

TENDÊNCIAS NEOLIBERAIS NAS REFORMAS E NO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Dra. Daniele Lozano  0000-0002-2379-5403
Dr. Anselmo João Calzolari Neto  0000-0002-6703-9079
Dr. Elaine Gomes Matheus Furlan  0000-0002-5413-7964
Dr. Fernanda Vilhena Mafra Bazon  0000-0002-2949-2219
Universidade Federal de São Carlos

RESUMO: Este artigo tem como objetivo analisar os impactos das reformas e do financiamento da educação superior no Brasil, principalmente no século XXI em âmbito federal, de forma a traçar um breve panorama sobre este nível educacional a partir da implementação histórica de políticas neoliberais recomendadas por organismos internacionais. Nosso corpus de dados foi obtido a partir das seguintes fontes: Sinopses Estatísticas da Educação Superior (INEP); Produto Interno Bruto (PIB) disponibilizado

pelo IBGE; o painel do orçamento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP); e Indicadores Financeiros Educacionais elaborados pelo INEP. A análise do conjunto de resultados, considerando o número de matrículas e ingressantes e os investimentos em programas de expansão, permitiu evidenciar a aceleração da ampliação do setor privado - universidades de ensino - e a continuidade das políticas neoliberais ao longo do século XXI na educação superior brasileira pública - universidades de pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Superior; Políticas de Financiamento; Política Educacional.

NEO-LIBERAL TRENDS IN THE REFORMS AND FINANCING OF BRAZILIAN HIGHER EDUCATION IN THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY

ABSTRACT: This article aims to analyze the impacts of higher education reforms and financing in Brazil, especially in the 21st century at the federal level, in order to outline a brief overview of this educational level from the historical implementation of neoliberal policies recommended by international organizations. Our data corpus was obtained from the following sources: Synopses of Higher Education Statistics (INEP); Gross Domestic Product (GDP) provided by IBGE; the budget

panel of the Integrated Planning and Budgeting System (SIOP); and Educational Financial Indicators prepared by INEP. The analysis of the set of results, considering the number of enrollments and new students and investments in expansion programs, allowed to evidence the acceleration of the expansion of the private sector - teaching universities - and the continuity of neoliberal policies throughout the 21st century in higher education Brazilian public - research universities.

KEYWORDS: Higher Education; Financial Policy; Educational Policy.



1 INTRODUÇÃO

O contexto da pesquisa educacional não atende, tradicionalmente e de forma ampla, o âmbito de metodologias quantitativas, embora a compreensão de alguns aspectos necessite desta abordagem para a construção de uma perspectiva mais crítica e fundamentada. Nessa discussão, Gatti (2004) visita alguns trabalhos em periódicos, envolvendo o período de 1970 até o início dos anos 2000, diagnosticando tendências de estudos quantitativos em educação, entre elas, a questão do financiamento sobre o ensino superior. Outro estudo mais recente, envolvendo o período de 1996 a 2009, Chaves, Guimarães e Nabiha (2011) apontam que sobre o financiamento da Educação Superior (ES) a produção em periódicos nacionais reflete questões importantes e fazem a denúncia das estratégias excludentes para acesso à ES adotadas no país neste período.

Historicamente, a ES no Brasil nos moldes de Universidade é recente, tendo seu desenvolvimento e expansão ao longo do século XX. É possível acessar marcos legais e de políticas educacionais, estudos com registros de categorias em fases, estudos críticos e sobre expansão universitária nos trabalhos acadêmicos de Cavalcanti (2000), Romanelli (2007) e Braga (1989).

Sob a égide da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e suas modificações posteriores, um estudo, realizado a pedido da câmara dos deputados, destaca, no período de 1997 a 2016, a considerável evolução do sistema nacional e superior no Brasil com a expansão das instituições públicas na ordem de 40%, e de 206% na rede particular, evidenciando “(...) uma tendência de longa data observada na educação superior brasileira: a preponderância da oferta por parte de instituições particulares” (CANZIANI, 2018, p.27).

Em discussão sobre os caminhos da Reforma Universitária (1995-2006),



Sguissardi (2006) também apresenta preocupações acerca de dados e aspectos da ES no Brasil e, especificamente, tratando o período entre 1994 e 2002, destaca o que chama “a privatização do sistema”. Além de contextualizar questões macroeconômicas e políticas a respeito da reforma da ES brasileira, o autor busca uma comparação entre os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC 1995 – 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula 2003 – 2010) para mostrar como houve mais continuidades que rupturas no campo da economia, administração pública e da ES, seguindo a lógica do neoliberalismo.

Compreende-se aqui neoliberalismo a partir de Harvey (2002), que afirma

[...] é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio (p.12).

Neste sentido, o autor ressalta a importância do papel e das intervenções do Estado, no contexto destas práticas, principalmente no que tange garantir “por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro” (p.12) e quais desdobramentos podem ocorrer na falta de informações suficientes a respeito dos sinais de mercado e interesses de poderosos grupos.

Ferreira e Oliveira (2010) acrescentam que vários autores apresentam elementos de discussões sobre continuidades e algumas mudanças, comparando os governos FHC e Lula, no entanto, corroboram Sguissardi (2006), quando destacam “sobretudo no que tange à contribuição das universidades públicas para o desenvolvimento econômico e para a inserção do país na globalização produtiva” (p.60), considerando os problemas de expansão, nesse âmbito, de forma diferenciada. Estes aspectos, também apontados por Dourado (2002) em relação às recomendações do Banco Mundial (BM) e a condição do país como parceiro e fiel depositário das prescrições internacionais, são reforçadas por



Ferreira e Oliveira (2010) ao evidenciarem que o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) também concretiza algumas sugestões preconizadas pelo BM, propondo que as universidades federais devem cumprir metas de desempenho, reduzir evasão e diminuir vagas ociosas, elevar proporção de aluno por professor, entre outros aspectos.

