

O FINANCIAMENTO DAS IES BRASILEIRAS EM 2005: RECURSOS PÚBLICOS, PRIVADOS E CUSTO DOS ALUNOS

Nelson Cardoso Amaral

Universidade Federal de Goiás

(nelsoncardosoamaral@gmail.com)

José Marcelino de Rezende Pinto

Universidade de São Paulo/Ribeirão Preto

(jmrpinto@ffclrp.usp.br)

Resumo: O estudo analisa o financiamento das IES brasileiras. São obtidas detalhadas informações sobre receitas, despesas. Apresenta-se uma metodologia que permite o cálculo do custo médio do aluno de graduação para cada categoria administrativa – federais, estaduais, municipais, particulares e comunitárias/confessionais/filantrópicas. As famílias pagam elevados valores com mensalidades, quando comparados aos valores aplicados pelos poderes públicos, e que o custo médio do aluno de graduação não é muito diferente no público e no privado, quando se consideram os gastos com pesquisa. Portanto, cai um mito: as IES privadas são mais eficientes que as públicas na formação de um aluno de graduação.

Palavras-chave: financiamento da educação; educação superior; custo do aluno

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 205, afirma que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”. Conclui-se que o seu financiamento pode se efetivar pelos recursos constantes do fundo público, que é estatal, pagamento de mensalidades, que são recursos das famílias, e da interação das instituições educacionais com empresas, indústrias, associações etc. Particularmente no que se refere ao direito à educação superior (ES), a CF adota um princípio mais restritivo que o da progressiva universalização aplicado à educação básica, ao estabelecer que (art. 208) o dever do Estado será efetivado mediante “acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Dado o grau de subjetividade sobre o que seja a “capacidade de cada um”, entende-se facilmente o caráter elitista de nossa ES, que apresenta uma das menores taxas de acesso do mundo, considerando países de economia equivalente.

Em 1988 a Unesco, em sua Conferência Mundial sobre o Ensino Superior realizada em Paris, concluiu que “o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados” (UNESCO & CRUB, 1999, p. 29), o que reforçou o já delineado na CF. Nesse aspecto, cabe dizer, que as políticas de ES adotadas no Brasil há longa data, em particular a partir do golpe de 1964, adotaram como principal diretriz a expansão pela via da privatização como tão bem

mostrou Martins (1988). Assim é que se 1960 as matrículas privadas no ensino de graduação representavam 44% do total (PINTO, 2004), em 2008 sua participação correspondia a 75% do total (BRASIL.INEP, 2010).

Na América Latina, após a crise do estado de Bem-Estar Social europeu dos anos de 1970, os governantes eleitos iniciaram a implantação de políticas presentes em orientações de organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Na economia privatizaram-se empresas estatais, congelaram-se salários, protegeu-se o sistema financeiro e abriram-se os mercados nacionais para produtos estrangeiros. Na ES, como consequência dessa linha de pensamento o que se viu foi uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento acadêmico que segue padrões de empresas privadas, e da procura por fontes alternativas de financiamento, em especial a partir da proliferação das fundações. Na verdade o que os estudos na área mostram é que boa parte desses recursos adicionais foi apropriada por grupos específicos no interior das IES públicas, sem falar que, no geral, sua fonte, é o próprio fundo público, uma vez que os poderes públicos são, em geral, o principal contratante dos “serviços prestados” por essas instituições (ver a respeito: www.adusp.org.br “Dossiê fundações”).

O BM pronunciou-se sobre pontos importantes nessa discussão: criticou o que chamou de elevada destinação de recursos financeiros oriundos da arrecadação de impostos para a ES, defendendo a cobrança de mensalidade nas IES públicas, bem como a aplicação de recursos públicos nas IES privadas, por serem essas instituições, na visão de seus economistas, mais eficientes. Essas “orientações” fizeram com que em muitos países – incluindo-se o Brasil – ocorressem mudanças no financiamento e gestão da ES seguindo diretrizes muito semelhantes.

Sobre as políticas educacionais a serem implantadas e o apoio dos organismos multilaterais, como o BM, os representantes deste organismo assim se pronunciaram: “Os países que tenham iniciado reformas **apropriadas das políticas** e cujas estratégias nacionais para fomentar a educação superior (...) seguem tendo o **apoio prioritário** do Banco Mundial.” (EXPERTON, 1996, p. 41, *grifos nossos*). Pode-se inferir que as reformas apropriadas das políticas seriam aquelas constantes dos estudos do BM. Não obstante o impacto e a capacidade de influenciar as políticas locais do BM, inclusive sem emprestar muito dinheiro, uma análise cuidadosa mostra que a lógica mercantil na ES vigora no Brasil desde o final dos anos 1960, antecipando, inclusive, tendências mundiais.

A ES brasileira sofreu muitas mudanças nesse período e podemos considerar que até o ano de 2005 – penúltimo ano do primeiro mandato do governo LULA – as políticas governamentais, em geral, acabaram seguindo os caminhos presentes nessas “orientações”: diversificação das instituições, expansão do setor privado, redução dos recursos públicos que se dirigiram às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), ampliação do crédito educativo, incentivo a que as IES públicas se dirigessem ao mercado em busca de recursos financeiros por meio da

criação de fundações de apoio, implantação da Gratificação de Estímulo à Docência nas IFES e criação do Programa Universidade para Todos.

