

---

# Financiamento e Gastos das Instituições Federais de Ensino Superior no Período 1995-1998

Paulo Roberto Corbucci

Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB); doutor em Sociologia pela UnB; técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) e professor da Universidade Católica de Brasília (UCB).

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 81-91, dez. 2001.

## Introdução

A questão do financiamento do ensino superior público vem sendo alvo de intensos debates, nos últimos anos, tanto no âmbito acadêmico como nas esferas de governo. Em linhas gerais, duas correntes, ou concepções, se embatem no que se refere às conclusões, e aos encaminhamentos propostos, acerca da estrutura atual de financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes).

Uma primeira corrente tem o entendimento de que os gastos da União com o Ensino Superior estariam subsidiando a camada mais privilegiada da sociedade, pois o grosso dos alunos matriculados nas Ifes seria oriundo desse estrato social. Além disso, argumenta-se que o gasto *per capita* dessas instituições, no Brasil, seria demasiadamente elevado.

Por sua vez, a corrente que se opõe a esse entendimento contra-argumenta com o fato de que o governo federal estaria comprimindo o orçamento das Ifes, reduzindo e desestimulando os quadros de pessoal qualificados, ou seja, promovendo o sucateamento dessas instituições.

As discussões e os debates acerca dessa temática, em âmbito nacional, foram intensificados com o envio ao Congresso Nacional, em 1996, de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que incluía a questão da autonomia universitária. A falta de consenso sobre a matéria também foi evidenciada no âmbito daquela Casa, na medida em que encerrou-se a legislatura em janeiro de 1999, sem que a referida PEC tivesse avançado para além da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, de tal forma que o seu destino foi o arquivamento.

Sabe-se, no entanto, que esse debate será recolocado na agenda política deste novo mandato de governo, não só pelo fato de o mesmo não ter produzido qualquer mudança concreta, como também em face das dificuldades precipitadas pela conjuntura econômica e pelo conseqüente ajuste fiscal.

Considerando-se que, além das naturais posições ideológicas que orientam ambas as correntes político-ideológicas anteriormente referidas, há carência tanto de dados específicos, como de análises que subsidiem e instrumentalizem os decisores políticos. Nesse sentido, propõe-se com o presente artigo contribuir para o debate acerca dessa temática, por intermédio da análise do gasto do Ministério da Educação (MEC) com as Ifes.<sup>1</sup>

### **Parâmetros de análise e dimensionamento da área**

Defende-se o entendimento de que a análise dos gastos com a educação superior não deve ter como parâmetro apenas uma das missões da universidade – o ensino –, na medida em que extensão e, sobretudo, pesquisa constituem campos de atuação, cujos benefícios para a sociedade são fundamentais, a despeito da complexidade que envolve qualquer tentativa de mensurá-los. Nesse sentido, um indicador do tipo *gasto per capita*, que não leve em consideração tanto a produção científica, quanto o envolvimento comunitário das instituições de ensino superior, deveria ser evitado como critério único, ou principal, de avaliação.

As Ifes foram responsáveis, em 1998, por cerca de 19,2% do total das matrículas, as instituições estaduais por 12,9%, as municipais por 5,7% e a iniciativa privada por 62,2%. No período 1995-1998, as duas primeiras apresentaram decréscimo contínuo em sua participação no cômputo geral da matrícula nesse nível do ensino, ao passo que as redes privada e municipal registraram comportamento inverso. Entretanto, isso não significou o estancamento da oferta de novas vagas, mas, tão somente, que sua

<sup>1</sup> Foram excluídos os cinco Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet), devido a sua natureza híbrida (ensinos médio e superior).

expansão não acompanhou o ritmo acelerado imposto principalmente pela rede privada. De fato, as Ifes teriam poucas chances de expandir sua oferta de vagas em ritmo semelhante ao das instituições privadas, tendo em vista seus distintos portes. Enquanto aquelas somavam naquele último ano apenas 57 instituições, a rede privada era composta de 764.

### **Uma visão geral do gasto do MEC com as Ifes**

O ensino superior respondeu pela maior parcela do dispêndio do MEC, ao longo do período 1995-1998, até porque é nessa esfera de atuação que se estabelece a competência da União, emanada da Constituição Federal. Além disso, dada a complexidade desse nível de ensino, seu custo *per capita* tende a ser substancialmente maior que o dos demais níveis.

No entanto, observou-se que os gastos do MEC com as Ifes, ao longo do período analisado, sofreram redução relativa a sua participação no orçamento executado pelo Ministério. Se, em 1995, correspondiam a 61% de seu dispêndio global, ao final do período essa participação havia decrescido para cerca de 57%. Entretanto, quando se excluem desse dispêndio as obrigações com inativos e pensionistas, o decréscimo se torna ainda maior (cinco pontos porcentuais). Por fim, se excluídos os gastos com a função saúde, destinados à operacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS),<sup>2</sup> a participação dos dispêndios com as Ifes decresce cerca de nove pontos porcentuais.