Sobre isso Léda e Mancebo (2009), assim como Leher (2010), destacam que o Decreto nº 6.096 de 2007, que instituiu o Reuni precisa ter uma apreciação mais detida sobre seu histórico. Estes documentos enfatizam aspectos entre os governos FHC e Lula, argumentando sobre o seguinte quadro de continuidades: ações aprovadas, decretadas e em vigor no contexto do governo Lula foram inicialmente concebidas na era FHC; identidades ideológicas podendo ser localizadas, apesar da aura de esquerda, mas com nova agenda neoliberal, opaca e de difícil análise. Mais recentemente, Canziani (2018, p.52) demonstra desdobramentos sobre a necessidade de maiores investimentos em educação, concluindo que, apesar de tardiamente no Brasil, a ES apresentou certo avanço em termos de acesso, no entanto as profundas desigualdades sociais ainda vigentes no país refletem neste nível educacional.

Assim, no sentido de ampliar contribuições para a pesquisa educacional com análises quantitativas e críticas, este artigo tem como objetivo analisar os impactos das reformas e do financiamento da Educação Superior no Brasil, especialmente em âmbito federal, de forma a traçar um breve panorama sobre este nível educacional a partir da adoção das políticas neoliberais recomendadas por organismos internacionais.

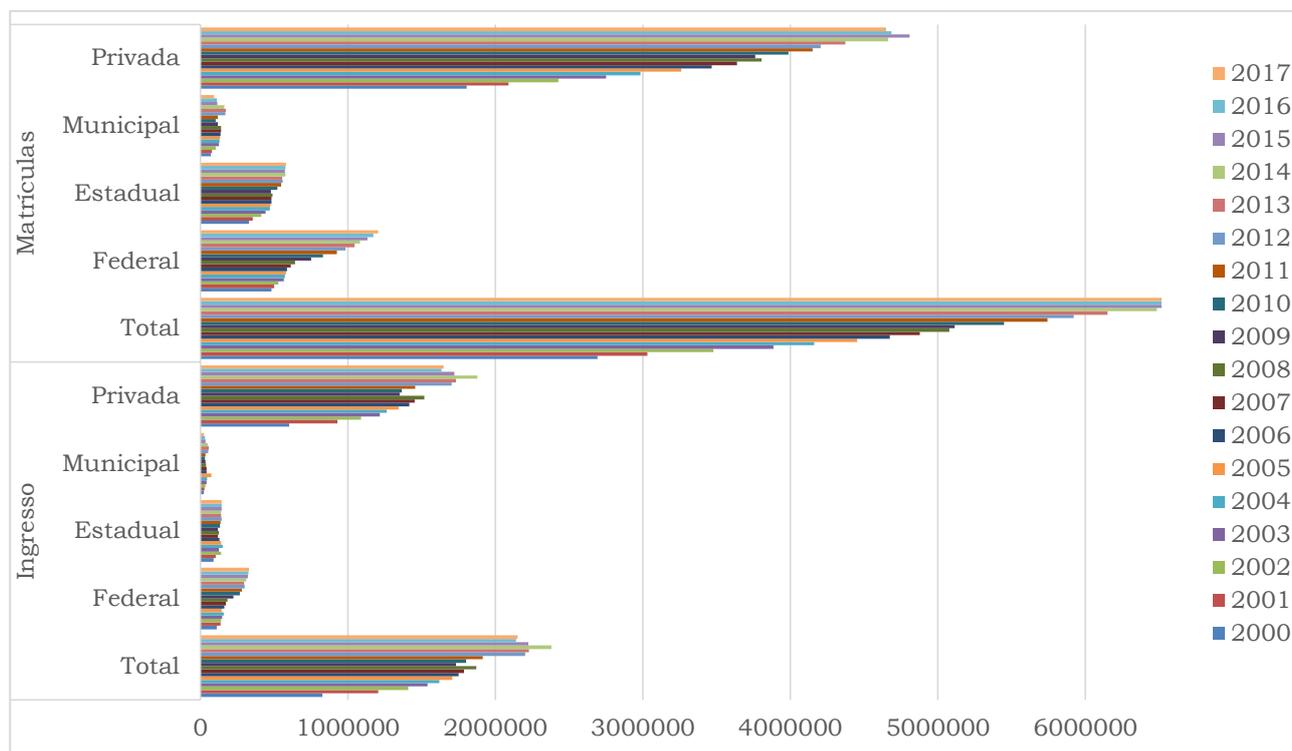


2. EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UM PANORAMA

Iniciaremos a discussão retomando algumas considerações realizadas por Canziani (2018) quando se propõe a realizar uma radiografia do ensino superior brasileiro e tecer reflexões sobre a limitação imposta pela EC 95/2016 sobre o orçamento. Neste contexto, pode-se destacar que “A educação superior é um nível de formação estratégico para o desenvolvimento científico e tecnológico do país e, conseqüentemente, para seu desenvolvimento econômico e social” (p. 23). No entanto, o atendimento majoritário no Brasil desde a década de 1970 é realizado pela rede privada. Este dado pode ser constatado no que se refere ao número de matrículas e ingressantes (em cursos presenciais) dispostos no Gráfico 1, divulgado pelos Censos da Educação Superior do INEP a partir do ano 2000. Os dados divulgados pelo INEP permiti-nos inferir um aumento total, no período de 2000 a 2017, de 159,46% dos ingressos, sendo 63,18% na esfera pública e 173,85% na privada. Quanto às matrículas, o aumento total foi de 142,47%, sendo 112,26% na esfera pública e 157,30% na privada. Verificamos no ano de 2017 que a porcentagem de alunos na rede privada representa 76,65% dos ingressantes e 71,18% das matrículas, mostrando a hegemonia desta esfera neste nível educacional. Cabe esclarecer que para além da gratuidade no ensino público existem outras diferenças marcantes entre esta dependência administrativa e a iniciativa privada, já que grande parte da última pode ser considerada, como postulado por Sguissardi (2006), Universidades de Ensino (modelo anglo-saxônico), já as públicas como Universidades de Pesquisa (modelo europeu ou humboldtiano), que segundo o mesmo autor (SGUISSARDI, 2005) são responsáveis por 90% dos doutores titulados no país.



