles que, na República, são responsáveis pela defesa dos interesses maiores do povo brasileiro, reafirmam perante toda a sociedade nacional que não medirão esforços e, mesmo, sacrifícios, visando a reversão deste quadro, tudo em nome da ética, da moralidade e da causa da educação.” **(grifos nossos).**

¹⁴ Essa nota foi elaborada pela consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CD – e pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – SF –, por solicitação dos deputados Nelson Marchezan e Sérgio Miranda.

¹⁵ Constam em SAVIANI (2000, p. 104) no Anexo X “Metas do plano nacional de educação elaborado pelo MEC” as seguintes metas:

“3.6. Educação Superior

1. Prover, até o final da década, a oferta de ensino pós-médio equivalente a, pelo menos, 30% da faixa etária de 19 a 24 anos.”

2. Ampliar a oferta de ensino público na mesma proporção, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de Educação Superior.”

¹⁶ Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 6.

¹⁷ Ou, como destaca em outro trecho a nota técnica: “Assim, se o PNE, como orientador das políticas públicas para o setor educacional, deve se conformar ao PPA, como afirma o Executivo, as metas nele contidas somente terão eficácia se incluídas no PPA relativo ao período. Cabe, portanto, ao PPA, e não ao PNE, compatibilizar os recursos disponíveis com os gastos referentes à execução do plano.” (Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 3 e 4).

¹⁸ Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 3.

¹⁹ A política governamental para a Educação, e, em especial, a Educação de Nível Superior, poderia ser classificada como uma “reforma fundada nos imperativos financeiros”. A esse respeito, ver a tipologia desenvolvida por CARNOY (2002).

²⁰ Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 2. Para o acesso da íntegra da Lei ver o site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão www.planejamento.gov.br.

²¹ Plano Nacional de Educação (2000).

²² Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 7.

²³ Ver Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000 no site www.planalto.gov.br.

²⁴ Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 7.

²⁵ Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 7.

²⁶ Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 7.

²⁷ Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 8.

²⁸ Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 8.

²⁹ **O setor privado não perdeu tempo e já começa a encontrar soluções de mercado para a inadimplência. Atenção para os nossos grifos: “SÃO PAULO** – As faculdades e universidades privadas se uniram para criar a Fundação de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular, cuja principal meta de curto prazo é criar um fundo para oferecer financiamento aos estudantes. Os estabelecimentos estão de olho num mercado em expansão: o país tem hoje 2,8 milhões de universitários e deve chegar a 2010 com pelo menos 7 milhões. **Gabriel Mário Rodrigues, presidente do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), explica que inicialmente o financiamento será feito pelas instituições de ensino**, mas a médio prazo será possível captar recursos no exterior para esse fim e até mesmo transferir a responsabilidade de oferta de crédito para os bancos. – O número de formandos do segundo grau pode dobrar o número de candidatos ao sistema universitário, mas