Cabe salientar que essa tendência da composição dos gastos do MEC condiz com a política adotada pelo atual governo federal, que confere prioridade ao ensino fundamental.

<sup>2</sup> Considerando-se sua peculiaridade, essas despesas são de difícil apropriação, uma vez que se referem não apenas às atividades de ensino, mas principalmente ao atendimento aos usuários do SUS.

As despesas com pessoal (salários diretos e sentenças judiciais), no âmbito das Ifes, também apresentaram tendência de queda em relação ao dispêndio global do MEC. Em 1995, os gastos com pessoal representavam 44% desse dispêndio, mas, ao final do quadriênio, haviam recuado cinco pontos percentuais. Entretanto, os vários mecanismos de contenção das despesas de pessoal, adotados pela União no período em estudo, não evitaram desembolsos extras representados pelo cumprimento de sentenças judiciais da área trabalhista. Em 1998, R\$ 500 milhões foram destinados a essa rubrica.

Os investimentos de capital registraram as maiores perdas, em termos absolutos e relativos. Essas despesas, que em 1995 foram da ordem de R\$ 191 milhões, recuaram para cerca de R\$ 50 milhões no último ano do quadriênio.

Por sua vez, as outras despesas correntes revelaram comportamento ascendente. Entre o início e o final do período, esses gastos foram majorados em 35,5%. Isso se explica pelo fato de que essas despesas, além de essenciais ao funcionamento das Ifes, estão sujeitas aos preços de mercado.

## Análise do gasto

### Gasto total

Como a própria denominação sugere, estão incluídos nessa categoria todos os gastos realizados pelas Ifes, com recursos financeiros oriundos do MEC, inclusive aqueles destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões, à manutenção de hospitais universitários e ao cumprimento de sentenças judiciais da área trabalhista.

Cabe ressaltar que nos valores apresentados, tanto para as universidades como para as demais Ifes, não estão incluídos os gastos destinados ao custeio de bolsas de estudo, concedidas no âmbito dos cursos de pós-graduação, cujos recursos financeiros são transferidos diretamente aos alunos beneficiários.

O conjunto das universidades federais (UF) mostrou-se bastante heterogêneo, no tocante à dimensão dos recursos financeiros executados. Isso pode ser constatado quando se compararam as instituições posicionadas nos extremos da Tabela 1, em que a última contabiliza gasto equivalente a apenas 1% do montante executado pela primeira.

Tabela 1 – Gastos totais do MEC com as Ifes – 1995-1998 – em R\$ (mil) correntes

(continua)

| Universidades        | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | Totais        | %Total |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|--------|
| UF Rio de Janeiro    | 533.200.180 | 525.774.067 | 534.737.148 | 537.024.008 | 2.130.735.403 | 9,52   |
| UF Minas Gerais      | 322.107.114 | 328.654.233 | 347.425.141 | 344.675.466 | 1.342.861.954 | 6,00   |
| UF Paraíba           | 280.442.947 | 291.932.684 | 286.631.299 | 302.672.601 | 1.161.679.531 | 5,19   |
| UF Fluminense        | 270.471.175 | 273.954.836 | 282.483.815 | 287.762.151 | 1.114.671.977 | 4,98   |
| UF Paraná            | 274.888.747 | 246.208.750 | 274.404.526 | 300.725.120 | 1.096.227.143 | 4,90   |
| UF Rio Grande do Sul | 258.029.092 | 256.731.004 | 253.282.800 | 275.127.678 | 1.043.170.574 | 4,66   |
| UF Rio G. do Norte   | 178.997.856 | 182.658.630 | 315.427.120 | 280.120.331 | 957.203.937   | 4,28   |
| Fund. Univ. Brasília | 192.881.230 | 208.802.759 | 232.358.084 | 274.408.021 | 908.450.094   | 4,06   |
| UF Santa Catarina    | 216.737.020 | 217.506.156 | 222.062.115 | 222.110.441 | 878.415.732   | 3,92   |
| UF Bahia             | 191.920.703 | 212.155.807 | 212.814.106 | 229.041.222 | 845.931.838   | 3,78   |