Gráfico 1 – Quantidade de Matrículas e Ingressantes no Ensino Superior



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior.

Organismos internacionais, como o BM e a UNESCO, influenciaram em grande parte as reformas da Educação Superior a partir especialmente da década de 1990 no Brasil, nos governos FHC. Além da tese de priorização da Universidade de Ensino, o BM em 1998 propôs também a noção de que o ensino superior seria um bem privado “em razão de suas condições de *competitividade* (oferta limitada), *excluíbilidade* (pode-se obtê-lo mediante pagamento) e *recusa* (não é requerido por todos)” (SGUISSARDI, 2006, p. 1038).

De acordo com Sguissardi (2006) as teses do BM nortearam diversas ações no octênio FHC, tais como: 1) apesar de manter a avaliação da ES centralizada, houve uma gradativa desresponsabilização do Estado em seu financiamento; 2) estímulos para a fundação e expansão de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, com ou sem fins lucrativos; 3) estímulo para que as IES públicas



tivessem uma gestão de empresa econômica; 4) valorização da qualidade acadêmica na lógica – produto, custo/benefício; 5) incentivo à competição intra e interinstitucional; 6) tentativa de transformar a autonomia da gestão financeira das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) em autonomia financeira, responsabilizando-as pela sua manutenção; 7) diversificação das fontes de financiamento.

Apesar do que muito se discute atualmente sobre os 13 anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e tendo em vista o cenário político atual no Brasil desde 2019, podemos ter a tendência de analisar a gestão do ex-presidente Lula e da ex-presidenta Dilma Rousseff (doravante Dilma) como um grande avanço no que se refere à ES. Entretanto, apesar de constatarmos avanços como Reuni, o mesmo ocorreu em uma esfera de continuidade das políticas neoliberais já adotadas por FHC, comentada por Gomes e Moraes (2012) ao discutir justamente o ritmo da ampliação do setor privado. O próprio Reuni, política de expansão tão aclamada e que representa sim um aumento do investimento do governo nas IFES, apresenta precarização e fragmentação do ponto de vista organizacional e pedagógico.

Além disso, o programa não levou o setor público a superar o número de matrículas do privado e nem mesmo cumprir a meta do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 que previa um mínimo de 30% de matrículas de estudantes entre 18 e 24 anos na ES. Contudo, não estamos aqui desconsiderando a importância das políticas de expansão e de suporte a permanência de estudantes de baixa renda, como o Reuni e o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), realizadas pelos governos PT. Um fator relevante a ser destacado no Reuni é o processo de interiorização das IES, que buscou diminuir as desigualdades regionais. Além disso, cabe destacar o programa de cotas oficializado em 2012, mas já presente em algumas IFES em anos anteriores, que proporcionou a maior democratização no acesso à universidade. Entretanto, precisamos estar atentos à grande ampliação da rede privada que foi



favorecida por ações como o Programa Universidade para Todos (Prouni) que estabelece redução fiscal para entidades com ou sem fins lucrativos.

Na Tabela 1, o dado mais evidente é referente a quantidade de IES privadas em relação as públicas, não ficando abaixo de 85% do total de instituições do país no período de dezoito anos que foram analisados. Este fato demonstra que a ES é em sua maioria oferecida por este âmbito, o que corrobora os valores encontrados e expostos no Gráfico 1 em relação as matrículas e ingressantes no ensino superior. Este dado corrobora também o histórico apresentado na introdução que demonstra que as instituições privadas deste nível de ensino sempre foram majoritárias no país. Ademais, não podemos deixar de destacar que esta diferença significativa de IES privadas em contrapartida com as públicas demonstra o quanto pode ser difícil o acesso.

Tabela 1 - Número de Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil

Ano	Total	Número de IES			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
2000	1.180	61	61	54	1.004
2001	1.391	67	63	53	1.208
2002	1.637	73	65	57	1.442
2003	1.859	83	65	59	1.652
2004	2.013	87	75	62	1.789
2005	2.165	97	75	59	1.934
2006	2.270	105	83	60	2.022
2007	2.271	106	82	61	2.022
2008	2.252	93	82	61	2.016
2009	2.314	94	84	67	2.069
2010	2.378	99	108	71	2.100
2011	2.365	103	110	71	2.081
2012	2.416	103	116	85	2.112
2013	2.391	106	119	76	2.090
2014	2.368	107	118	73	2.070
2015	2.364	107	120	68	2.069
2016	2.407	107	123	66	2.111
2017	2.448	109	124	63	2.152

Fonte: Elaborada pelos autores utilizando como fonte as Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior de 2000 a 2017, disponibilizadas pelo INEP.



Leher (2010) aponta ainda que os princípios constantes na Constituição Federal de 1988, tais como a indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão nas universidades, bem como o dever do estado em prover a educação, foram considerados como obstáculos por Fernando Collor de Mello e FHC, fazendo avançar a mercantilização da ES especialmente pelo último.

