

UNIVERSIDADES ESTADUAIS E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA BAHIA

NADIA HAGE FIALHO
Organizadora

EdUcb

Editora da Universidade do Estado da Bahia

**Universidades Estaduais e
Financiamento da Educaçãõ
Superior da Bahia**



Universidade do Estado da Bahia – UNEB

José Bites de Carvalho
Reitor

Carla Liane N. dos Santos
Vice-Reitora

Sandra Regina Soares
Diretora da Editora

Conselho Editorial

Atson Carlos de Souza Fernandes
Liege Maria Sitja Fornari
Luiz Carlos dos Santos
Maria Neuma Mascarenhas Paes
Tânia Maria Hetkowski

Suplentes

Edil Silva Costa
Gilmar Ferreira Alves
Leliana Santos de Sousa
Mariângela Vieira Lopes
Miguel Cerqueira dos Santos

Nadia Hage Fialho
Organizadora

Universidades Estaduais e Financiamento da Educação Superior da Bahia

Salvador
EDUNEB
2016

© 2016 Autores
Direitos para esta edição cedidos à Editora da Universidade do Estado da Bahia.
Proibida a reprodução total ou parcial por qualquer meio de impressão, em forma idêntica,
resumida ou modificada, em Língua Portuguesa ou qualquer outro idioma.
Depósito Legal na Biblioteca Nacional
Impresso no Brasil em 2016.

Ficha Técnica

Coordenação Editorial e Normalização

Ricardo Baroud

Coordenação de Design e Criação de Capa

Sidney Silva

Revisão Linguística

Taise Oliveira Santos

Diagramação

George Luís Cruz Silva

Ficha Catalográfica – Sistema de Bibliotecas da UNEB

Universidades estaduais e financiamento da educação superior da Bahia /
Organizado por Nadia Hage Fialho. – Salvador: EDUNEB, 2016.
237 p.: il.

ISBN 978-85-7887-321-9

1. Educação – Bahia. 2. Universidades – Financiamento. I. Fialho, Nadia Hage.

CDD: 378.098142

Editora da Universidade do Estado da Bahia – EDUNEB

Rua Silveira Martins, 2555 – Cabula

41150-000 – Salvador – BA

editora@listas.uneb.br

www.uneb.br

Esta Editora é filiada à



Associação Brasileira das
Editoras Universitárias

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
UNIVERSIDADE: características dos instrumentos da gestão <i>Lídia Boaventura Pimenta</i>	13
UNIVERSIDADES ESTADUAIS E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: notas sobre paradoxos, relevância e sustentabilidade <i>Nadia Hage Fialho</i> <i>Breno Pádua Brandão Carneiro</i>	47
FINANCIAMENTO E RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS BAIANAS <i>Cesar Barbosa</i>	83
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO ESTADO DA BAHIA: uma análise do Programa Educação Superior para o Século XXI entre 2012-2015 <i>Paulo César Marques de Andrade Santos</i> <i>Maria Cristina Elyote Marques Santos</i>	105
POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS BAIANAS: desafios e reflexões <i>Antônio de Macêdo Mota Júnior</i> <i>Sérgio Henrique Conceição</i>	139

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR VERSUS ORÇAMENTOS PÚBLICOS DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS: a práxis da Bahia	205
<i>Marta Rosa Farias de Almeida Miranda Silva</i> <i>Nadia Hage Fialho</i>	
SOBRE OS AUTORES	233

APRESENTAÇÃO

Este livro trata de uma problemática nacional que atinge as universidades estaduais brasileiras: o financiamento da educação superior nos sistemas estaduais de ensino. Ele é fruto de um trabalho articulado entre o Programa de Pós-Graduação Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (Gestec/UNEB) e os Grupos de Pesquisa Educação, Universidade e Região (EdUReg) e Núcleo de Gestão Educacional e Formação de Gestores (Nugef), cadastrados no Diretório Nacional de Pesquisas/CNPq. Dentre os mais significativos alcances dessas articulações institucionais, destacam-se a formação de mestres e doutores e constituição de um grupo de pesquisadores, voltado para o financiamento da educação na Bahia. Neste livro são divulgados resultados de estudos e pesquisas realizadas por professores e estudantes da pós-graduação *stricto sensu*, na condição de pesquisadores dos referidos grupos de pesquisa. Este trabalho nasceu da necessidade de preencher uma lacuna sobre um campo ainda aberto à investigação e no qual já se fazia urgente o olhar da universidade e de seus pesquisadores. Com o intuito de oferecer uma introdução ao tema, este livro procura chamar a atenção para a estrutura de financiamento da educação, segundo as responsabilidades das diferentes esferas de governo, estimulando novos estudos sobre as políticas para a educação (básica e superior), o gasto social e o orçamento da União e do estado da Bahia.

Ao refletir sobre o financiamento da educação superior, na relação com as universidades estaduais, não podemos deixar de destacar o contexto de vulnerabilidade imposto às mesmas, em face dos

cortes e contingenciamentos orçamentários, não cumprimento dos créditos consignados às leis orçamentárias, não regularidade na liberação dos recursos financeiros, volume de recursos predominantemente alocados a despesas correntes e, dentre elas, a predominância das despesas com pessoal e encargos, assim como reduzidos recursos para investimentos, corpo docente e técnico-administrativo com remuneração pouco atraente, infraestrutura física precária ao desenvolvimento das atividades acadêmicas.

O livro foi estruturado em seis capítulos. A gestão universitária é objeto do primeiro capítulo, como destacado no título do mesmo “Universidade: características dos instrumentos da gestão”. Nele se considera a capacidade de administrar a universidade, instituição que contribui de maneira direta para as grandes transformações do mundo contemporâneo, tema que vem atraindo discussões e ocupando a atenção de gestores e estudiosos da área. O capítulo discute os instrumentos básicos que norteiam ou subsidiam os gestores no exercício de planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades da organização universitária na elaboração de diagnósticos das deficiências e na identificação de aspectos positivos, a fim de possibilitar o estabelecimento de metas, planos e programas para alcançar os objetivos. E considera especificidades da gestão universitária como a realização de atividades simultâneas nas áreas de ensino, pesquisa, extensão e gestão, as quais se corporificam em inúmeras ações, a fim de viabilizar o cumprimento de seu propósito maior: universalizar o conhecimento, o que caracteriza a universidade como uma instituição dinâmica e complexa; destaca, ainda que, do volume de ações concomitantes, resulta uma interdependência das áreas finalística (acadêmica) e meio (manutenção), requerendo uma estrutura organizacional e um processo decisório compatível com tais características.

O segundo capítulo tem por título “Universidades estaduais e financiamento da educação superior: notas sobre paradoxos, relevância e sustentabilidade”. Nele são destacadas questões de ordem histórica, legal e sistêmica que persistem no cenário educacional e que tanto comprometem a educação superior como a educação básica. O capítulo situa a presença das universidades estaduais no processo de construção da universidade brasileira, a participação das universidades estaduais na ampliação da oferta pública da educação superior, as responsabilidades da União e dos Estados quanto ao financiamento da educação superior.

“Financiamento e restrições orçamentárias das universidades estaduais baianas” é o título do terceiro capítulo que tem como objetivo identificar o regime de financiamento das universidades estaduais baianas e seus desdobramentos em termos de restrições orçamentárias, analisando a distribuição dos recursos orçamentários do tesouro estadual nessas universidades. Para tanto, o texto foi dividido em duas seções: a primeira trata do regime de financiamento dessas instituições considerando um cenário de ajuste fiscal restritivo e a reforma do financiamento da educação básica; e a segunda buscou identificar as interfaces existentes entre o ordenamento das despesas orçamentárias das universidades estaduais e as restrições que elas enfrentam.

O quarto capítulo, intitulado “Financiamento da educação superior no Estado da Bahia: uma análise do Programa Educação Superior para o século XXI entre 2012-2015”, apresenta contributos para a discussão acerca do financiamento da educação superior, no estado da Bahia, a partir da análise então realizada, a qual indicou que o citado programa não pôde ser implantado em sua inteireza e, além disso, detectou indícios de superposição de investimentos entre o Estado e a União, concorrência por espaço geográfico/terri-

tório de identidade na implantação de diversos *campi* universitários, sem a devida reflexão sobre as necessidades, condições já alocadas e prioridades estabelecidas in loco, gerando conflitos geográficos, de financiamento e de gestão da educação superior no estado da Bahia.

O quinto capítulo “Política de financiamento das universidades estaduais baianas: desafios e reflexões” – aborda o tema, destacando a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e apresenta resultados preliminares de estudos exploratórios, bibliográficos e documentais, cujo objetivo foi investigar como se caracterizou a política de financiamento da UEFS, no período de 2005 a 2014, diante de um quadro de dificuldades e limitações orçamentário-financeiras. O estudo realiza uma análise descritiva da situação orçamentário-financeira e procura descrever os desafios e obstáculos enfrentados pela universidade. Os resultados evidenciaram um cenário desafiador para as Universidades do Estado da Bahia (UEBA), em relação ao financiamento, oferta e expansão de educação superior no estado da Bahia, marcado pelo nível de concentração orçamentária das despesas de pessoal e encargos, reduções orçamentárias nas cotas iniciais para custeio e investimentos em relação aos exercícios anteriores, além de interferências na autonomia administrativa e na gestão financeira da universidade. O estudo ainda propõe reflexões sobre possíveis caminhos e ações propositivas para o financiamento, fortalecimento e sustentabilidade financeira das UEBA.

O sexto capítulo trata do “Financiamento da educação superior *versus* orçamentos públicos das universidades estaduais: a prática da Bahia” – abordando questões relativas aos recursos públicos destinados à educação superior no estado. O capítulo apresenta a participação do sistema estadual de educação superior da Bahia no orçamento global do estado, na função educação assim como detalha a configuração e composição dos orçamentos das universidades es-

taduais, no período de 2010a 2015, considerando que o governo do estado da Bahia, através da Secretaria da Educação, é o responsável pelo financiamento do sistema estadual de educação superior.

Agradecendo a todos que participaram da construção deste trabalho em articulação com o Gestec, o EdUReg e o Nugef, levamos, à comunidade acadêmica, dirigentes e gestores educacionais, a nossa contribuição ao tema do financiamento da educação superior, sob a perspectiva das universidades estaduais, com foco no estado da Bahia.

Nadia Hage Fialho
Julho, 2016

UNIVERSIDADE: características dos instrumentos da gestão¹

Lídia Boaventura Pimenta

A missão da instituição universitária engloba a responsabilidade na formação e qualificação permanentemente das pessoas, a pesquisa e o desenvolvimento científico, a descoberta e a aplicação de novas tecnologias, contribuindo, desta maneira, com a comunidade, região e país onde está inserida. A universidade constitui-se, assim, em importante elemento na promoção do desenvolvimento econômico e social e na construção da cidadania.

Essa responsabilidade exige da instituição a realização de atividades simultâneas nas áreas de Ensino, Pesquisa, Extensão e Gestão, as quais se corporificam em inúmeras ações, a fim de viabilizar o cumprimento de seu propósito maior universalizar o conhecimento, o que caracteriza a universidade como uma instituição dinâmica e complexa. Além disso, o volume de ações concomitantes resulta uma interdependência das áreas finalística (acadêmica) e meio (manutenção), requerendo uma estrutura organizacional e um processo decisório compatível com tais características.

A questão da gestão universitária, por sua vez, é uma das mais complexas no âmbito da educação superior, quer esteja a instituição sob a responsabilidade da administração pública, quer da iniciativa

1 Este texto é oriundo da tese de doutorado intitulada “Processo Decisório na Universidade *Multicampi*: Dinâmica dos Conselhos Superiores e Órgãos de Execução”, defendida na UFBA, em 2008.

privada. A capacidade de administrar a universidade, instituição que contribui de maneira direta para as grandes transformações do mundo contemporâneo é um dos temas que vem atraindo discussões, ocupando a atenção de gestores e estudiosos da área. Neste sentido, este estudo discute os instrumentos básicos que norteiam ou subsidiam os gestores no exercício de planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades da organização universitária na elaboração de diagnósticos das deficiências e na identificação de aspectos positivos, a fim de possibilitar o estabelecimento de metas, planos e programas para alcançar os objetivos. Neste sentido formula-se o seguinte questionamento: como se caracterizam os instrumentos básicos utilizados na gestão da instituição universitária?

A literatura concernente à metodologia científica engloba um extenso acervo de publicações, cujos autores têm buscado caracterizar os diversos tipos de pesquisa, enquadrando-os nas diversas áreas da ciência. Assim, diante dessas proposições, por pretender-se, neste estudo, efetuar a descrição e a interpretação da realidade referente à composição de instrumentos de gestão, sem qualquer interferência na unidade de estudo, bem como eximir a pesquisadora de estabelecer relações de causa e efeito entre as categorias estudadas, qualificamos a pesquisa ora relatada como de natureza descritiva (VERGARA, 2003).

A organização universitária

A participação da universidade na promoção do desenvolvimento pessoal e formação do cidadão, na geração e transmissão de conhecimentos e, conseqüentemente, no desenvolvimento regional, reforça o pensamento de Chaui (2003), para a qual, ao produzir e transmitir conhecimento na e para a sociedade, exprime de modo

determinado a sociedade de que é e faz parte, confirmando ser a universidade uma instituição social.

Contudo, considerando que as ações da universidade implicam em atividades como seleção e admissão de estudantes, seleção e contratação de docentes, aquisição de equipamentos, material de consumo e serviços, captação e gestão de recursos financeiros, esta instituição apresenta semelhança com uma organização em decorrência da estrutura administrativa. Neste sentido, deve ser entendida como uma organização, acrescida dos efeitos burocráticos inerentes à vida acadêmica (BLAU, 1984). Tem-se a considerar que, como qualquer organização, a universidade possui objetivos, desenvolve ações (ensino, pesquisa e extensão) com divisão de trabalho e responsabilidades, gerencia recursos humanos (docentes e técnico-administrativos) e desempenha as funções de planejamento e controle das atividades.

A partir de seu aspecto dinâmico e complexo, as organizações são definidas “como duas ou mais pessoas trabalhando juntas cooperativamente dentro dos limites identificáveis, para alcançar um objetivo ou meta comum” (HODGE; ANTHONY, GALES, 2003 apud SILVA, 2004). As várias similaridades entre a instituição universitária e o que se conceitua por organizações, são observadas por aspectos comuns dessa conceituação das diversas formulações definidoras, entre os quais, a constituição por pessoas, de cujo convívio explicitam-se diversidades em termos de pensamentos, valores, culturas, instrução, muitas vezes dificultando os relacionamentos sociais.

Organicamente, as atividades desenvolvidas por pessoas em conjunto, não importando o seu quantitativo, tornam necessária a divisão do trabalho, observando-se as habilidades e conhecimento, visando o funcionamento da organização. A coordenação é impe-

rativa na divisão do trabalho para garantir os resultados esperados, evitando-se a dispersão ou a busca por metas pessoais.

