

Universidades Federais no Brasil – Uma avaliação de suas trajetórias. (Décadas de 70 e 80)

DOCUMENTO
DE TRABALHO
4 / 93

Jacques Schwartzman

Universidade Federal de Minas Gerais

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL

- UMA AVALIAÇÃO DE SUAS TRAJETÓRIAS -

(DÉCADAS DE 70 E 80)

Jacques Schwartzman

UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL

- Uma avaliação de suas trajetórias -

(Décadas de 70 e 80)¹

*Jacques Schwartzman*²

Existe um clamor histórico entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) acerca da insuficiência de recursos destinados pelo Tesouro para despesas de “Outros Custeio e Capital” (OCC). O quadro abaixo comprova que os recursos têm sido decrescentes na maior parte do tempo, além de serem bastante flutuantes.

Tabela 1 – Execução Orçamentária dos Recursos de OCC do Tesouro das IFES – 1974-1991

Ano	Valores Correntes	Valores Constantes*	Em Cr\$ 1.000.00
			Índice (1989 = 100)
1974	0,49	515.580,0	115,6
1975	0,58	447.272,0	107,0
1976	0,73	425.518,0	95,5
1977	1,19	486.064,0	109,0
1978	1,36	400.408,0	89,8
1980	6,60	630.508,0	141,5
1981	15,00	682.725,3	153,2
1982	26,30	349.331,7	78,4
1983	43,00	393.430,1	88,3
1984	127,20	362.995,4	81,4
1985	544,30	449.173,5	100,8
1986	1.800,00	651.395,1	146,1
1987	6.883,00	766.806,3	172,0
1988	48.742,30	692.080,9	155,3
1989	445.692,00	445.692,0	100,0
1990	29.864.318,00	1.051.551,0	235,9
1991	12.450.439,00	600.809,3	134,8

Fonte: 1974-1978: MEC/SESu, *O Ensino Superior no Brasil*, Brasília, 1977, p. 41
1980-1991 MEC/SENESu, *Boletim de Dados Físicos e Orçamentários, IES Federais*, 1990 (p. 21) e 1991
* Valores corrigidos pelo IGP-DI da FGV, média anual.

Embora sempre se afirme que os valores absolutos de OCC sejam insuficientes para as necessidades das IFES, de fato, é muito problemática a confirmação desta proposição. Com efeito, as IFES são muito diferentes entre si. A série acima não dá conta da variação do número de alunos, de professores e da produção científica ao longo dos anos. Além disso, é variada a capacidade de geração de recursos próprios entre as Universidades. Estes incluem as fundações de apoio, a receita financeira gerada pelos saldos de verbas do Tesouro, a receita dos Hospitais Universitários, etc.

Mais ainda, os recursos do Tesouro para OCC e mesmo para pessoal não têm como fonte única o MEC. Em determinados anos foram significativos os recursos aportados pela COMCRETIDE, FNDE, SEPLAN, BNDE e FDAE, sendo ainda de difícil constatação os recursos da SESU/SENESU, CAPES, CNPq e FINEP aplicados nas Universidades. O fato de usualmente considerar-se apenas os recursos do Tesouro aportados pelo MEC, pode obscurecer a real dimensão dos recursos realmente utilizados pelas IFES.

Em algumas grandes Universidades, como a UFMG e a UGRJ, as fundações de apoio têm importante papel na suplementação dos recursos do Tesouro. Os principais convênios com órgãos federais, como a FINEP, CNPq e diversos Ministérios, com fundações estrangeiras, como a FORD, ROCKFELLER e KELLOG'S e os trabalhos de consultoria para grandes empresas como PETROBRÁS, VALE DO RIO DOCE, além de grande parte dos cursos de extensão, são canalizados para as Universidades via fundações. Elas cumprem o papel de suplementar salários de professores, pagar pessoal contratado de nível técnico e são importantes fonte de recursos para despesas com equipamentos e material de consumo destinados às atividades de pesquisa. Em algumas Universidades, os recursos administrados por Fundações chegam a suplantar o total de OCC provido pelo Tesouro.

Embora de difícil mensuração, relata-se que é significativo o volume de receita gerado pela aplicação financeira de recurso do Tesouro, especialmente aqueles oriundos da verba de pessoal³. Representando mais de 90% dos recursos administrativos pelas IFES, qualquer pequena variação positiva dos recursos para pessoal pode ter um impacto significativo no orçamento das Universidades.

¹ Agradeço os comentários de Afonso Henrique Borges Ferreira e Eunice Durham à primeira versão deste artigo.

² Da Universidade Federal de Minas Gerais.

³ A esse respeito ver a descrição de Mattos, Pedro Lincoln, "Avaliação e Alocação de Recursos no Ensino Superior Brasileiro", in *Revista Educação Brasileira*, 1º sem. 1990, nº 24, pp. 139-164.

A maneira pela qual estes saldos foram gerados variou ao longo do tempo, mas basicamente resultou da superestimação das necessidades de recursos para pagamento de pessoal.

Não existindo um sistema centralizado e automatizado de pagamento de pessoal pelo Governo Federal, as folhas de pagamento são preparadas pelas Universidades que as enviam ao MEC para a liberação mensal de recursos. A possibilidade de verificação dos valores por parte do MEC é limitada. A existência de uma série de despesas variáveis tais como horas-extras, antecipação de férias, pagamento de funções gratificadas, promoções, mudanças de regime de trabalho, etc, tornam quase impossível ao órgão central um controle mais fino do valor da folha de pessoal. Desta forma, pequenos desvios positivos são aceitos sem maiores discussões. Ocorre que estes pequenos desvios percentuais, digamos de 4 ou 5%, podem ser significativos em termos dos valores absolutos de OCC. Acresce que para o MEC não há motivação suficiente para um controle muito detalhado destas contas. O fato é que, sendo as despesas de pessoal prioritárias na ordem dos gastos, o Tesouro sempre garantirá o que for solicitado desde que variações absurdas não ocorram.

As sobras de recursos de pessoal, durante muito anos, podiam ser realocadas no orçamento do ano seguinte de forma livre. Posteriormente, esta prática foi suprimida, devendo o excesso de recursos retornar ao Tesouro. Em qualquer dos casos, estes recursos adicionais eram aplicados no mercado financeiro e a receita financeira transformada em recursos próprio. Como nem sempre havia agilidade (ou interesse) do MEC na cobrança deste recurso, as aplicações financeiras se avolumavam, especialmente em épocas de alta inflação, e a devolução era feita em valores históricos.

Os vários depoimentos citados por Mattos indicam que esta prática era conhecida dos dirigentes do MEC e até dos responsáveis pelos ministérios econômicos da época⁴, mas eram toleradas. Em relação ao MEC, é fácil perceber que se a “conta” da folha pudesse ser repassada ao Tesouro, não havia porque deixar de “ajudar” as Universidades, que

⁴ “Dr. João Paulo dos Reis Velloso, former MINIPLAN’S General Secretary (1964-69) and Minister of Planning (1970-78), said: “yes, we knew about some tricky jokes by universities... The fact is that, in the end they always had some extra money at the end of the year”... “Velloso feared to displease the universities”. (in Mattos, P.L... The Politics of Education Funding in Brazil: 1964-1968, PhD Dissertation, The London School of Economics and Political Science, 1968, p. 419). Ainda “it is improbable that all these practices to increase personnel budget would have survived for two decades if they had not been able to count on some leniency by MEC’s or even MINIPLAN (SEPLAN) officials. The more power concentrated in the central planning agency, the more easy going the approach of some MEC’s authorities was to ward universities “creative means of defend themselves” (p.418).

pressionariam por menos recursos para custeio, cujo orçamento é mais rígido. Quanto à área econômica, além de não saberem como controlar a folha de pessoal das Universidades, sentiam-se sem ânimo para polemizar com os grupos universitários que possuíam grande capacidade de manifestação.

Desta forma, parece ficar resolvido o “ministério” das IFES serem capazes de Ter sobrevivido com recursos tão incertos de OCC. O fato é que os recursos de OCC do Tesouro de há muito já têm um significado bastante limitado no volume de recursos geridos pelas Universidades e que outros recursos, de difícil identificação, já respondem preponderantemente pelos gastos das IFES.

Os gastos de pessoal das IFES

Enquanto os recursos do Tesouro para OCC têm sido flutuantes e muitas vezes decrescentes, os gastos do Tesouro com pessoal das IFES são nitidamente crescentes nos últimos 15 anos.

Os dois quadros abaixo apresentam os dados da evolução das despesas de pessoal, tendo como fontes publicações diversas do MEC, mas apresentando coerência entre si, o que nos permite avaliar o período 1974-1991.

Tabela 2 – IFES: Evolução das Despesas com Pessoal – 1974-1980

Anos	Valores Correntes	A Preços de 1989*	Em Cr\$ 1.000
			Índice: 1980 = 100
1974	1.732,0	1.822.420,3	44,0
1975	2.989,1	2.459.681,2	59,4
1976	5.710,9	3.328.889,9	80,4
1977	8.477,6	3.462.230,2	83,6
1978	13.635,9	4.014.189,1	97,0
1979	21.901,6	4.189.731,5	101,2
1980	43.311,5	4.139.865,5	100,0

Fonte: 1974 –78: MEC/SESu, O Ensino Superior no Brasil, 1974-78. Brasília, 1979, p. 41

1979-80 – MEC/SESu, Aspectos do Perfil das IFES Federais, 1970/80, Brasília, 19841, p. 30

* Deflator: IGP da Fundação Getúlio Vargas

**Tabela 3 – IFES: Despesas com Pessoal e Encargos Sociais
Recursos do Tesouro – 1980-1991**

Em Cr\$ 1.0000.000,

Ano	Valores Correntes	A Preços de 1989*	Índice: 1980 = 100
1980	44,5	4.251.152,9	100,0
1981	99,3	4.519.641,5	106,3
1982	230,5	5.368.063,6	126,3
1983	480,0	4.391.778,6	103,3
1984	1.354,3	3.864.817,2	90,0
1985	5,820,4	5.102.592,1	102,0
1986	15.260,2	5.552.455,7	129,9
1987	68.712,0	7.654.918,0	180,0
1988	657.995,4	9.342.728,6	219,8
1989	10.670.542,4	10.670.542,4	251,0
1990	207.822.771,8	7.317.638,4	172,1
1991	824.093.281,0	5.636.798,0	132,6

Fonte: 1980-1991: MEC, *Boletim de Dados Físicos e Orçamentário*, 1989 a 1991

* Deflator: IGP-DI da FGV

Pode-se distinguir quatro períodos nas séries. O primeiro, de 1974 a 1980, mostra um nítido crescimento das despesas de pessoal, com os valores mais do que dobrando entre o início e o fim do período. Entre 1980 e 1984, há um período de estagnação das despesas de pessoal e no intervalo de 1985 a 1989 há um período de grande crescimento, com os valores novamente dobrando. No último período, que coincide com o Governo Collor, de 1990 a 1991, as despesas com pessoal começam a cair fortemente, abrangendo inclusive o ano de 1992, para o qual os primeiros indícios já apontam nesta direção.

