



EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA E GRATUITA: UMA ANÁLISE DA OFERTA E FINANCIAMENTO. BAHIA 2002 – 2006.

CRISPINIANO CARNEIRO DE OLIVEIRA

Resumo

O trabalho analisa a expansão e interiorização da educação superior pública e gratuita no Estado da Bahia pela análise da expansão da oferta e financiamento diante das mudanças com o advento da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996, da influência do ideário neoliberal e da política de subvinculação de recursos para a educação básica. Trata de resultado parcial de pesquisa quanti-qualitativa em desenvolvimento no curso de doutorado em educação acerca da oferta e financiamento da educação superior no Brasil e particularmente no Estado da Bahia, no período de 1998 até 2006. Através de levantamento documental das instituições de ensino superior público e gratuito, a pesquisa tem como objetivo estabelecer o perfil de participação dos Governos Federal e Estadual. Constata-se maior participação do Governo Estadual através da ação das quatro universidades estaduais, sendo duas multicampi, com atuação em todo território estadual, implementando a política de interiorização da educação superior pública e gratuita. Do total de matrículas registradas nas duas redes de educação superior no Estado da Bahia no período analisado, 68,0% foram nas instituições estaduais contra 32% na instituição federal.

Palavras-chave: Educação Superior - Oferta – Financiamento – Vinculação de Recursos.

1. INTRODUÇÃO

A oferta e o financiamento da educação no Brasil têm sido tema de muitos estudos e debates nos últimos anos, sobretudo a partir dos meados da década passada ao introduzir mudanças nas políticas educacionais em face da redefinição das funções do Estado diante do cenário neoliberal e globalizante da economia nacional aliada às mudanças na política de financiamento da educação no Brasil com a implementação de subvinculação de recursos educacionais para atendimento prioritário à educação básica (Melchior, 1997).

Como se sabe, a Emenda Constitucional nº14/96 introduziu mudanças nas regras do financiamento da educação pública no Brasil, definindo alternativas para implementação da política de priorização de aplicação dos recursos vinculados à educação (artigo 212 da Constituição Federal de 1988) para a educação básica. Inicialmente, privilegiou-se o ensino fundamental com a implantação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, Lei 9424/96 – estendendo-se, posteriormente, para toda educação básica, com a criação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Lei 11.194/07 - ampliando-se o volume de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino e em programas de valorização dos profissionais da educação básica. Até que ponto as restrições impostas pelos organismos internacionais de financiamento da educação e a adoção da política de subvinculação de recursos educacionais para atendimento prioritário da educação básica poderão impor restrições à oferta e financiamento da educação superior pública e gratuita no Brasil, principalmente nas regiões menos atendidas pelo governo federal e, como ocorre a participação dos governos federal e estadual na manutenção e desenvolvimento deste nível de ensino no Estado da Bahia é o objeto deste artigo.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Brasil – LDB (Lei 9394/96) estabelece que os encargos educacionais sejam repartidos entre as três esferas de governo, competindo, precipuamente, aos municípios o atendimento do ensino fundamental com apoio dos estados, aos quais compete o atendimento do ensino médio e demais modalidades pertinentes ao referido nível de ensino. À União compete o atendimento do ensino superior público e gratuito e apoio aos estados e municípios no atendimento dos seus programas educacionais.

O ideário neoliberal e de globalização da economia tem exercido forte influência na política de expansão da oferta e financiamento da educação superior no Brasil, tendo como consequência a crescente participação do setor privado e dos Governos Estaduais, restrições orçamentárias do Governo Federal e o desmonte das instituições federais de ensino superior.

Este artigo é resultado de uma pesquisa quanti-qualitativa acerca da oferta e financiamento da educação superior pública e gratuita no Estado da Bahia, no período de 2002 a 2006. Através de levantamento documental junto às instituições federais e estaduais de ensino superior foram analisados os dados relativos à oferta de vagas, número de matrículas, e os recursos financeiros aplicados na manutenção e desenvolvimento deste nível de ensino. As fontes dos dados analisados foram os orçamentos públicos, as prestações de contas, os balanços e relatórios de gestão das instituições federais e estaduais de ensino superior disponibilizados nos sites dessas instituições.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. Inicialmente, na introdução, apresentamos os objetivos, a problematização e a metodologia adotada. O segundo capítulo aborda aspectos relevantes da educação superior no Brasil pós-constituição de 1988, destacando os princípios constitucionais e as diretrizes e bases educacionais – LDB - que impactam a oferta, financiamento e qualidade da educação no Brasil. O terceiro capítulo trata da análise da oferta e financiamento da educação superior pública e gratuita no Brasil, diante do cenário de restrições orçamentárias do governo federal e a expansão do setor privado. No quarto capítulo a análise recai sobre a oferta e financiamento da educação superior pública e gratuita na Bahia com destaque para a participação dos governos federal e estadual no perfil da oferta e financiamento.