Contudo, cabe destacar que, a partir de 2006, último ano do primeiro mandado do presidente Lula, foram implementadas algumas ações governamentais que, contrariam, em parte, alguns desses caminhos. Assim, contata-se que houve uma expansão significativa nas matrículas do setor público, com elevação dos recursos financeiros para contratação de pessoal, outros custeios e investimentos, além da eliminação da GED.

Neste estudo apresentaremos um panorama do financiamento da educação das IES brasileiras tomando como referência o ano de 2005, considerando, sobretudo, os recursos públicos e privados utilizados no pagamento das despesas das instituições e os custos dos alunos que estudam nas diferentes esferas administrativas. Deve-se observar que na esfera federal estão incluídas todas as instituições que oferecem cursos superiores, como as IFES e instituições que oferecem os cursos tecnológicos. Tomou-se por base o ano de 2005, em função da disponibilidade dos dados e por ele representar o último ano de um ciclo de continuidade entre as políticas para a ES dos governos Lula e FHC. Há que se efetivar, no futuro, um estudo semelhante que possa comparar os resultados de 2005 e os de 2010, último ano do governo LULA, para que possamos identificar as mudanças observadas nas políticas a partir de 2006.

Iremos, em primeiro lugar analisar a natureza das receitas e das despesas dessas IES em 2005 e em seguida examinaremos os valores financeiros que foram aplicados nas IES brasileiras como percentuais do PIB. Com o objetivo de calcular o custo médio dos alunos de graduação apresentaremos uma modelagem que considerará diversos parâmetros. Finalizando o estudo apresentamos o cálculo do custo médio dos alunos de graduação e as considerações finais.

2. O perfil das receitas e das despesas

As IES privadas dependem quase que exclusivamente das mensalidades dos cursos de graduação para o seu financiamento, sendo raras as instituições privadas com dependência orçamentária menor que 90% (NEGRI, 1997; SCHWARTZMAN, 1998). A situação financeira dessas IES se agrava pelo elevado índice de inadimplência – da ordem de 30% - (LOBO & ASSOCIADOS, 2002) e pela aparente exaustão já existente na sociedade no que se relaciona à capacidade das famílias de efetivarem o pagamento das mensalidades de seus jovens (AMARAL, 2008, p. 655). Basta dizer que das cerca de 3.000.000 de vagas oferecidas em cursos de graduação pelas IES, em 2008, apenas a metade foi preenchida (BRASIL.INEP, 2010). Não é necessário dizer que a quase totalidade das vagas não preenchidas, 80%, encontra-se nas IES privadas.

As atividades das IES públicas são realizadas basicamente com recursos financeiros provenientes da arrecadação de impostos. O embate sobre o destino dos impostos, no Brasil, além das ações desencadeadas após a crise do Estado de Bem-Estar Social no mundo, sofreu a influência do chamado *Consenso de Washington*. Essas ações objetivaram: implantar uma disciplina fiscal pautada pela “redução dos gastos públicos”; concretizar uma liberalização financeira que ocorreria por meio de “reformulação das normas que restringem o ingresso

de capital estrangeiro”; desregulamentar os mercados, o que se daria pela “eliminação dos instrumentos de intervenção do estado, como controle de juros, incentivos etc.”; e promover uma completa “privatização das empresas e dos serviços públicos.” (BATISTA, 1999, p. 11).

A LDB ao tratar da organização da educação estabeleceu responsabilidades à União, aos Estados, ao Distrito Federal (DF) e aos Municípios, no que se refere às ações educacionais a serem implementadas nos diversos níveis de ensino. Com relação ao ensino superior fica bem claro que os Estados, o DF e os Municípios podem oferecê-lo, desde que cumpram também as suas responsabilidades relativas aos outros níveis de ensino e, no caso dos Municípios deve-se utilizar recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela CF. De qualquer modo, fica claro que para o legislador constituinte a ES não seria tarefa prioritária dos estados e municípios. Mesmo porque, os aportes da União para o financiamento da educação básica são tão irrisórios (não chegam a 10% do total, no caso Fundeb), tendo em vista as suas obrigações com a ES e os limites da arrecadação de impostos. Os recursos originários dos impostos atualmente disponíveis para os estados e municípios aplicarem no financiamento da educação básica são claramente insuficientes para o atendimento com qualidade da matrícula atual, sem falar das crianças e jovens não atendidos. Haveria a necessidade de elevar o volume de recursos que se dirigisse para a educação, nas três esferas de governo (PINTO, 2007).