De qualquer forma, numa perspectiva de quase duas décadas, verifica-se que os gastos com pessoal tiveram um crescimento acentuado, mais do que quintuplicando entre 1974 e 1989. Em seu trabalho de Doutorado, Mattos⁵ apresenta uma série de dados que reforçam a proposição de que as despesas com o pessoal no MEC cresceram de forma desproporcional. O quadro abaixo mostra a variação das despesas de pessoal de todo o MEC, obtidas através do exame de seus orçamentos iniciais. Como a maior parte dos recursos de pessoal daquele Ministério é utilizada para as Universidades, (em torno de 87% entre 1980 e 1989) eles fornecem uma boa aproximação da tendência dos gastos de pessoal das IFES.

⁵ Mattos, P.L., *The Politics of Education Funding in Brazil, 1964-1988*, op. cit.

**Tabela 4 – Despesas do MEC com Pessoal 1970-84 –
em milhões de cruzeiros**

Ano	Despesas Correntes	Despesas Constantes	Índice
1970	473,5	473,5	100
1971	614,2	522,3	110
1972	731,6	520,7	110
1973	1.015,6	588,4	124
1974	1.397,9	604,6	128
1975	1.866,1	596,2	126
1976	3.397,6	744,4	157
1977	6.952,1	1.051,4	222
1978	10.214,4	1.071,2	226
1979	16.767,0	1.115,5	235
1980	28.013,6	957,3	202
1981	55.600,0	960,6	203
1982	130.273,1	1.146,0	242
1983	327.245,3	1.177,9	249
1984	669.335,0	1.505,4	318

Fonte: Mattos, Tabela 23, p. 296-7

Mattos acrescenta que a participação dos gastos de pessoal no total de gastos do MEC praticamente dobrou entre 1970-83, apesar dos enormes gastos efetuados na construção de vários “campi” universitários. Informa também que a despesa de pessoal do MEC representava em 1970, 10,4% dos gastos de pessoal da União (inclusive militares) passando para 22,2% em 1980.

Velloso⁶ confirma, através de tabulações especiais, o crescimento das despesas de pessoal para o período 1972-1986. Na sua série, estes gastos quase de quadruplicam no período 1972-1985 e são coerentes com os dados aqui apresentados.

⁶ Velloso, Jacques, “Política Educacional e Recursos para o Ensino: O salário educação e a Universidade Federal”, in *Caderno de Pesquisa*, maio 1987, p. 3-28.

Tabela 5: Desp. Anuais das IFES com Recursos do Tesouro, 1972-1986

(Cr\$ bilhões de 1984)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais		Outros Custeios E Capital (Inclusive Obras)		Total (Inclusive Obras)	
	Cr\$ Bilhões (1)	Índice (2)	Cr\$ Bilhões (3)	Índice (4)	Cr\$ Bilhões (5)	Índice (6)
1972	459,2	1,00	146,1	1,00	635,9	1,00
1973	439,7	0,96	169,3	1,16	642,5	1,01
1974	524,4	1,14	158,1	1,08	708,1	1,11
1975	671,9	1,46	146,6	1,00	839,4	1,32
1976	1.017,4	2,22	133,7	0,92	1.165,7	1,83
1977	1.231,3	2,64	157,8	1,08	1.384,3	2,18
1978	1.274,2	2,78	131,0	0,90	1.547,9	2,43
1979	1.509,7	3,29	251,6	1,72	1.760,3	2,77
1980	1.491,1	3,25	219,9	1,51	1.711,0	2,69
1981	1.583,5	3,45	233,9	1,60	1.823,3	2,87
1982	1881,3	4,10	209,4	1,43	2.095,3	3,30
1983	1.538,5	3,35	135,7**	0,93	1.676,7	2,64
1984	1.354,3	2,95	126,7**	0,87	1.481,5	2,33
1985	1.736,9	3,78	162,4**	1,11	1.899,4	2,99
1986	3.195,4	6,96	221,1**	1,52	3.417,5***	5,37

Fonte: Velloso, J., op. cit. P. 19

* Valores ajustados pelo IGP-DI da FGV. Para 1986 admitiu um inflação de 64,2%

** inclui recursos para obras, não apresentados

*** Dados de orçamento

De acordo com o autor, a explicação para este crescimento está na política do Estado para as federais, que consistia na implantação do programa de tempo integral/dedicação exclusiva e do programa de qualificação em nível de pós-graduação. No início da década de 80, a esta política agregou-se uma nova carreira para os professores, oriunda das pressões do movimento docente (ANDES), o que compreende a inclusão dos professores colaboradores na reestruturação da carreira, o que para o autor foi um “êxito” da luta do movimento dos professores. Aponta ainda, o caráter contraditório da política governamental, pois ao mesmo tempo, na maior parte do período analisado, os salários reais estiveram em declínio e os recursos para OCC relativamente comprimidos.

A escassez e inconstância dos recursos para OCC é atribuída a um projeto deliberado do Estado de induzir as IFES a um processo de empresariamento e sujeitando a sua autonomia. Isto se daria através de três efeitos: primeiro, através da noção de que a Universidade Pública não poderia julgar-se dependente do Estado, cabendo-lhe assegurar dinheiros complementares; segundo, forçando a elaboração de convênios de prestação de serviços com o setor privado ou com o próprio Estado; e terceiro, fazendo com que o

intermediário destas captações fossem as fundações, o que era útil para o espírito empresarial da Reforma na medida em que emprestava um caráter privado às atividades contratadas. Assim, “a instituição era constrangida a trocar sua autonomia por convênios de prestação de serviços e de pesquisa que não lhe interessavam exceto como forma de obter mais verbas” (p. 21).

Esta teoria sobre o funcionamento das IFES, deixa de considerar dois elementos fundamentais, que podem debilitar os resultados desta suposta intencionalidade do Estado em relação ao “empresariamento” da Universidade. Na realidade, a principal fonte de OCC das federais era proveniente da aplicação financeira das verbas excedentes de pessoal. Além disto, nem todas elas – na realidade só a minoria – tinham competência suficiente para captar recursos junto ao setor privado e mesmo em agências governamentais, como FINEP e CNPq. Ainda, como veremos mais adiante, os resultados positivos alcançados pela política de tempo integral e maior titulação ficaram concentrados em poucas Universidades Federais. A maior parte das IFES não poderia se enquadrar em esquemas empresariais porque lhes faltava competência para tanto e estavam sob a completa dependência de recursos orçamentários para sua sobrevivência.

A simples leitura das tabelas até agora apresentadas permite-nos chegar a uma conclusão preliminar acerca do financiamento das Universidades pelo poder público. Esta conclusão é a de que não é possível avaliar-se a adequação do financiamento dos gastos de OCC apenas pelos gastos do Tesouro com esta rubrica. Com efeito, não seria possível às Universidades financiarem-se com valores muitas vezes decrescentes de OCC e ao mesmo tempo dar conta do aumento do número de IFES no sistema, do crescimento do número de alunos, da pós-graduação e do número de cursos. Certamente, outros mecanismos foram desenvolvidos, destacando-se entre eles, como já referido acima, a geração de receitas financeiras com os excessos da folha de pessoal, a captação de recursos pelas fundações de apoio e os financiamentos obtidos diretamente através da SENESu e órgãos internacionais com o BID.

Uma outra conclusão a que já se pode chegar é a de que o governo federal, ao contrário do que se imaginava, vem gastando substancialmente mais com as universidades federais. Isto é fácil de constatar, já que os gastos de pessoal, que representam algo em torno de 90% do custo das IFES, cresceram de forma substancial no período em análise, sendo que

a outra parcela que em alguns anos decresceu (OCC) é pouco significativa na composição do custo anual.

A nossa preocupação neste trabalho será a de avaliar se a alocação de recursos crescentes para pessoal resultou em respostas correspondentes por parte das IFES, no que se refere à melhoria de sua eficiência (crescimento do número de alunos, por exemplo) e eficácia (melhor qualidade dos programas, etc.)

Antes de examinarmos esta questão é preciso, no entanto, identificar os fatores responsáveis pelo crescimento da folha de pessoal, pois a composição deste crescimento poderá melhor explicar os resultados. Desde logo, é preciso deixar claro que o crescimento da folha de pessoal não pode ser explicado pela prática de superdimensioná-la. Se supusermos que o percentual de acréscimo é constante em cada ano da série, esta não teria porque crescer.

Existem várias razões que podem justificar o crescimento da folha de pessoal, as quais dividiremos em dois tipos. O primeiro refere-se ao próprio crescimento do sistema e dos meios para se atingir as finalidades do trabalho universitário. As principais variáveis seriam:

- a) crescimento do número de IFES no período considerado;
- b) aumento da proporção de professores em regime de T-40 e Dedicção Exclusiva;
- c) aumento do número de professores;
- d) aumento do número de funcionários
- e) aumento da proporção de professores titulados
- f) melhorias salariais

Uma outra possível fonte de crescimento das despesas com pessoal é a incorporação permanente, como vantagem pessoal, de gratificações pelo exercício de cargos de chefia temporários. Devido à dificuldade de obtenção de informações, este item não foi abordado.

O segundo tipo de variável refere-se àquelas relacionadas à produtividade e eficácia do sistema. Neste caso, o acréscimo da folha de pessoal seria justificado pelas seguintes variáveis:

- a) aumento do número de alunos atendidos pelo sistema;

- b) aumento da produção científica do corpo docente;
- c) melhoria da qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação.

A nossa tarefa será, portanto, a de identificar o peso de cada uma das seis variáveis do primeiro tipo no crescimento da folha de pessoal. Em seguida, verificar a correspondência entre o crescimento de gastos com atividades-meio (pessoal) comparado ao crescimento da produtividade e eficácia do sistema, representados pelas variáveis do segundo tipo.

a) Crescimento do número de IFES

De 1975 em diante novas instituições de ensino superior foram criadas e/ou foram federalizadas. Tal fato, evidentemente, fez com que aumentassem os gastos com pessoal do sistema federal de nível superior.

No período em análise, foram incorporadas ao orçamento do MEC para as IFES, as seguintes instituições:

- CEFET – Ba (1976)
- CEFET – Pr (1978)
- CEFET – Rio (1978)
- CEFET – MG (1978)
- Mato Grosso do Sul (1979)
- Rondônia (1992)
- FUNREI – MG (1986)
- Fundação Universidade Federal de Roraima (1968)
- Faculdade de Ciências Médicas – RS (1981)
- Hospital das Clínicas de Porto Alegre

Para se ter uma noção do impacto de entrada destas instituições no orçamento do MEC, no que se refere aos gastos com pessoal, vamos examinar a sua importância no ano de 1990. De um total de gastos com pessoal de Cr\$ 207.822.771,8 mil (52 IFES), estas 10 instituições contribuem com apenas Cr\$ 9.670.330,0 mil, ou cerca de 4,65%. Este percentual, seria, portanto, o acréscimo máximo de despesas de pessoal que poderia ser explicado pela entrada de novas IFES no sistema federal.