Quando analisamos a quantidade de IES a partir dos dados encontrados nas sinopses estatísticas da Educação Superior dos anos de 2000 e 2017, podemos identificar uma proximidade na evolução geral entre público e privado, deparamo-nos com maior ampliação das instituições privadas nos âmbitos de Faculdades Isoladas e Centros de Educação Tecnológicos. Voltando-nos apenas para as instituições privadas, notamos que tanto no ano de 2000, quanto 2017 as Faculdades Isoladas e Centros de Educação Tecnológicos representam em torno de 86% desta esfera, mostrando que apesar da expansão ocorrida, as instituições isoladas ainda representam a grande maioria do sistema, conforme apontado anteriormente por Cavalcanti (2000) sobre a predominância do modelo de instituições não-universitárias de ensino superior no Brasil.

Outro ponto a ser destacado é a quantidade de universidades que no setor público apresentam aumento de aproximadamente 49% de 2000 a 2017 e apenas 9% no setor privado. Quando comparado ao total de IES registradas, as universidades - tanto públicas como particulares - apresentam decréscimo passando de 40% para 31% do total as públicas e de 8% para 4% as particulares, o que mostra o avanço dos demais tipos de IES no país. Este dado também aponta, mais uma vez, indícios de mercantilização da Educação Superior como apontado por Leher (2010), Costa e Goulart (2018) e Sguissardi (2005, 2006).



3. FINANCIAMENTO FEDERAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL NO SÉCULO XXI

Para as análises, os dados foram coletados no portal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), sendo assim tratam-se de recursos da União para este nível educacional, isto é, despesas para subfunção finalística (Educação Superior = código 364). A análise do orçamento federal justifica-se, já que tanto a Constituição de 1988 quanto a LDB de 1996 estipulam a responsabilidade desta dependência administrativa no investimento da ES. Além disso, a partir de 2008, conforme citado, tivemos a implantação do Reuni.

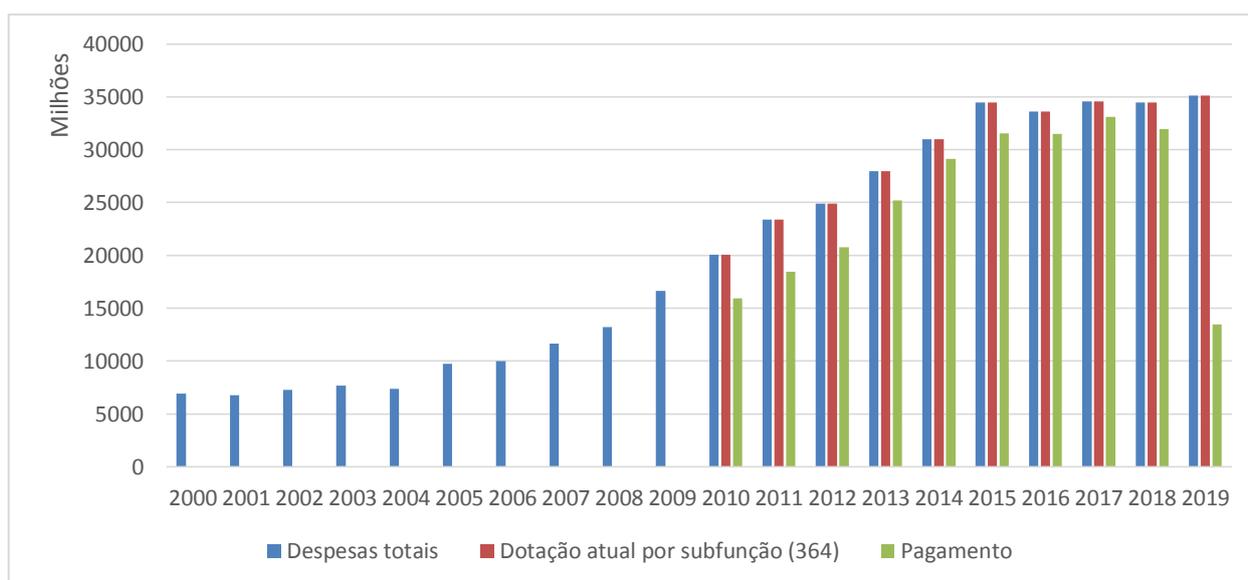
O Gráfico 2 representa o total de recursos que foi previsto no orçamentoⁱ, sendo claro notar que a maior taxa de investimento no ensino superior federal ocorreu entre os anos de 2004 a 2015. Após 2015 o investimento decaiu, tendo leve acríve nos demais anos, superando o valor orçado de 2015 em percentual ínfimo, não chegando em 2% a mais que o orçamento deste ano.

A partir de 2010 o SIOP fornece informação de pagamentoⁱⁱ, além da uma tendência entre dotação e pagamento se mantendo, como pode ser observado no Gráfico 2. Cabe ressaltar que no ano de 2019 o valor foi coletado em 30 de maio, portanto o ponto final do gráfico de pagamento não representa o valor total do ano. Este gráfico demonstra que o pagamento realizado ao longo dos anos não atinge o valor dotado para aquele ano, havendo diferenças significativas desses valores, como por exemplo, no ano de 2011, cujo pagamento equivale a apenas 79% da dotação. Também se verifica que a melhor taxa ocorre no ano de 2017, quando foi pago 96% do valor total orçado. Segundo Canziani (2018, p. 44) “pagamentos relativos a determinado exercício fiscal podem ser processados em exercícios seguintes com inscrição em restos a pagar (despesas legalmente empenhadas e não pagas)”. As despesas totais compreendem tanto as despesas obrigatórias, como pagamento de servidor, e as despesas discricionárias, como, por exemplo, pagamento de água, luz e pessoal terceirizado. Até 2016 os



investimentos na ES seguiam as regras de vinculação constitucional, entretanto, com a EC 95/2016 foi implantado o teto de gastos que mantém as despesas obrigatórias, mas incide sobre as discricionárias e os investimentos neste nível de ensino.