| <b>Universidades</b>    | <b>1995</b>          | <b>1996</b>          | <b>1997</b>          | <b>1998</b>          | <b>Totais</b>         | <b>%Total</b> |
|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|---------------|
| UF Ceará                | 172.254.452          | 191.831.880          | 213.478.639          | 221.512.070          | 799.077.041           | 3,57          |
| UF Pernambuco           | 200.563.457          | 188.933.895          | 194.272.082          | 201.801.081          | 785.570.515           | 3,51          |
| UF Santa Maria          | 235.231.665          | 165.393.397          | 183.503.476          | 178.377.310          | 762.505.848           | 3,41          |
| UF Paraíba              | 212.805.064          | 175.107.077          | 183.091.873          | 179.933.398          | 750.937.412           | 3,35          |
| UF São Paulo            | 170.988.698          | 191.833.346          | 175.878.694          | 168.625.135          | 707.325.873           | 3,16          |
| UF Goiás                | 120.544.004          | 132.858.129          | 141.436.477          | 149.193.083          | 544.031.693           | 2,43          |
| Fund. UF Uberlândia     | 131.252.748          | 133.579.955          | 130.489.131          | 137.487.481          | 532.809.315           | 2,38          |
| Fund. Univ. Maranhão    | 121.722.589          | 110.757.222          | 148.145.195          | 107.735.767          | 488.360.773           | 2,18          |
| Fund. UF Viçosa         | 144.377.572          | 119.275.034          | 100.730.840          | 104.758.729          | 469.142.175           | 2,10          |
| UF Espírito Santo       | 113.415.349          | 110.159.958          | 110.409.507          | 116.841.926          | 450.826.740           | 2,01          |
| Fund. UF Mato Grosso    | 103.445.143          | 113.251.882          | 113.273.295          | 109.905.549          | 439.875.869           | 1,96          |
| Fund. UF Mato G. Sul    | 92.752.978           | 99.798.020           | 120.298.001          | 107.230.384          | 420.079.383           | 1,88          |
| UF Alagoas              | 91.818.284           | 92.518.286           | 118.442.022          | 98.020.745           | 400.799.337           | 1,79          |
| Fund. Univ. Amazonas    | 87.417.279           | 92.341.256           | 87.490.650           | 90.122.125           | 357.371.310           | 1,60          |
| Fund. UF Piauí          | 74.637.843           | 88.015.748           | 74.398.365           | 97.745.090           | 334.797.046           | 1,50          |
| UF Juiz de Fora         | 75.874.201           | 81.507.390           | 86.988.577           | 90.005.639           | 334.375.807           | 1,49          |
| Fund. UF Pelotas        | 73.694.722           | 78.471.972           | 81.391.520           | 84.382.927           | 317.941.141           | 1,42          |
| UF Rural R. de Janeiro  | 66.000.126           | 69.467.781           | 74.429.171           | 75.041.828           | 284.938.906           | 1,27          |
| Fund. Univ. Rio Grande  | 64.469.164           | 68.216.754           | 65.146.802           | 69.986.729           | 267.819.449           | 1,20          |
| Univ. do Rio de Janeiro | 50.886.955           | 54.162.778           | 59.529.636           | 65.875.959           | 230.455.328           | 1,03          |
| Fund. UF Sergipe        | 50.979.980           | 57.444.190           | 56.133.450           | 59.278.836           | 223.836.456           | 1,00          |
| UF Rural Pernambuco     | 52.151.798           | 56.377.970           | 56.777.441           | 57.717.102           | 223.024.311           | 1,00          |
| Fund. UF São Carlos     | 55.201.386           | 52.622.247           | 52.912.176           | 56.242.610           | 216.978.419           | 0,97          |
| Fund. UF Acre           | 39.421.392           | 35.695.519           | 43.643.608           | 35.462.508           | 154.223.027           | 0,69          |
| Fund. UF Ouro Preto     | 32.246.352           | 36.117.540           | 38.609.192           | 37.533.127           | 144.506.211           | 0,65          |
| UF Lavras               | 27.313.994           | 26.291.733           | 27.668.134           | 30.133.486           | 111.407.347           | 0,50          |
| Fund. UF Rondônia       | 18.385.415           | 17.747.153           | 20.105.342           | 28.044.517           | 84.282.427            | 0,38          |
| UF Roraima              | 10.486.892           | 13.172.328           | 13.215.007           | 13.498.726           | 50.372.953            | 0,22          |
| Fund. UF Amapá          | 5.249.692            | 5.136.561            | 5.821.371            | 6.446.110            | 22.653.734            | 0,10          |
| <b>Totais</b>           | <b>5.415.265.258</b> | <b>5.402.465.927</b> | <b>5.739.335.828</b> | <b>5.832.607.016</b> | <b>22.389.674.029</b> |               |

Fonte: Siafi/Sidor.  
Elaboração própria.

A análise desses dados em sua forma agregada pode conduzir a conclusões precipitadas, no sentido de que as universidades federais teriam tido aumento de recursos ao longo do período em estudo. Inicialmente, caberia ressaltar que o crescimento de 7,7% do gasto total com as UF ficou bem abaixo da taxa de inflação correspondente ao quadriênio.