Em relação ao acréscimo absoluto do número de professores e funcionários, constata-se também que o crescimento não foi tão significativo. Em 1989, a situação era a seguinte:

	Nº de Funcionário	Nº de Professores
CEFET BA	1888	86
CEFET PR	289	445
CEFET RJ	206	496
CEFET MG	202	410
M. G. DO SUL	1.856	805
RONDÔNIA	134	128
FUNREI	158	153
RORAIMA	79	79
C. MÉDICAS (RGS)	102	200
Total	3.214	2.802
Total* das IFES	42.080	47.600

Fonte: MEC, *Boletim de Dados Físicos e Orçamentários – IFES*, 1989

* Neste total não estão incluídos os servidores do Hospital das Clínicas de Porto Alegre

Como entre 1974 e 1989, o número de funcionários cresceu de 48.098 somente 6,7% deste incremento pode ser explicado pelo ingresso de novas instituições, no sistema federal. De mesma forma, para os professores, para um crescimento de 21.077 entre 1974 e 1989, somente 13,3% pode ser imputado ao ingresso de novas IFES.

b) Mudanças no regime de trabalho

A reforma Universitária de 1968 pressupunha um maior tempo de permanência dos docentes na instituição com a finalidade de cumprir as novas propostas definidas na Lei 5.540/68 que alterava a estrutura de organização do ensino superior.

O decreto nº 64.086/69 aprovou o plano de implantação de novos regimes de trabalho, que foi iniciado em 1970 com a criação da COMCRETIDE (Comissão Coordenadora do Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva) pelo do MEC. Ao nível das IFES foram criadas as COPERTIDES (Comissão Permanente do Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva). Caberia às COPERTIDES propor planos de tempo integral para os seus docentes que eram então analisados pela COMCRETIDE a partir de critérios por esta definidos.

Este programa durou apenas alguns poucos anos⁷ e foi extinto com a implantação do Plano de Classificação de Cargos – Grupo de Magistério. A partir de 1976, a concessão do regime de dedicação exclusiva e tempo integral passou a ser decidida nas próprias IFES. Nesta situação, a lógica que parece ter sido seguida foi a de procurar ter o maior número possível de professores naqueles regimes. Do ponto de vista das IFES, este comportamento tinha a sua racionalidade, pois o custo de sua implantação era do MEC e os benefícios da Universidade. Estes benefícios iam desde o simples aumento salarial para professores que permaneciam fazendo a mesma coisa que antes, até a fixação na Universidade de talentos com elevada produção acadêmica.

O sucesso em conseguir aumentar a proporção de professores em tempo integral dependia da capacidade de barganha política dos dirigentes universitários junto ao MEC, já que este já não dispunha mais de critérios explícitos para a concessão do regime. De fato, se a concessão destes regimes se fizesse de forma gradativa, mas contínua, era possível que o MEC nem se desse conta do que estava ocorrendo, já que as variações na folha de pessoal estariam dentro dos limites considerados razoáveis. No entanto, uma vez que se conseguisse introduzir na folha de pessoal a mudança no regime de trabalho, este novo valor serviria de parâmetro para o mês seguinte e assim por diante. Em conseqüência, diante da falta de critérios e da ausência de um sistema de cotas por parte do MEC e considerando a ausência de custos para as universidades na concessão do regime de dedicação exclusiva, é possível atingir-se a situação na qual em algumas IFES quase 100% dos professores estejam em tempo integral, mesmo que isto nada tenha a ver com qualquer tipo de contrapartida.

O quadro a seguir, mostra a evolução do regime de tempo integral e dedicação exclusiva no período de 1974 a 1991.

⁷ Para uma análise do funcionamento do programa entre 1970 e 1975, veja MEC/SESu *Aspectos do Perfil as IFES Federais 1970/80*, Brasília, 1981, p. 10-17.

**Tabela 6 – Evolução do Regime de Trabalho do Corpo Docente
Autarquias e Fundações – 1973 – 1991**

Ano	12 Horas	20/24h	40h	D.E.	Total	DE + 40/Total
1973	12.451	7.532	994	3.944	24.921	19,8
1974	12.152	7.945	1.400	5.027	26.524	24,2
1975	11.682	8.199	2.867	6.085	27.833	28,6
1978	3.105	14.103	12.823	8.275	38.306	55,1
1979	3.415	13.812	13.594	10.628	41.499	58,4
1980	197	15.064	15.758	13.230	44.249	65,5
1981	222	14.803	15.083	14.195	44.303	66,1
1982	236	12.681	14.230	18.322	45.469	71,6
1981	248	11.717	14.440	19.916	46.321	74,2
1986	181	11.895	14.089	22.024	48.189	74,5
1988	124	9.778	12.128	24.174	46.204	78,6
1989	81	8.489	9.465	28.588	46.623	81,6
1990	-	9.216	9.204	30.019	448.439	81,0
1991	-	7.807	7.757	28.997	44.561	82,5

Fonte: 1973/74: DAU, Relatório Anual, 1973 e 1977

985/1980: MEC/SESu, *Aspectos do Perfil das IES Federais 1970/1980*, Brasília, 1981

981/1989: MEC/SESu, *Isonomia no Contexto da Política de Recursos Humanos das Instituições 1989*, p. 61

1990/1991: MEC/SENESu, *Boletim de Dados Físicos e Orçamentários, IES Federais*, Brasília, nº 4 e 5.

Em 1971, o segundo documento do MEC⁸, a porcentagem de professores em 40 horas e DE era de 17%. Já ao final do programa coordenado pela COMCRETIDE, em 1975, essa proporção subiu para 28,6%. Ainda na década de 70, ela mais do que dobrou, atingindo em 1980 a 65,5% do professorado. A partir daí, durante a década de 80, observa-se um crescimento mais lento, mas contínuo, que se estabiliza por volta de 81%, nos três últimos anos em análise.

Para obtermos uma idéia do impacto do aumento do regime de tempo integral sobre a folha de pagamento de professores, vamos proceder ao seguinte exercício: aplicar sobre 1990, as mesmas percentagens do regime de trabalho encontradas em 1974 e propor que a remuneração do respectivo regime seja de um fator de 100 para 20 horas, 200 para 40 horas e 280 para D.E.

	12/20/24	40	DE	Total
1990 (c/% de 1974)	36.703 x 100	2.556 x 200	9.180 x 280	6.751 x 900
1990 (Real)	9.216 x 100	9.204 x 200	30.019 x 280	11.167 x 720

⁸ MEC/SESu, *Aspectos...*, op. cit. P. 12.

Assim, o impacto de mudança de regime sobre a folha de professores pode ser estimado, grosso modo, em 65,4%. Se supusermos que o pagamento dos professores corresponde a 2/3 da folha, o impacto será, portanto de 43,6%.

c) Aumento do número de professores

O quadro abaixo mostra que entre 1971 e 1990 o número de professores das IFES cresceu em 117%. Se deduzirmos os docentes das Unidades que entraram no sistema neste período, que acrescentaram 2.802 professores, o crescimento do mesmo conjunto foi de 103,5%.

Tabela 7 – IFES – Evolução do Corpo Docente – 1971 – 1991

Ano	Autarquias	Fundações	Total	Índice (1989 =100)
1971	-	-	22.428	47,1
1972	-	-	22.838	48,0
1973	-	-	24.921	52,3
1974	-	-	26.524	55,7
1975	23.678	4.155	27.833	58,5
1978	30.856	7.450	38.306	80,5
1979	33.020	8.429	41.499	87,0
1980	34.962	9.287	44.249	92,9
1982	35.372	10.097	45.469	95,5
1984	35.855	10.466	46.321	97,3
1986	37.342	10.847	48.189	101,2
1988	35.479	10.726	46.205*	97,0
1989	35.868	11.822	47.600	100,0
1990	35.154	12.285	48.439	101,8
1991	-	-	44.561	93,6

Fonte: 1971-74: MEC/DAU, *Atividades das Instituições Federais de Ensino Superior, Relatório Anual – 1974*, Brasília – 1976
 1975-80: MEC, *Aspectos do Perfil das IFES Federais*, Brasília – 1981
 1980-89: MEC, *A Isonomia no Contexto da Política de Recursos Humanos das Instituições Federais de Ensino Superior*, Brasília – 1989
 1990-91: MEC, *Boletim de Dados Físicos e Orçamentários Instituições Federais de Ensino Superior*, nº 4 e 5
 * A queda reflete o fato de não se ter computado o número de professores substitutos e visitantes naquele ano.

O crescimento é expressivo no período 1971-80, com mais 97,3%, sendo que é mais rápido no sub-período 1975-80. Na década de 80, (1980-89) a variação é bem menor, chegando a apenas 7,6%, sendo que aproximadamente 13% deste crescimento pode ser atribuído à entrada de novas IFES no sistema federal. A queda do número de professores em 1991 reflete o elevado volume de aposentadorias que se encontravam represadas à espera da regulamentação do Regime Jurídico Único, que entrou em vigor em dezembro de 1990.

O significativo crescimento do corpo docente na década de 70, certamente teve a ver com o movimento expansionista de vagas nas universidades federais entre 1967 e 1974, combinado à Reforma Universitária de 1968.

Na realidade, a expansão do ensino superior naquele período deu-se com mais intensidade nas instituições particulares e nas municipais. Entre 1966 e 1972, o número de alunos em instituições privadas passa de 89.100 para 395.698 (+ 344,0%). Nas instituições Federais, para o mesmo período, o número de alunos subiu de 73.037 para 169.091 (+ 131,5%)⁹. Assim, de qualquer forma, o crescimento de alunado das federais foi muito grande, exigindo, portanto, um aumento do número de professores que deve ter extrapolado o período 1966-72, já que a implantação de novos cursos se faz de maneira gradativa.

A partir de 1974 (I Plano Nacional de Pós-Graduação) a criação de novos cursos de pós-graduação também é motivo para o crescimento do corpo docente. São desta época também as iniciativas de implantar ou ampliar “campi” universitários com recursos de empréstimos internos ou externos, expandir a estrutura administrativa e modernizar seus processos¹⁰.

É possível que a continuidade do processo de crescimento do número de professores na segunda metade da década de 70, seja ainda um reflexo de crescimento de vagas no período anterior. Com efeito, o número de alunos nas IFES cresceu de 35,6% no período 1975-80 com mais 87.910 (ver tabela 12). No mesmo período, no entanto, o número de professores cresceu de 59,0%.

O crescimento do número de professores na década de 80 pode ser considerado compatível com o acréscimo do número de alunos. Os primeiros crescem de 9,4% no período 1980-90, e os alunos de 6,4% no mesmo intervalo de tempo.

Ao se considerar o período para o qual existem dados financeiros de despesas com pessoal (1974-1990), verifica-se que o crescimento ocorrido no número de professores (82,6%), não explica, senão em pequena parte, o crescimento da folha de pessoal que chega a mais do que quadruplicar, dependendo dos anos que se considere.

⁹ Ver Mattos, P. L., *Avaliação...*, op. cit. P.145.

¹⁰ Ver MEC/DAU., *Avaliação da Implantação de Reforma Universitária – Universidades Federais.* _ Salvador, 1975, p. 17-23.

d) O número de funcionários técnicos-administrativos

Entre 1972 e 1990, o número de funcionários das IFES cresceu 141,6% enquanto o corpo docente cresceu aproximadamente 127% e o alunado, 90%.