Por sua vez, o avanço da tecnologia tem causado impacto nas relações internas e externas das instituições e na organização de seu ambiente. Como qualquer instituição em atividade em uma sociedade, quer seja mantida pela iniciativa privada ou pelo setor público, a universidade está sujeita às pressões, coações e contingências sociais e políticas do ambiente em que atua, em decorrência da globalização, da diversificação de bens e serviços em oferta, e do desenvolvimento de novas Tecnologias de Comunicação e Informação, cujo avanço tem causado impacto na relação das instituições e na organização do seu ambiente. Tais fatores requerem uma constante adaptação às novas situações apresentadas no seu contexto.

A universidade brasileira, em especial a integrante da administração pública, não obstante sua atuação marcante na sociedade, convive com graves problemas, dentre os quais: autonomia restrita em decorrência das limitações impostas pela legislação concernente às áreas de execução orçamentária e financeira e de pessoal com um montante insuficiente de recursos destinados para financiamento da própria manutenção; dificuldade na definição de políticas de investimento e salarial; e, ainda, quadros docente e técnico-administrativo com quantitativo defasado de vagas e a conseqüente dificuldade na realização de concursos públicos para provimento desses profissionais.

Tais fatores têm tornado custoso para a instituição desenvolver suas atividades e prestar os serviços em tempo hábil e com a qualidade esperada. Assim, evidencia-se a origem do descompasso da relação entre a universidade e a sociedade, posto que a instituição universitária deveria estar acompanhando a velocidade do desenvolvimento científico e tecnológico, incentivando novas descobertas,

colocando-as à disposição da própria sociedade. Reafirma-se aqui o papel da universidade em estar constantemente procurando absorver inovações para oferecer conhecimentos e técnicas atualizadas, compatíveis com o estágio de desenvolvimento das tecnologias e exigências contemporâneas.

Enfatizando-se, especificamente, a gestão da universidade, é evidente tratar-se de uma questão complexa em todos os seus aspectos, posto que, os profissionais com os quais a instituição atua; o papel social que desempenha na formação da cidadania e na formação de novas gerações de profissionais; o conhecimento que produz; a tecnologia que emprega e o modelo estrutural que adota, são alguns dos fatores, aparentemente, de fácil compreensão. Porém, na realidade, esses fatores dificilmente podem ser colocados atendendo a um padrão de referência de uma instituição que atue em outra área que não a educação superior (FINGER, 1988).

Um dos fatores que pode contribuir para a complexidade da gestão da instituição universitária é a difusão de autoridade, a qual se caracteriza como ampla, por força da própria estrutura da universidade que funciona convivendo com zonas de poder e influência e, muitas vezes, escapando do poder central, a exemplo dos conselhos, congregações e colegiados. Leve-se em conta ainda, a existência de autonomia baseada no profissionalismo, na especialização, citando-se como exemplo a possibilidade de um especialista em uma determinada área ter mais afinidade com especialistas de outras universidades, que pode resultar na falta de seu comprometimento ou envolvimento com a instituição.

A universidade caracteriza-se, ainda, como o local onde o conhecimento é o fator determinante nas relações entre os indivíduos, sendo os administradores e técnico-administrativos responsáveis pelas atividades de manutenção, enquanto aos docentes e pesquisa-

dores cabe o desenvolvimento das atividades acadêmicas, centradas na construção, divulgação e gestão do conhecimento. Esta dicotomia de responsabilidades funcionais pode tornar-se um foco de conflito, quando a influência excessiva de uma pessoa ou de um grupo de pessoas permite desencadear desgastes e dificuldades na consecução das próprias funções da instituição.

Segundo Finger (1988), outros aspectos podem contribuir para aumentar a complexidade da instituição universitária, quais sejam: a natureza política que predomina nas decisões, a dificuldade de se mensurar os produtos resultantes da ação institucional e a ausência de padrões e compromissos com o resultado.

A definição de organização refere-se também à existência de objetivos e metas; porém, no contexto atual, depreende-se um esforço para enfrentar desafios, como economia globalizada, exigência maior de qualidade nos serviços prestados ou resultados apresentados, velocidade e reação às mudanças ambientais, principalmente no tocante à Tecnologia da Informação e Comunicação, ao que se acrescenta a prática da ética na organização.

Assim, com o objetivo de conhecer a engrenagem do processo decisório em uma instituição universitária, a que se entender a universidade como uma organização, visto que foi intencionalmente constituída, a fim de atingir objetivos específicos, com divisões de trabalho, presença de um ou mais centros de poder e administração de recursos humanos, bem como de aporte financeiro a investir; ou seja, a universidade apresenta as mesmas características apresentadas por Etzioni (1973), quando definiu uma organização.

De acordo com Chiavenato (2004), uma organização para ser caracterizada como tal, observando-se uma abordagem sistêmica, deve apresentar, simultaneamente, os seguintes requisitos: finalidade expressa de forma clara e objetivos estabelecidos; divisão funcional

dos profissionais em busca dos objetivos traçados; grupos ou equipes de trabalho constituídos com funções distintas e que garantam a unidade da organização; processos de comunicação interna e externa assegurados; e, núcleo responsável pela direção e controle das ações. Compreende-se, portanto, que a organização é composta por tarefas, pessoas, estrutura, ambiente e tecnologia.

Assim, a instituição universitária também é entendida como organização por manifestar os cinco requisitos na sua estrutura, considerada indispensável para atingir o processo de difusão do conhecimento existente, busca de novos conhecimentos, recuperação daqueles já existentes e descoberta de novas alternativas. A instituição/organização universitária deve crescer integrada à sociedade, ao tempo em que, é imprescindível que esteja preparada para o futuro, proporcionando a descoberta e a aplicação de novas tecnologias, contribuindo, desta maneira, para o crescimento socioeconômico e cultural da comunidade, região e país onde está inserida (LEAL, 1994).

Instrumentos da gestão universitária

Na área de gestão, a universidade é única, concernentemente à sua missão, objetivos e finalidade, posto que contribui de forma específica no processo de desenvolvimento da sociedade ao gerar e transmitir conhecimento, proporcionando melhorias para o bem-estar social.

Já em relação às atribuições e competências dos dirigentes, à estrutura organizacional e ao processo administrativo, abrangendo planejamento, organização, direção e controle, a universidade tem características semelhantes às de qualquer outra organização.

O processo de gestão na universidade deve desenvolver-se utilizando um instrumental adequado, levando em consideração a na-

tureza de ação – ensino, pesquisa e extensão, em diversas áreas de conhecimento – a estrutura colegiada para tomada de decisão e a especificidade dos recursos humanos que compõem o quadro permanente, sejam docentes ou técnico-administrativos. O referido instrumental, ao lado daqueles utilizados tradicionalmente na área financeira, contábil, de recursos humanos e patrimonial em qualquer organização ou instituição, deve fornecer suporte suficiente para o alcance dos objetivos e, assim, obter os resultados esperados.

A maioria dos instrumentos utilizados na gestão da universidade é obrigatória, tendo em vista o que prevê a legislação, por exemplo, quanto ao processo de credenciamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento e avaliação.

O autor Cardim (2004) enfatiza que a gestão de uma instituição de educação superior deve ser concebida a partir de três requisitos básicos: conhecer o que é a instituição, conhecer a comunidade para a qual são oferecidos os serviços, em especial suas necessidades econômicas, sociais, culturais, artísticas, dentre outras e possuir um ideal que norteie a ação da universidade, visando imprimir a identidade da instituição em suas diversas atividades.

Considerando a discussão dos instrumentos básicos que auxiliam a dinâmica gestão da universidade aqui entendida como organização e instituição universitária, a partir da literatura, pesquisa documental e na legislação, temos como principais instrumentos: Projeto Pedagógico Institucional (PPI), Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Planejamento Estratégico, Plano Operativo Anual (POA), Avaliação Institucional (AI) e Projeto Pedagógico do Curso (PPC), dos quais a seguir, descrevemos de forma sucinta a estrutura e composição.

A universidade no Projeto Pedagógico Institucional (PPI)

O Projeto Pedagógico Institucional (PPI) refere-se ao conceito da instituição, filosofia, as principais diretrizes e estratégias, as quais irão subsidiar a elaboração de planos de longo prazo e anuais para execução das atividades. Em síntese, o PPI deve conter a missão da instituição universitária, visão da universidade, valores de caráter científico e tecnológico, relação entre os processos de produção do saber e da construção da cidadania, indicadores de desempenho dos serviços oferecidos, da atuação dos docentes e técnico-administrativos e práticas institucionais para as áreas de ensino, pesquisa e extensão, preservando a indissociabilidade conforme prevê a legislação.

Segundo se expressa Habermas (1987, p. 8 apud UNEB, 1999b):

Os processos de aprendizagem universitária não só mantêm a sua interação com a economia e a administração, como também continuam em estreita ligação com a função de reprodução do 'mundo da vida'. Para lá de prepararem para a carreira acadêmica, a prática que propiciam de uma forma de pensamento científico (isto é, de uma atitude hipotética face os fatos e normas) permite-lhes dar o seu contributo para o processo geral de socialização; para lá do saber especializado, contribuem para a formação crítica intelectual, com as suas leituras fundamentadas dos acontecimentos atuais e as suas tomadas de posição política objetivas; para lá da reflexão sobre métodos e fundamentos, contribuem, com as ciências humanas, para uma continuidade hermenêutica das tradições, e com as teorias da ciência, da moral e da arte e literatura para formação de uma consciência própria das ciências no âmbito geral da cultura. E é ainda a forma

universitária de organização dos processos de aprendizagem científicos que permite que as disciplinas especializadas, para além de preencher estas diversas funções, simultaneamente se enraízem no ‘mundo da vida’.

Depreende-se ser a questão pedagógica o que qualifica a universidade, distinguindo-a das outras instituições. Desta maneira, quando da elaboração do Projeto Pedagógico Institucional, tem-se a considerar as novas exigências sobre a instituição universitária, a exemplo da melhoria da qualidade e produtividade, preocupação com as demandas da sociedade, consciência ecológica e desenvolvimento sustentável, bem como as características do perfil de seu profissional, com o objetivo de expressar o que pensa a universidade sobre os mencionados aspectos. Registre-se que o Projeto Pedagógico Institucional, cuja amostra consta dos anexos deste trabalho, está sujeito a variações a fim de adaptar-se ao porte e perfil da instituição.

As perspectivas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) consiste no documento essencial para a gestão da universidade, tendo em vista ser o documento que orienta a ação da instituição nas suas áreas de atuação (ensino, pesquisa, extensão e administração), elaborado pela comunidade acadêmica, ouvindo a comunidade externa e apresentado ao Ministério da Educação (MEC) pela entidade mantenedora, quando se tratar de instituição mantida pela iniciativa privada.

Em relação à instituição mantida pelo setor público, a metodologia de elaboração e aprovação do PDI atende às mesmas exigências de organização; porém a aprovação, geralmente, se dá pelo Conselho Universitário, devendo ser encaminhado para conhecimento e deli-

beração do Conselho de Administração, órgão que interliga a mantenedora, representada pela autarquia ou fundação e a universidade mantida (UNEB, 1999a).

O PDI deve ser concebido para um período de cinco anos, conforme Resolução nº 10/2002 do Conselho Nacional de Educação, podendo abranger um período de até dez anos, caso o recredenciamento da instituição permita. Este documento tem por finalidade expor à sociedade a filosofia da instituição, sua missão, as diretrizes pedagógicas que orientam o desenvolvimento das ações, estrutura organizacional e as atividades acadêmicas que desenvolve ou que pretende implementar, visando atingir os objetivos institucionais (CARDIM, 2004).

O referido plano constitui-se em documento necessário para a solicitação referente: ao credenciamento ou recredenciamento da instituição universitária; ao reconhecimento de cursos superiores de graduação, tecnológicos e sequenciais; ao credenciamento da instituição com vistas à oferta de ensino a distância; e, à autorização para oferta de cursos fora de sede, devendo ser apresentado ao MEC ou ao Conselho Estadual de Educação (CEE), por delegação do primeiro quando a universidade pertencer ao Sistema Estadual de Ensino.

Há autores que, ao admitirem ser o Plano Estratégico da instituição universitária considerado em equivalência ao PDI, recomendam que a instituição observe algumas diretrizes, tendo em vista que em uma sociedade competitiva e sob o efeito da globalização, planejar é requisito fundamental com o objetivo de que a instituição universitária garanta o desenvolvimento de suas ações e o cumprimento de sua finalidade para com esta sociedade, bem como outros requisitos que envolvem:

- a) a qualidade e excelência exigidas pela sociedade que demanda novos investimentos e maiores intervenções na manu-

- tenção. Tal circunstância implica a busca de novas fontes de financiamentos, tanto para as universidades mantidas pelo setor público, como para aquelas da iniciativa privada, tendo em vista que, nestas, a arrecadação com as mensalidades não tem conseguido garantir o funcionamento como previsto;
- b) a organização da instituição universitária objetivando a atualização concernente às novas tecnologias, o que depende de vontade política, ética e responsabilidade dos gestores, tanto quanto de sua comunidade interna;
 - c) a previsão orçamentária anual e plurianual, importante como forma de dar conhecimento aos gestores e docentes sobre o montante que será disponibilizado e o necessário referente a investimento e manutenção, subsidiando-se o processo de priorização das ações, se for o caso;
 - d) a satisfação da comunidade na qual a universidade atua, como a melhor forma de divulgação, reconhecimento e prestígio, inclusive para as instituições mantidas pela iniciativa privada; e,
 - e) o processo de planejamento como subsídio para a avaliação, a qual deve ser uma atividade permanente na universidade.