A principal causa desse aumento do gasto total refere-se ao maior desembolso realizado para efeito do pagamento de precatórios e de inativos e pensionistas. Em 1995, esses dois elementos de gasto somavam cerca de R\$ 1,4 bilhão, mas ao final do período em estudo haviam atingido R\$ 1,88 bilhão. Portanto, um incremento da ordem de R\$ 480 milhões, superior inclusive ao diferencial observado em relação ao gasto total, que foi de R\$ 417 milhões. Desse modo, as despesas regulares, que incidem mais diretamente no funcionamento das UF, declinaram cerca de 1,4%, entre o início e o final do período. Tal redução só não foi maior pelo fato de as despesas vinculadas à operacionalização do SUS (capital e outras despesas correntes) terem sido incluídas nos gastos denominados operacionais.<sup>3</sup>

Por sua vez, as Ifes isoladas registraram um incremento contínuo, e ainda mais significativo, no volume anual de gastos (38,6%, no período 1995-1998). Em boa medida, esse comportamento foi influenciado pelo crescimento das despesas realizadas no âmbito do Hospital das Clínicas de Porto Alegre, cujo aumento absoluto foi de cerca de R\$ 60 milhões. Além disso, as despesas com inativos/pensionistas e o pagamento de precatórios responderam, nesse ano, por um desembolso adicional de cerca de R\$ 38 milhões. Portanto, a soma desses gastos evidencia que, apesar de o conjunto das Ifes isoladas ter sido contemplado com substancial acréscimo de recursos, no período 1995-1998, esse adicional não foi destinado à manutenção de suas atividades regulares.

Assim, quando se eliminam os gastos com aposentados e pensionistas, sentenças judiciais trabalhistas, bem como aqueles realizados no âmbito de uma instituição *sui generis* como o Hospital das Clínicas de Porto Alegre, o que se conclui é que o comportamento dos gastos totais com as Ifes isoladas assume tendência semelhante àquela verificada entre as universidades.

Tabela 2 – Gastos totais do MEC com as Ifes isoladas – 1995-1998 – em R\$ (mil) correntes

| <b>Ifes isoladas</b>                  | <b>1995</b>        | <b>1996</b>        | <b>1997</b>        | <b>1998</b>        | <b>98/95 (%)</b> |
|---------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| Fac. Ciências Agrárias Pará           | 24.425.666         | 21.357.968         | 27.175.147         | 25.200.218         | 3,17             |
| Fac. Medicina Triângulo Mineiro       | 44.344.737         | 44.386.611         | 44.263.717         | 45.200.418         | 1,93             |
| Fac. Odontologia Diamantina           | 4.128.781          | 4.391.550          | 4.894.240          | 4.751.121          | 15,07            |
| Esc. Farmácia e Odontologia Alfenas   | 10.391.941         | 10.627.503         | 10.675.024         | 12.426.017         | 19,57            |
| Esc. Federal Engenharia Itajubá       | 18.117.197         | 19.660.236         | 19.332.790         | 18.603.202         | 2,68             |
| Esc. Sup. Agricultura Mossoró         | 14.976.412         | 15.789.042         | 19.243.152         | 40.186.140         | 168,33           |
| Fund. Fac. Ciências Médicas P. Alegre | 9.469.761          | 10.531.863         | 10.629.752         | 12.412.836         | 31,08            |
| Fund. Ens. Sup. São João del-Rei      | 11.656.275         | 12.245.106         | 12.558.753         | 14.131.233         | 21,23            |
| Hospital das Clínicas Porto Alegre    | 108.616.403        | 146.638.942        | 161.131.105        | 168.210.272        | 54,87            |
| <b>Totais</b>                         | <b>246.127.173</b> | <b>285.628.821</b> | <b>309.903.680</b> | <b>341.121.457</b> | <b>38,60</b>     |

Fonte: Siafi/Sidor.  
Elaboração própria.

<sup>3</sup> Esses dispêndios ampliaram-se de cerca de R\$ 215 milhões para cerca de R\$ 284 milhões, o que corresponde a um aumento de 32,3%.

## Gasto total com pessoal

Considerados os gastos com pessoal em sua forma global, observa-se uma tendência oscilante ao longo do período, tendo em vista os efeitos das despesas extraordinárias representadas pelo cumprimento de sentenças judiciais trabalhistas, devido a sua incidência irregular e não universal entre as Ifes.

A variação percentual das despesas com pessoal nas universidades (7,5%) foi semelhante à do gasto total (7,7%). Entretanto, isso não significa que esse crescimento estaria sendo revertido em favor do pessoal ativo. O que de fato motivou esse crescimento foi a contínua ampliação do contingente de aposentados e o circunstancial aumento das despesas referentes ao pagamento de sentenças judiciais.