a maioria não tem capacidade financeira para cursar uma universidade. É um mercado enorme e precisamos encontrar mecanismos que possibilitem esse financiamento – **afirma Rodrigues. O sistema de financiamento educacional do governo tem capacidade limitada. Por semestre, o Programa de Financiamento Estudantil atende, em média, a 25.295** estudantes em todo o país. Em São Paulo, a média fica em 6.965. O financiamento pode resolver ainda um problema sério das instituições particulares: o alto número de alunos que desistem dos cursos e as altas taxas de inadimplência. Em média, a cada 100 alunos 35 desistem dos cursos antes de receber o diploma. As taxas de inadimplência são assustadoras e estão, em média, entre 19% e 21%. Com o crédito educativo, o pagamento poderá ser feito em até cinco anos depois do recebimento do diploma. Rodrigues explica que o financiamento vai gerar também um mercado de recebíveis para as faculdades e universidades privadas, que poderão ser negociados no mercado. Além disso, a cobrança poderá ser feita não diretamente pelas instituições, mas por empresas especializadas no ramo. O projeto de financiamento dos alunos é só uma parte das metas da fundação. A entidade pretende investir na capacitação e treinamento de docentes e de auxiliares da administração escolar, uma forma de melhorar a qualidade de ensino das instituições privadas. Outro ponto importante é que a fundação deverá ajudar no financiamento de produção e pesquisas científicas – um item que as universidades públicas estão à frente, já que contam com recursos públicos e a fundo perdido. Rodrigues diz que a fundação não só vai buscar parcerias com empresas privadas para incentivar as pesquisas como vai procurar também ampliar o leque de oferta de estágios a seus estudantes, para prepará-los melhor para o mercado de trabalho. Uma pesquisa recente feita pelo sindicato mostrou que muitos dos executivos das principais empresas privadas do país são egressos de universidades particulares. A fundação começa com um aporte de capital de suas 318 mantenedoras, que atuam em 120 municípios de São Paulo e mantêm 389 universidades ou faculdades. Estima-se que as instituições privadas atendam hoje cerca de 800 mil estudantes no estado, o equivalente a 85% dos universitários paulistas.” Universidades e faculdades privadas vão oferecer financiamento aos alunos (2002)

³⁰ A briga pelo mercado significa oferecer uma mercadoria (diploma) ao menor custo possível. Muito elucidativa é a nota extraída do jornal Folha de São Paulo (ver nossos grifos): “Na busca por mais e mais alunos, algumas instituições de Ensino Superior lançam mão de estratégias mais comuns no mercado financeiro ou na concorrência entre grandes grupos empresariais: grampos, acusações de espionagem, dossiês, suspeitas de dumping. No Rio de Janeiro, uma das práticas mais denunciadas pelos reitores contra seus concorrentes é a de espionagem. O principal alvo das reclamações é a Universidade Estácio de Sá, que, desde 1995, quando tinha pouco mais de 11 mil alunos, cresceu 348,1%, chegando a 50 mil alunos neste ano. A Universidade Estácio de Sá, a principal acusada pelos reitores, se defende e ataca: ‘Nunca fizemos isso. Nós é que já fomos vítimas de instituições que tentaram, dentro dos nossos campi, tirar alunos oferecendo descontos nas mensalidades’, afirma Marcelo Campos, diretor da entidade mantenedora. Fora as acusações de espionagem de ambas as partes, outra queixa comum diz respeito aos preços abaixo da média de mercado praticados pela Estácio e pela UniverCidade (Centro Universitário da Cidade). Alguns reitores reclamam de dumping (oferta de produtos a preço abaixo do custo para conquistar mercado). Enquanto isso, o MEC altera, pela terceira vez, as normas para fechar faculdades ruins. Parece que a educação continua sendo um negócio rentável.”. Disputa pelo mercado do Ensino Superior no Brasil é marcada por acusações de espionagem e suspeitas de dumping (2001).

³¹ Ver as observações já feitas quando do comentário ao veto do item 4.3 subitem 2.

³² FURTADO (1992, p.14).

³³ No dia 24 de agosto de 2001, a editoria de Economia do jornal O Estado de S. Paulo publicou a manchete: “FHC promete fazer exportações ‘decolarem’”. A notícia destaca também o slogan “É exportar ou morrer”, lançado pelo presidente na posse do novo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Sérgio Amaral. Ver “FHC promete fazer exportações ‘decolarem’” (2001)

³⁴ Segundo os autores da nota técnica: “No projeto de Lei do PNE, proposto pelo Poder Executivo, constava no item 11.2.1. Financiamento, a seguinte meta: ‘1. Elevação, na década, através de

esforço conjunto da União, dos estados e municípios e do setor privado, do porcentual do PIB aplicado em educação, para atingir o mínimo de 6,5%.” (Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 8).

³⁵ Segundo dados do Banco Mundial, tendo como base o ano de 2000, o Produto Nacional Bruto dos EUA era de 9,8 trilhões de dólares; já o do Brasil era de 595,5 bilhões, o que proporciona aos EUA um PNB 16,5 vezes maior que o nosso. Ver site do banco mundial www.worldbank.org.

