

# COMO FINANCIAR A UNIVERSIDADE PÚBLICA <sup>1</sup>

**Naomar de Almeida Filho, Reitor da UFBA**

Neste ano da graça da reforma universitária, muito se tem falado e escrito sobre a necessidade de um fundo estável para financiamento do sistema público de ensino superior no Brasil. Várias propostas para equacionar a questão estrutural de financiamento da universidade pública brasileira têm sido apresentadas. O assunto provoca intensa polêmica porque cada proposta tem fundamentos ideológicos e teóricos (papel do Estado, função da universidade, programa político de transformação da sociedade etc.) bastante distintos e, por vezes, antagônicos. Neste texto, pretendemos analisar brevemente o significado e alcance prático dessas proposições. Como contribuição, apresentamos duas possibilidades que, até onde pudemos seguir no debate, ainda não foram trazidas à discussão.

Para começar, há um consenso: é impossível continuar com a situação vigente. Atualmente, o orçamento do MEC garante a folha de pessoal ativo e inativo, mas cobre apenas parcialmente as despesas de custeio. O orçamento da União para o sistema federal de ensino superior permaneceu quase inalterado nos últimos sete anos. Apesar disso, o sistema se ampliou, com crescimento de mais de 25 % na graduação e 90 % na pós-graduação e, o que é mais importante, mantendo a qualidade do ensino.

Para piorar a situação, nesse período, a inflação pós-Plano Real, apesar de reduzida no geral, continuou relativamente elevada no que se refere às tarifas de concessões públicas. Dívidas históricas com água, energia, telefone, limpeza e outros serviços essenciais acumulam-se ano após ano, quase inviabilizando a administração das principais instituições universitárias do país.

Como preliminar, devemos explicitar um pressuposto básico: não existe serviço público gratuito. Seja para garantir um direito ou para prestar um serviço, alguém paga as despesas decorrentes do exercício da função pública. No cenário atual, todas as forças políticas ou grupos de pensamento e ação de alguma expressão nacional estão a indicar fontes de financiamento para as universidades federais. Entrar no debate do financiamento do sistema público de ensino superior, de modo propositivo, significa afinal admitir que a consigna “ensino público gratuito” serve mais para alimentar retóricas e bandeiras de luta.

A questão central é se a conta será enviada para o Governo que administra o sistema, para as pessoas físicas que o utilizam ou para a sociedade que, sem ele, não terá chances de desenvolvimento sustentado. Com base nisso, podemos classificar o conjunto de alternativas de fontes de financiamento em três grupos:

- (1) orçamento público exclusivo,
- (2) pagamento pelos usuários do sistema,
- (3) tributação específica.

1- Vejamos inicialmente a possibilidade de o orçamento da União vir a ser fonte exclusiva de financiamento do sistema. Em primeiro lugar, será irrealista supor que, neste contexto de crise financeira do Estado, de repente se poderá aumentar o orçamento público federal no montante necessário. Como vimos acima, o orçamento do MEC para o ensino superior

---

<sup>1</sup> - Artigo publicado no site da Andifes (<http://www.andifes.org.br>), em 10 de abril/2004.

tem sofrido uma redução real, ano após ano. A única maneira que restaria para suplementar o déficit crônico do orçamento público de custeio é a captação de recursos adicionais.

Entretanto, há um obstáculo para a incorporação desses recursos ao orçamento público: o engessamento imposto pela total falta de autonomia das universidades federais. Isto significa dizer que, mesmo garantindo o financeiro (quer dizer, dinheiro em caixa), simplesmente não poderemos utilizá-lo se não houver provisão, dentro das rubricas apropriadas, na proposta orçamentária que normalmente é fixada com enorme antecedência. O formato rígido e burocratizado de realização de despesas estrangula a capacidade criativa dos docentes, pesquisadores e gestores acadêmicos.

Em suma, mesmo de modo parcial e incompleto, o sistema atual – insuficiente, deficitário e inadministrável – já constitui exemplo dessa alternativa 1. Talvez por saberem da sua inviabilidade no Brasil de hoje, aqueles que o defendem parecem ser os mesmos que se posicionam contra (ou pretendem boicotar) a Reforma Universitária.

2- Em segundo lugar, analisemos a proposta de pagamento pelos usuários do sistema. Trata-se de uma alternativa que já vem sendo prescrita pelo receituário de ajuste econômico do FMI. De modo recorrente, retorna à cena sempre que se agudiza a crise financeira das universidades públicas. Aparece com duas variantes: pagamento direto pelos alunos ou pagamento indireto.