Assim, a participação dos governos estaduais e municipais nos orçamentos das IES é extremamente variada, indo desde o sistema paulista que especifica claramente os recursos que devem se destinar à USP, UNICAMP e UNESP – 9,57% da arrecadação do ICMS estadual – até situações nas quais o repasse dos cofres públicos não permite que a instituição cumpra os seus compromissos, levando-as a cobrar mensalidades de seus alunos, como no caso da maioria das IES municipais e de diversos estados, que se utilizam de fundações privadas, para esse fim. Considerando o princípio constitucional (art. 206) da “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” cabe perguntar até que ponto estas instituições podem ser consideradas públicas, uma vez que em 2008, as estaduais, com 38%, e as municipais, com 11%, respondiam por 49% da matrícula pública em cursos presenciais de graduação (BRASIL. INEP, 2010).

Os dados financeiros das IES brasileiras apurados pelo INEP (BRASIL.INEP, 2010b) estão sistematizados na Tabela 1. Cabe comentar que esses dados são fornecidos pelas próprias instituições e, portanto, não há a garantia de que eles correspondam aos valores reais. De qualquer forma, na falta de outras fontes, eles nos fornecem uma primeira aproximação de um universo ainda pouco conhecido. Feitas estas considerações, os dados da Tabela 1 revelam que: a) os recursos que financiam as atividades das IES federais são, em sua maior parte, originários da União, 86,3%, sendo que 10,61% possuem como fonte convênios e contratos assinados com diferentes organismos; b) as IES estaduais recebem recursos dos estados (86,7%), da União (1,70%), de mensalidades (1,34%) e de convênios e contratos (6,33%); c) as IES municipais recebem recursos de União (0,31%), dos estados (0,22%) e dos municípios (0,66%), sendo que os recursos oriundos de mensalidades atingem o elevado percentual de 88,94%, sendo que

o Financiamento Estudantil (FIES) representa 1,14% dos recursos dessas IES e os contratos e convênios, 4,26%; d) as IES particulares (privadas no sentido estrito) são financiadas quase que exclusivamente pelos recursos oriundos das mensalidades (88,87%), do FIES (3,97%), e dos contratos/convênios/mantenedores, (3,49%); e) as IES classificadas pelo INEP no censo possuem, assim como as particulares e municipais, a maior parte de seus recursos com origem na cobrança de mensalidades (85,7%), do FIES (2,65%), bolsas (3,00%) e contratos e convênios (4,12%).

Tabela 1. Fonte de receitas das IES por origem dos recursos e natureza das instituições

Fonte do Recurso	Fed. %	Est. %	Mun. %	Part. %	Com/Conf/ Filan %
União	86,30	1,70	0,31	0,01	0,05
Estados	0,00	86,70	0,22	0,06	0,09
Municípios	0,50	0,00	0,66	0,01	0,09
Estudantes (mensalidades e outros)	0,35	1,34	88,94	88,87	85,88
FIES	0,02	0,00	1,14	3,97	2,65
Bolsas	0,07	0,00	0,92	0,72	3,00
Contratos/Convênios/Mantenedora	10,61	6,33	4,26	3,49	4,12
Outras Receitas	2,14	3,93	3,55	2,87	4,12
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Censo da ES de 2005 e cálculos deste estudo.

Os dados apresentados na Tabela 1 reforçam ainda mais a preocupação sobre a pertinência de se considerar como públicas as IES municipais, uma vez que o percentual de sua receita advindo das mensalidades é superior inclusive àquele apresentado pelas IES privadas. Com relação ao FIES observa-se que, aparentemente, seu peso é pequeno em relação à receita total das IES privadas. A questão a discutir é se o mais de R\$ 1 bilhão destinado ao programa não seria mais útil se destinado à ampliação das vagas no sistema público.

Impressiona também na Tabela 1, o fato de mais de 10% das receitas das IES federais advirem de “contratos/convênios/mantenedoras”. Estariam aqui já os efeitos da ida das IES federais ao “mercado”, no sentido amplo, tanto privado quanto público, à procura de recursos financeiros para complementar os seus orçamentos (CLARK, 2006, p.12). É preciso considerar ainda que um grande volume de recursos não contabilizados na Tabela 1 é intermediado entre as IES e as fundações privadas de “apoio”, e que não são possíveis de serem estimados pela falta de mecanismos administrativos que acompanhem a execução dos orçamentos dessas fundações.

As despesas declaradas pelas IES, e apuradas pelo Censo são apresentadas na Tabela 2. Elas revelam que: a) as IES federais gastam cerca de 74% dos seus recursos com o pagamento de pessoal, sendo que as despesas de outros custos atingem 19% e as de capital, 8%; as IES estaduais aplicam cerca de 70% dos seus recursos no pagamento de pessoal, 26% no pagamento

de outros custeios e 4% nas despesas de capital; c) as IES municipais gastam cerca de 59% de seus recursos com o pagamento de pessoal, 32% com o pagamento de outros custeios e 8% para capital; d) as IES particulares destinam cerca de 58% para o pagamento de pessoal, 20% para outros custeios e 12% para capital; e) as IES gastam cerca de 57% dos recursos com o pagamento de pessoal, 33% com outros custeios e 10% com capital.