2. O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A expansão do ensino superior ocorrida no Brasil, nos últimos anos foi muito expressiva. A história não registra muitos casos de países que tenham aumentado tanto o ingresso ao ensino superior em tão pouco tempo, especialmente no caso de nações emergentes como o Brasil. Obviamente, há um lado extremamente positivo nesta constatação, pois os jovens que concluem o ensino médio, conforme dados estatísticos, têm ingressado no ensino superior com mais frequência. Manifesta-se na sociedade, contudo, uma preocupação legítima com a qualidade. De acordo com Souza (2002), o sistema de ensino superior é hoje maior, melhor e mais competitivo. O autor relata ainda que em 1995 o sistema de ensino superior brasileiro era pequeno e apresentava os seguintes problemas:

- Seu tamanho era extremamente modesto para as dimensões e necessidades do país;
- O processo de credenciamento de novas instituições era burocrático e cartorial, o que gerou um sistema sem competição e de baixa qualidade, com reservas de mercado que significavam enormes lucros para os empresários da educação;
- Carecíamos de um sistema abrangente de avaliação da graduação;
- Precisávamos enfrentar desafio de modernizar o ensino de graduação, superando as distorções e o conservadorismo que se instalaram no sistema;
- Experimentávamos ineficiência no uso dos recursos públicos nas instituições federais, apesar de sua qualidade superior às demais e do seu papel relevante na pesquisa.

Dados relatados por Souza (2002) evidenciam ainda que nos últimos sete anos, a matrícula no ensino superior cresceu cinco vezes mais do que nos 14 anos anteriores. Hoje, encontra-se matriculados 1,4 milhões de estudantes a mais -- um acréscimo superior a 80%, igualado apenas pelo crescimento do ensino médio. A expansão maior se deu no setor privado, mas nas instituições federais a matrícula expandiu-se em 40% depois de décadas de estagnação. O número de instituições de ensino praticamente dobrou, verificando-se importante processo de interiorização. Foi um aumento substancial, embora ainda não atenda plenamente às necessidades e aos anseios da sociedade.

Os princípios fundamentais da educação superior estão delineados nos artigos 206 e 207 da Constituição Federal de 1988 que preceitua:

Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I** - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II** - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III** - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Art. 207 - As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Aliado a expansão da educação superior, surgiram as regulamentações, suportando todos os aspectos de qualidade ao crescimento. A publicação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 subsidiou o ensino superior em seu capítulo IV artigo 43 no seguinte teor:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

- I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

A LDB prevê ainda no seu artigo 52 que:

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

- I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;
- II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;
- III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Verificamos diante deste cenário a importância da democratização do acesso como geradora de oportunidades e crescimento social, destacando ainda o papel das Instituições de Ensino Superior e a melhoria da qualidade da educação superior, expansão de sua oferta e incremento das responsabilidades sociais das instituições de ensino.

3. ANÁLISE DA OFERTA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL

Muitos são os estudos de diversos educadores indicando restrições na oferta e financiamento da educação superior pública no Brasil a partir de meados da década de noventa. A redução de investimentos públicos e o crescente afastamento do Governo Federal relativamente à sua responsabilidade com a oferta e financiamento da educação superior têm ocorrido, considerando vários aspectos das instituições federais de ensino superior - IFES, que têm vínculos diretos com a questão do financiamento: altas taxas de evasão, excessiva soma de recursos destinados à residência estudantil, restaurantes, bolsas, subsídios, subutilização das instalações físicas, baixa relação aluno/professor, uso de tecnologias muito atrasadas, custos financeiros elevados e crescentes, resultando em elevadas taxas da relação custo/aluno (UNESCO, 1999). No Brasil, este conjunto de aspectos e fragilidades das instituições federais do ensino superior levou a uma diminuição no volume de recursos dos fundos públicos para as universidades, diferenciação e diversificação das instituições com a ampliação das instituições privadas e a procura de outras fontes alternativas por parte das instituições. O objetivo foi o de expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar a participação da rede federal e conseqüentemente dos gastos da União (DOURADO; CATANI; e OLIVEIRA, 2003).