O pagamento direto é simplesmente a cobrança aos alunos, ou a suas famílias, de mensalidades ou anuidades. Tem sido criticado como (a) politicamente inviável frente à realidade de carência socioeconômica da população brasileira e (b) inócua face à sua reduzida capacidade de resolver a questão.

No primeiro argumento, o aspecto político parece eloqüente na medida em que, ao exigir pagamento dos usuários, a instituição pública estaria aprofundando ainda mais a elitização do ensino superior em um país que padece de uma das maiores concentrações de renda e de iniquidade social de todo o mundo.

O segundo argumento pode ser analisado rapidamente com ajuda de um exemplo:

Uma universidade federal de porte médio, com 18 mil alunos e dois mil docentes, custa atualmente cerca de 400 milhões de reais/ ano. Consideremos que 2/3 do alunado origina-se de famílias com renda suficiente para pagar uma anuidade de R\$ 4.000,00. Isto permite estimar a arrecadação produzida pelos 12.000 alunos pagantes em 48 milhões de reais/ ano. Ora, este montante cobriria apenas 12 % do orçamento da instituição hipotética.

O pagamento indireto (ou postergado) realizar-se-á após a graduação mediante acréscimo ao imposto de renda da pessoa física, somente para ex-alunos que alcançarem certo patamar de renda mínima. Esta variante entrou no debate legislativo de 2003 como um “balão de ensaio”, chegando-se a definir inclusive pisos de renda e formas de arrecadação. No atual discurso do MEC, esta possibilidade encontra-se praticamente descartada devido às dificuldades de implementação de regras de arrecadação capazes de discriminar aqueles elegíveis para cobrança do tributo. Além disso, há a expectativa de uma enxurrada de processos judiciais com base na inconstitucionalidade suposta da medida.

3- A terceira fonte financeira que poderia sustentar o sistema federal de ensino superior compreende mecanismos de tributação específica ou acessória. O próprio Ministro Tarso Genro manifestou algum grau de apoio a tal medida, mencionando uma “cesta de alíquotas sobre tributos já existentes”. A questão de “quem paga” permanece em aberto, na medida em que tal proposta provavelmente incluirá desde a CPMF (paga diretamente por cidadãos e firmas) até a COFINS (recolhida pelas empresas, mas em última instância repassada para os preços ao consumidor). Como o denso cipoal da rede tributária nacional já se encontra

totalmente comprometido como fonte financeira de diversos setores do governo, será inevitável algum tipo de aumento no montante dos tributos. Essa proposição tem como obstáculo principal o fato de que a sociedade brasileira dá sinais de que já não aceita a carga fiscal atualmente vigente.

Verificamos que todas as propostas em pauta apresentam dificuldades de viabilização ou, o que parece mais preocupante, carecem de justificativas consistentes no que concerne ao princípio elementar de “quem aproveita, deve pagar”. Dessa forma, como possíveis fontes de financiamento do sistema, indicamos a seguir os setores econômicos que, no Brasil, lucram com a instituição universitária pública.

O mais destacado é obviamente o segmento econômico do ensino superior privado. Trata-se do principal empregador da força de trabalho docente, em sua maioria formada em cursos de pós-graduação concluídos em instituições públicas (muitas vezes com bolsa de estudos também de origem pública). Além disso, este setor recruta praticamente todos os professores precocemente aposentados das universidades públicas, atraídos pela possibilidade de aumentar rendimentos. A maioria das faculdades e universidades particulares brasileiras de fato não investe um centavo na formação do seu pessoal qualificado. Dessa maneira, recebe um enorme, porém oculto, subsídio de recursos públicos.

Como é possível existir, mesmo no contexto capitalista periférico, um segmento econômico que movimentava mais de 20 bilhões de reais ao ano e que nada precisa investir na formação dos seus quadros técnicos e administrativos? O pior é que, no Brasil, o setor privado da educação superior não está sozinho no *nirvana* dos subsídios públicos. Na formação econômica brasileira recente, todos os setores empresariais lucram (e reduzem sua taxa de risco) com a universidade gratuita na medida em que incorporam mão de obra profissional especializada e gestores de alta qualificação, em grande medida formada no setor público de ensino superior.

No projeto de desenvolvimento econômico do regime militar, nas décadas de 60 e 70, a questão da geração de força de trabalho especializada para modernização da indústria nacional e do setor de serviços foi resolvida mediante um consórcio tripartite entre governo, empresariado e trabalhadores. O resultado desse acordo compulsório foi uma rede nacional de formação de quadros para as empresas que atualmente se denomina Sistema S – SENAI e SESI (indústria), SENAC e SESC (comércio), SENAST (transportes), SEBRAE (pequenas empresas). O pacto do Sistema S foi viabilizado politicamente pelo governo militar mediante a concessão total do seu controle financeiro, institucional e gerencial às organizações empresariais; restou à classe operária dos respectivos segmentos contribuir para o seu financiamento e, pela cooptação, para a sua legitimação.