Conforme o Decreto Federal nº 5.773, de 9 de março de 2006, fazem parte do PDI os itens a seguir listados, referentes ao período de vigência do Plano:

- a) missão, finalidades, objetivos e metas da instituição, com aderência à sua área de atuação;
- b) apresentação de histórico de implantação e desenvolvimento, identificando a inserção regional;

- c) projeto pedagógico da instituição, apresentando as políticas de ensino, pesquisa e extensão, enfatizando-se a contribuição para a inclusão social e para o desenvolvimento econômico e social da região;
- d) cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição, especificando-se o funcionamento de cada curso no que concerne à programação de implantação e oferecimento, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;
- e) organização didático-pedagógica da instituição, informando-se a previsão do número de turmas por curso, número de alunos por turma, local e turnos de funcionamento. Ressalte-se, ainda os registros em relação à iniciativa de promover inovações significativas, especialmente “quanto à flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios”, elaboração de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;
- f) organização e gestão de pessoal, em relação ao perfil do corpo docente, abrangendo os requisitos para titulação, experiência no magistério superior e profissional não acadêmica; os critérios de seleção e contratação; descrição do plano de carreira, do regime de trabalho e dos procedimentos adotados para substituição eventual dos professores do quadro e respectiva expansão; corpo técnico-administrativo, abordando estruturação, política de qualificação, plano de cargos e salários e previsão de expansão;
- g) organização administrativa da instituição, quanto à estrutura acadêmica e administrativa, instâncias de decisão, for-

- mas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos, autonomia da instituição em relação à mantenedora;
- h) procedimentos concernentes à avaliação institucional, interna e externa, abrangendo o acompanhamento das atividades acadêmicas de ensino, pesquisa, extensão, planejamento e gestão. Acrescentem-se as informações quanto à participação da comunidade acadêmica no processo de avaliação e a forma de utilização dos seus resultados;
 - i) políticas de atendimento aos estudantes, especificando as formas de acesso, bolsas, estímulo à permanência do estudante, acompanhamento dos egressos;
 - j) infraestrutura física, detalhando o quantitativo de salas de aula, bibliotecas, laboratórios, instalações administrativas, sala de docentes, áreas de lazer, equipamentos, com cronograma de expansão no período;
 - k) instalações acadêmicas, especificando: acervo de livros, periódicos acadêmicos e científicos e assinaturas de revistas e jornais, obras clássicas, dicionários e enciclopédias; formas de atualização e expansão, apresentando correlação pedagógica com os cursos e programas previstos; vídeos, DVD, CD, CD-ROMs e assinaturas eletrônicas, caracterização do espaço físico para estudos, horário de funcionamento, pessoal técnico-administrativo e serviços oferecidos;
 - l) previsão para atendimento às pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais ou com mobilidade reduzida, promovendo-se a acessibilidade e atendimento prioritário, imediato e diferenciado, “para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários

e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte; dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, serviços de tradutor e intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Libras)”;

- m) previsão da oferta de educação a distância, sua abrangência e polos de apoio presencial;
- n) funcionamento de programas de pós-graduação e previsão de implantação de novos programas, bem como da oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e,
- o) demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeira, incluindo a previsão orçamentária, de captação de recursos e cronograma de execução.

O MEC, através da Secretaria de Educação Superior (SESu), orienta que as instituições universitárias utilizem uma linguagem clara e objetiva ao elaborar o PDI, expressando coerência entre as metas propostas e a exequibilidade dos projetos e atividades previstas no mencionado plano, “[...] de forma a demonstrar a viabilidade do seu cumprimento integral” (BRASIL, 2004).

O processo de elaboração do PDI deve envolver e comprometer a comunidade acadêmica (docentes, técnico-administrativos e discentes), como forma de conseguir as sugestões oriundas das unidades acadêmicas e, principalmente, garantir a execução das ações que compõem o PDI, enfatizando-se as características próprias e exclusivas da universidade como um todo, abrangendo seus objetivos e dimensões organizacionais. Para alguns estudiosos sobre o assunto, o Plano Estratégico da instituição universitária pode ser equivalente ao PDI, posto que ambos apresentam à sociedade uma visão abrangente da instituição, a previsão de sua evolução por meio das próprias experiências, valores, produção e competências (CARDIM, 2004).

Obedecendo aos trâmites universitários, conforme Estatuto e Regimento, a prerrogativa de aprovar importante documento cabe ao conselho máximo da instituição e, a sua execução fica sob a responsabilidade das unidades acadêmicas. Assim, o PDI constitui-se no instrumento de gestão universitária, representando o objeto de pesquisa deste estudo, possibilitando averiguar o processo decisório colegiado na universidade, a partir da relação entre as resoluções baixadas pelo mencionado Conselho, durante o período estabelecido e, as ações previstas no referido Plano.

O PDI subsidia o processo de avaliação institucional, por força de lei, bem como é parte integrante do processo de credenciamento da universidade, e dos processos de reconhecimento dos cursos. Reconhece-se, portanto, a importância de tal documento para o dinâmico funcionamento da instituição, exercendo a função de orientar sua atuação. Não deve se constituir em um documento frio, utilizado apenas para os mencionados processos, mas um documento presente, vivo, e logicamente, sujeito a ajustes, considerando-se, entre outras contingências educacionais, as de cunho econômico, financeiro e administrativo.

Ensino, pesquisa e extensão no contexto de planejamento estratégico

O Planejamento Estratégico consiste em um processo de planejamento elaborado com o objetivo de nortear, orientar a trajetória da instituição, por um período entre cinco e dez anos, a partir da análise dos ambientes externo e interno, identificando as oportunidades e ameaças, os pontos fortes e fracos. Tal processo é avaliado periodicamente com o objetivo de atualização e adaptação às contingências, posto que o plano estratégico, instrumento que expressa o que está planejado, constitui-se no documento no qual a instituição de ensino

superior define e redefine sua missão, objetivos e metas, bem como seleciona as estratégias e meios para atingir tais objetivos em determinado período de tempo, por meio da constante interação com o ambiente externo (TACHIZAWA; ANDRADE, 1999).

Na elaboração do planejamento estratégico é de grande valor a participação das comunidades interna e externa. A comunidade interna (docentes, técnico-administrativos e estudantes), tem sua importância, tendo em vista que dela depende a atuação da instituição universitária e, em decorrência, a dependência quanto à operacionalização do mencionado processo. A comunidade universitária deve ter clareza do que propõe o planejamento estratégico, posto que estará sob sua responsabilidade desenvolvê-lo. Já a comunidade externa deve participar na busca de promover a integração universidade e sociedade. Assim, no momento em que a instituição está estabelecendo as estratégias de ação, é necessário ouvir as expectativas da comunidade na qual está inserida.

O referido processo obedece, prioritariamente, a cinco etapas, começando-se pela coleta de informações do ambiente interno e de dados colhidos no ambiente externo à instituição, que favorecem a elaboração do diagnóstico, observando-se as estratégias vigentes. De posse do retrato da situação atual, tem início a etapa de análise das informações, levantamento de dados complementares relacionados às variáveis de maior impacto, sejam estas econômicas, sociais e tecnológicas, levando-se em consideração o papel da instituição na sociedade.

Na etapa da análise esta deve ser realizada sob quatro perspectivas, sendo a primeira caracterizada como ambiental (conhecer o macroambiente, abrangendo os aspectos políticos, população e características do entorno da instituição), o ambiente operacional (fornecedores, concorrentes, usuários e evolução tecnológica, com o

qual a universidade se relaciona); e, ambiente interno, representado pelas aspirações dos docentes, técnico-administrativos e gestores.

A segunda fase da análise abrange especificamente os aspectos internos, identificando-se os fatores de sucesso e, comparando-os com o desempenho de outras instituições, preferencialmente com características semelhantes, possibilitando determinar os pontos fortes e fracos.

A terceira etapa da análise aborda a estratégia vigente, levantando-se as principais decisões tomadas nos últimos doze meses, visando identificar a trajetória da atuação da instituição. Em seguida, na quarta etapa, são comparados a missão e o campo de atuação, identificando-se as atividades previstas na missão que podem ser acrescidas ou reduzidas, considerando-se aquelas que, no momento, estão sendo desenvolvidas.

Reforce-se que a missão da instituição, segundo Franco (1984 apud TACHIZAWA; ANDRADE 1999), define as diferenças, demonstrando as necessidades sociais e identificando os alunos que ela procura atender, além de refletir suas tradições. Ressalte-se a necessidade de ser observado, também, a atuação da organização em um campo que não faz parte de sua missão. Esta situação requer uma verificação em relação à pertinência da ampliação do campo de atuação e, conseqüentemente, a revisão da missão, ou se a universidade está contrariando a natureza desse campo, fato que também demanda ajustes.

A fase seguinte corresponde à formulação do próprio Plano Estratégico, observando-se os resultados das análises realizadas, definindo-se as políticas institucionais referentes ao ensino, pesquisa e extensão, em relação a:

- a) ensino sequencial, graduação, superior de tecnologia, especialização, aperfeiçoamento, Pós-Graduação e extensão, inclusive a previsão da expansão;
- b) pesquisa, informando as novas áreas de interesse;
- c) serviços comunitários;
- d) prestação de serviços;
- e) gestão acadêmica, administrativa, patrimonial, financeira e de recursos humanos (docentes e técnico-administrativos), abrangendo a previsão de qualificação e titulação;
- f) esporte, lazer e centros de convivência;
- g) ciência, inovação e tecnologia;
- h) instalações físicas em geral, considerando a expansão e melhoria;
- i) residência universitária;
- j) evolução da matrícula e concluintes;
- k) gestão dos processos de avaliação; e,
- l) orçamento-programa com detalhamento dos novos investimentos.

Consequentemente, após eventuais ajustes e análises complementares, uma vez aprovado pelo órgão competente no âmbito da instituição, prerrogativa geralmente do Conselho Universitário, inicia-se a implementação, a qual deverá ter adesão da comunidade, conforme as responsabilidades previstas no plano. Por último, tem-se a etapa de avaliação e controle, quando são inseridos os indicadores de gestão, de qualidade e de desempenho, passando por revisões em consequência de eventos ocorridos no meio ambiente.

A prioridade no Plano Operativo Anual (POA)

O Plano Operativo Anual constitui-se no planejamento operacional, fase do processo administrativo em qualquer organização, consistindo no documento que apresenta às comunidades interna e externa a programação física e financeira da instituição em um determinado exercício civil, incluindo-se os semestres letivos ou acadêmicos. Este plano traduz o processo de planejamento para o cotidiano da vida universitária.

O mencionado plano deve ser estruturado incentivando-se a participação da comunidade universitária (docentes, discentes e técnico-administrativos), em conformidade com as diretrizes, objetivos, metas e prioridades constantes do Plano Desenvolvimento Institucional (PDI), adequando-se à previsão de receita anual, no caso da iniciativa privada. Em relação à instituição vinculada ao setor público, além dos itens descritos, acrescenta-se a observância ao que dispõe o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício cuja Proposta Orçamentária encontra-se em fase de elaboração.

Ressalte-se que o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias compõem o conjunto de legislação inerente à área de planejamento-orçamento do setor público, motivo pelo qual persiste a obrigação em subsidiar a construção do Plano Operativo Anual (POA) da universidade mantida por aquele setor.

Na elaboração do POA os órgãos que compõem a estrutura organizacional da universidade devem assegurar o estabelecimento das ações, metas e prioridades, com o objetivo de garantir recursos para o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão durante o exercício, atendendo aos requisitos estabelecidos.

Por sua vez, o conteúdo do Plano Operativo Anual permite a organização das ações em determinado exercício, nas suas áreas de

atuação. Assim, o referido documento pode servir de base para o controle, acompanhamento e avaliação da execução dos projetos a cargo da universidade em causa.

Na composição do Plano Operativo Anual, a administração da universidade, quando do planejamento das ações, deve alertar a comunidade para ter como diretriz o cumprimento da finalidade da instituição. Portanto, as metas estabelecidas devem contribuir para o desenvolvimento social, cultural e econômico em sua área de influência, procurando otimizar a aplicação dos recursos, evitando, assim, a sua dispersão e desperdício, sejam de origem do Tesouro, de parcerias, ou mesmo das mensalidades, quando se tratar de uma instituição administrada pela iniciativa privada.

O subsídio da Avaliação Institucional (AI)

Nas organizações, a avaliação constitui-se em um instrumento de importância para a gestão em relação ao acompanhamento e controle de suas atividades. Para a instituição universitária, a avaliação pode ser utilizada com o mesmo fim, assumindo, ainda, a perspectiva de controle social e de legitimação política, quando seu resultado referenda ou não o desempenho da universidade para a sociedade.

A avaliação institucional na universidade foi adotada a partir da década de 1980, em decorrência da denominada crise do Estado. Naquele momento a avaliação tinha como objetivo possibilitar o controle de qualidade por parte dos órgãos oficiais. No âmbito da universidade pertencente à rede pública, a crise representou cortes orçamentários significativos, razão pela qual a instituição foi obrigada a captar recursos no setor privado e nas agências de fomento, objetivando garantir o desenvolvimento de suas ações e conseguir conviver com a “concorrência” das instituições mantidas pela iniciativa privada (PEIXOTO, 2004; DIAS SOBRINHO, 1999a).

Em consequência dessa busca por recursos, a instituição universitária passou a ser avaliada sob critérios estabelecidos, principalmente por organismos internacionais como o Banco Mundial, que adota como referência “[...] a mensuração, a comparação e a determinação da eficiência [...]” (DIAS SOBRINHO, 1999b, p. 153) para fins de subsídio na tomada de decisão quanto à alocação de recursos. Enquanto que a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) expressa que a qualidade da educação superior é demonstrada a partir dos princípios de “[...] liberdade acadêmica e autonomia institucional.” (DIAS SOBRINHO, 1999b, p. 156). Contudo, a terminologia utilizada com maior frequência no processo de avaliação a partir da década de 1990 passa a ser composta por: eficiência, modernização, eficácia, efetividade dos custos, produtividade e prestação de contas (PEIXOTO, 2004).

Enfatize-se que a universidade mantida pelo setor público deve, necessariamente, prestar contas do uso racional e responsável do erário e dos recursos captados fora do Tesouro (Federal ou Estadual). Contudo, a instituição universitária, cuja função é social, deve estar alerta para a utilização da avaliação institucional como instrumento de gestão, abrigando, também, a análise concernente ao desempenho do processo ensino-aprendizagem, da produção científica, tecnológica, cultural e da formação da cidadania. A avaliação não deve ser apenas quantitativa, ou restringir-se à área da administração financeira, visando comprovar a seriedade na utilização dos recursos que viabilizaram o desenvolvimento das ações e a eficiência em apresentar os produtos ou serviços solicitados.

A avaliação desenvolvida com a participação da comunidade interna e externa deve primar por uma abordagem qualitativa, observando se a formação dos profissionais está de acordo com as novas necessidades “dos postos de trabalho”, incluindo-se a capaci-

dade de identificar problemas e propor soluções, bem como, se esta formação possibilita a “[...] participação cidadã para a melhoria das condições de vida da maioria da população excluída das benesses do mercado” (DIAS SOBRINHO, 1999b, p. 167).

A Lei nº 9.394 de 1996 – LDB, inciso VI do artigo 9º, enfatiza a avaliação como um dos instrumentos de gestão para a sustentação da qualidade do sistema de educação superior, sob a responsabilidade da União em

[...] assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 2006).

Desta maneira, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) pela Lei Federal nº 10.861, de 14 de abril de 2004, “[...] com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes”, com a cooperação dos Estados e do Distrito Federal e sob a coordenação e supervisão da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) (BRASIL, 2004).