Para Amaral (2003), os recursos financeiros destinados às 52 IFES foram reduzidos de 0,97% no final do governo do presidente José Sarney em 1993 para 0,55% do PIB brasileiro, após o mandato de oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso em 2002, justamente quando a ciência e a tecnologia se tornam fundamentais na produção e no desenvolvimento do país.

Para o referido autor, constata-se pelas análises relativas aos investimentos realizados pelo setor público no ensino superior das IFES, que estes têm sofrido retração gradual do Governo Federal, no período pós-constituição, compreendido entre os anos de 1989 até 2006, ou seja, no final do governo do presidente José Sarney, até o final do primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Durante este período os salários de docentes e funcionários técnico-administrativos tiveram seu valor nominal praticamente congelado, diante de uma inflação real de mais de 100%. Paralelo a estas questões, o autor discorre sobre o incentivo e facilidades legais para a criação de fundações privadas, ditas de apoio institucional, no interior das IFES e os motivos de a autonomia de gestão financeira, nos moldes constitucionais, jamais ter sido reconhecida, pretendendo-se, em seu lugar, instituir um modelo de autonomia financeira assemelhada ao das empresas econômicas.

Com relação ao perfil da oferta e do financiamento do ensino superior público e gratuito mantido pelas IFES, Amaral (2003) analisa extensamente o processo histórico e a evolução dos gastos federais na educação superior, destacando mudanças recentes, que significam um reflexo das políticas implantadas pós-crise do Estado de Bem-Estar Social europeu, seguindo a mesma linha de pensamento único mundial sobre o ensino superior: diferenciação das instituições, ampliação das instituições privadas, diversificação das fontes de financiamento, incluindo a ida das instituições de ensino superior ao mercado, associação entre financiamento e resultados e modificação das funções do Estado. Além do mais, tiveram o apoio de organismos multilaterais, dentre eles, o Banco Mundial, ao defenderem maior participação das instituições privadas que permitiria uma diminuição das pressões pelo aumento dos gastos públicos com o ensino superior, uma diminuição de custos por estudante e eficiência na aplicação dos recursos.

De acordo com Santos (2005), assiste-se, em diversos países e principalmente no Brasil, uma grave crise no interior das universidades públicas, principalmente no que se refere à autonomia financeira, pela redução dos investimentos do Governo Federal, e, por outro lado, contraditoriamente, um crescente investimento por parte dos governos estaduais, a exemplo dos Estados da Bahia, Ceará e Rio Grande do Sul.

Pelas abordagens efetuadas neste capítulo, constatamos que são muitas as críticas dos educadores acerca da política perversa restritiva à expansão da oferta e do financiamento da educação superior pública no Brasil a partir das influências das políticas externas da globalização, neoliberalismo e dos organismos internacionais de financiamento.

4. ANÁLISE DA OFERTA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA BAHIA.

Para o professor Edivaldo Baoventura a discussão de temas e problemas da educação superior estadual projeta a idéia de uma investigação que engloba, principalmente, surgimento, lideranças locais, gestão e atendimento à demanda, não somente pelas universidades públicas, como também por meio das demais instituições de ensino superior (IES). A análise da criação da Universidade Federal da Bahia – UFBA, em 1946, suas etapas de crescimento e reestruturação em 1968, serve de referencial para a expansão da educação superior pública no Estado da Bahia. O surgimento de novas instituições universitárias públicas e gratuitas começa no final da década de sessenta, com a implantação de quatro faculdades de formação de professores de Feira de Santana, Vitória da Conquista, Alagoinhas e Jequié, criadas pelo Governo Estadual em 1968 e vinculadas à Secretaria de Educação, embrião do surgimento das universidades estaduais nas décadas de setenta e oitenta. (Boaventura, 2008).