Comportamento semelhante pode ser observado em relação às instituições isoladas, para as quais o crescimento relativo das despesas com pessoal (42,5%) foi ligeiramente superior ao verificado na categoria gasto total (38,6%). No entanto, se excluído dessa categoria institucional o Hospital das Clínicas de Porto Alegre, a variação percentual das despesas com pessoal (28,9%), para o mesmo período, não alcança o índice registrado pelo gasto total.

## Gasto regular (operacional) com pessoal

No intuito de mensurar o volume de recursos a que estão fazendo jus as Ifes, com vistas ao custeio de suas despesas ordinárias, ou seja, aquelas que viabilizam seu funcionamento e o cumprimento de suas missões institucionais, excluíram-se dessa categoria de gasto os dispêndios com aposentados e pensionistas, assim como o pagamento de sentenças judiciais trabalhistas.

As despesas operacionais com pessoal tiveram redução de 4,0%, no período 1995-1998, tendo em vista que 25 das 39 UF registraram variação negativa desse indicador. O maior incremento coube à UF de Lavras (28,8%), o que se justifica pelo fato de esta instituição ter sido transformada em universidade nesse

período, gerando assim expansão horizontal e vertical dos gastos com pessoal ativo. De modo oposto, a UF do Pará contabilizou queda de 23,6% nessa categoria de gasto. Uma possível explicação para esse fato é a de que instituições mais antigas como essa estariam mais suscetíveis às reduções no quadro de pessoal, devido às aposentadorias e exonerações. Ademais, não estaria havendo suficiente e/ou adequada reposição de pessoal por meio de novas contratações.

Entre as instituições isoladas, evidencia-se uma tendência um pouco diferente da apresentada pelo grupo das universidades, uma vez que o crescimento dessa modalidade de gasto foi da ordem de 25%, em grande parte, devido ao Hospital das Clínicas de Porto Alegre, responsável por significativa variação absoluta (R\$ 43 milhões) e também relativa (63%). Porém, se excluída essa instituição, também se observa variação negativa de cerca de 5%, entre 1995 e 1998.

## Gasto com inativos e pensionistas

Verificou-se, para ambas as categorias institucionais, crescimento considerável das despesas com inativos e pensionistas, tendo sido maior a variação concernente às universidades, uma vez que seu tempo médio de existência é superior ao das instituições isoladas. Como já foi mencionado anteriormente, esse tipo de despesa contribuiu para ampliar o gasto total das Ifes em 1998.

O crescimento, de cerca de 34% nos gastos com inativos e pensionistas das UF, entre 1995 e 1998, está de alguma forma relacionado com o projeto de reforma da Previdência, recentemente aprovado pelo Congresso Nacional. Em face da perspectiva de mudança nas regras de aposentadoria, principalmente para aqueles que estavam na iminência de conquistar esse benefício, muitos servidores deixaram a vida acadêmica, inclusive sob a modalidade da aposentadoria proporcional. Desse modo, 24 das 38 UF que realizaram despesas sob essa rubrica apresentaram taxas de incrementos superiores à média do agregado.

Apesar de o volume de recursos ser bem menor entre as Ifes isoladas, também houve, para essa categoria institucional, crescimento significativo desse tipo de gasto (39,5%). Apenas uma das instituições desse agregado registrou variação negativa, ao longo do período, o que não foi suficiente para reverter a tendência de crescimento identificada junto à categoria como um todo.

Para o conjunto das Ifes, os gastos com as obrigações previdenciárias foram ampliados, no período 1995-1998, em cerca de R\$ 403 milhões.

### Gasto com sentenças judiciais (precatórios)

As despesas com o cumprimento de sentenças judiciais apresentaram comportamento oscilante ao longo do quadriênio em estudo. Se em 1995 foram despendidos, com as 48 Ifes, cerca de R\$ 235 milhões, no ano seguinte houve uma redução da ordem de 37%. Entretanto, em 1997, o gasto com essa rubrica foi superior a R\$ 500 milhões, o que representou o equivalente a 8,4% do orçamento executado pelo conjunto das Ifes.

### Indicadores de gasto

Esses indicadores foram construídos a partir das categorias de gasto acima descritas, com o objetivo de melhor apreender a utilização, pelas Ifes, dos recursos financeiros oriundos do MEC. São em número de cinco esses indicadores: 1) gasto regular (operacional) com pessoal sobre o gasto total; 2) gasto com inativos e pensionistas sobre o gasto total; 3) o gasto com inativos e pensionistas sobre o gasto regular com pessoal; 4) as despesas de capital sobre o gasto total; e 5) as outras despesas correntes sobre o gasto total.