A mencionada lei dispõe que a avaliação da instituição de educação superior tem por objetivo conhecer o perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, respeitando-se a diversidade e as especificidades de cada instituição. Essa disposição legal dispõe, ainda, que a instituição universitária mantida pelo setor público ou pela iniciativa privada deve constituir a respectiva Comissão Própria de Avaliação (CPA), que tem a responsabilidade de conduzir o processo de avaliação

interna, de sistematizar e de prestar as informações concernentes à instituição ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e encarregada pela coordenação da realização das avaliações no âmbito federal. Entendemos, neste estudo, que a avaliação da instituição universitária deve ser desenvolvida como parte do processo de gestão, com o objetivo de assegurar sua eficácia e qualidade, e permitir o acompanhamento do desenvolvimento das ações nas áreas de ensino, pesquisa e extensão. Para estruturar o processo avaliativo, utiliza-se como referência a relação entre os objetivos estabelecidos e o que realmente foi apresentado como resultado, a partir das dimensões estabelecidas. Entretanto, quando da realização do processo avaliativo, devem ser consideradas as condições iniciais e os recursos disponíveis para que a instituição pudesse executar as atividades, os projetos, as ações, bem como as ações em curso. A avaliação não pode ser restrita à análise quanto à execução adequada em termos financeiros e contábeis. A questão finalística da universidade – ensino, pesquisa e extensão – devem compor o conteúdo da análise, tomando-se por base aquela função social da instituição.

Projeto Pedagógico do Curso: a orientação para o docente

O Projeto Pedagógico do Curso compõe um dos documentos de gestão universitária que fornece aos docentes, técnicos e discentes a estrutura e a organização de um curso, a partir dos fundamentos filosóficos e legais do Projeto Pedagógico Institucional, de acordo com o que dispõe a LDB, seguida pelas normas e pareceres emitidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Conselho Estadual de Educação (CEE), quando a instituição de ensino superior pertencer ao sistema estadual de ensino.

A elaboração de tal projeto deve estar sob a responsabilidade do órgão responsável pela oferta do curso no âmbito da instituição, incentivando-se a participação da comunidade acadêmica, propiciando o diálogo crítico e contínuo entre docentes, discentes, técnico-administrativos e gestores, observando-se as peculiaridades do ambiente no qual o curso funcionará.

Registre-se a participação do ambiente externo, isto é, da comunidade externa, sua economia, sua cultura, seu clima, seus aspectos naturais, entre outros, que também são utilizados como referência para estabelecer as diretrizes, propósitos e procedimentos a serem adotados com o objetivo de formar profissionais, finalidade do Projeto Pedagógico.

Para Santos e colaboradores (2005), em relação ao processo de concepção do mencionado projeto, há que ser enfatizado:

- a) qualquer que seja a área de conhecimento, o documento deverá conter intenções políticas, filosóficas, científicas e pedagógicas com o objetivo de contribuir para implementar qualidade nas ações de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas no curso;
- b) o projeto pedagógico representa um “compromisso confirmado e aceito para ser cumprido por todos aqueles que compõem a comunidade do curso;”
- c) trata-se de “um documento amplo e aberto que serve de parâmetro para as decisões referentes ao ato educativo, pois orienta todas as ações relacionadas ao processo de formação de um profissional;”
- d) o projeto pedagógico subsidia a avaliação do curso, seja ela interna ou externa, observando-se os descompassos durante o desenvolvimento das atividades, permitindo os ajustes, se

- a avaliação for realizada de forma responsável, consciente e por pessoas que conheçam o projeto proposto; e,
- e) não deve ser confundido com o projeto de criação de curso, projeto de reconhecimento de curso ou de renovação de reconhecimento de curso, apesar de conter informações também concernentes a estes.

Registramos que, sendo detentora de autonomia para elaborar a estrutura curricular, cabe à universidade atender ao disposto nas normas, em especial, aquelas baixadas pelo Conselho Nacional de Educação. A base para a formulação da estrutura curricular consiste nos princípios adotados, nos objetivos do curso na elaboração do Projeto Pedagógico e no perfil estabelecido para o egresso, cujo perfil deve abrigar, além da formação cultural e humanística, os aspectos inerentes à formação técnico-científica, necessários ao cidadão e profissional. No processo de formação, devem estar presentes a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade, favorecendo a integração de diferentes disciplinas e áreas de conhecimento, a previsão de área de atuação e as possibilidades de inserção no mundo do trabalho, “[...] as expectativas sociais e as possibilidades institucionais apresentadas para sua formação” (SANTOS et al., 2005, p. 58), contemplando-se os:

- a) procedimentos metodológicos de ensino, os quais são estruturados a partir da compreensão do processo ensino--aprendizagem, consistindo, de maneira geral, em conhecer o grau de autonomia e a competência do discente na apropriação do conhecimento. Os itens mencionados subsidiam e orientam as práticas dos docentes, que na universidade devem incluir a pesquisa e a extensão como atividades indissociáveis do ensino; e,

- b) processo de avaliação, que abrange a avaliação da aprendizagem e a avaliação interna do curso, ambas realizadas pelo Colegiado do Curso, como o órgão responsável pelo desenvolvimento do Projeto Pedagógico, ou, ainda, pelo funcionamento do curso.

Em relação ao processo de avaliação da aprendizagem, a partir do que prevê o respectivo Projeto Pedagógico, compete ao Colegiado do Curso a responsabilidade de propor os procedimentos, critérios e a periodicidade para a mesma. Já a avaliação do curso corresponde a uma etapa do planejamento, consistindo na avaliação do desenvolvimento do próprio Projeto Pedagógico, sendo utilizada na identificação de pontos fortes e de entraves ou dificuldades em relação ao previsto inicialmente com vistas a ajustes ou remanejamentos.

Quanto ao tempo mínimo e máximo de integralização e, considerando a garantia de autonomia da universidade no que tange à área acadêmica, o Projeto Pedagógico deve prever o tempo ideal para a integralização curricular, observando a duração mínima do ano letivo regular de 200 dias letivos, em obediência à legislação, assim como estabelece a variação do número de aulas diárias, o número de semanas no semestre letivo e os horários de funcionamento dos cursos.

Atentamos que a presença de fatores contingenciais pode demandar do aluno a necessidade de abreviar ou alongar a sua permanência na universidade, cabendo a recomendação para que, ao determinar o período regular para a conclusão do curso seja evitada uma sobrecarga de trabalho concernente às atividades do curso. Para o tempo máximo, recomenda-se o acréscimo de até 50% sobre a duração prevista inicialmente no Projeto Pedagógico.

Tendo em vista os aspectos expostos, depreendemos que o Projeto Pedagógico de um curso é o documento que orienta o caminho

a ser traçado objetivando a formação do profissional, com as características da instituição na qual estudou. A elaboração e o desenvolvimento deste projeto devem acontecer de forma integrada, com a participação do colegiado do curso, de docentes e discentes e da comunidade externa, permitindo conhecer suas demandas, abrangendo, também, as referências filosóficas, políticas, socioeconômicas, culturais, científicas, didático-pedagógicas e técnicas, tanto quanto orientando as ações dos gestores da instituição.

Os instrumentos de gestão universitária aqui elencados compõem uma base para assegurar a ação da instituição universidade a longo, médio e curto prazo de maneira contínua e preservando as respectivas características (identidade), posto que são concebidos ou elaborados em conformidade com a missão e visão da própria instituição.

Todos os instrumentos de gestão abordados são discutidos e aprovados pelos órgãos competentes, os Conselhos Superiores, compostos por representações docentes, do pessoal técnico-administrativo e dos discentes, bem como pelos dirigentes, pelo que se pode inferir que as decisões com ampla repercussão no funcionamento da instituição, concernentes às áreas acadêmicas e administrativas, são de responsabilidade daqueles órgãos colegiados.

Assim, entendemos que a gestão universitária abrange a administração acadêmica, com suas normas específicas, quadros de docentes e de técnico-administrativos disponíveis e suas peculiaridades em termos de quantidade, titulação e qualificação; instalações físicas (salas de aulas, laboratórios, bibliotecas, espaços de convivência, auditórios) e equipamentos; bem como, a administração do patrimônio e dos recursos financeiros, cujo processo decisório obedece, prioritariamente, a uma estrutura decisória colegiada.

Essa é uma questão que tem provocado inquietações na universidade, considerando-se que a sua gestão abrange as duas grandes áreas: acadêmica (ensino, pesquisa e extensão) e administrativa (recursos humanos, financeiros, contábeis e patrimoniais), tornando-se um tema constante nas discussões de gestores e mantenedores de instituições de ensino superior, em decorrência dos desafios a enfrentar, resultantes da conjuntura social, política, educacional e econômica. Tais desafios emergem tanto para a instituição administrada pelo setor público como na mantida pela iniciativa privada, posto que ambas têm como pressuposto básico a oferta da educação superior, sendo, portanto responsáveis por estes serviços junto à sociedade.

Considerações finais

No decorrer do trabalho, reforçamos a estreita relação entre a universidade e a sociedade com reflexos na sua estrutura e funcionamento, principalmente no que tange à autonomia e dependência da instituição. Neste sentido, embora considerando que a autonomia acadêmica é preservada, observa-se que a dependência para a manutenção de toda a organização causa impacto na estrutura e no fazer universitário. Convém lembrar que a universidade pública, muitas vezes, restringe seu raio de ação, por força da dependência legal e econômica que demanda do contexto político de quem a mantém, reconhecendo-se que é daquele contexto social que recebe o conceito de importância e respeito em decorrência do trabalho que desenvolve.

Essas mudanças refletem-se, também no âmbito da gestão, pela prioridade à questão da qualidade dos serviços e apresentação de resultados advindos da implementação da gestão democrática, participativa, implantação de redes, incentivo à celebração de parcerias

e alianças, a busca pela ética, pelo respeito, pela qualidade de vida, proteção ao meio ambiente e responsabilidade com a instituição.

Como forma de estruturar e dirigir a atuação da universidade, considerando-se a natureza da ação – ensino, pesquisa e extensão, em diversas áreas de conhecimento, através de sua estrutura colegiada são instituídos instrumentos para tomadas de decisão, considerando, é claro, na sua especificidade os recursos humanos que compõem o quadro permanente, sejam docentes ou servidores técnico-administrativos. Embora, na sua maioria, esses instrumentos também tenham sido criados, por disposição legal, internamente as resoluções colegiadas constituem-se em instrumentos básicos de gestão, de cuja análise é possível conhecer as características e perfil da instituição, a comunidade para a qual são oferecidos os serviços, objetivando atender, dentre outras necessidades contextuais, as de cunho econômico, social, cultural ou artístico.

Tais instrumentos devem orientar a ação da universidade, visando imprimir a identidade da instituição em suas diversas atividades, constituindo-se, portanto, em documentos integrantes do seu processo decisório, a exemplo do Projeto Pedagógico Institucional (PPI), Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Planejamento Estratégico, Plano Operativo Anual (POA), Avaliação Institucional, Projeto Pedagógico de Curso, acrescentando-se o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento Anual, que detalham ações, metas, recursos orçamentários e financeiros e definindo as unidades responsáveis. A pretensão deste trabalho consiste em instigar a reflexão sobre o tema.

Referências

BLAU, Peter. Universidades como organizações. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 2, p. 10-26, jul./dez. 1984.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 2006. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 2004.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, set./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: jun. 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações: edição compacta. 3. ed. atualizada e revisada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CARDIM, Paulo Antonio Gomes. Gestão universitária em tempos de mudança. In: COLOMBO, Sonia Simões (Org.). **Gestão educacional**: uma nova visão. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 223-237.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e privatização do ensino superior. In: TRINDADE, Hélió. **Universidade em ruínas na república dos professores**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999a. p. 61-72.

DIAS SOBRINHO, José. Concepções de universidade e de avaliação institucional. In: TRINDADE, Héglio. **Universidade em ruínas na república dos professores**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999b. p. 149-169.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1973.

FINGER, Almeri Paulo. Gestão acadêmica. In: FINGER, Almeri Paulo (Org.). **Universidade: organização e planejamento**. Florianópolis: Ed. UFSC, 1988. p. 71-88.

LEAL Raimundo Santos. **Estrutura organizacional da UFBA: usos, percepções e tendências**. 1994. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1994.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. O debate sobre avaliação da educação superior: regulação ou democratização. In: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 171-187.

PIMENTA, Lúcia Boaventura. **Processo decisório na universidade multicampi: dinâmica dos conselhos superiores e órgãos de execução**. 2008. 209 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

SANTOS, Luiz Carlos; MARINHO DOS SANTOS, Ednalva Maria; CARVALHO, Maria Aparecida Porto Silva. **Projeto pedagógico: um instrumento basilar na elaboração do currículo para o ensino superior**. Salvador: Eduneb, 2005. 118 p.

SILVA, Reinaldo O. da. **Teorias da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Gestão de instituições de ensino**. Rio de Janeiro: FGV Ed., 1999. 278 p.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Estudo preliminar para construção do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI):** proposta. Salvador, 1999a.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Projeto pedagógico:** proposta. Salvador, 1999b.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2003. 88 p.

UNIVERSIDADES ESTADUAIS E
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR:
notas sobre paradoxos, relevância e
sustentabilidade

Nadia Hage Fialho

Breno Pádua Brandão Carneiro

Este capítulo trata de uma problemática nacional que atinge as universidades estaduais brasileiras: o financiamento da educação superior nos sistemas estaduais de ensino. Tal problemática decorre de questões de ordem histórica, legal e sistêmica que persistem no cenário educacional e que comprometem tanto a educação superior quanto a educação básica. Dedicamos especial atenção à Universidade do Estado da Bahia (UNEB), identificando questões derivadas do contexto nacional e regional que incidem sobre a mesma. Seguindo uma abordagem panorâmica, o capítulo situa a presença das universidades estaduais no processo de construção da universidade brasileira, a participação das universidades estaduais na ampliação da oferta pública da educação superior, as responsabilidades da União e dos Estados quanto ao financiamento da educação superior, o marco legal e normativo correspondente, assim como implicações sobre o estatuto de universidade.

Universidades estaduais no Brasil: a dimensão histórica

As universidades estaduais foram instituições que protagonizaram a abertura do nosso cenário à educação superior pública: a primeira universidade do Brasil foi uma universidade estadual, no estado do Paraná (1912), dissolvida em 1915, recomposta em 1946 e federalizada em 1950; como também estadual é a Universidade de São Paulo (USP) (criada em 1934), primeira universidade brasileira a incorporar o modelo – à época inovador, que caracterizou a universidade moderna – com ênfase na pesquisa (e não no ensino).

O papel inaugural das universidades estaduais no processo de institucionalização da educação superior pública no Brasil, apesar de pouco difundido, enfeixa inúmeras questões sobre a história da educação superior no Brasil. Destacaremos algumas delas, dada a importância dos fatos nelas implicados.

O ano de 1912, por exemplo, condensa parte desse conjunto de questões: situa o surgimento da universidade brasileira no período da Primeira República (1889 a 1930), fato que singulariza aspectos da nossa história quando consideramos o surgimento de universidades nas Américas espanhola (São Domingos, 1538; San Marcos, Peru, 1551; México, 1553; Bogotá, 1662; Cuzco, 1692; Havana, 1728; Santiago, 1738) e inglesa (Harvard, 1636; Yale, 1701; e Filadélfia, 1755), cujas origens se situam no Período Colonial.