Gráfico 2 - Comparativo entre a dotação de recursos totais, por subfunção e o pagamento efetivo das despesas totais do ensino superior no âmbito federal



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados disponibilizados no SIOP.

Amaral (2017) afirma que as despesas primárias se referem ao pagamento de pessoal, encargos sociais, bem como as chamadas despesas discricionárias, os investimentos e as inversões financeiras. Assim sendo em relação ao Ministério da Educação, as possibilidades para ampliação das despesas primárias para além do IPCA aplicado as despesas do ano anterior, só ocorrerão em caso de uma diminuição em outro setor do Poder Executivo. “Pode-se prever que o MEC não será o vencedor desta ‘contenda’, pois vencerão aqueles setores que podem argumentar que uma proposta orçamentária maior poderá expandir de imediato a economia, elevando o Produto Interno Bruto (PIB) e gerando imediatamente novos empregos” (p. 53).



A EC 95/2016 pode então afetar diretamente a concretização do PNE de 2014-2024, estabelecido pela Lei n. 13.005/2014. Segundo Amaral (2017) esta EC compromete também o cumprimento das metas propostas para a ES, por exemplo, no que se refere às IFES, já que as mesmas “teriam que, pelo menos, dobrar, suas matrículas para que seja possível o País atingir (...) a taxa bruta de 50% em 2024, como está previsto na Meta 12 do PNE 2014/2024” (p. 58). Para que isso aconteça o financiamento das IFES precisaria ser pelo menos dobrado, o que se torna impraticável na vigência da EC.

Tendo em vista a discussão sobre o gasto em educação referente ao PIB apresentamos na Tabela 2 o percentual de pagamentos realizados pela União tanto no que se refere ao ES (subfunção 364), quanto à Educação de forma geral (função 12). Para elaborarmos a tabela utilizamos o valor do PIB obtido na agência de notícias do IBGE, que divulga o mesmo anualmente e o valor dos pagamentos do governo federal no SIOP.

Tabela 2 - Porcentagem do PIB referente ao pagamento de recursos do governo federal para a Educação (ED) e para o Ensino Superior (ES)

Ano	PIB	Pagamento EB	% PIB	Pagamento ES	% PIB
2010	3.675.000.000.000	42.008.152.214	1,14	20.065.862.596	0,55
2011	4.143.000.000.000	48.640.164.514	1,17	23.370.649.653	0,56
2012	4.403.000.000.000	59.501.129.249	1,35	24.905.521.301	0,57
2013	4.840.000.000.000	65.433.590.960	1,35	27.945.956.566	0,58
2014	5.520.000.000.000	75.897.779.149	1,37	31.011.115.792	0,56
2015	5.996.000.000.000	78.755.073.799	1,31	34.444.797.591	0,57
2016	6.300.000.000.000	84.190.907.255	1,34	33.608.553.858	0,53
2017	6.600.000.000.000	84.040.116.644	1,27	34.581.136.631	0,52
2018	6.800.000.000.000	85.110.689.692	1,25	34.466.909.479	0,51

Fonte: A elaboração da tabela foi realizada pelos autores a partir de dados coletados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamentos (SIOP), especificamente no painel do orçamento federal.

É possível verificar na Tabela 2 o quanto o governo federal investe em educação de forma geral, ou seja, na Educação Básica (EB) e Superior (ES) em



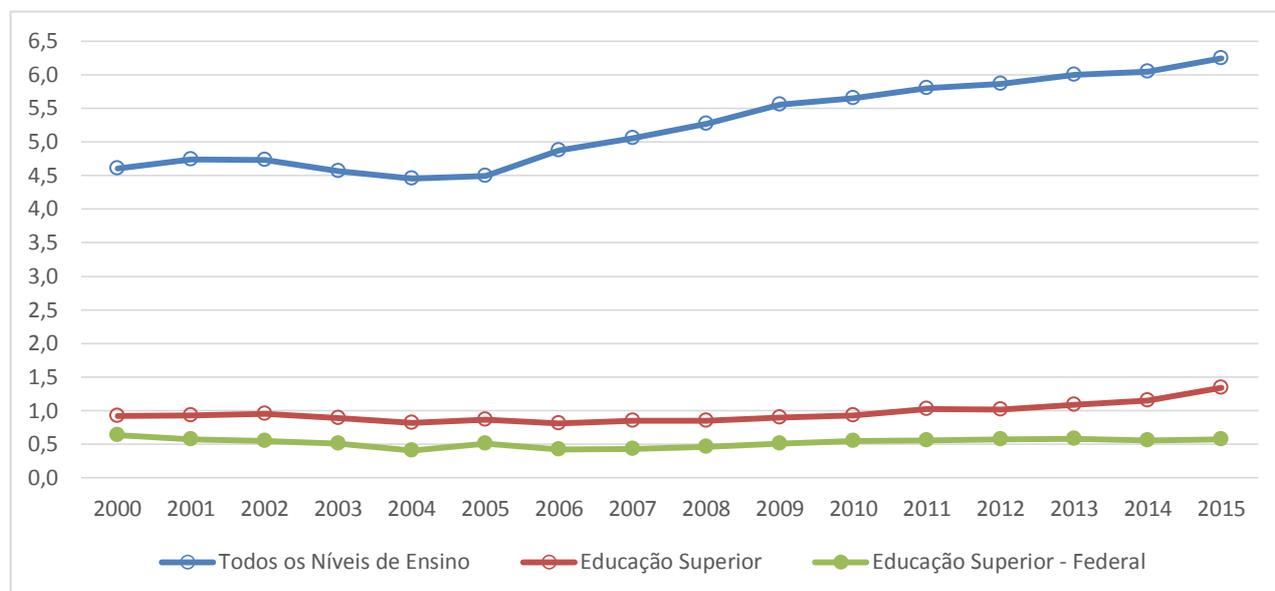
relação ao PIB é ainda muito pouco, não atingindo 1,5% no período analisado e o investimento com a ES em relação ao PIB não chega à margem de 0,6%. Ao considerarmos o processo de municipalização do ensino fundamental e a responsabilidade dos estados com a educação básica, mesmo levando em consideração as transferências constitucionais, o investimento na ES em âmbito federal está abaixo dos 50% do que a União destina para a educação. Esta situação agrava-se ainda mais se levarmos em conta que conforme Sguissardi (2006) o financiamento das IFES em 1989 correspondia a 0,97%, do PIB e em 1994 a 0,91%. Se compararmos com os dados disponibilizados na Tabela 2 notamos que ocorreu queda de aproximadamente 50% nesta relação se tomarmos 1989 como base. A diminuição de investimentos no governo FHC fica em torno de 33%, sendo que neste período o ensino superior no âmbito federal “(...) teve uma expansão de 37% das matrículas e uma redução de 5% no seu corpo docente e de 21% no seu quadro de funcionários, além do quase congelamento salarial de docentes e funcionários técnico-administrativos” (p. 1030). Neste cenário pode-se questionar que tipo de qualidade se esperava das IFES, já que além da brusca diminuição de investimentos houve a ampliação de suas matrículas no período.