Tabela 8: IFES – Evolução dos Funcionários Técnicos-Administrativos

Ano	Autarquias	Fundações	Total
1972	-	-	40.202
1973	-	-	41.414
1974	-	-	43.982
1980	47.445	17.571	65.016
1982	55.310	20.510	75.820
1984	59.327	21.560	80.820
1986	64.316	22.355	86.671
1988	67.041	22.336	89.377
1989	68.748	23.332	92.080
1990	-	-	97.138
1991	-	-	95.434

Fonte: 1972: Queiroz, Rubens, “Modelo de Distribuição de recursos em Universidades”, UFMG, 1975
1973-75: MEC/DAU, *Atividades das Instituições Federais de Ensino Superior – Relatório Anual 1974*, Brasília, 1976
1980-89: MEC/SESu, *A Isonomia no contexto da Política de Recursos Humanos das Instituições Federais de Ensino Superior*
Brasília, 19889, p. 82
1990-891: MEC/SENESu, *Boletim de Dados Físicos e Orçamentários – IFES Federais*, nº 4 e 5

Sendo a atuação dos funcionários uma atividade-meio, de apoio às atividades acadêmicas, era de se esperar alguma relação entre o crescimento do número de docentes e do número de funcionários. No entanto, o que se observa é que na década de 70 (1972-80) o número de professores pouco mais do que dobra, enquanto o de funcionários aumenta pouco mais de 50%. Já na década de 80, o número de professores cresce apenas 9,4% e o de funcionários eleva-se outros 50%. Argumenta-se¹¹ que na realidade o crescimento do número de funcionários na década de 80 foi apenas aparente, uma vez que o que ocorreu foi uma absorção (Decreto 1.874/81 e 2.280/85) de servidores que já vinham desenvolvendo as mesmas atividades na instituição em caráter precário.

Seja como for, este foi certamente um crescimento desordenado e que infringiu o preceito básico do serviço público, que é a admissão por concurso. A desordem reside no fato de que ao absorver servidores contratados por convênios e outros mecanismos de caráter transitório, não se questionou sobre a adequação da relação professor/funcionário ou funcionário/aluno, aceitando-se virtualmente a situação que imperava em cada IFES.

¹¹ Ver MEC/Sesu, *A Isonomia...*, op. cit. P. 83.

É de se registrar também que o número de funcionários das IFES, ou melhor dizendo, de pessoal prestando serviços administrativos a elas, é bem maior do que mostram as estatísticas. Em primeiro lugar, por causa das contratações de pessoal pelas Fundações de apoio, via convênios de pesquisa. Em segundo, porque na maioria das IFES é expressivo o contingente de funcionários contratados através de agências de emprego, para atividades relacionadas à limpeza, conservação, vigilância, atividades hospitalares e outras.

Uma complicação adicional trazida por uma análise agregada do número de funcionários, refere-se à questão da composição do crescimento deste segmento. Sabe-se que parte dele pode estar ligado a atividades que apenas têm relação indireta com o ensino e a pesquisa, como é o caso dos funcionários dos Hospitais Universitários, em que significativa parcela de suas atividades estão mais relacionadas à assistência do que às atividades-fim da Universidade¹². Pode-se incluir aí também os funcionários alocados à construção dos “campi” universitários, as creches, a restaurantes, etc.

e) Aumento da proporção de professores titulados

O quadro abaixo demonstra a evolução da titulação de professores da IFES, que passam de uma proporção de 13,9% de Mestres e Doutores em 1973 para 53,0% em 1991.

Tabela 9: IES Federais: Titulação do Corpo Docente

Ano	Doutorado	Mestrado	Aperf/Esp	Graduação	Total	% Doutor/Mestre
1973	1.298	2.173	5.369	16.081	24.921	13,9
1974	1.786	2.849	7.112	14.777	26.542	17,5
1978	3.941	4.363	7.404	21.302	37.100	22,4
1980	5.428	8.866	9.805	20.034	44.123	32,4
1982	6.247	10.606	13.996	14.623	45.469	37,0
1984	6.583	11.759	14.754	13.934	46.321	40,0
1988	7.260	14.080	7.038	17.826	46.204	46,2
1989	7.661	15.051	8.053	15.858	46.623	48,7
1990	8.280	15.786	24.373		48.439	49,7
1991	8.202	15.455	20.904		44.561	53,0

Fonte: 1973-74: MEC/DAU, *Relatório Anual, 1974*

1978: MEC/SESu, *Diagnóstico do Sistema Acadêmico das IFES*, Brasília, 1979

1980-89: MEC/SESu, *A Isonomia no Contexto de Política dos Recursos Humanos das IFES*, Brasília, 1989, p. 70

1990-91: MEC/SESu, *Boletim de Dados Físicos e Orçamentários – IFES Federais*, Brasília.

Em 1974, foram estabelecidos os incentivos funcionais na carreira docente, que inicialmente eram em número de seis: incentivo para 40 horas semanais (100% do salário de 20 horas), para doutores (17% para o regime de 20 horas e 35% para o regime de 40 horas), para mestrado (12% para o regime de 20 horas, 25% para o regime de 40 horas), especialização e aperfeiçoamento (10% para o regime de 20 horas e 15% para o regime de 40 horas), produção científica (20% sobre o salário de 40 horas) e dedicação exclusiva (20% sobre o salário de 40 horas).

Para os efeitos de nossa análise, somente consideremos os incentivos de mestrado e doutorado, já que uns não se aplicam ao objeto desta análise (incentivos de 40 horas e DE) e outros não permanecem todo o período em questão, como é o caso do incentivo para produção científica, que desapareceu e o incentivo para especialização – aperfeiçoamento, que só retornou em 1991.

Para se fazer uma avaliação precisa do impacto do crescimento da titulação sobre a folha de pessoal, seria preciso conhecer ano a ano, para todas as IFES, o número de professores em cada regime de trabalho, por titulação e por nível de carreira. Como não se dispõe deste tipo de informação, resta-nos tentar produzir alguma estimativa que nos forneça uma ordem de grandeza aceitável.

O exercício que faremos considerará, para um determinado ano (1989), o decréscimo na folha de pagamento que resultaria caso não existissem os incentivos da titulação de mestrado e doutorado.

Em 1989, tínhamos 7.661 doutores e 15.051 mestres que recebiam 15% e 25% respectivamente de incentivos sobre o vencimento básico de 20, 40, ou DE.

Suporemos agora, que a distribuição pelos regimes de trabalho destes professores titulados, seja a mesma da média das IFES em 1989 (veja Tabela6)

¹² Uma estimativa do MEC para 1988 mostra que dos 89.377 funcionários das IFES, 24.831 (27,8%) estavam alocados nos Hospitais Universitários. Ver MEC/SENESu, *Boletim de Dados Físicos e Orçamentários – IES Federais*, n° 4, 1990, p. 86.

20 horas (18,4%)	1.408 Doutores 2.469 Mestres
40 horas (20,3%)	1.566 Doutores 3.056 Mestres
D. E. 61.3%)	4.697 Doutores 9.226 Mestres

Tendo como base o salário em 01/12/89 e supondo que em média todos recebam os vencimentos de um professor adjunto nível 1, teríamos os seguintes acréscimos de salário em função dos incentivos funcionais:

20 horas – vencimento básico (adjunto I, graduado) = NCz\$ 5.556,92
 Mestrado – NCz\$ 745,50 x 2469 = NCz\$ 2.064.289,50
 Doutorado – NCz\$ 1.252,50 x 1408 = NCz\$ 1.749.440,00

40 horas – vencimento: NCz\$ 10.536,92
 Mestrado – NCz\$ 1.491,01 x 3056 = NCz\$ 4.556.526,50
 Doutorado – NCz\$ 2.485,00 x 1556 = NCz\$ 3.866.675,50

Dedicação Exclusiva: vencimento = NCz\$ 14.512,93
 Mestrado – NCz\$ 2.087,41 x 9226 = NCz\$ 19.258.444,00
 Doutorado – NCz\$ 3.479,01 x 4697 = NCz\$ 16.340.909,00

Total de acréscimo por titulação: NCz\$ 43.735.414,00

Consideremos que a folha de pessoal de 1989, em valores correntes, foi de NCz\$ 10.670.542.400,00, teremos que o acréscimo por incentivos à titulação representa apenas 0,41% da folha das IFES. Este resultado nos levaria a concluir que não é significativo o impacto do aumento de titulação na folha de pessoal.

f) As variações do salário real

De acordo com estudo do MEC¹³, a política salarial para os servidores das Universidades Federais teve os seguintes momentos mais significativos:

- janeiro/1976 – implantação do Plano de Cargos e Salários (PCC)
- janeiro/1981 – reestruturação da Carreira de Magistério Superior das IFES autárquicas
- janeiro/1986 – implantação da Isonomia entre as IFES fundacionais
- abril/1987 – implantação da Isonomia entre as IFES autárquicas e fundacionais (PUCRCE)

Em relação aos salários dos professores, constata-se uma queda real de aproximadamente 19% para os docentes das autarquias entre março de 1976 e março de 1981 e um acréscimo de 18% para os professores das fundações, tendo como base os valores pagos pela UnB. Entre março de 1981 e março de 1987, o mês imediatamente anterior ao estabelecimento do PURCRCE, a queda real foi muito grande chegando em alguns níveis da carreira a 50%. Da mesma forma, Mattos¹⁴ verifica que o salário de um professor titular em tempo integral cai de um índice 100 em março de 1976 para 24 em julho de 1984. Para os técnicos-administrativos a queda é um pouco maior: de 100 para 20 no mesmo período considerado.

Com a implantação do PUCRCE em abril de 1987, constatou-se que os docentes tiveram o seu poder aquisitivo recuperado em níveis mais elevados que aqueles julgados necessários para recuperar a situação vigente em 1976.

Para as duas décadas analisadas, pode-se concluir que:

a) Na década de 70, houve uma melhoria inicial de salários (Decreto nº 66.258 de 25/02/70) e uma relativa estabilidade entre 1970 e 1974¹⁵. Entre 1976 e 1981, os professores das autarquias tiveram perda real, enquanto os das fundacionais

b) Na década de 80, ainda segundo o estudo do MEC, para professores com dedicação

¹³ MEC/SESu, *A Isonomia...*, op. cit. P. 88-96

¹⁴ MEC/SESu, *A Isonomia...*, op. cit. P. 88-96

¹⁵ Mattos, P. L., *The Politics...*, op. cit. P. 363.

exclusiva, nas autarquias verifica-se queda real entre 1980 e 1985, crescimento entre 1986 e 1987 e nova queda entre 1987 e 1989, sendo que nestes dois últimos anos os índices são praticamente iguais. Para os professores das fundacionais, a evolução dos salários reais é praticamente a mesma descrita anteriormente, embora com valores absolutos maiores até 1987.

c) As informações para os salários de técnicos-administrativos são de mais difícil obtenção, provavelmente em virtude da maior complexidade das tabelas, que incluem um número muito grande de categorias, tanto de nível médio quanto de superior. De qualquer forma, as informações existentes fazem supor que a trajetória do salário real tenha sido semelhante a dos professores, inclusive quanto aos ganhos reais obtidos a partir de abril de 1987¹⁶.