Tabela 2. Despesas das IES classificadas por natureza econômica e tipo de instituição

Despesas Realizadas	Fed. %	Est. %	Mun. %	Part. %	Com/Conf/ Filan %
Pessoal	74	70	59	58	57
Ativos e outras despesas	48	67	59	56	55
Aposentados e pensionistas	24	3	0,1	0,1	0,1
Benefícios	2,2	0,6	0,6	1,7	1,7
Outros Custeios	19	26	32	30	33
Capital	8	4	8	12	10
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Censo da ES de 2005 e cálculos deste estudo.

Nota-se que o percentual aplicado em pessoal ativo e outras despesas de pessoal varia de 48% nas federais para 67% nas estaduais, sendo que as federais possuem como item de suas despesas o pagamento de inativos e pensionistas em elevado percentual de 24%. Ao se contabilizar essas despesas no custo da instituição como faz o Censo, comete-se, obviamente um erro metodológico, pois os aposentados não contribuem mais para a manutenção e o desenvolvimento do ensino daquela instituição. São despesas previdenciárias que deveriam ser contabilizadas na despesa federal com essa subfunção, e não como despesa das IES federais. Até porque, já estão contabilizados os gastos com encargo, aí incluídos os previdenciários, (parte patronal e dos servidores); acrescer as despesas com aposentados implica, então, em dupla contagem. Nas estaduais esse percentual é de 3% e nas outras instituições o percentual é baixo, 0,1%.

Cabe certa cautela com relação ao percentual dos recursos totais que se destinam aos gastos com pessoal. Em particular, nos parece que os dados do Censo, informados pelas instituições, estão subestimados, no que se refere às IES municipais e privadas, pois estas se dedicam essencialmente ao ensino de graduação e, portanto, o pagamento de salários é um componente importante na sua matriz de gastos. Dados das estaduais paulistas, que se caracterizam por forte presença da pesquisa e pós-graduação, apontam comprometimento de pessoal na faixa de 85%, incluindo os aposentados.

Nesse mesmo sentido as despesas de “Outros custeios” acima de 30% destas mesmas instituições parecem indicar algum artifício contábil, pois são claramente incongruentes

com a estrutura dessas IES. A mesma observação, com menor peso, vale para as outras IES estaduais.

Verifica-se, também, que o percentual das despesas totais que é aplicado em despesas de capital é menor nas federais, estaduais e municipais que nas IES privadas. Essa diferença pode indicar eventuais despesas de expansão que marcaram essas instituições, mas podem também indicar artifício contábil (mascarar lucros, por exemplo), o mesmo valendo para as IES. O percentual de 8% de despesas de investimento para as federais também surpreende, pois nesse momento ainda não havia chegado os recursos para a expansão das universidades federais. A explicação para uma parcela desses recursos se relaciona à execução de convênios e contratos.

3. Os valores aplicados nas IES como percentual do PIB

As despesas realizadas pelas IES brasileiras no ano de 2005 atingiram o montante de R\$ 58,868 bilhões, a preços de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA. Esse montante representa um volume de recursos financeiros equivalente a 2,24% do PIB de 2005, que foi de R\$ 2,635 trilhões, também corrigido pelo IPCA.

Como indicam os dados apresentados na Tabela 3, os recursos aplicados pelas IES das esferas federal, estaduais e municipais totalizaram R\$ 28,987 bilhões, o que representou 1,10% do PIB em 2005 e as IES privadas aplicaram um total de R\$ 29,881 bilhões, o que representou 1,14% do PIB.

Tabela. - Despesas realizadas pelas IES brasileiras como percentuais do PIB

(Valores em R\$ bilhões, corrigidos pelo IPCA)

Categoria Administrativa	Despesas	% PIB
Federal	18,325	0,70
Estadual	9,219	0,35
Municipal	1,443	0,05
Total	28,987	1,10
Particulares	14,647	0,56
Comun/Confes/Filant	15,234	0,58
Total	29,881	1,14
Total Geral	58,868	2,24

Fonte: Elaboração deste estudo

Considerando os dados sobre a origem dos recursos indicados na Tabela 1, pode-se dizer que o fundo público responde por 45% dos gastos com o financiamento da ES, respondendo as famílias por cerca de 55%, ou 1,20% do PIB. Como os recursos totais significam 2,24% do PIB conclui-se que os recursos públicos aportam apenas 1,04% do PIB, valor inferior ao despendido pelas famílias que pagam mensalidades nas privadas e nas municipais.

4. Uma metodologia para o cálculo do custo médio do aluno de graduação

Um dos temas que inevitavelmente aparece no debate sobre as IES é o quanto se gasta para formar um estudante de graduação, o que é comumente chamado de *custo do aluno*. Muita confusão, entretanto, se faz presente nessa discussão quando simplesmente se divide o gasto total da instituição pelo número de estudantes de graduação. Para realizarmos comparações consistentes entre as IES é preciso, entretanto, efetivar modelagens que permitam apurar o custo médio do aluno de graduação. Não há sentido na comparação entre o custo de um estudante de uma IES que desenvolve plenamente as atividades de ensino de graduação e pós-graduação, pesquisa, interação forte com a sociedade, mantém museus, orquestras, hospitais etc., com o custo do estudante de uma IES que só oferece cursos de graduação e desenvolve poucas atividades de pesquisa e de interação com a sociedade.