Para o referido autor, a análise das origens históricas da intervenção do Governo do Estado da Bahia na educação superior aponta dois momentos significativos. No primeiro, ainda no tempo do Império, a Bahia já contava com a tradicional Faculdade de Medicina e com o Imperial Instituto Bahia no de Agricultura, que depois de sucessivas mudanças passou a ser a Escola de Agronomia de Cruz das Almas integrada à Secretaria da Agricultura. Em 1951, o Governo Estadual criou a Escola de Medicina Veterinária, passando a integrar a Universidade Federal da Bahia, em 1967, juntamente com a Escola de Agronomia de Cruz das Almas. Este momento caracterizou-se pela educação superior estadual voltada para o setor primário da economia. O segundo momento se caracterizou pela educação superior estadual voltada para o ensino, com a criação de faculdades de formação de professores que teve início em 1968, consolidando-se a opção política pela expansão e interiorização do ensino superior, expressa no Plano Integral de Educação e Cultura do Governo do Estado – PIEC. Naquele mesmo ano foi incorporado à gestão do Estado a Faculdade de Agronomia do Médio São Francisco – FAMESF, criada na década de cinquenta e administrada pela iniciativa privada. Em 1969 foi criado o Centro de Educação Técnica da Bahia – CETEBA, com a incumbência de formar professores das disciplinas profissionalizantes para atuar no 1º e 2º graus, primeiros passos para implantação das três entre as quatro universidades estaduais da Bahia: Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, criada em 1970; Universidade do Sudoeste da Bahia – UESB, criada em 1980; Universidade do Estado da Bahia – UNEB,

criada em 1983, constituindo-se no Sistema Público Estadual de Ensino Superior, expandindo-se, significativamente, a partir da década de noventa. Em 1991 foi incorporada ao sistema, por processo de estadualização, a Federação das Escolas Superiores de Ilhéus e Itabuna – FESPI, constituindo-se na quarta instituição estadual de ensino superior com a denominação de Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC.

Como se sabe, até o ano de 2006, a Bahia só dispunha de uma instituição federal de ensino superior – a UFBA – já tendo completado sessenta anos de existência com forte influência no processo de desenvolvimento econômico e social não somente do estado como de toda região nordestina, entretanto, com restrições orçamentárias para atendimento da crescente demanda, pelos motivos apontados no capítulo anterior.

De acordo com SERPA (1995), com apenas uma universidade federal, o ensino superior na Bahia foi mantido, por um longo período, sem expansão do número de vagas nem do quadro docente. Isso aconteceu a despeito da projeção do estado na economia nacional e da sua posição estratégica com relação à intermediação das regiões Norte e Sul de um país com as dimensões territoriais como as do Brasil. Para minimizar essa lacuna, o Governo do Estado da Bahia inicia uma política de incremento da oferta do ensino superior, particularmente no interior do estado, e decide pela criação e implantação de quatro universidades estaduais: duas multicampi (UNEB, presente em 24 municípios de todas as regiões administrativas, e UESB, presente em quatro municípios da região Sudoeste) e duas em cidades estratégicas do desenvolvimento regional (UEFS em Feira de Santana e UESC, localizada no eixo rodoviário entre as cidades de Itabuna e Ilhéus). Essa ação resultou no agrupamento de faculdades públicas e estatais isoladas.

A história da educação superior na Bahia, embora apresente alguns pontos em comum com outros estados, revela muitas singularidades. Significativa e desafiadora, ela tem sido objeto de abordagens várias, dentre as quais se destaca o fato de ter sido, a Bahia, o lugar onde primeiramente se instalou, no país, o ensino superior oficial (Teixeira, 1989, 1998) e, a despeito disso, ter permanecido sujeita a períodos de estagnação, resultando tardio o processo de implantação e desenvolvimento da educação superior no estado (Serpa e Cunha, 2002). Esse processo caracterizou-se, desde muito cedo, de forma lenta e descontínua, tendo sua expansão ocorrida por via do setor estadual (Almeida, 2005) num primeiro momento, e por via privada, nos anos mais recentes (Almeida, 2002).

Considerando que a história das universidades estaduais da Bahia é bastante recente se comparada a de outros estados brasileiros e a própria UFBA, verificamos que nelas tem sido significativo a oferta de vagas nos cursos superiores no âmbito do Estado

Os dados¹ da Tabela 1 adiante apresentam a expansão do quantitativo de cursos, oferta de vagas e matrículas no período de 2003 a 2006. De acordo com estes dados, o número de cursos de graduação presencial oferecidos pelas universidades estaduais da Bahia – UEBA - evoluiu de 163 para 414 enquanto que na UFBA esta expansão foi de 56 para 65 cursos no mesmo período. Vale ressaltar que no ano de 2004 o número de cursos oferecidos pelas UEBA apresentou acréscimo de 117% em relação ao ano anterior, motivo pelo qual reduziu o percentual de cursos da UFBA em relação aos da UEBA de 34% para 16%.