#### Gasto regular com pessoal/gasto total

Esse indicador relaciona o gasto regular com pessoal (que exclui as despesas com inativos e pensionistas, e sentenças

judiciais) com o gasto total (excluídos os mesmos dispêndios). Tem por objetivo evidenciar o grau de participação dessas despesas nos orçamentos das Ifes e, conseqüentemente, permitir inferências acerca dos efeitos desse comprometimento sobre os demais dispêndios (capital, outras despesas correntes).

A tendência observada em relação às universidades, entre o início e o final do período, foi a de diminuição relativa das despesas operacionais com pessoal sobre o gasto total (de 80%, para 78%). Das 39 universidades, apenas 12 apresentaram, em 1998, participação relativa maior que a do ano inicial.

Tendo em vista que para o cálculo desse indicador são excluídas as despesas extraordinárias representadas pelos precatórios, bem como o pagamento de inativos e pensionistas, considerou-se excessiva a discrepância encontrada entre os índices referentes às 39 universidades, que oscilaram, naquele último ano, entre 53% e 90%.

Considerando-se que a maior parcela das despesas com pessoal nas Ifes corresponde ao pagamento de docentes, intriga o fato de estar no topo dessa lista a UF de Alagoas e na última posição a UF de São Paulo. Se os maiores salários estão associados aos níveis superiores de titulação, tal condição implicaria inversão das posições ocupadas pelas respectivas instituições.

As demais Ifes apresentaram comportamento oscilante no tocante a esse indicador, muito embora o índice médio dessa categoria institucional, ao final do período, tenha sido ligeiramente inferior àquele registrado em 1995.

#### Gasto com inativos e pensionistas sobre o gasto total

Esse indicador visa evidenciar quanto do gasto total das Ifes é revertido para o custeio de benefícios previdenciários. O gasto total, aqui considerado, exclui o pagamento de precatórios, devido ao seu caráter extraordinário e não-proporcional.

Em alguma medida, esse indicador reflete o grau de envelhecimento institucional.

Observou-se um comportamento único entre as universidades, no que se refere à participação dos benefícios previdenciários sobre o gasto total. Neste caso, todas as 38 instituições que respondem por esse tipo de despesa apresentaram, em 1998, índices superiores aos de 1995. Para o conjunto dessas instituições, o índice médio ampliou-se de 21,7% para 28,4% do gasto total.

Assim como se verificou acerca da categoria “gasto total”, as Ifes apresentam extrema heterogeneidade no grau de comprometimento orçamentário em favor das despesas com inativos e pensionistas. Se, no topo da lista a Universidade Federal Rural de Pernambuco ostenta índice de cerca de 43%, em posição oposta encontra-se a Universidade Federal de Roraima, com algo em torno de 2%. Entretanto, a variável que teria maior influência na formação desse índice não seria a dimensão institucional, mas o tempo de existência da instituição e seu histórico de expansão.

Para a categoria das outras Ifes, a tendência majoritária também foi a de aumento, ainda que não em sua totalidade, como se verificou entre as universidades. Apenas uma instituição apresentou, em 1998, índice inferior ao do início do período. O que também aqui se observa é o menor grau de comprometimento do orçamento com as obrigações previdenciárias (10,7%, em 1998).

### Gasto com inativos e pensionistas sobre o gasto regular com pessoal

Pretendeu-se, sob esse enfoque, identificar possíveis tendências, unitárias e/ou de conjunto, pela análise da relação entre os gastos com inativos e pensionistas e aqueles com o pessoal em atividade, acerca da reposição dos quadros de servidores das Ifes.

Assim como no caso anterior, verifica-se, para esse indicador, uma tendência de crescimento ao longo do período. Todas as 38 universidades apresentaram índices em 1998 superiores aos do início do período, de modo que o índice médio dessa categoria institucional cresceu em mais de 14 pontos percentuais, entre o início e o final do quadriênio.

Portanto, entre as UF, as obrigações previdenciárias corresponderiam à metade do dispêndio com pessoal ativo. Em termos contábeis, já haveria um aposentado/pensionista para cada dois funcionários em atividade.

Das oito Ifes isoladas que realizaram despesas previdenciárias, apenas duas delas registraram, em 1998, índices inferiores aos do início do período.

### Despesas de capital sobre o gasto operacional

O bom funcionamento da máquina administrativa das Ifes, assim como o adequado desempenho de suas missões institucionais (ensino, pesquisa e extensão), dependem, sobretudo na atualidade, de um padrão tecnológico mínimo. Isso implica não só a constante manutenção desse aparato como também sua eventual renovação, para fazer frente aos atuais e aos novos desafios que se colocam diante da produção e veiculação do conhecimento.

Nesse sentido, o investimento em capital fixo constitui importante variável a ser considerada, quando se pretende avaliar condições presentes e perspectivas futuras de desempenho das instituições de ensino superior.