As comparações internacionais que precisam ser feitas quando se discute esse assunto são sempre complicadas. Por exemplo, o custo por estudante depende fundamentalmente de como o país define a sua política de ingresso. A Itália possui um sistema relativamente aberto com mensalidades praticamente iguais a zero (SHEEHAN, 1996); na Espanha, ao contrário, as mensalidades são significativas e constituem um instrumento que permite controlar o número de ingressantes. A França possui um sistema de admissão misto. Na Irlanda e na Romênia existem políticas de admissão muito fechadas. No Brasil o vestibular caracteriza um sistema fechado, o que limita, ao número total de vagas e, assim, o número de estudantes que ingressam nas IES. A Argentina abriu o ingresso nos anos de 1983 a 1985 (SHEEHAN, 1996), de tal forma que o número de estudantes que ingressou nas universidades argentinas triplicou em dois anos. A consequência imediata desse fato é uma brutal redução no custo por estudante, em virtude do aumento no número de estudantes matriculados.

No Brasil, a formulação de uma modelagem para o cálculo do custo médio do aluno de graduação tem que considerar, obrigatoriamente, a heterogeneidade existente entre as IES. Essa heterogeneidade se reflete, principalmente, nas atividades de pesquisa e extensão das instituições, e dependem fundamentalmente do número de mestres e doutores em cada uma delas. Existem, no Brasil, instituições que, no estágio em que se encontram dedicam-se mais à pesquisa e à extensão; outras que se dedicam mais ao ensino e muitas que se dedicam exclusivamente ao ensino de graduação. Existem IES com corpo docente altamente titulado e outras que se encontram em um estágio anterior, ainda promovendo a qualificação de seus professores.

O cálculo do custo médio do aluno de graduação das IES no Brasil há que considerar que ele varia de instituição para instituição, dependendo do que representam as atividades de pesquisa e extensão nessas IES.

Utilizaremos neste estudo uma modelagem para o cálculo do custo médio do aluno de graduação que será aplicado, separadamente para cada uma das categorias administrativas, conforme está organizado no Censo: federais, estaduais, municipais, particulares, comunitárias/confessionais/filantrópicas (com/conf/fil) e considerará as seguintes premissas básicas para o

cálculo do percentual de suas despesas que se dirigem às atividades de pesquisa e de extensão:

- 1) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e a quantidade de professores que trabalham em tempo integral nas instituições.

Consideraremos nesta modelagem que os percentuais apurados nos itens 2, 3 e 4, a seguir, serão multiplicados por um fator que os relativize em relação ao percentual de professores em tempo integral (Fator Tempo Integral – FTI). O FTI será igual à fração de professores em tempo integral em relação ao total de professores das instituições. Então se, por exemplo, 72% dos professores estão em tempo integral o FTI associado será de 0,72.

- 2) Existe uma relação direta entre o percentual das despesas que se destinam à pesquisa ou à extensão e o número de Ms ou Dr.

A categoria administrativa que tiver 100% de seus professores com titulação de MS ou Dr dedicará 50% de suas despesas para pesquisa ou extensão e aplicará 0% em pesquisa ou extensão se tiver nenhum de seus professores com essas titulações, relativizados pelo fator FTI. Valores entre 0% e 100% de professores Ms ou Dr significarão, proporcionalmente, gastos com pesquisa ou extensão entre 0% e 50%, relativizados pelo FTI.

- 3) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e o percentual de alunos de pós-graduação *stricto-sensu* em relação ao total de alunos das instituições – graduação presencial adicionados aos de pós-graduação *stricto-sensu*.

A modelagem deste estudo considera que o percentual de alunos de pós-graduação *stricto-sensu* e o total de alunos será o percentual dedicado às atividades de pesquisa ou extensão, relativizados pelo FTI, que deve ser adicionado ao percentual do item anterior.

- 4) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e a avaliação Capes de seus programas de pós-graduação *stricto-sensu*.

Esta modelagem considera que se a média do conceito Capes dos programas de pós-graduação for igual a 7, 10% dos recursos das instituições se dirigem à pesquisa ou à extensão, relativizados pelo FTI; se a média for menor ou igual a 3, 3% dos recursos se dirigem à pesquisa ou à extensão, relativizados pelo FTI. Valores médios dos conceitos capes entre 3 e 7 significarão, proporcionalmente, gastos com pesquisa ou extensão entre 3% e 10%, relativizados pelo FTI. O percentual apurado neste item deve ser adicionado aos percentuais dos itens 1 e 2.

Nesta modelagem o maior valor para os gastos com pesquisa ou extensão ficaria com aquele conjunto de instituições – federal, estadual etc.– que satisfizesse, simultaneamente, as seguintes condições: 1) possuísse o maior percentual de professores em tempo integral; 2) todos os docentes fossem mestres ou doutores 3) possuísse o maior número relativo de alunos de mestrado e doutorado dentre os alunos das instituições; e 4) possuísse o maior valor para a média dos conceitos Capes.