¹ Os dados para elaboração das tabelas de números 1, 4, 5 e 6 estão disponíveis nos sites da UFBA (WWW.ufba.br) e Secretaria da Educação do Estado da Bahia (www.sec.ba.gov.br), acesso em 02/07/2009.

Com relação à oferta de vagas as UEBA apresentaram expansão da oferta de 7.949 para 9.995 vagas, significando um aumento de 25% contra 4% de expansão das vagas oferecidas pela UFBA ao elevar de 3.851 para 4026 o quantitativo de vagas no período analisado, representando 40% do total de vagas oferecidas pela rede estadual de ensino superior. Como consequência, o número de alunos matriculados no 1º semestre de cada ano do período em estudo apresenta expansão de 27% no total de matrículas das UEBA e 13% das matrículas da UFBA.

Tabela 1. Número de cursos, oferta de vagas e de matrículas nas Universidades Estaduais da Bahia - UEBA e Universidade Federal da Bahia - UFBA- 2003-2006

ANO	NÚMERO DE CURSOS			OFERTA DE VAGAS			MATRICULAS		
	UEBA (A)	UFBA (B)	% B/A	UEBA (C)	UFBA (D)	% D/C	UEBA (E)	UFBA (F)	% F/E
2003	163	56	34	7.949	3.851	48	38.674	18.666	48
2004	355	57	16	9.100	3.916	43	43.607	19.403	44
2005	375	60	16	9.995	4.026	40	41.894	19.945	48
2006	414	65	16	9.995	4.026	40	49.124	21.164	43

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com os dados do INEP/MEC relativos ao censo da educação superior de 2006, dispostos na Tabela 2 adiante, estavam matriculados na educação superior no Estado da Bahia 208.370 alunos. Do total de matrículas registradas naquele ano 23% foram na rede estadual, 10,6% na rede federal e 66,4% nas instituições privadas.

Tabela 2. Instituições de ensino superior por categoria administrativa e número de matrículas. Bahia – 2006

CATEGORIA ADMINISTRATIVA	INSTITUIÇÕES	MATRICULAS	%
FEDERAL	3	22.197	10,6
ESTADUAL	4	47.849	23,0
SOMA (PÚBLICAS)	7	70.046	33,6
PRIVADAS	111	138.324	66,4
TOTAL	118	208.370	100,00

Fonte: INEP/2006 - Censo Educação Superior

Levando-se em consideração somente a oferta da educação superior pública no estado, no ano de 2006, constata-se os mesmos resultados apresentados anteriormente, ou seja, as matrículas das instituições federais situaram-se abaixo da metade das matrículas da rede estadual. De acordo com os dados da Tabela 3, as matrículas da educação superior pública totalizaram 70.046 matrículas, sendo 68,3% do total na rede estadual e 31,7% nas instituições federais.

Tabela 3. Instituições de ensino superior público, por categoria administrativa e o número de matrículas. Bahia – 2006

CATEGORIA ADMINISTRATIVA	INSTITUIÇÕES	MATRICULAS	%
FEDERAL	3	22.197	31,7
ESTADUAL	4	47.849	68,3
TOTAL	7	70.046	100,0

Fonte: INEP/2006 - Censo Educação Superior

Para analisar o financiamento das instituições de ensino superior na Bahia consideramos os investimentos efetuados pela UFBA e UEBA em valores nominais, expressos nas Tabelas de números 4 a 6 adiante.

De acordo com os dados da Tabela 4 as despesas totais da UFBA apresentaram crescimento de 67% no período de 2002 até 2006, cuja estrutura de gastos anuais médio é de 80% em pessoal e encargos, 9% no custeio, 10% em aplicação oriunda de convênios e 1% em investimentos. Vale ressaltar que a parcela de gastos alocada em convênios destina-se ao custeio e investimentos para cumprimento do seu objeto, necessitando, portanto, de investigação mais detalhada para apuração dos percentuais aplicados nestas categorias de despesas.

Tabela 4. Estrutura das despesas da União (UFBA) na educação superior. 2002-2006

GRUPOS DE DESPESAS	2002	%	2004	%	2006	%
Pessoal e Encargos	291.044	81	361.269	81	466.273	78
Custeio	31.541	9	42.329	10	56.087	9
Convênios	36.348	10	39.806	9	66.971	11
Investimentos	1.240	0	1.672	0	11.888	2
TOTAL	360.173	100	445.076	100	601.219	100

Fonte: Elaboração do autor.