Quando ponderadas as informações do Gráfico 3 sobre os percentuais de investimento público com a educação, tem-se índices de mais de 6% em relação ao PIB com todos os níveis de ensino. Dessa forma, analisando conjuntamente os dados de investimento com educação de forma geral da Tabela 2 (âmbito federal) com o Gráfico 3 (gasto público total), é notório que o governo federal destina menor percentual de recursos para a educação do que as outras dependências administrativas (estadual e municipal). Ainda é possível verificar que a ES tem parcela ínfima no orçamento destinado à educação, atingindo apenas nos últimos cinco anos investigados percentual em torno de 1% sob o total de investimento público total em educação. Os dados sobre a educação superior no âmbito federal demonstram que no período de dezesseis anos não houve investimento significativo nesse nível de ensino, em termos percentuais sob o PIB, mesmo com



o Reuni que foi o programa de maior impacto na dependência administrativa federal. Estas discussões em relação ao investimento do PIB comprovam mais uma vez a adequação do governo brasileiro, desde, pelo menos, o mandato de FHC até os dias atuais, à tese do BM de 1986 que postula o maior retorno social e individual do financiamento na educação básica em detrimento da Educação Superior (WORLD BANK, 1986).

Gráfico 3 - Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino e por dependência administrativa- Brasil 2000-2015



Fonte: Elaborado pelos autores utilizando como fonte Inep/MEC - Tabela Deed/Inep

Considerando que as despesas obrigatórias do MEC envolvem o pagamento de pessoal ativo, foi analisado, via SIOP, o financiamento desta atividade por meio da dotação prevista e do pagamento efetivo. Consta que os mesmos permaneceram próximos ao longo dos anos analisados (2012-2018ⁱⁱⁱ), tendo o seu menor índice em 2018 quando foi pago 91% da dotação e o maior em 2014 e 2017 quando o pagamento foi de 100%. Como os dados foram coletados em maio de 2019, não consideramos este ano nesta análise, pois o pagamento efetivo



mostrava-se no momento da coleta muito inferior, devido a ter decorrido apenas cinco meses.

Analisando ainda os dados no SIOP, especificamente no painel do orçamento federal, observa-se que em relação ao pagamento desprendido com o ensino superior, a maior parte é gasta com pessoal ativo, chegando a 66% em 2017 (considerando os valores pagos no exercício acrescido dos valores de RAP pagos no ano).

Ao pensarmos na política de expansão que se inicia com o Reuni no governo Lula e o congelamento de salários de docentes e técnicos administrativos das IFES no octênio FHC, torna-se importante nos debruçarmos sobre a evolução de quantidade de pessoal ativo e de pagamento dos mesmos, no período de 2012-2017^{iv}.

Tabela 3 - Evolução de pessoal nas IFES 2012-2017

	Docente	Técnicos	Total
2012	378839	386533	765372
2017	392036	411395	803431
Evolução	3,48%	6,43	4,97

Fonte: Elaborado pelos autores utilizando como fonte as Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior de 2012 e 2017, disponibilizadas pelo INEP.

Enquanto a evolução de pessoal pode ser modesta no interstício, conforme consta na Tabela 3, a evolução no pagamento de pessoal ativo teve um aumento substancial no mesmo período, chegando a 88,3%. Este fator pode estar relacionado à política de reposição salarial de profissionais da IFES durante os governos do PT. Mesmo analisando outro período Sguissardi (2014) mostra a diferença gritante entre a política salarial do octênio FHC e dos governos Lula e Dilma - enquanto a taxa de crescimento anual das despesas no período de 2003 e 2005 da gestão Lula foi de 3,5% a de FHC foi de 0,7% ao ano. Estes dados mais uma vez nos mostram que a aderência às políticas neoliberais, profundas na gestão FHC, levou ao sucateamento das IFES e das condições de trabalho de seus funcionários. Apesar da conquista notável da gestão PT, a permanência da



tendência neoliberal impediu maiores avanços, como por exemplo, um processo de expansão menos fragmentado e um investimento maciço na esfera pública em detrimento da privada.