Entre as universidades, assim como para as demais Ifes, houve redução significativa dos gastos do MEC voltados a essa rubrica. Se, no ano inicial, as primeiras obtiveram investimentos da ordem de R\$ 184 milhões, ao final do período compreendido por este estudo o montante executado havia decrescido para R\$ 43 milhões, ou seja, uma redução de quase 77%.



A participação desses dispêndios no gasto operacional das universidades também se mostrou declinante ao longo do período. Se, em 1995, correspondeu a 4,6%, ao final do período não representava mais do que 1,1% do gasto realizado.

Verificou-se também, para a categoria das instituições isoladas, a mesma tendência declinante no aporte de recursos para investimentos em capital, embora com intensidade sensivelmente menor. Neste caso, os valores nominais globais decresceram de R\$ 6,8 milhões para R\$ 6,3 milhões; portanto, uma redução porcentual da ordem de 7,6%. No entanto, a despeito desse decréscimo no montante global de gastos, constata-se que houve distribuição equivalente entre as Ifes isoladas, no que tange à variação dos gastos entre o início e o final do período. Portanto, se houve redução em termos agregados, isso não se aplica necessariamente a todas as unidades institucionais, quando vistas em separado.

Ainda que a redução tenha sido bem menos pronunciada que no caso das universidades, aqui também houve diminuição da participação desse tipo de dispêndio nos gastos operacionais (de 3,1% para 2,3%, respectivamente). Neste caso, esse decréscimo foi resultante tanto do menor investimento em capital, como também do aumento do gasto operacional das outras Ifes.

### Outras despesas correntes sobre o gasto operacional

Dada a natureza dessas despesas, cujos preços não podem ser fixados pelo poder público, a exemplo do que ocorre em relação aos salários do funcionalismo, houve tendência de crescimento ao longo do período. Isso ocorreu tanto para as universidades, como para as demais Ifes. Apenas duas universidades apresentaram, em 1998, gastos sob essa rubrica inferiores aos do início do período. Para ambas as categorias institucionais, o volume

de outras despesas correntes cresceu cerca de 35%, no período 1995-1998.

Conseqüentemente, aumentou-se a relação entre esses dispêndios e o gasto operacional com as instituições de ensino superior. Para a categoria das universidades, o índice ampliou-se de 14,7% para 20,2%. Entre as outras Ifes, passou-se de 20,9% para 22,5%. A explicação para esses porcentuais maiores, apresentados pelas outras Ifes, reside na dimensão assumida pelo Hospital das Clínicas de Porto Alegre, que integra essa categoria. Caso essa instituição fosse excluída, os índices médios para as Ifes isoladas seriam significativamente alterados (de 12,6% para 15,3%).

### Fontes de financiamento

Ao longo do quadriênio, as instituições federais de ensino superior, aqui consideradas, utilizaram-se de 13 fontes de financiamento. Entretanto, sob três destas foram executadas 90% das despesas no período, com destaque para as duas primeiras: 1) fonte 112 (Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), que corresponde à vinculação constitucional de recursos para a área de educação, responsável por cerca de 47% do custeio das Ifes; e 2) fonte 199 (Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal), que respondeu por 35% do orçamento executado.

Constatou-se significativa oscilação, ao longo do período, nos montantes correspondentes a cada qual dessas fontes de financiamento. Por exemplo, a própria fonte 199 apresentou variações anuais significativas: de 23% do total, em 1996, ampliou sua participação para 45%, em 1998. Em grande medida, pelo fato de essa fonte passar a ser a única a custear as despesas com a Previdência, no âmbito do MEC.

Tabela 3 – Fontes de financiamento dos gastos do MEC com as Ifes – 1995-1998 – em R\$ (mil) correntes

| Fontes       | 1995                 | 1996                 | 1997                 | 1998                 | Total                 | % do Total |
|--------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|------------|
| 100          | -                    | 6.481.276            | 273.302.023          | 233.746.046          | 513.529.345           | 2,18       |
| 112          | 2.686.176.682        | 3.281.902.801        | 2.560.917.004        | 2.635.117.548        | 11.164.114.035        | 47,36      |
| 122          | -                    | 5.266.977            | -                    | -                    | 5.266.977             | 0,02       |
| 144          | 412.998              | -                    | -                    | -                    | 412.998               | 0,00       |
| 151          | 80.337.099           | 248.965.578          | 7.587.980            | 36.282.907           | 373.173.564           | 1,58       |
| 153          | 50.013.877           | 286.380.751          | 814.759.222          | 769.497              | 1.151.923.347         | 4,89       |
| 156          | -                    | -                    | -                    | 1.694.678            | 1.694.678             | 0,01       |
| 199          | 2.270.585.864        | 1.333.486.826        | 1.868.649.045        | 2.786.407.977        | 8.259.129.712         | 35,04      |
| 250          | 487.185.804          | 460.823.815          | 441.481.477          | 468.216.915          | 1.857.708.011         | 7,88       |
| 281          | -                    | -                    | -                    | 9.877.100            | 9.877.100             | 0,04       |
| 290          | 384.468              | -                    | -                    | -                    | 384.468               | 0,00       |
| 292          | 86.235.871           | 64.786.724           | 74.842.943           | 354.349              | 226.219.887           | 0,96       |
| 296          | 59.768               | -                    | 7.699.814            | 1.261.456            | 9.021.038             | 0,04       |
| <b>Total</b> | <b>5.661.392.431</b> | <b>5.688.094.748</b> | <b>6.049.239.508</b> | <b>6.173.728.473</b> | <b>23.572.455.160</b> |            |