Esse marco histórico também fundamenta a crítica de Anísio Teixeira ao referir-se à criação tardia da universidade brasileira como fruto de uma tradição antiuniversitária alimentada pelo retardamento ou pobreza intelectual vigente, no país. Vejamos, ainda que resumidamente, como o cenário se apresentava, seguindo palavras do próprio Teixeira (1989, p. 67-84):

[...] identificando a universidade com as formas obsoletas da cultura medieval [o Brasil ofereceu] resistência à idéia de universidade (p. 67) [...] não havendo o Brasil criado a universidade, mas apenas escolas profissionais superiores, deixou de ter o órgão matriz da cultura nacional (p. 74). Esse foi o resultado mais grave ...: deixamos de criar as condições para se formar a cultura comum nacional, perdendo-se todo o século XIX. (p. 75) [...] Como explicar-se, não haver repercutido no Brasil esse movimento pela recuperação da universidade, persistindo a primeira reação contra a universidade medieval? [...] uma longa catilinária contra a universidade [...] Ora, em 1882 isto representava, dentro da atmosfera daquela época, a reprodução de uma posição do século XVIII, que vinha sendo radicalmente revista no século XIX. [...] Registra-se um retardamento da informação nacional. [...] Em 1882 [...] tanto na Europa como na América [...] a universidade moderna já era uma realidade (p. 83) [...] A República continuou a tradição da resistência. (p. 84) [...] Como aceitar que se tenha perdido todo o século XIX e cerca de um terço do século XX para somente ser possível em 1934 e 35 as primeiras universidades brasileiras com a Universidade do Distrito Federal e a Universidade de São Paulo?

Como se observa, a questão é bem mais ampla: envolve a história da universidade e suas transformações, em pauta mundial, assim como as lutas e incompreensões sobre o sentido e o papel das universidades no nosso país. Basta que se assinale que, quando a primeira universidade brasileira se instalou, a história dessa instituição, no cenário mundial, já ia bem avançada e registrava grandes mudanças:

[...] a universidade que realizara na Idade Média extraordinária obra de unificação do pensamento ocidental, fez-se na época moderna a universidade clássica renascentista no mundo protestante, mantendo-se no mundo homogeneamente católico substancialmente escolástica, não conseguindo viver à altura das novas exigências da sociedade, que se encaminhava para a grande transformação – nacional, democrática e industrial – cujas verdadeiras raízes encontravam-se na revolução científica do conhecimento humano. Somente no início do século XIX, a universidade vem efetivamente a renascer com a Universidade de Berlim, já como expressão do nacionalismo nascente do povo germânico e do novo espírito de descoberta do conhecimento. É na Alemanha, com efeito, que se opera a grande transformação da universidade, voltando a ser o centro de busca da verdade, da investigação e da pesquisa; não o comentário sobre a verdade existente, não o comentário sobre o conhecimento existente, não a exegese, a interpretação e a consolidação desse conhecimento, mas a criação de um conhecimento novo, que iria inspirar as culturas nacionais. (TEIXEIRA, 1989, p. 81-82).

Por fatos como os acima relatados, a história da universidade brasileira costuma ser contada a partir de 1934 (com a criação da USP), encobrendo, assim, a presença das primeiras universidades estaduais.¹ Nada justifica, entretanto, tal deslocamento sobre a gênese da universidade brasileira; por mais que defendamos o caráter de instituição de pesquisa, nenhuma universidade, no mundo, nasceu

1 Datam dessa mesma época, iniciativas de criação de instituições de ensino superior em outros estados, como Amazonas e São Paulo, além do Paraná.

sob tal formato (as universidades, na história, registram seu surgimento nos séculos XI e XII).

Entre o surgimento da nossa primeira universidade (1912) e o Estatuto da Universidade Brasileira (1931) cerca de 20 anos se passaram. Naquele Estatuto, outras importantes questões surgiram. Aqui destacamos: (a) a presença da expressão “sistema universitário”, no Decreto n.º 19.851/1931 – “[...] o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao systema universitário [...]” (BRASIL, 1931); (b) as várias referências às universidades estaduais (sobretudo nos artigos 6º, 8º, 9º, 10º, 11, 12 e 13); e, (c) a questão do financiamento das universidades federais e estaduais, a ser mantido pela União e pelos Estados. Em 1934, outro texto de lei – o Decreto nº 24.279/1934 – regulamenta o artigo 3º do Decreto n. 19.851/1931, no tocante às variantes regionais e organização didática e administrativa das universidades estaduais e livres equiparadas.

Das três questões acima referidas, vemos emergir problemáticas que persistem até os dias atuais: (a) o país não possui um “sistema universitário” (o “sistema federal”, como veremos adiante, não contempla o conjunto das universidades públicas); (b) universidades estaduais constam, desde aquela época, de dispositivos legais (não são, portanto, iniciativas despropositadas dos estados brasileiros); e, (c) o financiamento das universidades estaduais esteve, desde sempre, pautado pela legislação.

Esses marcos, aqui brevemente assinalados, mostram que o contexto de surgimento das universidades estaduais no Brasil é indissociável dos processos de institucionalização da educação superior no país; denunciam a tardança em corrigir questões de natureza sistêmica relativas à educação pública brasileira; e derrubam o argumento – por infundado – que pretende negar ou restringir

a responsabilidade pelo financiamento das universidades estaduais brasileiras, a cargo da União ou dos Estados.

Em 1998, o Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior (Nupes/ USP) divulgou estudo realizado por solicitação da SESu/MEC e por ele financiado, no qual relata a trajetória das universidades estaduais no Brasil, no período 1912-1996. Coordenado pelas pesquisadoras Sampaio, Balbachesky e Peñaloza, é talvez o primeiro estudo sobre o tema. Nele foi evidenciado que o surgimento dessas instituições estava historicamente associado ao comportamento do segmento público federal, ou seja, decorria das iniciativas estaduais em face da ausência ou desresponsabilização da União. Nele também se comprovou o desamparo financeiro das universidades estaduais, mediante análise de variados aspectos (taxas, anuidades e outras formas de captação de recursos, aposentadorias, fundações etc.) e depoimentos dos Reitores entrevistados, sobre os orçamentos das universidades e dos estados respectivos. Esboçou, ainda, o referido estudo, a seguinte periodização, no sentido de compreender como se dava o surgimento e expansão das universidades estaduais no país:

O primeiro período é o de criação de universidades estaduais [...] estados tomaram iniciativa [...] antecipando-se [...] à política do Governo Federal para a criação de uma universidade no Brasil. Essa fase teve início em 1912, quando foi criada a primeira universidade brasileira, a Universidade do Paraná [...] iniciativa de grupos locais ... com o apoio do Governo de [sic] Estado. Esse período estende-se até meados da década de quarenta. [...] O segundo [...] dos anos 40 ao início dos anos 60 [...] caracterizou-se [...] pelo fim das iniciativas dos grupos locais [...] pela diminuição no número de universidades estaduais no sistema superior

em seu conjunto [...] na realidade, a contrapartida de um outro processo: o de federalização das instituições [...] O terceiro período é o de crescimento no número de universidades estaduais [...] deflagrado na década de oitenta [...] acentuou-se entre 91 e 96 [...] No total, em 16 anos, [...] vinte novas universidades estaduais passaram a integrar o sistema nacional de ensino superior. (SAMPAO et al., 1998, p. 5-6).

Como indica o referido estudo, a ausência da União se reflete em muitos outros momentos, a exemplo dos anos de 1980 e, de modo mais intenso, no período de 1991 a 1996. Tal ausência, entretanto, se observa também sob variadas formas, ou seja, além da ausência em si (contornada pela oferta da educação superior via governos estaduais), há registros também de outros mecanismos mediante os quais a União incorpora patrimônio estadual nos processos de implantação das universidades federais ou, ainda, por via da federalização de universidades estaduais (como se deu, sobretudo, de 1940 até inícios dos anos 1960).

No caso da Bahia, todos esses fatores se fizeram presentes: durante 60 anos, com uma única universidade pública (federal), o setor só se expande com a criação das quatro universidades estaduais; a própria universidade federal, para ser constituída, contou com a incorporação de unidades estaduais;² e a proposição para a federalização da Federação das Escolas Superiores de Ilhéus e Ita-

2 Na criação da Universidade Federal da Bahia (UFBA) concorreram 8 (oito) unidades pré-existentes, 3 (três) das quais criadas pelo Governo do Estado da Bahia: a Escola Politécnica (criada em 1896), e a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (criada em 1941), ambas incorporadas à UFBA em 1946; e a Escola Agrícola da Bahia (criada em 1877 e que, no Governo Landolfo Alves, 1938-1942, passou à condição de Escola de Agronomia em Cruz das Almas) incorporada, à UFBA, em 1967. (CUNHA, 2003).

buna (Fespi)³ – atual Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), estadualizada em 1991 – foi encaminhada ao Governo Federal (e por ele recusada).⁴

A UNEB é uma das universidades que compõem o sistema estadual de educação superior (BAHIA, 1989 – artigo 262, incisos e parágrafos), Estado onde a oferta pública da educação superior pelas universidades estaduais é significativa e foi, por largo período, o segmento que sustentou a expansão do sistema público, contrapondo-se, inclusive, à intensa expansão do setor privado no estado e a alta concentração da oferta na capital. Essa situação foi diagnosticada na análise, promovida pelo INEP (2006), sobre os dados do Censo da Educação Superior, relativos ao período 2001-2004, realizada pelas pesquisadoras Maria Estela Dal Pai Franco, Nadia Hage Fialho e Regina Celi Machado Pires. Ali se verifica que a Bahia

[...] não acompanhou a expansão da educação superior que se deu no país em torno da LDB de 1961 e da Reforma Universitária de 1968 e registrou uma estagnação somente superada décadas depois com a implantação do sistema estadual de Educação Superior, seguida da expansão do setor privado que vão responder pela expansão no Estado. [...]. No período 1996-2004 não houve aumento de número de IES públicas [...] o crescimento de IES públicas é exclusivo da rede estadual. Em ambos os períodos, houve estagnação e até decréscimo do setor pú-

3 Mobilização intensificada na década de 1980, pela comunidade acadêmica, sob a liderança do então Diretor-Geral, Prof. Soane Nazaré de Andrade e do então Deputado Estadual Jorge Hage, na Assembleia Legislativa da Bahia.

4 BAHIA, CE, artigo 33, 1989. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=73273>>. A Fespi era uma instituição privada, mantida com recursos federais, oriundos da Ceplac.

blico federal. (FRANCO; FIALHO; PIRES, 2006, p. 91).

Esse panorama persiste nos anos seguintes, como pode ser visualizado na Tabela 1 e Gráfico 1.

Tabela 1 – Instituições de ensino superior na Bahia – 2000-2014

Ano	Privadas	Públicas				Total Geral
		F	E	M	Total	
2000	43	2	4	-	6	49
2001	57	2	4	-	6	63
2002	3	2	4	-	6	79
2003	83	2	4	-	6	89
2004	93	2	4	-	6	99
2005	109	3	4	-	7	116
2006	111	3	4	-	7	118
2007	114	3	4	-	7	121
2008	118	3	4	-	7	125
2009	120	3	4	-	7	127
2010	108	4	4	-	8	116
2011	107	4	4	-	8	115
2012	116	4	4	-	8	124
2013	109	5	4	-	9	118
2014	109	6	4	-	10	119

Fonte: Adaptado de INEP (2016).

Como se observa na Tabela 1, o número de instituições de ensino superior privadas mantém-se elevado ao longo desses 15 anos, enquanto o crescimento do setor público ocorre de forma lenta, com períodos de estagnação; até 2004, o setor público estava representa-

do pelas federais (UFBA e o IFBA, então CEFET) e as quatro universidades estaduais (UNEB, UESB, UESC e UEFS); em 2005, a UFRB passa a integrar o conjunto das instituições federais; em 2010, entra o IFBaiano; em 2013, a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB); e em 2014, a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB).

No Gráfico 1 essa situação pode ser melhor visualizada.

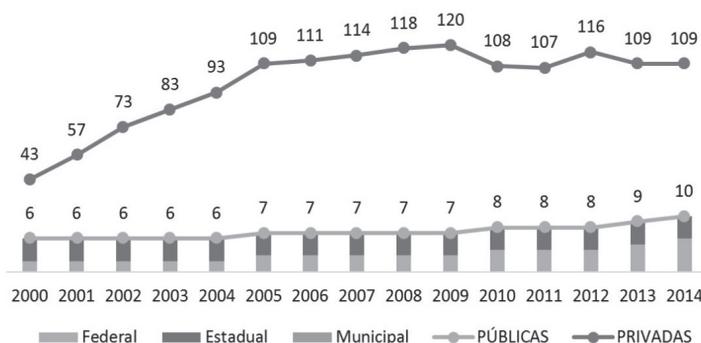


Gráfico 1 – Instituições de ensino superior na Bahia – 2000-2014

Fonte: Adaptado de INEP (2016).

Como se observa, a expansão do setor privado permaneceu em ascensão por largo período pós-LDB e ainda se reflete consideravelmente nos dias atuais. Esse panorama continua a despertar muitas indagações e motivações para a pesquisa, pois a Bahia é um estado cuja história registra acentuada restrição na oferta pública da educação superior.

No âmbito das universidades públicas, a Bahia, se comparada a outros estados, expõe a desigual expansão na oferta pública da educação superior, seja por via do sistema federal ou dos sistemas

estaduais. Para ilustrar, tomamos Minas Gerais, com 17 instituições públicas de educação superior, sendo duas universidades estaduais, Universidade do Estado de Minas (UEMG) e Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), e 15 instituições federais, que são o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFETMG), Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas (EFOA), Escola Federal de Engenharia de Itajubá (EFEI), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal e Viçosa (UFV), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), Universidade Presidente Antonio Carlos (UNIPAC), Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) e Universidade Federal dos Vales de Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), das quais 11 são universidades;⁵ e Paraná, com sete universidades estaduais: Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO), Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e a Universidade Estadual do Paraná (UEPR), além de três federais: Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

5 UNIFAL, UNIFEI, UFJF, UFLA, UFMG, UFOP, UFSJ, UFU, UFV, UFVJM e UFMT.

No caso da Bahia, somente em 2014, o estado alcança o total de 10 instituições: seis federais e quatro estaduais, como demonstra a seguir a Tabela 2.

Tabela 2 – Universidades na Bahia – 2000-2014

Ano	Privadas	Públicas				Total Geral
		F	E	M	Total	
2000	2	1	4	-	5	7
2001	2	1	4	-	5	7
2002	2	1	4	-	5	7
2003	2	1	4	-	5	7
2004	2	1	4	-	5	7
2005	2	2	4	-	6	8
2006	2	2	4	-	6	8
2007	2	2	4	-	6	8
2008	2	2	4	-	6	8
2009	2	2	4	-	6	8
2010	2	2	4	-	6	8
2011	2	2	4	-	6	8
2012	2	2	4	-	6	8
2013	2	3	4	-	7	9
2014	2	4	4	-	8	10

Fonte: Adaptado de INEP (2016).