Ao compararmos a evolução dos salários reais com a trajetória da folha de pessoal, verificamos o seguinte:

I – a folha de pessoal cresce, sem interrupções entre 1974 e 1982 (ver Tabelas 2 e 3), embora os salários reais tenham decrescido em período muito próximo a este;

II – em 1983 e 1984 a queda da folha de pagamento é acompanhada da queda do salário dos professores;

III – a partir de 1985 a folha de pessoal volta a crescer até 1989. O crescimento entre 1985 e 1986 pode talvez ser explicado pela introdução da isonomia entre as IFES fundacionais em janeiro de 1986. Em 1987, o crescimento tem a ver com a implantação da isonomia entre fundações e autarquias, já que neste último caso, os salários dos professores das autarquias foram equiparados aos salários, mais elevados, das fundações;

IV – a queda da folha de pessoal em 1990 e 1991, certamente tem a ver com a política de arrocho imposta a todo o funcionalismo público pelo governo Collor.

Pode-se concluir que, com exceção de alguns anos – especialmente 1981, 1986 e 1987 – o crescimento da folha de pessoal não pode ser explicado pelo crescimento real dos salários,

¹⁶ Estas constatações são também confirmadas por Velloso (op. cit. P. 20): “Durante os anos 70 os vencimentos do magistério do ensino superior federal vinham sendo erodidos pela inflação. As perdas se acentuariam a partir de meados da década, com a disparada do custo de vida... com a política de redistribuição de renda dentro da massa de salários, executada plenamente na Universidade Federal, os vencimentos do magistério sofreram novos e sucessivos cortes reais durante os anos oitenta...”

já que na maior parte do período analisado os salários estiveram em queda, enquanto a folha de pessoal mostrou uma tendência ascendente que quase quintuplicou o seu valor real entre 1975 e 1989.

Conclusão da primeira parte

1. As séries aqui construídas, abrangendo um período de quase 20 anos, demonstram com clareza que as despesas efetuadas diretamente pelo MEC com o sistema federal de ensino superior cresceram significativamente no período em análise. Se compararmos a média do período 1989-91 com a do período 1974-76, as despesas sobem de pouco mais de 400 milhões de dólares para algo mais do que 3 bilhões, considerando o dólar à taxa do mercado paralelo. Mesmo reconhecendo a inadequação do dólar como índice de preços e a sua própria desvalorização, o crescimento ainda pode ser considerado significativo.

É preciso ressaltar que neste trabalho não estão quantificados outros aportes do governo federal às universidades e que incluem, em graus variados no tempo, recursos provenientes do CNPq, CAPES, SESu, SENESu, BNDE, FINEP, FAS, Crédito Educativo aos alunos e empréstimos internacionais, como os do BID para construção dos “campi” universitários.

2. A principal causa do crescimento dos gastos com as universidades foi o aumento da folha de pessoal, já que os recursos para OCC representam uma parcela pequena do total (em média 10%) e apresentam em alguns anos, valores muitas vezes decrescentes em termos reais.
3. O fato de os gastos com OCC serem baixos e muitas vezes decrescentes, ao mesmo tempo em que o sistema federal se expandia, leva-nos a descartar esta variável como a única e mais importante fonte de financiamento das universidades para as despesas que não sejam de pessoal. Para se conhecer o verdadeiro orçamento de OCC das universidades, outras fontes devem ser pesquisadas destacando-se entre elas os recursos administrados pelas fundações de apoio à pesquisa, a aplicação financeira dos saldos da folha de pessoal e a geração de outros recursos próprios.
4. Buscou-se aqui conhecer os fatores que pudessem ter influenciado o crescimento da folha de pessoal das IFES. Destacamos os seguintes: o crescimento do número das IFES; o

aumento dos regimes de tempo integral (T-40 + D.E.); o aumento do número de professores e de funcionários, o aumento da participação de professores titulados e melhorias salariais.

Existe uma intransportável dificuldade em isolar o efeito de cada um destes fatores sobre a variação da folha de pessoal, pois as estatísticas disponíveis para a construção de uma série como a aqui organizada, só existem para o valor agregado da folha. Assim, as conclusões a que chegamos não são precisas, e estão sujeitas a revisões, caso surjam melhores informações.

5. Dos seis fatores analisados, dois podem ser considerados pouco importantes na explicação do crescimento da folha: o aumento da titulação e as melhorias salariais. O primeiro porque só atinge uma parcela (pouco mais de 50%) de professores em valores pouco expressivos; o segundo; conhecidos os períodos de rebaixamento salarial real de professores e funcionários, poderia contribuir, em alguns anos, para explicar o inverso, isto é, porque a folha não cresceu mais ainda.

No período analisado, início da década de 70 e fim da década de 80, o número de professores mais do que dobra e o de funcionário cresceu de 120%. Estes dois movimentos só podem explicar parte da variação da folha de pessoal que chega a crescer até 5 vezes, dependendo do período enfocado.

A inclusão de novas IFES na folha do MEC, como vimos anteriormente, pode explicar por si só, no máximo 6,7% do crescimento do número de funcionário e 13,3% do número de professores.

Um fator que certamente foi importante para as despesas com pessoal refere-se à composição do regime de trabalho. Em 1974, tínhamos 6.427 professores em T-40 e D.E. (24,2% do total), passando para 39.223 (81,0% do total) em 1990. Uma estimativa feita em seção anterior mostrou que o impacto destas mudanças teria sido de 65,4% na folha dos professores e de 43,6% na folha total.

6. Não se podendo, no estágio em que se encontra esta pesquisa e com a disponibilidade vigente de dados, estimar isoladamente o impacto de cada um destes fatores sobre a folha de pessoal, resta-nos a tentativa de um exercício “heróico” que nos forneça ao menos alguma ordem de grandeza. Assim, partindo da folha de pessoal de 1974, a preços de

1989, vamos considerar o impacto sobre esta do crescimento do número de funcionários e professores e as evoluções do regime de trabalho.

Quadro 1

Ano	Professores (2/3)*	Funcionários (1/3)	Total da Folha	Índice
1974	1.154.666,666,00	577.333.333,00	1.732.000.000,00	100,0
1990**	2.108.421.332,00	1.274.751.999,00	3.383.173.331,00	195,0
1990***	3.487.328.883,00	1.274.751.999,00	4.762.080.882,00	275,0

* a proporção aqui utilizada é a existente na UFMG

** com aumento do número de professores e funcionários efetivamente ocorrido entre 1974 e 1990

***com aumento do número de professores em T-40 e D.E.

Se o valor encontrado, somarmos o efeito da maior titulação, com seus respectivos incentivos, e o fato de que professores mais bem titulados ocupam cargos mais bem remunerados da carreira, podemos explicar um crescimento da folha de pessoal em torno de 3 vezes.

É evidente que o exercício acima só faz sentido na suposição de salários reais constantes. É importante ressaltar que um crescimento da folha de pessoal de tamanha magnitude é praticamente irreversível em médio prazo, uma vez que no sistema vigente é muito limitada a possibilidade de diminuir o número de professores e funcionários (em virtude da estabilidade) e reverter regimes de trabalho (por razões relacionadas a leis trabalhistas). Assim, por exemplo, a queda verificada no governo Collor (1990-1991) só foi possível graças a um formidável arrocho salarial. A evidente necessidade de recompor os salários, o que vem sendo parcialmente feito desde a lei da isonomia de 1992, levará novamente os gastos reais próximos aos níveis 1988/1989.

A eficiência e a qualidade das universidades federais

Como vimos na primeira parte deste artigo, a expansão do sistema de ensino superior no Brasil atingiu também, ainda que com menor intensidade, o sistema federal. Embora o crescimento do número de vagas tenha ocorrido com mais velocidade no final da década de 60 e início da década de 70, os gastos com pessoal do ensino superior nas IFES continuaram crescendo na década de 80, até pelo menos 1989. Este crescimento se deu por várias razões,

mas poucas vezes elas podem ser atribuídas a melhorias salariais, embora para alguns anos, como 1987 (isonomia entre fundações e autarquias), este tenha sido um importante fator.

Os principais fatores a explicar este crescimento são os aumentos do número de professores e funcionários, do número de docentes em tempo integral e, em menor grau, a melhoria da titulação do corpo docente.

Nesta seção consideremos as questões até aqui tratadas utilizando as medidas tradicionais de eficiência consideradas pelos analistas da área, que são a relação aluno/professor, aluno/funcionário, funcionário/professor e, finalmente o custo por/aluno.

Quadro 2 – IFES: Relações Acadêmicas – 1972-1991

Ano	Aluno/Professor	Aluno/Funcionário	Funcionário/Professor
1972	8,23	4,67	1,76
1973	8,37	5,04	1,66
1974	8,42	5,08	1,66
1975	8,87	-	-
1980	7,56	5,15	1,47
1982	7,59	4,55	1,71
1984	7,88	4,51	1,75
1986	7,39	4,11	1,80
1988	7,85	4,06	1,93
1989	7,49	3,87	1,93
1990	7,35	3,67	2,00
1991	8,10	3,78	2,14

Fonte: Tabelas 7, 8 e 12.

A relação aluno/professor apresenta uma média de 8,48 no início do período analisado (1972/1975), caindo para 7,63 na década de 80 (1980-89). Esta queda não parece ser grande, podendo ser justificada pelo expressivo crescimento da pós-graduação, que exige uma menor relação aluno/professor.

Já para a relação aluno/funcionário, a piora nas relações (4,83 no triênio 1972-74 para 3,77 no triênio 1989-91) parece mais preocupante. Isto porque, ao contrário dos docentes, as universidades contratam, além dos funcionários do quadro, empresas que prestam serviços de limpeza e vigilância, além daqueles que são contratados pelas fundações de apoio à pesquisa. Desta forma, o número daqueles que efetivamente servem à universidade é bem maior. Por outro lado, é preciso verificar até que ponto o crescimento do número de funcionários foi determinado pelos servidores dos hospitais universitários. Como se sabe, estes hospitais

passam a ser importantes pontos de referência em suas regiões, fazendo com que suas atividades e sua dimensão ultrapassem as necessidades estritas do ensino médico. Uma análise deste tipo, no entanto, escapa das possibilidades deste artigo, pois seria necessário conhecer, além da evolução do número de funcionários que servem aos hospitais, qual a proporção destes que extrapola as necessidades do ensino e da pesquisa universitária.

Custo por aluno

O custo por aluno elevou-se significativamente, já que os gastos com pessoal cresceram bem mais rapidamente que o incremento do número de alunos. Se compararmos dois pontos extremos da série (1974/1989), o custo por aluno teria mais que triplicado.

Tabela 10: IFES – Despesas Executadas com Recursos do Tesouro e Custo por aluno (Em Cr\$) 1974 – 1991

Ano	Despesas executadas OCC + Pessoal Valores Correntes	Despesas executadas** (em Cr\$ 1.000 de 1989)	Custo por aluno (em Cr\$ de 1989)
1974	2.221,0*	2.336.942,0	10.014,8
1975	3.571,1*	2.938.599,4	11.906,4
1976	6.436,9*	3.752.076,1	14.753,7
1977	9.672,8	3.950.942,2	14.258,1
1978	15.013,8	4.420.334,1	14.718,2
1980	51.100,0	4.881.448,6	14.583,7
1982	256.800,0	5.580.159,5	17.319,5
1984	1.481.500,0	4.227.370,9	11.584,4
1986	17.060.200,0	6.174.270,8	17.330,5
1988	706.737.700,0	10.055.596,8	27.7449,0
1989	11.116.234.400,0	11.116.234,4	31.184,0
1990	237.687.089.800,0	8.370.066,9	23.498,9
1991	906.543.720.000,0	6.202.242,1	17.171,9

Fontes: 1974-1978: MEC/SESu, *O Ensino Superior no Brasil*, Brasília 1977 – p.41

1980-1991: Tabelas 1, 2, 3, e 12.