³⁶ A ONU recomenda que se invista um mínimo de 2% do PIB na graduação e pós-graduação; já a Coréia do Sul investiu de 2 a 3% do PIB em ensino universitário na última década. Dados extraídos da entrevista com Ciro Teixeira Correia, presidente da Adusp, revista Isto é, 13/07/2002, página 75.

³⁷ Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 11.

³⁸ Nota técnica conjunta nº 03/2001, p. 11.

³⁹ Para entender o mecanismo de funcionamento do Fundef e as repercussões de sua implantação, ver OLIVEIRA e DUARTE (1999).

⁴⁰ Uma tentativa que caminhava no sentido de uma apuração mais realista dos custos foi o SAC (Sistema de Apuração de Custos), que era um *software* nascido a partir de discussões na Andifes (Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior) e que acabou sendo desenvolvido pelo Ministério da Educação, através da Secretaria de Ensino Superior e três universidades federais. A UFJF desenvolveu a metodologia internamente, e chegou a apurar o custo por duas oportunidades. Ver Proplan (1997). Apesar de o Ministério da Educação ser o responsável pela metodologia do SAC, muitos pronunciamentos oficiais sobre o custo do aluno são feitos sem utilizar os resultados dela derivados. Normalmente são escolhidos trabalhos que apresentam como resultados custos mais elevados do que os obtidos pela metodologia SAC.

⁴¹ Vale sempre a pena refletir junto com Carlos Lessa: “Esse governo, ao pensar a educação como vocacionada prioritariamente para a formação de recursos humanos, destitui o processo de ensino de seu significado civilizatório maior. O sistema de ensino é um esforço da população no presente para produzir a população do futuro. Esse é o ideal da educação. Quando você diz que o sistema é para formar recursos humanos, você coisifica e abastarda a universidade. (...) Se a preocupação é com o custo da universidade, então bastaria comprar CD-ROM's de escolas americanas e, por meio de um convênio com alguma reprodutora de ensino pago no Brasil, executá-lo numa sala de aula, com alguns tutores. Assim, você forma mão-de-obra para o mercado de trabalho sem muito custo.” GÓIS (s.d.).

⁴² Nota técnica nº 3 p. 12.

⁴³ “O governo conta como gasto na educação o pagamento dos inativos e outros, como o custeio do atendimento nos hospitais universitários”, explica Otaviano Helene, professor da USP e um dos formuladores do PNE da sociedade civil. ‘Ninguém faz isso no mundo. Em educação de fato, o governo deve gastar apenas a metade do que diz’, afirma.” Vetando a educação (2001).

⁴⁴ Ainda segundo Corbucci (2000b) as despesas de capital sobre o gasto operacional total nas universidades federais recuou ano a ano de 4,6%, em 1995, para 1,1% em 1998.

⁴⁵ Nota técnica nº 3, p. 9.

⁴⁶ A esse respeito ver BARRETO, DELGADO e OLIVEIRA JÚNIOR (2000).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, L. e WEBER, D. Câmara aprova substitutivo de Plano Nacional de Educação. **Jornal O Estado de S. Paulo**. Geral. Quinta-feira, 15 de junho de 2000.

BARRETO, H. M. S, DELGADO, I. G. e OLIVEIRA JÚNIOR, L. B. **Reforma administrativa: a nova concepção do Estado e seu impacto sobre os gastos sociais**. XXIV encontro anual da ANPOCS. Petrópolis, 2000.

CARNOY, M. **Mundialização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber**. Brasília: UNESCO, 2002.

Carta de Foz do Iguaçu e assuntos diversos. Linha Direta UnB nº 42 2002. Brasília, 25 de abril de 2002. Disponível no site: www.unb.br.

Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Disponível no site www.planalto.gov.br.