A expressiva presença das universidades estaduais baianas é destacada no Gráfico 2.

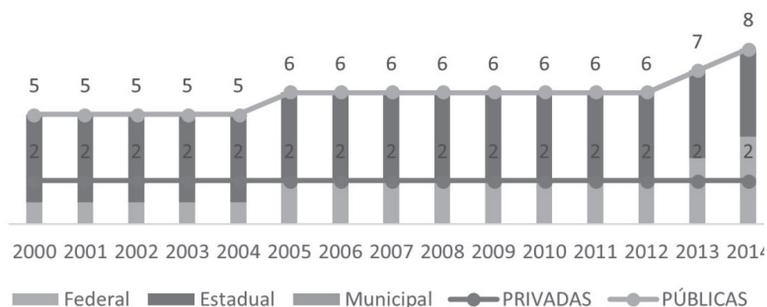


Gráfico 2 – Universidades na Bahia – 2000-2014

Fonte: Adaptado de INEP (2016).

Ao longo de uma história que se inicia nos anos 1970, as quatro universidades estaduais baianas (Universidade do Estado da Bahia – UNEB, Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB) continuam a apresentar importante participação na oferta pública da educação superior.

Financiamento da educação superior e universidades estaduais: a dimensão legal

O financiamento da educação superior – pública – no Brasil acumula severas distorções que incluem desde desarticulação intrafederativa e institucional até ambiguidades conceituais, presentes inclusive em textos legais. Trata-se de um complexo e diversificado enredamento de fatores que alinham pacto federativo;

questão fiscal; distribuição das responsabilidades educacionais por parte da União, estados e municípios; entendimento sobre universidade pública; entre outros.

No Brasil, o financiamento da educação superior encontra-se regulamentado por um conjunto de dispositivos legais que compreendem recursos arrecadados da população e recursos aportados, diretamente, por pessoas às instituições educacionais onde realizam seus estudos. Dessa forma, aqui se desfaz, desde logo, o mito de que não se paga pela educação pública; toda educação é paga, seja por via de impostos cobrados à população – no caso da educação pública –, seja por meio do pagamento de mensalidades às instituições privadas.

O financiamento da educação brasileira é definido pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), pela Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006b), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas dos Municípios. A educação pública é mantida por recursos originários de receitas de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; de transferências constitucionais e outras transferências; do salário-educação e de outras contribuições sociais; de incentivos fiscais; e outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996).

Nos artigos 145 a 156, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) define o marco legal do sistema tributário nacional,⁶ as fontes de receitas e ingressos (arrecadação) para Municípios, Estados e União (governo federal), as competências e limitações dos entes federados para instituir tributos, a repartição das receitas tributárias, a transferência dos tributos arrecadados pelos entes federados, bem como

⁶ Maiores aprofundamentos sobre o tema, na perspectiva histórica, ver BIASOTO (2006, p. 39-73).

especifica os impostos da União, dos Estados e Distrito Federal, e dos Municípios. A extensão desse marco legal compreende ainda outros marcos normativos:

Código Tributário Nacional (CTN), Leis Complementares de Natureza Tributária, Leis Tributárias Federais (regulamentos, leis ordinárias, decretos, instruções normativas etc.), Leis Tributárias Estaduais (regulamentos, leis ordinárias e decretos estaduais) e Leis Tributárias Municipais (regulamentos, leis ordinárias e decretos municipais). (CONCEIÇÃO, 2016, p. 19).

Do ponto de vista da distribuição entre os entes federados, das competências e responsabilidades pela educação pública, no Brasil, a Carta Constitucional (BRASIL, 1988) estabelece: Municípios assumem, prioritariamente, o ensino fundamental e a educação infantil (§ 2º, artigo 211); Estados e Distrito Federal arcam, prioritariamente, com o ensino fundamental e ensino médio (§ 3º, artigo 211); e

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios⁷ (§ 1º – artigo 211). (BRASIL, 1988).

Da rápida leitura desse trecho constitucional, nasce a indagação: quem cuida das universidades estaduais? A pergunta é inevitá-

⁷ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

vel, pois, se a União não alcança a educação superior pública – posto restringir-se ao sistema federal e aos Territórios –, e se aos Estados é atribuída prioridade ao ensino médio, só resta a conclusão de que o Estado brasileiro se desobriga de parcela da oferta pública da educação superior.

Nesse panorama legal e normativo, aqui brevemente referido, têm peso questões de natureza federativa, de política fiscal e de dimensionamento do gasto social pelos governos federal e estaduais, no Brasil. Do ponto de vista legal, tais referências não apenas demarcam as competências, o poder de tributar dos entes federativos, a vinculação ou não vinculação dos recursos arrecadados; elas também determinam a competência da União para exercer função redistributiva e supletiva, de modo a assegurar a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, via assistência técnica e financeira a ser prestada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios⁸ (BRASIL, 1988), parágrafo 1º – artigo 211. Essas referências constituem o marco legal que pode definir as condições de sustentabilidade das universidades estaduais brasileiras e da oferta, no país, da educação superior, pública.

O texto constitucional deixa-nos a impressão que a expressão ‘educação pública’ chega-nos fraturada. No citado artigo (artigo 211) observamos a redundância: “[...] a União financiará *as instituições de ensino públicas federais*” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Tal pleonismo, não nos passa despercebido: se o sistema *federal* de ensino é um sistema público, constituído por *instituições públicas*, que sentido teria constar do texto legal ambos os termos “público” e “federal”? A questão é: a União se excluiu do financiamento de universidades estaduais e municipais, a despeito da condição das mesmas como *instituições públicas de educação superior*? Públicas não são também as universidades estaduais e municipais? O parágrafo primeiro do artigo 211 também nos obriga indagar se a União exercerá função

8 Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, na perspectiva da equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade. Os Estados estão mantendo integralmente as universidades estaduais? Os estados declinaram do direito de receber, em matéria educacional (educação superior), recursos técnicos e financeiros da União? (FIALHO, 2011).

A condição de uma instituição de educação superior conquistar e manter o estatuto de universidade foi prevista no Decreto Presidencial nº 5.773/2006, ao definir modalidades de organização e prerrogativas acadêmicas; para as universidades (públicas ou não) impõe-se o atendimento a requisitos de qualificação institucional e acadêmica,⁹ originárias da União (MEC, Capes, Sinaes etc.). Outra característica singular das universidades é sua condição como “instituições de pesquisa”, o que lhes permite integrar-se “ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, nos termos da legislação específica” (artigo 86 – DG, LDB) (BRASIL, 1996). Esses dois aspectos (estatuto como universidade e como instituição de pesquisa) expõem o paradoxo que, de um lado, sustenta o descompromisso da União quanto ao financiamento, assistência financeira e técnica (artigo 211 da Constituição Federal, 1988) pois, são universidades públicas, mas são estaduais *ou* municipais, ou seja, não são federais; e, simultaneamente, justifica a exigência de qualificação institucional e acadêmica para manterem-se como universidade (artigo 86 da LDB, 1996) pois, embora não sejam federais, são universidades, são instituições de pesquisa (BRASIL, 1996).

Vejamos, então, qual o tamanho dessa parcela da oferta pública da educação superior no país. Para tanto, consultamos dados dos Censos da Educação Superior, em especial as Sinopses Estatísticas da Educação Superior, disponibilizadas pelo INEP, com relação à graduação, no período 2000-2014. Os Censos da Educação Superior contêm dados estatísticos relativos a matrículas, funções

9 Dentre esses requisitos estão, por exemplo, titulação do quadro docente, oferta de pós-graduação *stricto-sensu*, internacionalização, produção científica, bolsas de estudo, financiamento da pesquisa, publicações, entre outros.

docentes, oferta de graduação e pós-graduação, qualificação do quadro docente, número de instituições existentes, distribuição das instituições no território nacional, entre muitos outros. O desenho dessa parcela pode ser examinado por quaisquer desses vetores ou por seu conjunto ou por várias das suas combinações. No nosso caso, procedemos ao levantamento das instituições de educação superior existentes no Brasil, ao longo do período 2000 a 2014, segundo a categoria administrativa (públicas e privadas) com o objetivo de oferecer uma abordagem preliminar sobre o número de universidades públicas (federais e estaduais) na composição da oferta pública da educação superior.

O Quadro 1, com destaque para as colunas do lado esquerdo, demonstra um ponto de partida e uma expansão, na oferta da educação superior no país, num período de quinze anos (2000-2014), com acentuada presença de instituições privadas, em contraposição às instituições públicas de educação superior.¹⁰ Com relação a universidades (colunas à direita), observamos lenta expansão do setor público: no período de quinze anos, o setor privado implantou 39 novas universidades enquanto o setor público aparece com 40 novas universidades; dentre as públicas, registraram-se 24 novas universidades federais, oito estaduais e oito municipais. Como se observa, a

10 As instituições de ensino superior, do ponto de vista da organização acadêmica, compreendem Faculdade (categoria que inclui institutos e organizações equiparadas, nos termos do Decreto nº 5.773/2006); Centro Universitário (dotado de autonomia para a criação de cursos e vagas na sede, está obrigado a manter um terço de mestres ou doutores e um quinto do corpo docente em tempo integral); Universidade (dotada de autonomia na sede, pode criar campus fora de sede no âmbito do Estado e está obrigada a manter um terço de Mestres ou Doutores e um terço do corpo docente em tempo integral); Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia para efeitos regulatórios (equipara-se a universidade tecnológica); e Centro Federal de Educação Tecnológica (para efeitos regulatórios, equipara-se a centro universitário). Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br/nomenclatura_cursos.html>. Acesso em: 21 dez. 2016.

expansão do setor público só alcança o setor privado em função da presença das universidades estaduais e municipais.

Ano	Instituições de ensino superior		Universidades					
	Total	Total Privadas	Públicas	Universidades Públicas				
				Total	Total	F	E	M
2000	1.180	1.004	176	156	71	39	30	2
2001	1.391	1.208	183	156	71	39	30	2
2002	1.637	1.442	195	162	78	43	31	4
2003	1.859	1.652	207	163	79	44	31	4
2004	2.013	1.789	224	169	83	46	32	5
2005	2.165	1.934	231	176	90	52	33	5
2006	2.270	2.022	248	178	92	53	34	5
2007	2.281	2.032	249	183	96	55	35	6
2008	2.252	2.016	236	183	97	55	36	6
2009	2.314	2.069	245	186	100	55	38	7
2010	2.378	2.100	278	190	101	58	38	5
2011	2.365	2.081	284	190	102	59	37	6
2012	2.416	2.112	304	193	108	59	38	11
2013	2.391	2.090	301	195	111	62	38	11
2014	2.368	2.070	298	195	111	63	38	10

Quadro 1 – Instituições de ensino superior e universidades públicas no Brasil no período 2000-2014

Fonte: Adaptado de INEP (2016).

Esses dados sobre a configuração da oferta da educação superior no Brasil, ao longo dos últimos 15 anos podem ser melhor visualizados no Gráfico 3.

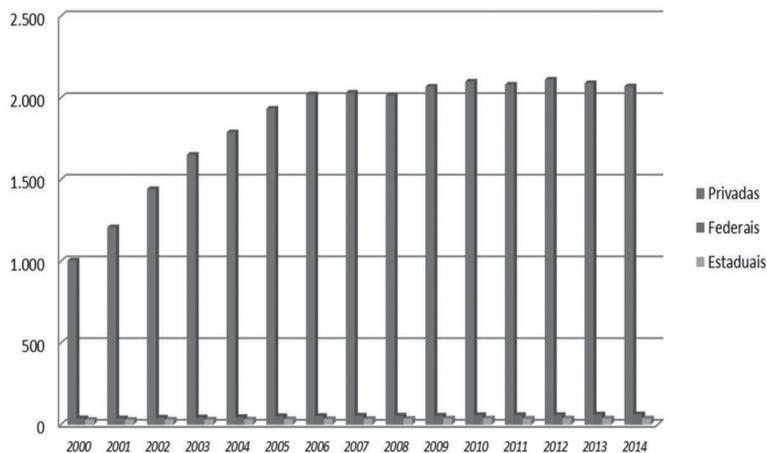


Gráfico 3 – Evolução das instituições de ensino superior: privadas, federais e estaduais – 2000-2014

Fonte: Adaptado de INEP (2016).

Com relação a universidades, também se observa a expansão do setor privado com relação ao setor público e, neste, como se apresenta, internamente, a expansão das universidades federais, estaduais e municipais (Gráfico 4).

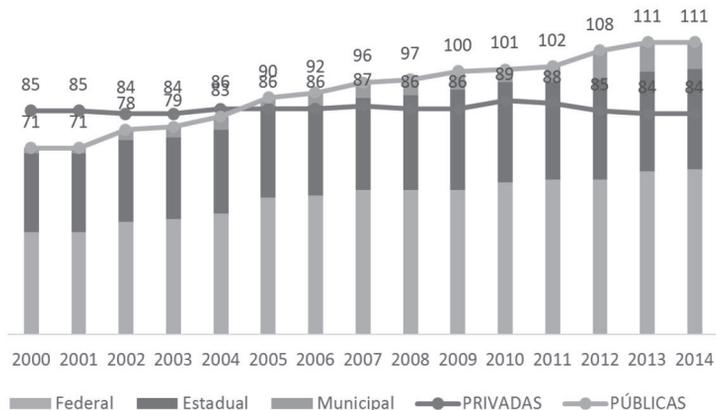


Gráfico 4 – Universidades no Brasil – 2000-2014

Fonte: Adaptado de INEP (2016).

A presença das universidades estaduais na oferta pública da educação superior pode ser verificada no Gráfico 5.

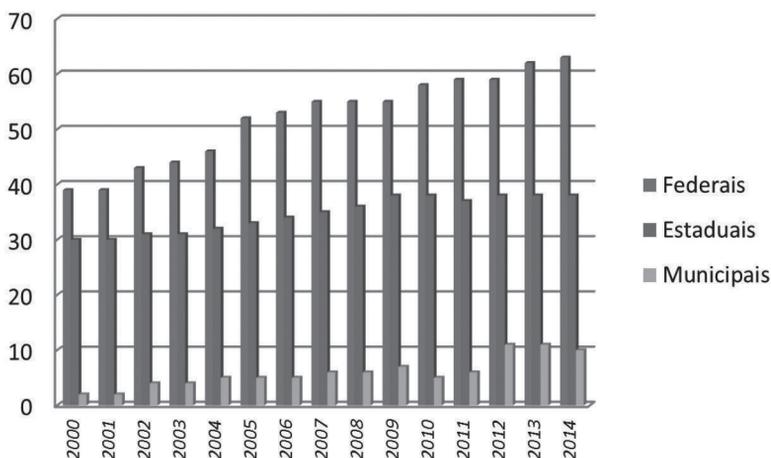


Gráfico 5 – Universidades públicas no Brasil – 2000-2014

Fonte: Adaptado de INEP (2016).