Outro fator importante a ser retomado refere-se à política de expansão da ES no Governo Lula, que teve no programa Reuni o maior impacto nas instituições federais. Apesar da relevância do mesmo, a expansão da rede privada com apoio do governo federal pelo Prouni e FIES também foi significativa. Sendo assim, segundo Carvalho (2014) o financiamento da ES neste governo teve “dois direcionamentos: recursos do fundo público destinados diretamente ao segmento federal combinados aos recursos indiretos da renúncia fiscal às instituições de educação superior (IES) privadas” (p. 212). A autora discute que a política do PT para a expansão deste nível educacional teve como justificativa o diagnóstico sobre a taxa de escolaridade líquida na ES, sendo esta muito baixa frente ao proposto pelo PNE de 2001-2010.

O Reuni, criado em 2007, teve como princípio a ampliação do acesso e da permanência na ES, buscando a melhoria: dos cursos; da utilização das estruturas físicas; e dos recursos humanos existentes. Para tanto, além da criação de novas universidades federais, ou campus em instituições já existentes, também ampliou o número de cursos e as vagas nos cursos em andamento, que segundo Carvalho (2014) concretizaram o discurso governamental sobre a necessidade de recuperação do financiamento das IFES.

Outra característica importante do programa é a previsão de flexibilização curricular nos cursos existentes nas IFES, que poderiam então oferecer formação de curta duração e diplomas intermediários. “Nos moldes do Processo de Bolonha”, a intenção era facilitar a mobilidade estudantil, seja interna, pela circulação estudantil entre cursos (...) seja externa, pela circulação estudantil entre instituições de educação superior” (CARVALHO, 2014, p. 221). Este processo de flexibilização deixa claro a precarização causada pelo Reuni.



Podemos verificar por meio dos dados dispostos na Tabela 4 que o pico de investimento no Reuni ocorreu no ano de 2014 e que o pagamento, registrado a partir de 2010, segue a tendência da dotação, porém o valor deste está muito abaixo do orçado, chegando a atingir o valor percentual mínimo em 2012, quando foi pago apenas 60% da dotação e máximo em 2018 quando o pagamento foi equivalente a 80% do valor total. É possível ainda analisar que em 2019 não houve dotação - pois havia previsão de dez anos para a implantação do Reuni - porém ocorreu pagamento, o que pode indicar que algum saldo das dotações não pagas foi finalizado neste ano. Para compor os dados da Tabela 4 consideramos os recursos do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social destinados ao Ensino Superior (subfunção 364 no SIOF) e que estavam relacionados ou ao Reuni ou aos processos de implantação, expansão e modernização das instituições de ensino superior.

Tabela 4 - Comparativo da dotação e pagamento dos gastos do Reuni, Implantação, Modernização e Expansão em âmbito federal

Ano	REUNI		Implantação/ modernização/ expansão	
	Dotação	Pagamento	Dotação	Pagamento
2010	1.475.481.358	1.112.873.470	495.657.219	415.915.667
2011	2.019.262.808	1.525.791.619	635.687.195	367.465.798
2012	2.878.245.571	1.733.338.036	957.393.521	406.893.640
2013	3.169.642.974	2.067.536.871	353.808.891	447.737.015
2014	3.601.397.903	2.631.868.370	317.026.589	349.867.415
2015	3.090.045.791	2.034.723.060	345.994.942	206.344.146
2016	1.705.296.836	1.134.051.837	247.828.727	214.223.085
2017	1.536.667.775	970.696.165	265.976.612	186.424.017
2018	1.049.668.794	896.153.984	139.693.261	167.112.332
2019	0	293.914.114	1.358.330.060	37.800.725

Fonte: A elaboração da tabela foi realizada pelos autores a partir de dados coletados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamentos (SIOF), especificamente no painel do orçamento federal.

No que se refere aos dados de implantação, modernização e expansão dispostos na Tabela 4 ocorre movimentação interessante na relação entre dotação e pagamento, pois em alguns anos o valor muito baixo de pagamento em relação à dotação parece ser “compensado” no ano seguinte, quando ocorre pagamento



de valor acima do estimado, como é o caso, por exemplo, do ano de 2012 no qual foi pago apenas 43% do valor e depois o percentual de pagamento atinge 127% em 2013 e 110% em 2014. Contudo, de maneira geral, podemos identificar que dentre os dez anos analisados, apenas em três anos o pagamento supera o valor da dotação, além do valor da dotação ter diminuído no ano de 2013 em 63% com relação ao ano de 2012. Nota-se ainda que a dotação no período 2013-2018 possui percentuais de queda mais elevados do que os percentuais de aumento, decaindo 47% no ano de 2018 com relação a 2017 e chegando ao maior índice de aumento no ano de 2015 em relação a 2014 quando se obtêm 9% a mais na dotação. Observa-se ainda, pelos dados na Tabela 4, que o maior investimento do orçamento em IFES foi com o Reuni em relação às implantações, modernizações e expansões, tendo no ano de 2019, apesar da não dotação o aumento percentual em torno de 872% em relação ao ano de 2018, o que pode ser explicado pelo término da implantação do programa

Apesar do investimento pelo Reuni ter sido significativo Leher (2010) afirma que a ampliação orçamentária do programa não foi suficiente para manter a expansão das IFES, tanto em suas matrículas, quanto em questões estruturais e de pessoal, como na relação entre número de professores e alunos.

Todo este cenário de expansão das IFES, por maiores problemas que apresentem, correm a partir da EC nº 95/2016 um grande risco, já que além de poder comprometer maiores expansões e a concretização do PNE 2014-2024, também pode significar retrocessos significativos para os avanços já conquistados. Para lidar com esta situação, visando manter a rede já existente e ampliar sua capacidade de atendimento, Canziani (2018) cita estratégias já delineadas que precisam de adequação para serem operacionalizadas. São elas: 1) Possibilidade de uso integral dos recursos próprios gerados pelas IES; 2) Recuperação de dotações de agências federais de fomento à pós-graduação e à pesquisa; 3) Parceria com instituições estaduais de ES; 4) Instituição de fundos patrimoniais; e 5) Rediscussão do modelo de financiamento da ES no país.