A estrutura de gastos das UEBA está apresentada na Tabela 5 indicando um crescimento no mesmo período de 84%, com estrutura de gastos médios anuais da seguinte forma: 74% destinados a pessoal e encargos, 17% ao custeio e 9% para investimentos.

Tabela 5. Estrutura dos gastos estaduais (UEBA) na educação superior. Bahia 2002-2006

GRUPOS DE DESPESAS	2002	%	2004	%	2006	%
Pessoal e Encargos	150.368	72	206.045	72	299.287	78
Custeio	34.783	17	52.114	18	58.435	15
Investimentos	24.588	11	27.890	10	27.395	7
TOTAL	209.739	100	286.049	100	385.117	100

Fonte: Elaboração do autor

Como se observa da análise das tabelas 4 e 5 os gastos do Governo Estadual apresentaram maior percentual de crescimento no período em relação aos gastos da União, com menor percentual destinados ao pagamento da folha de pessoal e maior percentual aplicado no custeio e investimentos, o que pode ser caracterizado pela grande extensão

territorial do estado e que conta com a presença das UEBA em todas as regiões de maior desenvolvimento econômico.

Ao se estabelecer comparativo dos gastos totais da União com os do Estado da Bahia na educação superior pública constata-se que em 2002 os gastos estaduais representavam 58,2% dos gastos da União elevando-se para 64,1% em 2006, de acordo com os dados da Tabela 6.

Tabela 6. Comparativo dos gastos da União e Estado na Educação Superior. Bahia: 2002/6

ANO	2002		2004		2006	
	UNIÃO	ESTADO	UNIÃO	ESTADO	UNIÃO	ESTADO
GASTOS TOTAIS	360.173	209.739	445.076	286.049	601.219	385.117
PERCENTUAL	100	58,2	100	64,3	100	64,1

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como vimos neste capítulo a participação das universidades estaduais da Bahia na oferta de cursos e quantitativo de matrículas da graduação presencial no período analisado é bastante significativo, atendendo a quase dois terços do contingente de alunos matriculados na rede pública da educação superior do estado. Quanto ao financiamento, observa-se maior expansão dos gastos do Estado da Bahia, entretanto, o montante aplicado de 2004 a 2006 corresponde a 64% dos recursos aplicados na UFBA.

4.1. O financiamento da educação superior estadual e o caso das universidades baianas.

A LDB ao tratar da organização da educação nacional estabeleceu responsabilidades à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no que se refere às ações educacionais a serem implementadas nos diversos níveis de ensino. Ao tratar das incumbências dos Municípios, a LDB estabelece em seu artigo 11, inciso V, que os municípios incumbir-se-ão de “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.” Aos Estados, o artigo 10, inciso VI, estabelece que compete “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.”

Com relação ao ensino superior fica bem claro que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem oferecê-lo, desde que cumpram também as suas responsabilidades relativas aos outros níveis de ensino e, no caso dos Municípios deve-se utilizar recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal. A participação dos governos estaduais e municipais nos orçamentos das instituições de ensino superior é extremamente variada, indo desde o sistema paulista que especifica claramente os recursos que devem se destinar até situações onde o repasse do estado não permite que a instituição cumpra os seus compromissos, obrigando-as até a cobrarem mensalidades de seus alunos, como no caso das municipais, que utilizam de fundações privadas, para esse fim.

Muitas e diversificadas são as dificuldades que os Governos Estaduais têm enfrentado no financiamento das suas instituições de ensino superior. Para o enfrentamento destas dificuldades podemos considerar como positivas as experiências dos Estados de São Paulo e Santa Catarina. O caso do governo paulista, considerado exitoso (Mainc, 2004) ocorreu em 1989, com a aprovação do Decreto 29.598/89, ao fixar em 8,4% o percentual do Imposto de Circulação der Mercadorias e Serviços - ICMS para aplicação na educação superior, sendo elevado em 1996 para 9,57 %. No Estado de Santa Catarina outro fato importante foi o da aprovação de aplicação mínima de 5% da RLI, na educação superior, conforme estabelecido no artigo 170 da sua Constituição Estadual.