Fonte: Siafi/Sidor.  
Elaboração própria.

### Conclusões preliminares

Considerando-se as especificidades presentes na composição do gasto total, a análise dessa categoria *per se* não é suficiente para se delinear, de forma conseqüente, a trajetória do gasto efetivamente voltado para o que se poderia denominar de o bom cumprimento das missões atribuídas às instituições federais de ensino superior.

Desse modo, tornou-se necessário identificar sua composição e finalidades das despesas. Assim, subtraídas as obrigações

previdenciárias e os dispêndios com precatórios trabalhistas, chegou-se ao que aqui se denominou gasto operacional. Neste caso, constata-se que as universidades tiveram redução de cerca de 1,4% nessa categoria de gasto, em valores correntes, entre o início e o final do período compreendido por este estudo. O decréscimo do gasto operacional entre as universidades poderia ter sido ainda maior, caso fossem excluídos os dispêndios relativos à “operacionalização do SUS”. Este também foi o componente do gasto que permitiu que as demais Ifes registrassem crescimento de 25% em seus gastos operacionais, principalmente

pelo volume de recursos consumidos no âmbito do Hospital das Clínicas de Porto Alegre.

Do mesmo modo, o gasto regular com pessoal nas Ifes apresentou redução de 2,6% entre o início e o final do período. Quando consideradas em separado, as UF registram um decréscimo ainda maior (4,0%). Isso permite inferir que a reposição das vagas, precipitadas pelas aposentadorias, não estaria ocorrendo de forma plena e/ou que os novos profissionais admitidos não teriam titulação/formação semelhante à dos servidores egressos. No caso específico dos servidores técnico-administrativos, sabe-se que a maioria das vagas disponibilizadas não vem sendo preenchida.

Como já mencionado anteriormente, as aposentadorias, muitas delas precoces (proporcionais), constituíram a reação natural daqueles que, pela lei, já haviam adquirido o direito a esse benefício, mas que poderiam perdê-lo em face da iminente reforma da Previdência. Portanto, foi essa a contingência que mais contribuiu para a escalada da curva de gasto nesse setor.

O gasto regular com pessoal mostrou-se bastante elevado quando relacionado com o gasto operacional das Ifes. Apenas quatro instituições, em 1998, apresentaram porcentuais inferiores a 60% do gasto total. Os índices médios para ambas as categorias institucionais mantiveram-se acima dos 70%.

No que se refere à modalidade das despesas de capital, foi possível identificar a drástica redução dos recursos disponibilizados às Ifes, sobretudo às universidades. Sabe-se, no entanto, que boa parte delas já dispõe, na atualidade, de entidades

autônomas de captação de recursos (fundações de fomento à pesquisa), que em parte vêm atendendo às demandas não contempladas com recursos de origem federal.

Considerando-se que os dispêndios de capital e as outras despesas correntes compõem uma espécie de conta conjunta, cujo saldo, em valores nominais, não se alterou ao longo do período em estudo, pode-se inferir que as Ifes tenham passado por dificuldades, no que se refere à reposição de equipamentos e modernização da infra-estrutura.

### Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social: exercício financeiro de 1995*. Lei nº 8.980, de 19 de janeiro de 1995. Quadro de detalhamento da despesa. Brasília : IN, 1995. v. I.

\_\_\_\_\_. *Orçamentos da União* : exercício financeiro de 1996. Lei nº 9.275, de 9 de maio de 1996. Brasília : IN, 1996. v. II, t. I.

\_\_\_\_\_. *Orçamentos da União* : exercício financeiro de 1997. Lei nº 9.438, de 26 de fevereiro de 1997. Brasília : IN, 1997. v. II, t. I.

\_\_\_\_\_. *Orçamentos da União* : exercício financeiro de 1998. Projeto de Lei. Brasília : MPO/SOF, 1997. v. II, t. I.