As IES brasileiras possuem uma série de despesas que não se dirigem diretamente ao ensino, à pesquisa ou à extensão. Algumas são importantes no contexto nacional, pois atacam

problemas paralelos às atividades das IES e são, as vezes são salários indiretos. Algumas dessas despesas são: contribuição para a formação do patrimônio do servidor público; o pagamento de inativos e pensionistas; pagamento de benefícios; manutenção e operacionalização do Sistema Único de Saúde por meio dos hospitais universitários; assistência pré-escolar a filhos dos servidores públicos, o chamado vale-creche; o pagamento da residência médica; manutenção do restaurante universitário; cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado, os chamados precatórios; assistência médica e odontológica a servidores; pró-labore de pessoa física (acionistas); publicidade institucional; distribuição de lucros a acionistas; exercícios anteriores etc. Portanto, para o modelo do cálculo do custo médio do aluno de graduação, além dos percentuais estabelecidos anteriormente para pesquisa ou extensão, que devem ser ainda retirados das despesas das instituições as despesas com o pagamento de inativos e pensionistas e pagamento de exercícios anteriores, por não constituírem gastos que se dirigem aos cursos de graduação das instituições.

Na modelagem será calculado o custo médio do aluno de graduação, independentemente dele ser estudante da graduação e da pós-graduação. É preciso lembrar que as IES brasileiras oferecem curso de pós-graduação *lato-sensu*, cursos de extensão, residência médica, ensino médio não técnico, ensino técnico, ensino fundamental, ensino a distância, e que não serão aqui considerados pela inexistência de dados sistematizados para as IES brasileiras.

5. O custo médio do aluno das IES no ano de 2005: aplicação da modelagem

A aplicação da modelagem estabelecida neste estudo para o cálculo do custo médio do aluno de graduação nas IES, classificadas por organização administrativa, nos conduz à obtenção de duas informações: o valor líquido de recursos financeiros aplicado nos cursos de graduação das instituições, estabelecido pelo modelo, e o número de estudantes, como estabelecido na modelagem.

5.1 O valor líquido de recursos financeiros aplicados nos cursos de graduação

Conforme foi estabelecido na modelagem, o valor líquido de recursos financeiros aplicado nos cursos de graduação é obtido subtraindo-se das despesas totais um percentual que se dirige às atividades de pesquisa ou extensão, além das seguintes despesas: pagamento de inativos e pensionistas e pagamento de exercícios anteriores.

O percentual que se dirige às atividades de pesquisa ou extensão é calculado utilizando-se de parâmetros que se relacionam ao percentual de professores em tempo integral, ao quantitativo de mestres e doutores em relação ao total de professores, quantitativo de estudantes de pós-graduação *stricto-sensu* em relação ao total de estudantes das instituições e conceito médio Capes dos programas de pós-graduação.

O fator relacionado ao percentual de professores em tempo integral (FTI) a ser utilizado na modelagem está calculado na Tabela 4, utilizando-se os dados do Censo de 2005.

Tabela 4. O Fator de Tempo Integral (FTI)

Categoria Administrativa	Nº. de funções docentes	Nº. de funções em tempo integral	%	Fator de Tempo Integral (FTI)
Federal	56.565	47.649	84	0,84
Estadual	39.780	28.566	72	0,72
Municipal	7.774	1.463	19	0,19
Particular	113.170	14.971	13	0,13
Com/Conf/Fil	88.671	17.831	20	0,20

Fonte: Inep - Censo da ES de 2005 e cálculos deste estudo

A Tabela 5 apresenta os dados relativos aos professores das instituições e os percentuais que devem se dirigir à pesquisa e à extensão, utilizando-se o FTI.

Tabela 5. Peso das atividades de pesquisa e extensão considerando a titulação dos docentes e o FTI

Categoria Administrativa	Nº. de funções docentes	Nº. de Ms ou Dr	% Ms ou Dr	FTI	% PES EXT Ms + Dr*
Federal	56.565	40.423	71,5	0,84	30,0
Estadual	39.780	26.722	67,2	0,72	24,2
Municipal	7.774	4.177	53,7	0,19	5,1
Particular	113.170	54.565	48,2	0,13	3,1
Com/Conf/Fil	88.671	51.002	57,5	0,20	5,8

Fonte: Inep - Censo da ES de 2005 e cálculos deste estudo. * Ver item 2 da metodologia.

Portanto, considerando-se o item 2 da modelagem, destinam-se à pesquisa ou à extensão 30,0% das despesas das instituições federais; 24,2% das despesas das IES estaduais, 5,1% das despesas municipais, 3,1% das despesas das particulares e 5,8% das despesas das comunitárias/confessionais/filantrópicas.

A Tabela 6 mostra os dados relativos aos estudantes das IES e os percentuais que devem se dirigir à pesquisa ou à extensão.