Como se observa, a oferta da educação superior pública, no Brasil, conta com importante participação das universidades estaduais. O mesmo ocorre na Bahia. Acrescenta-se, à criação e implantação de quatro universidades (UEFS, UESB, UNEB e UESC) e à recusa da União ao processo de federalização da Federação das Escolas Superiores de Ilhéus e Itabuna – FESPI (atual UESC), a ação da União que incide sobre municípios-sede de universidades estaduais (Alagoinhas, Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Brumado, Caetité, Camaçari, Conceição do Coité, Euclides da Cunha, Eunápolis, Feira de Santana, Guanambi, Ilhéus, Itabuna, Ipiaú, Irecê, Itaberaba, Itapetinga, Jacobina, Jequié, Juazeiro, Paulo Afonso, Salvador, Santo Antônio de Jesus, Seabra, Senhor do Bonfim, Serrinha, Teixeira de

Freitas, Valença, Vitória da Conquista e Xique-Xique), a exemplo de: o Programa de Expansão do Sistema Federal de Educação Superior (Governo Luiz Inácio Lula da Silva) incluiu a Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), com unidades nos estados da Bahia (Juazeiro), Pernambuco (Petrolina) e Piauí (Raimundo Nonato); a criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), a partir do desmembramento da Escola de Agronomia da UFBA, com sede em Cruz das Almas e Centros de Ensino instalados nas cidades de Cachoeira, Santo Antônio de Jesus e Amargosa (Relatório GT Universidades, 2007), seguindo-se a implantação de mais um *campus* em Feira de Santana; a expansão da UFBA, com a criação de *campus* em Barreiras e Vitória da Conquista e, posteriormente, de um *campus* em Camaçari; a criação e expansão dos Institutos Federais de Educação (IF-Bahia e IF-Baiano) em nove municípios (Xique-Xique, Serrinha, Itaberaba, Alagoinhas, Santo Antônio de Jesus, Brumado, Lauro de Freitas, Juazeiro e Euclides da Cunha); e a criação de duas novas universidades federais na Bahia: a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), com sede em Barreiras, e a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB),¹¹ com *campus* em Itabuna, Porto Seguro e Teixeira de Freitas

Desse modo, a expansão do sistema federal no território baiano se deu, em algumas regiões, de forma concorrente com as universidades estaduais, sem a devida articulação entre os governos federal e estadual, sem que se atentasse para o necessário fortalecimento do processo de consolidação das universidades estaduais, nem para suas necessidades acadêmicas nem de infraestrutura (FIALHO, 2011).

11 Também referida, na imprensa e em notas oficiais, com a sigla: UFSB. Ver *website*: <<http://www.ufsb.edu.br/>>.

Marcado, então, pela ausência da União,¹² o processo de oferta pública da educação superior, na Bahia, resulta, também da inobservância à base legal (CF, 1988 e LDB, 1996) que, se considerada, poderia ter evitado transtornos pela adoção de medidas sem diálogo com as comunidades acadêmicas, duplicação de esforços e gastos públicos, bem como propiciado a concretização do regime de colaboração, entre a União e o estado da Bahia (BRASIL, 1988, 1996).

Há também hiatos a serem considerados, política e academicamente, entre a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Constituição Estadual (BAHIA, 1989), como ilustramos a seguir:

– Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas (artigo. 55-CF, 1988);

– A União [...] exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (§1º-artigo 211– CF, 1988);

As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público (artigo 261-CE, 1989);

– O ensino superior, responsabilidade do Estado, será ministrado pelas instituições estaduais do ensino superior, mantidas integralmente pelo Estado (artigo 262-CE, 1989).

12 A ausência da União verifica-se até mesmo na não expansão das vagas públicas da única universidade federal no estado e da falta de apoio à sua infraestrutura física e acadêmica (SERPA, 1995).

Ainda desse artigo 262-CE, consta a relação de objetivos atribuídos às universidades estaduais, conforme incisos a seguir transcritos:

- I – produção e crítica do conhecimento científico, tecnológico e cultural, facilitando seu acesso e difusão;
- II – participação na elaboração das políticas científica, tecnológica e de educação do Estado;
- III – formação de profissionais;
- IV – participação e contribuição para o crescimento da comunidade em que se insere e a resolução de seus problemas.

À primeira vista, esses dispositivos apresentam um cenário onde aparece, supostamente solucionada, a questão da definição de responsabilidades entre a União e o estado da Bahia: de um lado, a União assegura recursos para as instituições por ela mantidas (no caso, as universidades federais) e, de outro, o estado da Bahia assume a responsabilidade pelo ensino superior, ministrado pelas instituições estaduais do ensino superior, mantidas integralmente pelo Estado.

Entretanto, a questão vai muito além. Seguindo os mesmos dispositivos acima transcritos, vejamos: a União não exercerá, na Bahia, função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira ao Estado, na perspectiva da equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade? O estado está mantendo, integralmente, as universidades estaduais? O estado da Bahia declinou do direito de receber, em matéria educacional (educação superior), recursos técnicos e financeiros da União?

Dimensionar os gastos dos governos federal e estadual em áreas sociais é fundamental para medir a sensibilidade do Estado brasileiro – e, no caso específico da Bahia – na provisão de recursos para o atendimento às necessidades sociais, entre elas, as educacionais. O financia-

mento da educação superior no Brasil e o orçamento das universidades estaduais precisam ser tratados de modo articulado. A questão, pautada pela universidade junto aos governos, insere-se, inevitavelmente, no campo de problemáticas que atingem as universidades estaduais no Brasil, e que dizem respeito ao financiamento público da educação na Bahia. A sustentabilidade das universidades estaduais tanto envolve a garantia de recursos públicos para a sua manutenção como para a melhoria do seu desempenho e avanço acadêmico em atendimento aos requisitos de avaliação institucional aplicados sobre as universidades.

Isto posto – e ainda que pareça repetitivo –, reiteramos: as universidades públicas constituem um segmento dentre as instituições que compõem a educação pública; por sua vez, as universidades estaduais integram o universo das universidades públicas. Por mais evidente que isto possa parecer, a questão continua em pauta, sobretudo num país que trata de instituir um sistema nacional de educação (BRASIL, 2014).

Educação Superior e Universidades Estaduais: a dimensão sistêmica

Caminham juntos, com as universidades estaduais, os processos de construção da universidade brasileira, de organização dos sistemas de ensino e de formação de professores (tanto para a educação básica como para a educação superior).

A ideia de sistema educacional visita a história da educação brasileira desde há muito tempo sem dar-se, contudo, por resolvida. Estudo realizado por Sander (1993) identificou a Lei nº 1.307, de 26/12/1904, como a pioneira no uso do vocábulo sistema, aplicado a “curso preparatório pelo sistema de exames parcelados”, conforme art.1º; percorrendo as Constituições do Brasil, encontrou, na Constituição de 1934, a referência a sistemas educativos; e nas Constituições de 1946 e 1967, localizou a expressão sistemas de ensino. Para Sander (1993, p. 343) é a Constituição de 1946 que marca o momento em que se “[...] cunhou, pela primeira vez, a expressão sistema de ensino, com o sentido que tem

hoje”, a despeito das limitações e incompletudes que também identificou no texto legal.¹³ Os registros mais remotos da articulação que une esses três elementos (universidade brasileira, organização dos sistemas de ensino e formação de professores) nascem com Anísio Teixeira,¹⁴ a partir da sua experiência na condução da educação no Rio de Janeiro, quando assumiu, em 1931, a Diretoria da Educação do Ministério da Educação (Diretoria da Instrução Pública do Distrito Federal) e com o Manifesto dos Pioneiros, em 1932.

Anísio concebe e implanta uma Rede Municipal de Ensino que vai da escola primária à universidade, desafiando todos os parâmetros tradicionais do sistema até então vigente: transforma a antiga Escola Normal nos Institutos de Educação; redefine, inclusive, a própria disposição físico-espacial das instalações educacionais, alterando a

13 O constituinte, porém, não definiu o que se deveria entender por sistema de ensino, deixando a tarefa para a legislação complementar. No entanto, a legislação complementar, que somente veio em 1961 com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 4.024, de 20/12/1961), só aumentou a indefinição do significado da expressão. O legislador usou e abusou do termo, como se pode ver pela relação das seguintes sete expressões usadas na LDB, pela ordem de aparecimento no texto (SANDER, 1993, p. 343): 1 – sistema federal de ensino; 2 – sistema de ensino médio; 3 – sistemas estaduais de ensino; 4 – sistemas de ensino; 5 – sistema geral de educação; 6 – sistema público de ensino; 7 – sistema de ensino federal e estadual.

14 Em 1946 assume o cargo de Conselheiro Superior da Unesco e, em 1947, a Secretaria de Educação e Saúde do Estado da Bahia, a convite do Governador Otávio Mangabeira; foi Secretário Geral da Fundação para o Desenvolvimento da Ciência, por ele idealizada e incluída no texto constitucional da Bahia (posteriormente inserida na Lei n.º 2.751, de 1 de dezembro de 1969, conforme Inciso I, Artigo 10º); em 1951, a convite do Ministro Ernesto Simões da Silva Freitas Filho, assume a CAPES e, a seguir, o INEP (de 1952 a 1964); em 1964, afastado, do cargo de Reitor, pelo Governo Militar, embarca para os Estados Unidos e, como professor visitante, assume a docência na Columbia University (1964), na New York University (1965) e na University of California (1966); de retorno ao Brasil reintegra-se ao Conselho Federal de Educação, torna-se consultor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e retoma os trabalhos de editoria junto à Companhia Editora Nacional. A vida e a obra de Anísio Teixeira podem ser consultadas em <www.bvanisioteixeira.ufba.br>, biblioteca virtual implantada, em 1997, pelo CNPq, posteriormente transferida para a UFBA, com o apoio do INB para a sua manutenção, conforme orientações do Ministério de Ciência e Tecnologia.

sua arquitetura; promove a ampliação do número de matrículas, gerando maiores oportunidades para o acesso à educação; concebe e implanta novas alternativas para o aperfeiçoamento de professores e outras inovações, articulando as áreas das artes e da cultura, fomentando o fortalecimento da vida universitária na convivência saudável das ideias e experiências de estudantes, mestres e doutores, firmando sua concepção da universidade como uma instituição voltada para a formação e o desenvolvimento da cultura nacional.

Esta preocupação está na raiz da UNEB. Depoimento do Professor Edivaldo Machado Boaventura, que a concebeu e criou – à época Secretário de Educação da Bahia – resgata esse momento histórico, relacionando-o ao contingente populacional de então e à oferta pública da educação superior existente no estado:

Ao começar a concluir este depoimento pessoal acerca da criação, pensei na contribuição da UNEB para a educação superior da Bahia. Preocupa-me a desproporção entre a população geral e os efetivos de estudantes universitários. A Bahia tem cerca de 12 milhões de habitantes e menos de 50 mil universitários, apenas. O contingente das quatro universidades estaduais está por volta dos 15 mil, equivalente ao da Universidade Federal; a Universidade Católica contribui com 12 mil; o restante fica a cargo dos estabelecimentos de ensino superior isolados. A desproporção demonstra que temos de empreender um extraordinário esforço de formação de recursos humanos. (BOAVENTURA, 1998, p. 247).

Com significativa trajetória como instituição formadora de quadros para os sistemas públicos de ensino e compromisso com a educação básica, ampla capilaridade no território, a UNEB possui condi-

ções excepcionais de inserção geográfico-espacial e de diálogo com os municípios baianos, com vistas ao desenvolvimento social, focando, de modo especial, suas necessidades educacionais. Presente em 24 municípios, a UNEB acumula uma experiência acadêmica diferenciada no trato da gestão e das problemáticas educacionais enfrentadas pelos municípios baianos, cujo alcance é, a rigor, muito mais abrangente quando somados, aos municípios-sede de *campus*-universitário, as ações do Ensino, da Pesquisa e da Extensão. Compreende a base territorial de inserção da UNEB, os municípios de Alagoinhas, Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Brumado, Caetité, Camaçari, Conceição do Coité, Euclides da Cunha, Eunápolis, Guanambi, Ipiaú, Irecê, Itaberaba, Jacobina, Juazeiro, Paulo Afonso, Salvador, Santo Antônio de Jesus, Seabra, Senhor do Bonfim, Serrinha, Teixeira de Freitas, Valença e Xique-Xique.

Com relação à configuração acadêmica, a UNEB detém um quadro docente altamente qualificado (dentre os Pós-Graduados, Mestres e Doutores somam mais de 95% de titulados) como pode ser verificado no Gráfico 6.

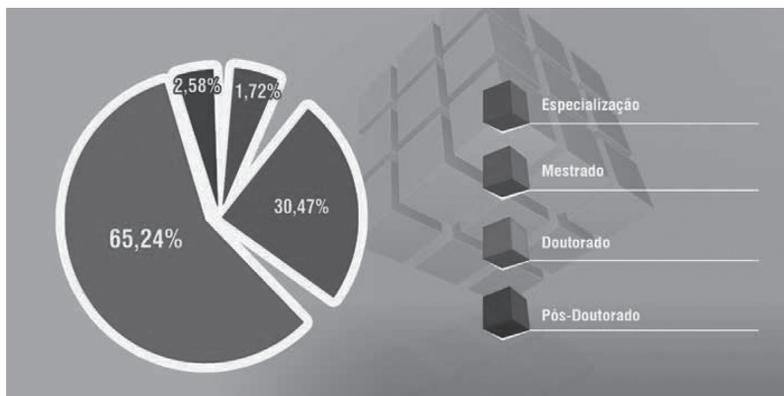


Gráfico 6 – Docentes por titulação

Fonte: UNEB (2015, p. 156).

Considerando o universo do quadro docente segundo os níveis de titulação da graduação ao doutorado, mestres e doutores totalizam 72,68%, como exposto no Gráfico 7.

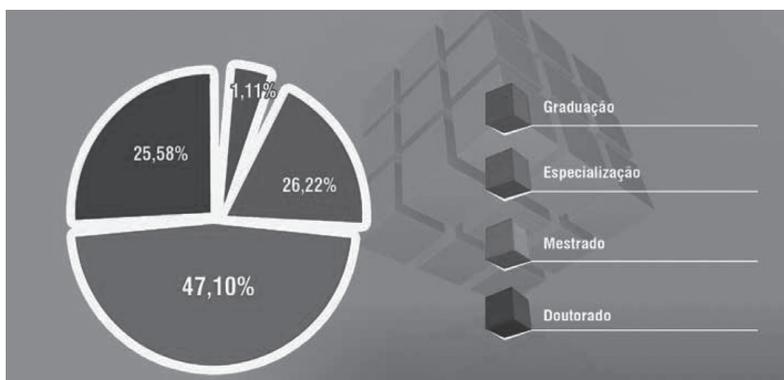


Gráfico 7 – Docentes por titulação

Fonte: UNEB (2015, p. 156).