Face às demandas do período inicial de implantação, na época do “milagre brasileiro”, o Sistema S começou atuando nos níveis de formação técnica profissionalizante. Nas décadas de 80 e 90, ocorreu no Brasil uma profunda transformação do parque industrial e da rede de comércio e serviços, gerando novas demandas por força de trabalho com mais elevado nível de formação. Nesse período, observou-se ampliação de atividades voltadas à educação permanente, sobretudo nos programas de aperfeiçoamento e especialização (pós-graduação lato sensu), realizados diretamente pelas unidades do sistema.

Hoje, os setores industrial e financeiro empregam mais engenheiros, infotécnicos, administradores e outros profissionais de nível superior do que quadros de nível médio de formação; por outro lado, os setores comerciais e de transportes demandam cada vez mais mão de obra qualificada com graduação universitária. Apenas o segmento da indústria, ao inaugurar o Instituto Euvaldo Lódi (IEL) em 1997, tomou a iniciativa de buscar maior

integração universidade-empresa. Ainda assim, o IEL opera de modo limitado, por meio de programas e convênios de fomento, apoio e ação conjunta com algumas poucas instituições de ensino superior, mantendo-se o controle financeiro e político das suas atividades no âmbito das federações empresariais do setor.

Defendemos a aplicação direta do princípio do ressarcimento social dos custos do serviço público a ambos os setores, de duas formas:

- a) O setor privado de ensino superior poderá contribuir para sustentar financeiramente a universidade pública, especialmente suas atividades de pós-graduação, mediante taxação específica. É claro que qualquer investimento direto que as instituições particulares realizem na formação de seus quadros docentes será imediata e diretamente deduzido de tal contribuição.
- b) Uma parcela substancial dos recursos arrecadados para o Sistema S pode ser revertida para o fundo financeiro da rede federal de ensino superior, diretamente ou indiretamente mediante convênios de cooperação. Neste caso, os gestores do Sistema devem co-participar dos organismos de avaliação, monitoramento e controle institucional das instituições universitárias, com assento nos respectivos conselhos de curadores e de gestão.

Sabemos que os *lobbies* que defendem os interesses dos setores empresariais e do setor educacional privado já se provaram competentes e atuantes e, por isso, podemos antecipar resistências e dificuldades. De fato, a despeito do enorme volume de subsídios públicos e vantagens auferidas pelo setor, há rumores crônicos de crise financeira do sistema privado de ensino superior no Brasil. Mesmo considerando a inadimplência dos alunos de baixa renda, é difícil acreditar que não se trata de uma crise de gestão, na medida em que atualmente poucos ramos de negócio, em situação gerencial competente e responsável, oferecem risco tão baixo como o ensino universitário particular.

Por outro lado, o fundo de sustentação financeira do Sistema S, por sua magnitude e estabilidade, tem sido sem sucesso cobijado por praticamente todas as áreas de governo, especialmente aquelas preocupadas em recompor orçamentos destinados a políticas sociais. Além disso, o sistema tem sido administrado com bastante eficiência, demonstrando a viabilidade de modelos gerenciais de base empresarial para organizações prestadoras de serviços públicos.

Não obstante tais questões, a presente proposta significa uma modesta contribuição para a alternativa 3 acima. A cesta básica de fontes financeiras antevista pelo Ministro Tarso Genro poderá, além do que foi proposto, conter alíquotas de contribuições e impostos não transferíveis aos consumidores, como por exemplo, o imposto sobre grandes fortunas que há bastante tempo vem tramitando no Congresso Nacional. Além disso, pode-se incorporar deduções sobre o imposto de renda de pessoa jurídica e sobre heranças e transmissão de bens capazes de incentivar doações e gravames para as universidades públicas.

Enfim, encontra-se implícita, nesta proposta, a aplicação de princípios de justiça fiscal e social, especialmente o princípio de que não cabe ressarcimento individual para o exercício de direitos sociais e, sobretudo, a norma básica de ética política de que o Estado não pode nem deve financiar o lucro privado. Independentemente de filiação partidária e interesse econômico, toda a sociedade deve se unir para garantir a sobrevivência da principal instituição social que produz ciência, tecnologia, arte e cultura e que forma os quadros profissionais e intelectuais necessários para o desenvolvimento sustentado da nação brasileira.