Tabela 6. Peso das atividades de pesquisa e extensão considerando a presença de estudantes de PG

Categoria Administrativa	Est. de grad. e PG	Est. de PG	% Est. PG	FTI	% PES EXT Est. PG*
Federal	641.035	61.448	9,6	0,84	8,1
Estadual	516.102	38.753	7,5	0,72	5,4
Municipal	135.966	713	0,5	0,19	0,1

Particular	1.759.473	6.289	0,4	0,13	0,1
Com/Conf/Fil	1.524.589	16.806	1,1	0,20	0,2

Fonte: Inep - Censo da ES de 2005, Geocapes (www.capes.gov.br) e cálculos deste estudo. * Ver item 3 da metodologia.

As federais destinam, considerando-se o item 3 da modelagem, 8,1% de seus recursos para a pesquisa ou extensão em função do quantitativo de seus estudantes de pós-graduação *stricto-sensu*; as IES estaduais, 5,4%; as municipais, 0,1%; as particulares, 0,1% e as comunitárias/confessionais/filartrópicas, 0,2%. Esses percentuais devem ser adicionados àqueles da tabela anterior.

A Tabela 7 mostra os percentuais que devem ser considerados como destinados à pesquisa ou à extensão, em função dos conceitos médios Capes dos programas de pós-graduação.

Tabela 7. Peso das atividades de pesquisa e extensão considerando a conceituação feita pela Capes				
Categoria Administrativa	Conceitos médio Capes	% Capes entre 3% e 10%	FTI	% PES EXT Capes*
Federal	4,14	5,0	0,84	4,2
Estadual	4,45	5,5	0,72	4,0
Municipal	3,20	3,4	0,19	0,6
Particular	3,51	3,9	0,13	0,5
Com/Conf/Fil	3,85	4,5	0,20	0,9

Fonte: Avaliação Trienal 2007 da Capes (www.capes.gov.br). *Ver item 4 da metodologia.

Finalmente, a Tabela 8 leva em conta o efeito conjunto de todos esses fatores de forma a chegar ao índice destinado pelas IES às atividades de pesquisa e extensão.

Tabela 8. Participação total nas despesas das atividades de pesquisa e extensão				
Categoria Administrativa	% PES EXT Ms + Dr	% PES EXT Est. Pós.	% PES EXT Capes	% PES EXT TOTAL
Federal	30,0	8,1	4,2	42,3
Estadual	24,2	5,4	4,0	33,6
Municipal	5,1	0,1	0,6	5,8
Particular	3,1	0,1	0,5	3,7
Com/Conf/Fil	5,8	0,2	0,9	6,9

Fonte: Cálculos deste estudo

Os valores líquidos de recursos financeiros a serem utilizados no cálculo do custo médio dos alunos de graduação serão, conforme a modelagem estabelecida neste estudo, os constantes da Tabela 10.

Tabela 10. Despesas efetivas com ensino de graduação					
(Valores em R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA)					
Despesa/Pagamento	Fed.	Est.	Mun.	Part.	Com/Conf/Fil
TOTAL (A)	18.324	8.604	1.384	14.649	15.234
Inativos (B)	4.317	264	1,6	17	8,0
Exercícios anteriores (C)	417	390	14	157	93
Líquido F=(A-B-C)	13.590	7.950	1.368	14.475	15.133
Despesas com PES ou EXT (% de F, tabela 8 (G))	5.749	2.671	79	536	1.044
Valor a ser utilizado para o cálculo do custo médio do aluno de graduação (F-G)	7.841	5.279	1.289	13.939	14.089

Fonte: Cálculos deste estudo

O custo médio do aluno de graduação será, pela modelagem, aquelas da Tabela 11.

Tabela 11. Custo médio do aluno de graduação por natureza das IES			
(Valores corrigidos pelo IPCA)			
	Recursos financeiros destinados ao ensino de graduação (R\$ milhões)	Total de alunos de graduação presenciais e de pós-graduação <i>stricto-sensu</i>	Custo médio do aluno de graduação (R\$)
Federal	7.841	641.035	12.231,78
Estadual	5.279	516.102	10.228,60
Municipal	1.289	135.966	9.480,31
Particular	13.939	1.759.512	7.922,08
Com/Conf/Fil	14.089	1.524.589	9.241,18

Fonte: Censo da ES de 2005 e cálculos deste estudo

As estimativas para o custo do aluno de graduação das IES apresentadas na Tabela 11 indicam que não há grandes diferenças entre as IES quando consideramos as ponderações feitas segundo a modelagem aqui proposta. Os custos médios mais elevados se encontram

nas instituições federais, R\$ 12.231,78. Esse resultado pode ser analisado pela maior homogeneidade existente nesse sistema, abrigando uma isonomia de carreira e salários, alto percentual de docentes trabalhando em regime de dedicação exclusiva, oferta de cursos nas diversas áreas do conhecimento e desenvolvimento de atividades tecnológicas, culturais e na área de saúde da população por meio dos hospitais universitários, que não estão presentes nas outras esferas administrativas, com exceção das universidades estaduais paulistas. Quando essa mesma metodologia é aplicada ao sistema paulista, constituído pela USP, UNESP e UNICAMP, encontramos R\$ 13.978,08 como o custo médio para os alunos de graduação, custo que se compara ao das instituições federais. Cabe comentar também que nestas instituições predomina a jornada integral para os alunos, o que não ocorre nas instituições privadas, nas quais predomina a matrícula noturna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação superior brasileira vive de alguns mitos. Um deles afirma que os pobres freqüentam, durante a educação básica, escolas públicas e, na educação superior, vão para as IES privadas; com os alunos das IES públicas ocorreria o contrário. Os dados de pesquisa mostram que isso não ocorre: na verdade, ambas as redes são elitizadas e, para um mesmo curso, as instituições públicas tendem a ser menos elitizadas que as privadas (PINTO, 2004).