* Inclui recursos da COMCRETIDE para pagamento de pessoal

** Deflator: IGP-DI (média anual) da FGV

O crescimento do custo por aluno não é necessariamente um indicador de ineficiência do sistema, já que o produto obtido pode não ser o mesmo ao longo do tempo. Se o aluno de graduação está agora mais bem formado, se a pós-graduação aumentou a sua importância, se a pesquisa melhorou e se a assistência médica à população passou a integrar os objetivos da universidade, é provável que tenha sido necessário o aumento dos custos. Estes maiores

custos são aqueles relacionados à maior titulação de professores, ao aumento do tempo integral e ao maior número de funcionários para os hospitais.

Para verificar se o nível absoluto do custo por aluno está alto ou não, resta-nos a possibilidade de comparação com outras instituições semelhantes. Para sermos precisos, teríamos que comparar custos de um determinado “produto”, como por exemplo, dos alunos de graduação. Para tanto, necessitaríamos de uma detalhada apropriação de custos das universidades, que retirasse tudo aquilo que não fosse relacionado direta ou indiretamente ao ensino de graduação: folha dos aposentados, pesquisa, ensino de pós-graduação, assistência à saúde etc. Além disto, é preciso considerar todas as fontes de recursos e não somente aquelas provenientes do MEC/Tesouro Nacional. Mesmo assim, teríamos que comparar universidades com a mesma composição de cursos e de qualidade semelhante. Não teria sentido, por exemplo, comparar uma pequena universidade federal, mais voltada para o ensino das ciências humanas e sociais com uma grande e complexa universidade do sistema estadual paulista¹⁷.

As comparações internacionais têm os mesmos problemas acima descritos, acrescidos da dificuldade do uso do dólar como fator de conversão. A taxa de câmbio no Brasil geralmente está distorcida, seja pela manipulação do dólar oficial pelo governo, seja pela especulação do dólar paralelo. Assim, o uso de qualquer uma destas duas taxas é arbitrário e pode levar a resultados conflitantes.

Para se ter uma idéia do dilema que se apresenta para quem pretende fazer comparações internacionais, basta lembrar que em 1989 o dólar paralelo estava 117,2% mais alto que o oficial e que em 1990 a diferença foi de 42,5%.

A tabela a seguir apresenta a evolução do custo por aluno no período 1974-1991, utilizando o dólar paralelo.

¹⁷ Para uma discussão mais aprofundada da questão do custo por aluno, ver Gaetani, F. e Schwartzman, J., “Custo do Ensino e Eficiência das Universidades:”, in *Ciência Hoje*, julho de 1991, p. 36-42.

**Tabela 11: IFES – Despesas Executadas e Custo por Aluno
(em mil dólares) 1974 – 1991**

Ano	Orçamento Global		Custo por Aluno	
	US\$ Oficial	US\$ Paralelo	US\$ Oficial	US\$ Paralelo
1974	325.659,8	3.10.629,3	1.396	1.381
1975	442.503,0	371.979,1	1.793	1.507
1976	596.018,5	480.373,1	2.343	1.889
1977	674.076,6	589.817,1	2.432	2.128
1978	832.723,2	739.605,9	2.773	2.462
1980	976.681,9	866.101,7	2.918	2.588
1982	1.482.764,6	1.246.601,9	4.214	3.610
1984	857.349,5	837.010,4	2.349	2.294
1986	1.231.783,3	816.277,5	3.457	2.291
1988	3.631.185,4	2.617.547,0	10.020	7.223
1989	7.313.312,1	3.638.555,8	20.516	9.450
1990	3.895.232,5	2.732.035,5	10.136	7.670
1991	2.215.128,9	2.0002.075,8	6.133	5.443

Fontes: As mesmas da Tabela anterior

Como se percebe, os valores em dólares são de difícil interpretação pelos motivos a seguir:

a) a diferença de cotação entre o dólar oficial e o paralelo, que para determinados anos é muito grande. Ver, por exemplo, que em 1989, o custo por aluno foi de US\$ 20.516 num caso e de US\$ 9.450 no outro;

b) mesmo que não houvesse diferença entre as duas cotações, nada garante que as variações do dólar estejam relacionadas a um indicador confiável de preços;

c) é preciso considerar também a inflação do dólar.

Uma outra observação, de caráter mais geral, sobre a comparação do custo por aluno entre anos ou entre países num determinado ano, é a de que este indicador está fortemente influenciado pelas variações da política salarial. Mudanças bruscas do salário real influenciam sensivelmente a folha de pessoal que é o maior componente de custos das universidades.

Assim, a queda do custo por aluno em 1991 não tem nada a ver com um possível aumento de eficiência das Universidades, mas deve ser creditada ao arrocho salarial imposto ao funcionalismo durante o governo Collor. Por estas razões, é recomendável tomar-se a média de alguns anos para se encontrar o custo por aluno, amenizando-se os efeitos de anos atípicos em relação à cotação do dólar e à política salarial.

O número de alunos

A nossa preocupação neste item, inicialmente, é a de verificar se o crescimento dos gastos com o ensino público federal se fez acompanhar do aumento do alunado atendido pelas IFES. A existência de uma correspondência entre as duas variáveis poderia indicar alguma medida de produtividade do sistema.

A partir da segunda metade da década de 60, o Brasil experimentou uma grande expansão nas matrículas do ensino superior. As razões e os meios que levaram a esta expansão já estão bem analisadas¹⁸ e por isto não serão tratadas aqui.

A fato é que entre 1968 e 1978 o número de alunos matriculados no ensino superior passou de 278 mil para 1.233 mil, crescimento de aproximadamente 343%¹⁹. Uma outra fonte, citada anteriormente, revela que entre 1966 e 1972 o número de alunos em instituições privadas passou de 89.100 para 395.698, sendo que nas instituições federais, para o mesmo período, o número de alunos subiu de 73.037 para 169.091. Com efeito, o resultado da política expansionista para o ensino superior se fez sentir muito mais nos estabelecimentos isolados (isto é, não pertencentes a Universidades) do setor privado do que no setor público.

A Tabela abaixo mostra o crescimento do número de alunos das federais no período 1972 – 1911, aí incluídos os de graduação e os de pós-graduação (Mestrandos e Doutorandos).

¹⁸ Ver, por exemplo, Braga R. “O Ensino Superior no Brasil: Presente e Futuro”, in *Estudos e Debates* 2, CRUB, 1979, p. 10-50.

¹⁹ Ver MEC/SESu, *O Ensino Superior...* op. cit., p.28.

Tabela 12: IFES – Corpo Discente (Graduação e Pós-Graduação) 1972/91

Ano	Artarquias	Fundações	Total
1972	155.168	32.791	187.959
1973	170.329	38.422	208.751
1974	181.956	41.388	223.344
1975	200.260	46.547	246.807
1976	-	-	254.313
1977	-	-	277.100
1978	-	-	300.331
1980	260.481	74.236	334.717
1982	270.364	74.917	345.281
1984	283.669	81.252	364.921
1986	273.466	82.802	356.268
1988	278.486	84.921	3662.777
1989	263.407	93.055	356.462
1990	-	-	356.190
1991	-	-	361.186

Fonte: 1972-1975: MEC/SESu, *Perfil Acadêmico das IFES Federais – Aspectos Preliminares*, Brasília, dez/1980.
1976-1978: MEC/SESu, *Coletânea de Dados Estatísticos*, jan. 1981.
1980-1989: MEC/SESu, *A Isonomia no Contexto de Política de Recursos Humanos das Instituições Federais de Ensino Superior*, Brasileiro, 1982, pag. 56.
1990-1991: MEC/SENESu, *Boletim de Dados Físicos e Orçamentários – IFES Federais*, Brasília, n° 4 e 5.

Se aceitarmos a cifra acima citada, de que o número de alunos das IFES era de 73.037 em 1966, podemos dizer que o maior crescimento do alunado se deu realmente do meio da década de 60 até o início da década de 70 (1972), com uma expansão de aproximadamente 157,3%. Durante a década de 70 (1972-1980) o crescimento foi grande (78,0%), mas inferior ao período anterior. Na década de 80, o crescimento é pequeno (8%) e pode ser parcialmente explicado por erros estatísticos e algumas inclusões de novas IFES no rol das estatísticas do MEC.

Ao compararmos o crescimento do alunado com a variação do dispêndio global, para os anos em que os dados são comparáveis (1974-1991), verificamos que o alunado cresceu de 61,7% e as despesas reais de 165,4%. Se tomarmos o pico dos gastos, que ocorreu em 1989, a discrepância é bem maior, com o alunado crescendo 59,6% e as despesas totais de 375,6%. Se utilizarmos uma informação menos precisa, que é a despesa do MEC com pessoal (Tabela 4), podemos comparar o período 1972-1984. Neste caso, a despesas do MEC cresce de 189,0% enquanto o alunado aumenta de 94,1%.

Assim, ao cotejarmos de várias formas as despesas com pessoal e o crescimento do número de alunos, verificamos que as primeiras sempre estiveram muito acima. Uma análise pouco sofisticada da questão poderia indicar um enorme desperdício de recursos no processo

de expansão do ensino superior. No entanto, para se chegar a esta conclusão seria preciso supor que o único objetivo (ou produto) da atividade universitária fosse a formação de alunos de graduação. Na realidade, as universidades federais têm, também, a pretensão de desenvolver a pós-graduação, a pesquisa e a extensão e muitas delas dedicam boa parte de seus recursos à assistência e não à saúde da população²⁰.

Quanto ao desenvolvimento da pós-graduação, foi bastante intenso a partir da década de 70, com a criação de vários cursos de mestrados e doutorado. Embora importante parte dos recursos para estes novos programas (e portanto, não identificados em nossas estatísticas atuais) tenha vindo de fontes não tradicionais, tais como FINEP, BNDE, CAPES, CNPq, fundações estrangeiras, é evidente que as Universidades tiveram que dar significativas, tais como espaço físico, tempo de seus professores, materiais de consumo, e outras, que acabam repercutindo nos seus gastos.

Tabela 13: IES Federais – Corpo Discente da Pós-Graduação – 1972-1991

ANO	NÚMERO
1972	5.164
1973	6.197
1974	7.649
1975	9.769
1986	11.311
1977	14.452
1978	17.823
1979	16.460
1980	20.676
1982	20.730
1984	19.772
1986	23.275
1988	26.026
1990	25.025
1991	25.572

Fonte: 1972-1979: MEC/SESu, *Perfil Acadêmico das IES Federais, Aspectos Preliminares*, Brasília, 1980.
 1980-1984: MEC/SESu, *Tendências das IES na década de 80*, Brasília, 1985.
 1988-1991: MEC/SENESu, *Boletim de Dados Físicos e Orçamentários*, 1989/92.