No Estado da Bahia prolonga-se por muito tempo o movimento sindical dos docentes, profissionais da educação e representação discente das quatro universidades estaduais pela reivindicação da garantia de 5% da RLI para aplicação na educação superior, sem nenhum sucesso, apesar de esforços de parte dos representantes do poder legislativo, predominando o modelo de financiamento incremental, combinado com negociações entre as universidades e o Estado. Este modelo imprime dificuldades da gestão financeira das instituições ao considerar como parâmetro a execução orçamentária dos anos anteriores, haja vista que historicamente os recursos alocados nos seus orçamentos são insuficientes para atendimento do custeio e investimentos necessários para acompanhar o ritmo de expansão implantado pelos governos estaduais a partir da década de noventa.

Ao se analisar a situação geral do financiamento da educação na Bahia verifica-se pelos dados da tabela 7 que os gastos da função educação apresentaram maior percentual em relação ao orçamento geral do estado, no ano de 2005, alcançando 17,90%, e o menor índice em 2008, com 17,07%. Dados da mesma tabela revelam, entretanto, que o percentual dos orçamentos das Universidades Estaduais da Bahia – UEBA - em relação ao orçamento da educação obteve pequenos acréscimos de 13,18% em 2005, para 15,92% em 2008, o mesmo ocorrendo com relação ao orçamento geral do estado que em 2005 representava 2,36%, elevando-se para 2,37% em 2006 e nos anos de 2007 e 2008 fixou-se no patamar de 2,72%.

Tabela 7 - Financiamento das Universidades Estaduais (UEBA) em relação aos Orçamentos Gerais do Estado (OGE) e Gastos em Educação. Bahia: 2005 a 2008.

ORÇAMENTO / ANO	2005	2006	2007	2008
ESTADO (OGE) (A)	14.508.919	16.425.949	16.930.379	19.875.000
EDUCAÇÃO (B)	2.597.242	2.807.672	2.987.300	3.392.055
UEBA (C)	342.200	389.200	461.200	540.000
EDUCAÇÃO/OGE % (B/A)	17,90	17,09	17,64	17,07
UEBA/EDUCAÇÃO % (C/B)	13,18	13,86	15,44	15,92
UEBA/OGE % (C/A)	2,36	2,37	2,72	2,72

Fonte: Balanços Gerais do Estado. SEFAZ/SICOF

Os dados da tabela 8 abaixo apresentam uma situação desfavorável ao revelar uma retração paulatina nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) do Estado em relação à RLI de 30,44% em 2005, para 27,69% em 2008. Com relação ao financiamento da educação superior, entretanto, os dados revelam ínfimos acréscimos nos orçamentos das UEBA em relação à RLI de 4,01% nos anos de 2005 e 2006 para 4,33% e

4,41% em 2007 e 2008, respectivamente. Relativamente à arrecadação do ICMS do período analisado o percentual médio é de 5,2%.

Tabela 8 - Financiamento das Universidades Estaduais (UEBA) em relação à Receita Líquida de Impostos – RLI e Gastos em Educação. Bahia: 2005 a 2008.

ORÇAMENTO / ANO	2005	2006	2007	2008
RLI (A)	8.531.100	9.694.800	10.642.100	12.248.000
EDUCAÇÃO (B)	2.597.242	2.807.672	2.987.300	3.392.055
UEBA (C)	342.200	389.200	461.200	540.000
EDUCAÇÃO/RLI (%) (B/A)	30,44	28,96	28,07	27,69
UEBA/RLI (%) (C/A)	4,01	4,01	4,33	4,41

FONTE: Balanços Gerais do Estado. SEFAZ/SICOF

Como se denota dos dados acima apesar da redução do percentual aplicado na educação em relação à RLI o Estado da Bahia tem cumprido a aplicação mínima que é de 25%, elevando timidamente a relação dos gastos com as universidades estaduais, sem, entretanto, nunca ter atingido o percentual mínimo de 5%, amplamente reivindicado pela comunidade acadêmica e que teoricamente estaria disponível para aplicação na educação superior.

CONCLUSÃO

Diversas são as razões motivadoras do aumento da demanda da educação superior: o desenvolvimento econômico; as profundas mudanças do processo produtivo com a introdução de novas tecnologias; as transformações mundiais para atendimento das políticas afinadas com o ideário neoliberal de globalização e as novas exigências da sociedade do conhecimento. No entanto, convém destacar que, além dos aspectos citados, o aumento da quantidade de alunos que concluem a educação básica e vêm na educação superior uma oportunidade de mudança é também um fator determinante no aumento da demanda.