As análises aqui apresentadas, no nosso entender, contribuem para derrubar um segundo mito: o que afirma que as IES privadas seriam mais eficientes na alocação dos recursos e, por isso, como afirmam os estudos de referencial neoliberal, seria mais adequado repassar recursos públicos para essas instituições que ampliar a rede pública de educação superior. Os dados aqui apresentados indicam que, se retirarmos as despesas com aposentados, assim como aquelas feitas com atividades de pesquisa e extensão, o custo médio de um aluno de graduação nas IES pública é praticamente equivalente àquele praticado pelas privadas. Nesse estudo não avançamos no sentido de fazer uma relação de custo/benefício, e aqui falamos em custo/benefício, não no sentido do retorno privado dos investimentos feitos em educação, mas considerando os benefícios sociais do investimento em educação. Ora, por qualquer indicador que consideremos (condições de oferta do ensino, inserção laboral; desempenho em testes padronizados), a qualidade do ensino de graduação oferecido pelas instituições públicas (particularmente as federais e boa parte das estaduais) é muito superior àquele oferecido pelas instituições privadas. E a população sabe disso, por isso procura as instituições públicas, que apresentam uma razão candidato/vaga, em geral acima de 10. Essa elevada razão candidatos/vaga não se deve necessariamente à gratuidade dessas instituições, embora esse também seja um motivo; haja vista que é nas instituições públicas que as famílias da elite buscam ver seus filhos matriculados.

Portanto, o caminho para a ampliação de um ensino de graduação de qualidade no país passa necessariamente pelo crescimento da rede pública, particularmente da rede federal.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, N. C. Autonomia e Financiamento das IFES: desafios e ações. *Avaliação, Rede de Avaliação Institucional*. RAIES, v.13, n.3, nov. 2008, pp. 647-680.
- BATISTA, P. N. (1999). *O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. In: LIMA SOBRINHO, B. et al. (1994). *Em defesa do interesse Nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BM. *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Banco Mundial. Primeira Edição em Espanhol. Washington-DC, 1995.
- BRASIL.INEP. Censo da Educação Superior - 2005. Obtido em: www.inep.gov.br. Acessado em 08 de setembro de 2010. Brasília-DF, 2010b.
- BRASIL.INEP. Censo da Educação Superior - 2008 (versão preliminar). Obtido em: www.inep.gov.br. Acessado em 10 de outubro de 2010. Brasília-DF, 2010.
- CHAUÍ, M. A Universidade Operacional. *Revista Avaliação*. Separata CIPEDES – Centro Interdisciplinar de Pesquisa para o Desenvolvimento da Educação Superior. Campinas-SP, Vol. 4. Nº 3 (13). – Set. 1999.
- CLARK, B. R. Sustentabilidade de Mudanças nas Universidades: continuidades em estudos de casos e conceitos. *Avaliação, Rede de Avaliação Institucional*. RAIES, v.11, n.1, mar. 2006, pp. 9-28.
- EXPERTON, W. Financiamiento de la Enseñanza Superior. Em: DELFINO, J. A. & GERTEL, H. R. (Edits.) *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior: Modelos de asignación del aporte publico*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires-AR, 1996.
- LOBO & ASSOCIADOS. *O controle e o combate à inadimplência*. Mimeografado. São Paulo, 2002.
- MARTINS, C.B. *Ensino pago: um retrato sem retoques*. São Paulo: Cortez Editora, 1988.
- NEGRI, B. Financiamento da Educação no Brasil. Em: *Textos para divulgação*. (Série Documental-1). Brasília: MEC/INEP, 1997.
- PINTO, J.M.R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n.100, p. 877-897, Especial – out. 2007.
- PINTO, J.M.R. O acesso à educação superior no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 727-756, Especial – out. 2004.
- SCHWARTZMAN, J. *Questões de financiamento nas universidades brasileiras*. 63. Reunião Plenária do CRUB, 22 a 24 de março de 1998. Fortaleza, 1998.
- SHEEHAN, J. Modelos para la asignación de los fondos publicos entre las Universidades. Em: *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior: Modelos de asignación del aporte publico*. DELFINO, J. A. & GERTEL, H. R. (Edits.). Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires,1996.
- UNESCO & CRUB. *Tendências da Educação Superior para o Século XXI*. Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior – Paris, 5 a 9 de outubro de 1998. Brasília-DF, 1999.