O maior crescimento do alunado se dá efetivamente entre 1972-1980 com + 300,0% sendo que na década de 80 (1991-1980) a variação é de apenas 23,7%, passando o alunado de pós-graduação a contribuir com 7,0% do total de alunos, enquanto em 1972 esta participação

²⁰ Na UFMG, p.ex., o número de funcionários do Hospital das Clínicas incluídos na folha do MEC, chega representar em torno de 25% do total de funcionários da Universidade.

era de apenas 2,7%.

É notório o fato de que a pós-graduação custa mais do que o ensino de graduação. Há necessidade de mais professores em tempo integral que possam também se dedicar à pesquisa, já que a pós-graduação no Brasil se fez a partir dos núcleos de pesquisa e na sua avaliação este é um importante componente. Além disto, os professores devem ser mais titulados, com no mínimo, o grau de mestre, o que custa mais pelos incentivos que lhes são concedidos. É também conhecido o fato de que a relação aluno/professor é necessariamente mais baixa na pós-graduação, pelo menor tamanho das turmas e pelas atividades de orientação de teses e dissertações.

Assim, é de se esperar que o desenvolvimento da pós-graduação tenha contribuído para elevar as despesas com pessoal, tanto de docentes quanto de técnicos administrativos, já que esta é uma atividade mais intensiva em recursos humanos. A exata contribuição da pós-graduação para o crescimento das despesas com pessoal é uma questão ainda a ser pesquisada, especialmente no que se relaciona ao crescimento do número de professores em tempo integral e ao aumento da titulação do corpo docente.

Enquanto a questão da comparação do crescimento das despesas de pessoal com o crescimento do número de alunos foi tratada como uma medida de eficiência do sistema, existem outros temas que podem ser considerados à luz da eficácia. Assim, nas próximas seções, trataremos da evolução da pesquisa universitária e da qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação, como possíveis fatores explicativos do crescimento dos custos das IFES.

A necessidade de tratar estes temas é evidente. A pesquisa pode ser considerada como mais um “produto” das universidades, além do ensino de graduação e pós-graduação. Quanto à qualidade do ensino, é notório que existe uma correlação muito forte com a maior proporção de professores em tempo integral com titulação mais alta, com mais equipamentos, com mais funcionários de apoio. Todos estes itens representam mais custos e estão presentes em boas instituições de ensino.

A produção científica

A análise da produção científica dos professores das universidades federais é, sem dúvida, tema dos mais complexos e que sofre, além disto, da precariedade dos dados disponíveis.

Do ponto de vista da construção de um indicador de publicações temos vários problemas. O tradicional, a relação publicação por docente, apresenta dificuldades tanto no numerador quanto no denominador, e, portanto, também no resultado.

No numerador é preciso definir que tipos de publicações serão incluídos. Deve-se tratar igualmente um artigo em revista internacional indexada e um artigo em jornal diário? Como tratar a produção na área de artes? Como distinguir um trabalho avaliado por um “*referee*”?

Quanto ao denominador, não fica claro se devem ser incluídos todos os professores ou somente aqueles dos quais se esperam publicações (os de tempo integral).

O resultado da relação – o número de publicações por docente – pode ter significado muito limitado se examinado isoladamente, sem os cuidados necessários. Isto porque o número de publicações nada nos diz da sua qualidade, especialmente se não houver uma preocupação em definir quais publicações serão consideradas. É importante também conhecer a composição de áreas do conhecimento a que se refere a razão. Uma universidade mais voltada para as ciências humanas aplicadas fará, por exemplo, menos publicações internacionais do que outra voltada para as ciências bio-médicas. Da mesma forma, sabe-se que os matemáticos, pela própria natureza da área, publicam menos do que os físicos, e assim por diante.

A questão da qualidade das publicações tem sido tratada no pressuposto de que aquelas mais citadas são as de maior importância ou impacto. Este é o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Institute for Scientific Information, que calcula coeficientes de citação por artigo, por área do conhecimento e por países.

Embora este seja um importante indicador de qualidade das publicações, ele é limitado quando a questão é a de se avaliar a produtividade do professor das universidades federais. Em primeiro lugar, porque não é possível distinguir a origem institucional do professor nas estatísticas disponíveis. Em segundo, porque nem todos os periódicos que poderiam ser

relevantes para a situação brasileira estão indexados. Este é o caso, em especial, das ciências humanas e sociais, em que pode ser mais significativo publicar numa revista nacional não indexada do que numa revista internacional indexada. Em terceiro, porque o acesso a publicações internacionais se faz através, principalmente, da língua inglesa, o que diminui o número dos possíveis colaboradores²¹.

Para os propósitos deste artigo, no entanto, algumas das limitações acima expostas podem ser amenizadas ao fazermos uma análise da evolução dos indicadores, ao invés de procurar entender o significado do seu valor absoluto. Para tanto, é preciso aceitar a premissa de que os problemas encontrados no indicador são razoavelmente constantes ao longo do tempo.

A evidência disponível no Brasil para a produção científica é fornecida pelas CAPES, através da avaliação dos cursos de pós-graduação, que incluem não somente as universidades federais. Outra fonte importante para as publicações brasileiras é a do Institute Scientific Information, que nos fornece o número de publicações em revistas por ele indexadas. No caso da CAPES há uma evidente subestimação, ao somente incluir a produção científica de professores ligados à pós-graduação.

Embora não se possa contar com uma série histórica completa da produção científica dos professores das universidades federais, existem informações fragmentadas que nos permite uma boa aproximação da realidade.

Segundo Martins²² o número médio de publicações de professores ligados aos cursos de pós-graduação, acompanhados pela CAPES, teve a seguinte evolução:

1987	-	0,60
1982	-	0,87
1985	-	0,93
1989/90	-	1,00

Acrescente-se ainda que o volume absoluto de trabalhos publicados passou de 8.000 em 1978 para cerca de 22.000 em 1988/90.

²¹ Para uma melhor discussão destas questões veja Castro, Cláudio M., “Há Produções Científicas no Brasil?”, in Schwartzman, S. e Castro, Cláudio M., *Pesquisas Universitária em Questões*. Ícone Editora, S. Paulo, 1986, p. 190-224.

²² Martins, Ricardo C. de Rezende, “A Pós-Graduação no Brasil: uma análise do período 1970-90”, in *Educação Brasileira*, 2º sem. de 1991, p. 115.

Castro²³ nos informa que em 1982, ainda segundo os dados fornecidos pela CAPES, a produção de pós-graduação no Brasil foi de 23.712 trabalhos (livros, artigos, comunicações, teses e outros) ou de 13.598, se considerados apenas livros, artigos e comunicações. Do primeiro conjunto, os professores das federais produziram 11.011 trabalhos e o segundo, 6.354.

Para 1985, Rocha Neto²⁴ apresenta dados semelhantes aos de Castro: as universidades federais produziram 9.505 livros e artigos completos em revistas e anais de congressos nacionais e internacionais, sendo que para o total das instituições o número foi de 19.621.

Embora não se possa garantir que a classificação das publicações seja exatamente a mesma em 1982 e 1985 e nem que o universo de programas pesquisado tenha sido igual, é razoável supor que não tenha havido muito discrepância na metodologia empregada nos dois anos referidos, especialmente pelo fato de ter sido realizada pela mesma instituição (CAPES) nos dois anos em análise. Assim, ao menos para os dois anos em análise, houve um nítido crescimento.

O Relatório Anual do BID de 1988 contém informações sobre trabalhos científicos latino-americanos publicados em revistas de circulação internacional, selecionados pelo Institute of Scientific Information para o seu Science Citation Index. Vamos reproduzir as informações para alguns países da América Latina.

Tabela 14: Número de Artigos Publicados em Revistas Internacionais

Ano	Argentina	Brasil	Chile	México	América-Latina
1973	832	619	355	381	2.700
1974	709	645	313	370	2.532
1975	611	739	316	374	2.521
1976	612	835	332	362	2.698
1977	614	844	296	370	2.684
1978	590	869	326	392	2.754
1979	597	975	378	413	2.919
1980	706	1.004	374	476	3.134
1981	747	1.088	418	489	3.307
1982	870	981	476	541	3.412
1983	855	994	478	527	3.369
1984	770	953	286	435	3.001
Total	8.511	10.545	4.448	5.131	35.031

Fonte: Relatório Anual do BID, 1988, p. 304.

²³ Castro Cláudio, M. op. cit. Tabela 2.

²⁴ Neto, I. Rocha, "A Universidade Pública, a formação de quadros e o país", in Velloso, J. (Org) *Universidade Pública, Política, Desempenho, Perspectivas*, Papirus Editora, São Paulo, 1992, p. 77-105.

Estes dados permitem-nos tirar as seguintes conclusões:

1. O Brasil superou a Argentina e tornou-se o país latino-americano que mais publica em revistas internacionais;
2. A produção científica brasileira nestas publicações cresceu de aproximadamente 54% no período de 1973-84, enquanto a da América Latina cresceu em média 11,0%;
3. O volume de trabalhos publicados no período pelos pesquisadores Brasileiros é o maior de toda a América Latina e representa 31% da produção latino-americano;
4. No período analisado, o maior crescimento do volume de publicações foi o da década de 70, sendo que nos 5 anos da década de 80, observou-se uma estabilização no número de publicações brasileiras em revistas indexadas.

Considerando que as Universidades Federais participam com aproximadamente 50% da produção científica registrada no país, é possível concluir com Ivan Rocha Neto (op. cit. P.96), que “a produção científica nacional, na sua maior parte devido às IES públicas, cresceu de cerca de 13.000 publicações em 1978, para 19.621 em 1985. Este resultado surpreendente deve-se principalmente aos financiamentos e às atividades de C&T ocorridas no período 79/82”.

A qualidade do ensino

Uma forma de se medir a eficácia dos gastos com o ensino superior é a de avaliar a qualidade do seu produto. Neste caso, um importante produto são os cursos de graduação, que consomem grande parte dos recursos humanos e materiais.

Não existe uma avaliação oficial acerca da qualidade dos cursos de graduação no Brasil. A mais conhecida é feita pela Editora Abril e vem se repetindo há alguns anos. Os critérios da Abril não estão bem explicitados e baseiam-se fortemente em opiniões de pessoas ligadas ao ensino. De qualquer forma, é um indicador interessante e os seus resultados mais gerais parecem confirmar o senso comum que existe sobre o assunto.

As Universidades Federais são, juntamente com as Universidades Estaduais paulistas (USP, UNICAMP e UNESP), aquelas que apresentam os melhores cursos de graduação do

país. Pesquisa realizada pela Editora Abril²⁵ conclui que nos 240 cursos com conceito “muito bom” e “excelente” era a seguinte a distribuição por dependência administrativa:

Cursos das IFES	103
Cursos da USP, UNESP e UNICAMP	150
Cursos das Universidades Católicas	20
Cursos de Instituições particulares	5
Outros	12

O universo pesquisado pela Editora Abril foi de 4.699 cursos em 762 instituições de ensino, sendo que somente 37 instituições aparecem na listagem acima. Destas, 22 eram instituições federais.