Os anos de debate em que foi gestada a LDB serviram para levantar questões importantes sobre oferta e procura pela educação superior e sobre a necessidade de se repensar as políticas públicas para as instituições de ensino superior, temas que gravitaram em torno da preocupação em atingir a meta definida pelo PNE: matricular no ensino superior 30% dos jovens brasileiros com idade entre 18 e 24 anos, até o ano de 2010, meta inatingível, ao considerar que o registro do número de matrículas no ano de 2006 alcançou apenas o percentual de 15%.

Como conseqüências da influência do ideário neoliberal e de globalização da economia aliada à política de priorização da educação básica constata-se mudanças no perfil do financiamento da educação superior pública no Brasil e na Bahia, particularmente. Enquanto o governo federal promove estagnação dos investimentos e da oferta de matrículas do ensino superior, o governo estadual adota uma política de expansão da oferta e do financiamento. Em 2006, do total de matrículas na educação superior pública da Bahia, 68,3% foram nas instituições estaduais contra 31,7% nas instituições federais. A rede privada participou com 66,4% do total das matrículas daquele ano.

A participação das universidades estaduais da Bahia na oferta de cursos de graduação e no número de matrículas registradas na educação superior pública é bastante significativa, atendendo a quase dois terços do contingente de alunos matriculados na rede pública da educação superior do estado. Quanto ao financiamento, observa-se maior expansão dos gastos do Estado da Bahia, entretanto, o montante aplicado no período de 2004 a 2006 corresponde a 64% dos recursos aplicados na UFBA.

Com a obrigatoriedade de aplicação mínima de 80% dos recursos vinculados para a educação no atendimento prioritário da educação básica no Brasil – FUNDEB – e, por falta de dispositivo legal que garanta um fluxo regular de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento da educação superior, o financiamento das UEBA fica à mercê dos interesses e vontade política dos governos e parlamentares. Para a educação superior seriam destinados o percentual mínimo de 20% restantes, equivalente a 5% da RLI, o que não vem ocorrendo no Estado da Bahia.

Apesar do cumprimento constitucional de aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino em relação à RLI de 25%, este indicador vem sendo reduzido ano a ano, alcançando em 2008 perdas de 2,75%, cujo reflexo negativo percebe-se também na relação entre os gastos da educação e orçamento geral do estado.

O Governo do Estado da Bahia, por determinação das forças locais, teve e terá de ocupar lugar de significativa importância, desde quando não conta a Bahia com recursos do governo federal para a educação superior, como acontece com outros estados, a exemplo de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, onde é bem mais expressiva a presença do sistema federal de ensino superior

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da Educação Superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB**. Lei 9394/96. Brasília, Congresso Nacional. 1996.

BRASI. INEP: **Sinopse Estatística do Ensino Superior 2006**. Brasília, 2007

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)

BOAVENTURA, Edivaldo. **Educação Superior Estadual da Bahia: Origens e crescimento**. Simpósio Internacional de Educação Superior. UEFS, Feira de Santana, 2008.

DOURADO, Luiz F.; CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João. **Transformações recentes e debates atuais no campo da Educação Superior**. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003).

MAINC, Gerhard. **Publicação eletrônica**. O futuro da universidade pública. Mensagem recebida por gmainic@uol.com.br em 26 jan. 2004.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997 (coleção polêmica do nosso tempo).

SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005

SERPA, Luiz Felipe Peret. **Transformar a educação na Bahia**. Bahia Análise & Dados. Salvador: SEI, v. 4, n.4, p. 5-11, mar., 1995

_____. CUNHA, Maria Couto. Sociedade e Ensino Superior no Brasil: a diferente trajetória do caso baiano. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, v. 18, n. 2, jul/dez, 2002

SOUZA, Paulo Renato. **Ensino Superior: maior, melhor, mais competitivo**. **Revista Ensino Superior**. 2002. www.isd.org.br/educacao. Acesso 04/04/2007

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino superior no Brasil: análise e interpretação da sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Instituto de Documentação: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

_____. **A universidade ontem e hoje**. Rio de Janeiro. UERJ, 1998. TOSI, Giuseppe. **Sugestões para uma efetiva autonomia da universidade pública brasileira**. Revista Conceitos. UFPB. 2003.

UNESCO. Conferência Mundial sobre Ensino Superior. Paris/França 05 a 09/10/1998, **Anais da Conferência Mundial sobre Ensino Superior**, - Tendências da educação superior para o século XXI. Brasília, 1999. (Trad: Maria Beatriz Ribeiro O. Gonçalves).