CORBUCCI, P. **O Ensino Superior brasileiro na década de 90. Políticas Sociais 2 acompanhamento e análise**. p. 105-110. Brasília: IPEA, 2000a. Também disponível no site www.ipea.gov.br.

_____. **As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade.** Texto para discussão nº 752. Brasília: IPEA, 2000b.

Dados do Censo demográfico de 2000 disponível no site: www.ibge.gov.br.

Dados sobre produto nacional bruto. Banco Mundial, www.worldbank.org.

Disputa pelo mercado do Ensino Superior no Brasil é marcada por acusações de espionagem e suspeitas de dumping. **Jornal Folha de São Paulo**. Cotidiano, 08 de julho de 2001. Disponível no site 01.asp" www.prof.com.br/boletim/bol0025_01.asp.

Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000. Disponível no site www.planalto.gov.br.

Entrevista com Ciro Teixeira Correia, presidente da Adusp, **Revista Isto é**, 13/07/2002, p. 75.

Entrevista com Paulo Renato Souza por Marcos Cripa. Ensino Fundamental é a prioridade do MEC. **Revista Adusp** dezembro de 1996. disponível no site www.adusp.org.br/revista/08/r08a05.pdf.

Estratégias de Ação e Agenda Política aprovadas no III Congresso Plano Nacional de Educação – III CONED. **Materiais do 3º CONED**. Porto Alegre. Dezembro de 1999. Disponível no site www.coned.org.br.

FHC promete fazer exportações 'decolarem'. Editoria de ECONOMIA do **Jornal O Estado de S. Paulo**. 24 de agosto de 2001. Disponível no endereço www.estado.estadao.com.br/editorias/2001/08/24/eco035.html.

FURTADO, C. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**. Campinas: Unicamp. 1992.

GÓIS, A. Carlos Lessa (UFRJ) vê federais amesquinhas. **Jornal Folha de S.Paulo**. Disponível no site www.eps.ufsc.br/~mayerle/privat/CarlosLessa.pdf.

Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências de responsabilidade fiscal. Disponível no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão www.planejamento.gov.br.

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível no site www.inep.gov.br.

Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP): www.inep.gov.br. <http://pro.cibec.inep.gov.br/arqger/4176.htm>.

MENSAGEM Nº 9, DE 09 DE JANEIRO DE 2001. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Disponível no endereço www.planalto.gov.br.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. www.planejamento.gov.br.

NEVES, L. M. (org.). **Educação e Política no Limiar do Século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2000.

Nota técnica conjunta nº 03/2001. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CD e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – SF. Elaborada por: EBER ZOEHLER, JAMES GIACOMONI, RAQUEL DOLABELA e WÉDER DE OLIVEIRA. Disponível no site www.acaoeducativa.org.

OLIVEIRA, D. A. e DUARTE, M. P. T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica. 1999.

Plano Nacional de Educação (2000). Disponível no site do Ministério de Educação (MEC): www.mec.gov.br.

PROPLAN. Pró-reitoria de planejamento e desenvolvimento. **Sistema de apuração de custos**. SAC ano 1995. Universidade Federal de Juiz de Fora. 1997.

PROTOCOLO PARA EXPANSÃO DO SISTEMA PÚBLICO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR. MEC (1998). Disponível no site www.mec.gov.br.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. 3ª edição revista. Campinas: Autores Associados, 2000.

Vetando a educação. Coluna república/revista caros amigos edição 48, Março de 2001. Disponível no site www.uol.com.br/carosamigos/educacao/ed48/república.htm.

Universidades e faculdades privadas vão oferecer financiamento aos alunos. Globonews. Terça-feira, 09/04/2002. Disponível no site <http://globonews.globo.com/GloboNews/article/0,6993,A2704492-1190,00.html>.

WERTHEIN, J. e CUNHA, C. **Fundamentos da nova educação**. Brasília: UNESCO, 2000.

Recebido em 18 de outubro de 2002.