Isto significa, por outro lado, que 30 IFES não apresentavam sequer um curso que possa ser considerado entre os melhores do Brasil, o que demonstra a heterogeneidade da qualidade entre as IFES.

Na Pós-Graduação, o quadro é semelhante. Pesquisa da revista Playboy de março de 1990, mostra que os 171 cursos citados como os melhores do país, tinham a seguinte distribuição:

Instituições Federais de Ensino	70
USP, UNESP e UNICAMP	66
Católica	20
Particulares	6
Outras	9

Um aspecto a ressaltar nestes quadros, é o fato de que as Universidades Católicas, têm um peso maior na qualidade da pós-graduação do que na graduação.

Uma outra evidência em relação à qualidade da pós-graduação nas Universidades Federais pode ser encontrada nas avaliações efetuadas pela CAPES. Isto pode ser demonstrado pela evolução dos conceitos obtidos pelas Universidades Federais em dois pontos do tempo: 1977/78 e 1987/888/89.

Quadro 3: Evolução do Conceito CAPES para as IFES

	Ano do primeiro conceito 1977/78	Ano do último conceito 1987/88/89
A	72	162
B	133	190
C	84	85
D	47	23
E	30	7
Sem Conceito	202	70
Sem Avaliação	9	15

Fonte CAPES

Como se pode observar houve um crescimento expressivo de cursos com conceitos A e B e um decréscimo acentuado de cursos com conceito D e E. embora este quadro tenha sido semelhante para universidades de outras esferas administrativas e que tenha ocorrido uma excessiva concentração de conceitos A e B na avaliação da CAPES, ao menos pode-se afirmar que as IFES também melhoraram a qualidade de seus programas de pós-graduação ao longo do período analisado.

IFES: um universo heterogêneo

Uma importante consideração sobre a eficácia dos gastos do governo federal com as IFES, refere-se à composição dos principais indicadores aqui utilizados. É necessário conhecer um pouco mais a diversidade das IFES para ter uma melhor avaliação desta questão.

É possível identificar várias situações em que se pode afirmar que a aplicação dos recursos públicos se deu de forma ineficaz:

- a) O regime de tempo integral e a carreira de magistério – o pressuposto para este regime é a concessão de um incentivo para a pesquisa, além das obrigações estritamente docentes. Se aceitarmos o pressuposto de que só professores com alguma titulação tem a possibilidade de fazer pesquisa relevante, veremos que em 1992 tínhamos 18,4% de doutores, 34,68% de mestres, em um total de 53% de professores titulados, mas 82,5 em regime de tempo integral. Além disto, a ascensão na carreira parece não corresponder à titulação, pois para 18,4% de doutores temos

61,66% nas categorias de adjuntos e titular, o que denota critérios frouxos de ascensão²⁶.

Esta situação é proveniente, em sua maior parte, da inclusão, a partir de 1980, de todos os professores colaboradores na categoria de Assistente I. Isto permitiu que no espaço de oito anos boa parte deles pudesse chegar à categoria de professores adjuntos, através de processos de ascensão internos, independentemente de terem ou não titulação para tanto. Na realidade, dos 10.248 professores colaboradores existentes nas universidades autárquicas em 1979, 70% possuíam apenas a graduação e somente 13,7% possuíam título de mestre ou doutor.

Tabela 15: IFES: Distribuição de Docentes do Magistério Superior por classe

Ano	Titular	Adjunto	Assis10.573tente	Auxiliar	Substituto/ visitante
1980	4.044	8.572	24.134	8.935	11.999*
1982	4.105	12.465	24.134	3.797	968
1984	3.842	13.795	23.153	4.125	1.406
1986	4.084	19.206	19.085	5.041	773
1989	4.044	24.360	13.193	5.026	1.067

Fonte: MEC/SESu, *A Isonomia...*, op. cit. P. 63

* Inclui professores colaboradores

Certamente, a excessiva concentração de professores na categoria de adjunto gerou uma despesa com pessoal maior do que seria necessária, o que provavelmente tem a ver com o crescimento da folha de pessoal no final de década de 80.

Esta “promoção” de professores colaboradores, oriundas de um acordo do MEC com o movimento docente, terá repercussão financeira ainda por muitos anos, pois seus efeitos se farão sentir também nas aposentadorias futuras.

b)- **Pós-Graduação** – também se concentra em poucas instituições.

Das 52 IFES, 34 não possuem nenhum curso de Doutorado, nove não possuem sequer um curso de Mestrado e dezessete outras não apresentam mais do que três.

c) A média de 18,4% dos professores com doutorado encobre o fato

²⁶ Para este e outros dados relativos à questão da distribuição, ver Durhan. E. R., “Uma Política para o Ensino Superior”, NUPES/USP, 1992.

de que onze instituições têm menos de 5% do seu corpo docente com essa titulação, sendo que em 17 outras a percentagem não chega a 10%.

- d) Embora as Universidades Federais compartilhem com as estaduais paulistas a relação dos melhores cursos de graduação e pós-graduação, somente uma parte delas concentra a totalidade dos programas que aparecem citados. Assim é que das 52 IFES somente 22 constam da relação de cursos de graduação com conceito “muito bom” e “excelente”. No nível de pós-graduação, apenas 17 constam da lista das 5 melhores por área, de acordo com publicações da Editora Abril de março de 1990 (Revista Playboy)
- e) Pode-se esperar também que a atividade de pesquisa esteja mais concentrada onde existem programas de pós-graduação de boa qualidade, que seriam em torno de 17 num universo de 52 IFES. Isto significa que para muitas instituições o regime de tempo integral poderia ter um número menor de professores, já que nelas, os mesmos dedicam-se mais a ministrar aulas.

Conclusões

- 1) O governo federal vem alocando recursos reais crescentes para as IFES que pode ser constatado pela evolução da folha de pessoal nas décadas de 70 e 80. Embora esta tendência tenha sido interrompida no governo Collor (1990-91), pode-se esperar a sua retomada, uma vez que os salários dos servidores das IFES não podem permanecer em níveis tão baixos. Além disto, haverá uma importância crescente do pagamento de aposentadoria e pensões, que a partir de 1991 passaram a ser integrais e para uma população de professores relativamente jovens, que tenderão a permanecer na folha de pagamento por muitos anos²⁷
- 2) Os recursos do Tesouro para OCC são instáveis e muitos períodos são decrescentes. No entanto, este não pode ser utilizado como um indicador de capacidade das IFES de se

²⁷ Na UFMG, as aposentadorias e pensões que participavam com 16,1% da folha no início de 90, passam a 25,1% no início de 1993.

administrarem. É preciso aprofundar os estudos visando melhor entender o papel das fundações de apoio, a geração de recursos financeiros com os excedentes da folha de pessoal, a captação de recursos através de convênios, a importância dos Hospitais Universitários no orçamento das IFES. Quando todos estes fatores forem considerados, certamente chegarão à conclusão de que os recursos do Tesouro para OCC são uma parcela do orçamento bem menos importante do que se imaginava.

3) São três os principais fatores a explicar o crescimento da folha de pessoal: o crescimento do número de docentes, do número de funcionários e do regime de tempo integral. Por alguns poucos anos, o crescimento do salário real pode ter sido importante, mas não como tendência geral. Outros fatores que ajudariam a explicar o crescimento real das despesas com pessoal, são a excessiva concentração de professores nos níveis mais altos da carreira, o crescimento do número de IFES incorporadas ao sistema federal no período analisado e a melhoria na titulação dos professores.

4) O resultado desta política expansionista foi o de mudar significativamente o perfil dos professores das Universidades. A proporção de professores em tempo integral passou de 24,2% em 1974 para 82,5% em 1991, o número de professores com título de mestre e doutor de 13,9% em 1973 para 53,0% em 1991.

Quanto aos funcionários, é mais difícil precisar as mudanças ocorridas, mas pode-se especular que não tenham ocorrido grandes modificações na sua qualidade. Para este segmento de servidores nunca existiu uma política de pessoal tão bem definida quanto a dos professores; há pouco incentivo ao aperfeiçoamento; a demissão por concurso público foi errática ao longo do tempo, tendo havido importantes absorções de servidores temporários, transferência de outros setores do serviço público federal, processos inadequados de ascensão funcional, além dos baixos níveis salariais, na maior parte do tempo, geralmente inferiores aos de mercado.

5. Durante o período analisado quase dobrou o número de alunos, mas aqueles de pós-graduação passaram de uma participação de 2,7% para 7,0% ao final do período. A produção científica também se elevou significativamente, acompanhado os frutos dos investimentos na pós-graduação da década de 70 e início da década de 80. A qualidade dos cursos de graduação cresceu assim como os de pós-graduação, sendo que as federais compartilham com as estaduais paulistas os melhores cursos do país.

6. Os bons resultados alcançados pelas IFES concentram-se, no entanto, em poucas Universidades, o que indica que boa parte do crescimento das despesas com pessoal foi mal empregada. Isto pode ser constatado pela assimetria entre o regime de tempo integral e a titulação do corpo docente, pela concentração dos bons cursos de graduação em poucas IFES, pela má distribuição da pós-graduação e da pesquisa. Estes fatores nos levam à conclusão de que se poderia ter gasto menos recursos para se atingir os mesmos fins.

7. É preciso indagar porque o sistema funcionou e funciona de forma pouco eficiente. De um lado temos os alocadores de recursos, isto é o governo federal e principalmente o MEC. Estes tem pouco controle efetivo sobre a folha de pessoal, especialmente no que se refere à concessão do regime de tempo integral e à ascensão funcional dos professores e funcionários. Além disto, vem criando universidades em locais onde não se pode esperar mais do que um nível razoável de ensino de graduação. No entanto, estas têm o mesmo estatuto jurídico das grandes universidades multi-funcionais.

A possibilidade de racionalização de gastos com pessoal, responsáveis por 90% dos recursos do Tesouro para as IFES, está fortemente limitada por uma legislação e práticas impostas pelo próprio governo. Em primeiro lugar, destaca-se a expectativa de que todas as IFES devem desempenhar todas as atividades de uma grande universidade, tais como a pesquisa e a pós-graduação. Em segundo, a isonomia dos vencimentos, independente da produtividade ou do custo de vida regional; em terceiro, a estabilidade no emprego, em quarto as aposentadorias precoces e de valor integral, sem base atuarial. Finalmente, a relutância em conceder autonomia financeira e orçamentária às IFES. De seu lado, as IFES adotam um comportamento que, embora racional do seu ponto de vista, é ineficiente na perspectiva da alocação de recursos na sociedade²⁸. As IFES tendem a inchar seu quadro de pessoal (por cujo pagamento não são responsáveis) e a estimular o máximo possível o regime de dedicação exclusiva, a serem permissivas na concessão da aposentadoria em tempo integral, ao ocuparem todos os cargos possíveis de chefia, a pagarem horas-extras, etc.

Somente o estabelecimento de um orçamento global para as IFES com regras claras de dotação de recursos e com inteira liberdade na sua administração pode levá-las a se confrontar com o custo de oportunidade na alocação de recursos, conduzindo-as à uma política de gastos mais racional.

²⁸ Essa posição está exposta em Schwartzman, J., “A Administração de Universidade Públicas: A Racionalidade de Ineficiência”, *Educação Brasília*, Jan/Jul, p. 11-27.