Notamos por estas estratégias que permanece a lógica capitalista neoliberal como, por exemplo, ao falar dos recursos próprios que são claramente obtidos por meio da parceria público-privada. Consideramos que para a verdadeira democratização e universalização da ES, o Estado precisa tomar como prioridade o investimento e manutenção deste setor.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista as discussões realizadas podemos notar um padrão de continuidade nas políticas educacionais entre governos de espectros distintos, apesar de alguns rompimentos. O capitalismo, e especialmente o neoliberalismo em países de capitalismo dependente, atingiu índices inimagináveis que mesmo em governos de viés progressista e/ou de esquerda como os anos da gestão Lula e Dilma, não se distanciam da tendência hegemônica de exploração.

No Brasil, assim como em outros países periféricos e mesmo centrais, a ES teve em sua evolução nas últimas décadas uma redução paulatina e permanente do financiamento estatal, tanto por não expansão, quanto por congelamento de salários ou mesmo por perdas de direitos trabalhistas. Apesar do Reuni e do PNAES terem representado avanços significativos para a democratização deste nível de ensino, ainda não estamos nem perto da universalização do acesso à ES e à garantia de condições de permanência.

Sguissardi (2005) nos lembra que uma breve análise da expansão das IES privadas e principalmente aquelas com fins lucrativos, somado à queda de investimento do Estado na ES pública em relação ao PIB, demonstra que este nível está passando por profundas mudanças, que ao nosso ver precisam romper com o viés neoliberal ou ultraliberal da tendência atual.



REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. PEC 241/55: A morte do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. In: CHAVES, V.L.J.; AMARAL, N.C. (Orgs.), **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise**. Campinas: Mercado de Letras, 2017.

BRAGA, R. **Qualidade e eficiência do modelo de Ensino Superior brasileiro: uma reflexão crítica**. São Paulo: NUPESP/USP. Documento de trabalho, 1989.

CANZIANI, A. **Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/financiamento-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-perspectivas>. Acesso em 30 abr 2019.

CARVALHO, C. H. A. Política para a educação superior no governo Lula. Expansão e financiamento. **Revista Institucional de Estudos Brasileiros**, 2014, v. 58, p. 209-244.

CAVALCANTI, J. F. Educação superior: conceitos, definições e classificações. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Revista Institucional de Estudos Brasileiros**, 2000, v. 58, p. 209-244.

CHAVES, V. L. J.; GUIMARÃES, A. R.; NABIHA, N. H. S. Política de financiamento da Educação Superior brasileira: um balanço crítico na produção escrita no período de 1996-2009. **Inter-Ação**, Goiânia, 2011, v.36, n.01, p.101-118.

COSTA, C. F.; GOULART, S. Capitalismo acadêmico e reformas neoliberais no ensino superior brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, 2018, v.16, p.396-409.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, 2002, v.23, n. 80, p. 234-252.

FERREIRA, S.; OLIVEIRA, J. F. As reformas da educação superior no Brasil e na união europeia e os novos papéis das universidades públicas. **Nuances: estudos sobre Educação**, 2010, v 17, n. 18, p. 50-67.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, 2004, v. 30, p. 11-30.



GOMES, A. M.; MORAES, K. N. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. **Revista Educação e Sociedade**, 2012, v. 33, p. 171-190.

HARVERY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola. 2012
LÉDA, D.; MANCEBO, D. Reuni: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, 2009, v. 34, n. 01, p. 49-64.

LEHER, R. **Por uma reforma radical de las universidades latinoamericanas**. Rosario: Homo Sapiens Ediciones. 2010.

ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil (1930-1973)** (32^aed.). Petrópolis/RJ: Vozes. 2007.

SGUISSARDI, V. Universidade Pública Estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Revista Educação e Sociedade**, 2005, v. 26, p. 191-222.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória em certo futuro. **Revista Educação e Sociedade**, 2006, v. 27, p. 1021-1056.

WORLD BANK. **Financing education in developing countries** – an exploration of policy options. Washington, DC: The World Bank. 1986. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/409491468763761554/Financing-education-in-developing-countries-an-exploration-of-policy-options>. Acesso em 17 abr 2019.

WORLD BANK. **Higher education**: the lessons of experience. Washington, DC: World Bank. 1994. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/303461468328502540/Higher-education-the-lessons-of-experience>. Acesso em 17 abr 2019.

ⁱ Estas despesas se referem a dotação orçamentária, que são os valores monetários autorizados, consignados na Lei Orçamentária Anual para atender a uma determinada programação orçamentária (Ministério da Economia). A dotação nem sempre se reverte 100% em pagamento, isto é, o orçamento previsto pode não se concretizar no ano fiscal para o qual foi destinado.

ⁱⁱ O pagamento refere-se ao valor monetário usado da dotação inicial e atual. Utilizamos para esta pesquisa a dotação atual.

ⁱⁱⁱ Utilizamos este período pois o SIOP só distingue os dados de pessoal ativo em seu subitem “atividade” a partir de 2012 (Código 20TP).

^{iv} Foram considerados os dados de 2012 a 2017, pois o SIOP só disponibiliza os dados com pagamento de pessoal ativo a partir de 2012 e as sinopses estatísticas, onde encontramos os



dados da quantidade de docentes e técnicos administrativos das IFES só estão disponíveis até 2017.

^v O Processo de Bolonha é um documento assinado por 29 países que se comprometeram a reformular seus sistemas de Educação Superior.

Recebido em: 31-03-2020

Aceito em: 02-05-2020