Em termos de regime de trabalho, o corpo docente da UNEB possui 87,47% de professores com tempo integral (40h e DE), como apresentado no Gráfico 8.

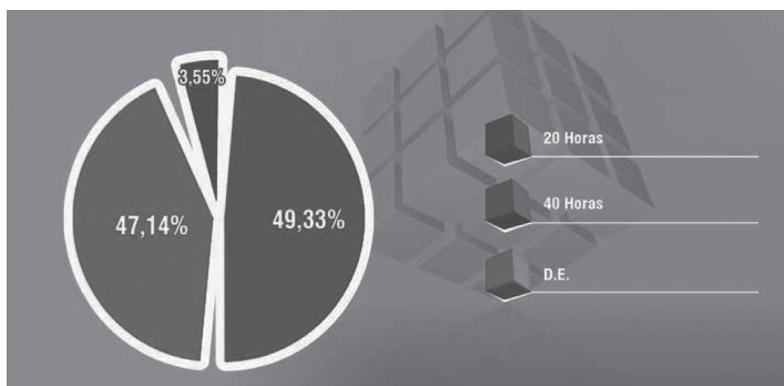


Gráfico 8 – Docentes por regime de trabalho

Fonte: UNEB (2015, p. 156).

Docentes por categoria funcional, segundo a classe, vemos que 68,57% dos docentes estão concentrados nas etapas iniciais da carreira universitária (auxiliar e assistente), conforme Gráfico 9. Tal concentração indica desequilíbrio na distribuição de docentes ao longo da carreira, o que pode promover retenção de titulados (Mestres e Doutores), na base da mesma; é importante destacar esse dado pois, numa universidade, a atuação de professores qualificados nos estágios mais elevados da carreira é fundamental, sobretudo no campo da pesquisa e da pós-graduação.

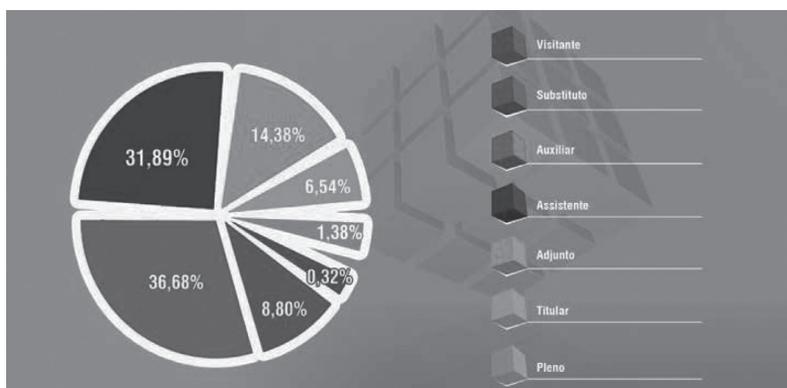


Gráfico 9 – Docentes por classe

Fonte: UNEB (2015, p. 156).

No citado depoimento, o Professor Edivaldo Boaventura também ressalta a referência a Anísio como inspirador da Faculdade de Educação do Estado da Bahia (FAEEBA), unidade da UNEB, constituída no mesmo ato de criação da universidade:

Ao conjunto reunido pela extinta SESEB, acrescentei a Faculdade de Educação do Estado da Bahia, em Salvador. Não poderia conce-

ber uma universidade sem a sua unidade pedagógica. Era a lição da extinta Universidade do Distrito Federal, invenção notável do mestre Anísio Teixeira, da Universidade de Brasília e da reforma universitária. (BOAVENTURA, 1998, p. 243).

Para Anísio, uma faculdade de educação consistia em “[...] uma escola profissional voltada para a prática e para a pesquisa aplicada” (ROCHA, 1969, p. 239), e tinha, por princípio, a responsabilidade pela formação para o magistério, tanto para os docentes que integravam quadros da universidade como para os professores que atuavam no ensino primário e secundário.

A FAEEBA manteve-se por 14 anos até que, em 1997, pela Lei n.º 7.176 do estado da Bahia, viu-se transformada em Departamento, destituindo a sua condição de Faculdade de Educação (FIALHO; NOVAES, 2009); aquele ato, além de invasivo, representou um retrocesso na configuração organizacional universitária. Disforme, tal configuração não acolhe, por exemplo, a abrangência do seu perfil acadêmico, que abriga, além de curso do Programa Nacional de Formação de Professores (Parfor), os cursos de Bacharelado em Psicologia, Bacharelado em Ciências Sociais, Licenciatura em Ciências Sociais, Licenciatura em Pedagogia e Licenciatura em Filosofia; e a pós-graduação *stricto sensu*, com três programas e quatro cursos: Mestrado em Educação de Jovens e Adultos (Mpeja), Mestrado e Doutorado em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC), Mestrado em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (Gestec).

Esta trajetória é mais um exemplo do compromisso que entrelaça a educação superior e a educação básica, no âmbito da formação, da pesquisa e da extensão, como demonstram Gatti e Barreto (2009), nos estudos sobre a oferta das licenciaturas por universidades estaduais.

Referências

- BAHIA. Constituição do Estado da Bahia (De 05 de outubro de 1989). **Diário Oficial [do] Estado da Bahia**, Salvador, 6 out. 1989. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=73273>>. Acesso em: 13 maio 2016.
- BIASOTO Junior, Geraldo. O sistema tributário brasileiro: uma trajetória de fragmentação. In: PINTO, Márcio Percival Alves; BIASOTO Junior, Geraldo. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2006. p. 39-73.
- BOAVENTURA, Edivaldo Machado. A política de educação superior e a criação da UNEB (1983-1987). **Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, n. 10, jul./dez. 1998.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 16 de Julho de 1934). **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 16 jul. 1934. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 13 maio 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24. jan. 1967. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 13 maio 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 maio 2016.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (De 18 de Setembro de 1946). **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 19 set. 1946. Disponível em: em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 13 maio 2016.

BRASIL. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferencia, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituida no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, 15 abr. 1931. p. 5800. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 maio 2016.

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. **Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 maio 2006a. Disponível em:** <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec5773.htm>>. Acesso em: 13 maio 2016.

BRASIL. Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 dez. 2006b. Disponível em:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 13 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm>. Acesso em: 13 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun.**

2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 13 maio 2016.

CONCEIÇÃO, Sergio Henrique. **Educação tributária: questões de política e cidadania**. Curitiba: Appris, 2016.

CUNHA, Maria Couto. **A dinâmica e os fatores condicionantes da criação de cursos da educação superior no Estado da Bahia**. 2003. 202 f. Tese. (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2003.

FIALHO, Nadia Hage. **Educação superior no Brasil: universidades estaduais a deriva?** Salvador: GESTEC, UNEB, 30 out. 2011. Disponível em: <<http://www.uneb.br/gestec/files/2011/10/Artigo-Educacao-Superior-no-Brasil-universidades-estaduais-a-deriva-30out201115.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

FIALHO, Nadia Hage; NOVAES, Ivan Luiz. Gestão universitária e gestão dos sistemas de ensino: desafios de uma articulação sob a inspiração de Anísio Teixeira. **Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, n. especial, jul./dez. 2009.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; FIALHO, Nadia Hage; PIRES, Regina Celi Machado. Educação Superior na Bahia 1991-2004. In RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime (Org.). **Educação superior brasileira 1991-2004**: Bahia. Brasília, DF: INEP, 2006.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá (Coord.). **Professores no Brasil: impasses e desafios**. Brasília, DF: Unesco, 2009. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/professores_brasil_resumo_executivo_2009.pdf>. Acesso em: 1 maio 2016.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses estatísticas da educação superior: graduação**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime (Org.). **Educação superior brasileira 1991-2004**: Bahia. Brasília, DF: INEP, 2006. 28 v.

ROCHA, Lucia Maria da Franca. **O legado de Anísio Teixeira em relação a Faculdade de Educação da UnB**. 1969. Disponível em: <<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema4/0435.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2016.

SAMPAIO, Helena; BALBACHESKY, Elisabeth; PEÑALOZA, Verónica. **Universidades estaduais no Brasil**: características institucionais. São Paulo: NUPES, USP, 1998. (Documento de Trabalho, n. 4).

SANDER, Benno. Sistemas e anti-sistemas de educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 74, n. 177, p. 335-370, maio/ago. 1993. Disponível em: <<http://www.emaberto.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/352/357>>. Acesso em: 14 maio 2016.

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

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino superior no Brasil**: análise e interpretação da sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1989. 212 p.

UNEB. UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. Secretaria Especial de Avaliação Institucional – SEAVI. **Anuário UNEB em dados 2015**: ano-base 2014. Salvador: UNEB, 2015.

FINANCIAMENTO E RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS BAIANAS¹

Cesar Barbosa

É tema deste capítulo o regime de financiamento das universidades estaduais baianas, constituídas como autarquias estaduais, integrantes do sistema estadual de educação: Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Trata, assim, do financiamento público das universidades públicas, campo que expõe importantes relações entre categorias administrativas (Federal, Estadual e Municipal), esferas de governo (União, Estados e Municípios) e políticas, notadamente de ordem macroeconômica. Com o objetivo de identificar o regime de financiamento das universidades estaduais baianas e seus desdobramentos em termos de restrições orçamentárias, a análise centrou-se na distribuição dos recursos orçamentários do tesouro estadual, recorrendo a informações sobre a execução orçamentária dessas instituições. O capítulo foi estruturado em duas seções, sendo a primeira dedicada ao regime de financiamento dessas universidades, considerando um cenário de ajuste fiscal restritivo e a reforma do financiamento da educação básica; e a segunda que bus-

1 Este texto é oriundo da tese de doutorado intitulada “Financiamento público das universidades estaduais baiana: restrições orçamentárias, expansão universitária e desenvolvimento local”, defendida na UNEB, em 2013.

cou identificar interfaces existentes entre o ordenamento das despesas orçamentárias das universidades estaduais e as restrições que elas enfrentam. Das análises e reflexões resultaram inúmeras indicações com vistas à sustentabilidade das universidades estaduais baianas.

Recursos públicos e regime de financiamento das universidades estaduais baianas: uma tentativa de caracterização

Tratando-se das políticas de educação, o financiamento das instituições públicas de ensino superior aparece como um importante ponto de discussão em âmbito nacional,² sobretudo quando se refere às instituições federais de ensino. Entretanto, o debate em torno da alocação de recursos públicos, em meio às restrições orçamentárias e financeiras impostas pelo recrudescimento do cenário fiscal e seus efeitos sobre o financiamento das universidades estaduais ainda é muito restrito e se mantém nos limites da comunidade acadêmica e de alguns setores governamentais.

Velloso (2000) destaca três formas de destinação de verbas públicas ao ensino superior: incremental, contrato de gestão e fórmulas. No modelo de financiamento incremental as verbas são alocadas em cada universidade em função do orçamento do ano anterior, obedecendo a critérios que variam em razão do cenário econômico e político. No financiamento por contrato de gestão o recurso é orientado pelos interesses da administração pública e seu repasse se dá por meio de contrato assinado entre o Estado e a universidade, tendo em vista o cumprimento de metas pactuadas entre as partes. No fi-

2 No que se refere à educação básica, observa-se um processo de reforma em curso no modelo de financiamento, através de fundo garantidor (o Fundef, em um primeiro momento, e o FUNDEB na atualidade) e de alguns programas (Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, por exemplo).

nanciamento por fórmula são formulados indicadores de gestão e de desempenho acadêmico. Com base nestes indicadores é estabelecido um ranking das universidades e, então, determina-se a proporção orçamentária de cada universidade.

Na Bahia, mesmo no que pese a tentativa de subvincular parcela da Receita de Impostos Líquida (RIL)³ às universidades estaduais, ainda predomina o modelo de financiamento incremental, combinado com negociações entre universidade e Estado. Este estilo de financiamento, na medida em que as negociações são feitas de maneira isolada (cada universidade ao seu tempo), facilita o controle burocrático, uma vez que estabelece uma solidariedade entre o Estado e as universidades estaduais.

O ordenamento de despesas públicas obedece a preceitos formais, portanto rígidos, de modo que a prática de um orçamento incremental afeta a autonomia universitária, na medida em que as universidades recebem os recursos já consignados para grupos e elementos de despesas específicos. A manutenção desse modelo de financiamento faz com que as universidades estaduais concorram entre si na alocação de recursos orçamentários. Ademais, o fato de o pacto federativo ter atribuído a educação básica como prioridade na alocação de recursos estaduais, aliado à formação de um fundo garantidor da manutenção deste nível de ensino,⁴ tornou ainda mais rarefeitos os recursos disponíveis para o ensino superior no Estado.

3 A Constituição Federal de 1988, no artigo 212, definiu que o Estado deve aplicar 25% da sua receita de impostos, compreendidas as transferências de impostos federais, líquida da parcela devida aos municípios.

4 Com a Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), subvinculando 80% dos recursos oriundos do Art. 212 da Constituição Federal (25%) à educação básica, deixando apenas 5% para o ensino superior e demais modalidades não abrangidas no Fundeb.

O estado da Bahia conta com quatro universidades estaduais que abrangem todo seu território. Duas delas estão estruturadas no sistema *multicampi*: a Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). As outras duas, a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), embora administrativamente sejam *unicampus*, já possuem atividades dispersas no território com a modalidade de *campi* avançados. A UEFS atua em três municípios enquanto que a UESC está presente em dois municípios. Isto evidencia a vocação do Estado para a organização *multicampi*.

O aporte de recursos no ano de 2015 nessas universidades foi da ordem de R\$ 1,3 bilhão, correspondendo a 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, a 3,2 % do total do orçamento, a 4,7% da receita corrente líquida e a 5,4% da receita líquida de impostos. Estes recursos foram alocados nas despesas com Pessoal (77,0%), na manutenção (21,3%) e no investimento (1,7%) das unidades universitárias. Com efeito, notamos que os gastos das universidades estaduais nesse ano de 2015 foram financiados em 95,3% pelos recursos do tesouro, 2,4% por captação própria e 2,3% por convênios federais e outras transferências.

O quadro desenhado em 2015 foi mantido para os valores previstos na Lei Orçamentária para o exercício de 2016, com o discreto aumento da participação dos recursos próprios e diminuição dos convênios federais. Entretanto, devemos considerar que os valores desse último ano são previsões, de modo que poderão conformar-se em valores diferentes quando da execução do orçamento. Por outro lado, não devemos esperar mudanças nesse quadro, tendo em vista que as proporções verificadas em 2015 estão em conformidade com a série histórica desses gastos.

Essas informações, ainda que de maneira intuitiva, nos permitem tomar conhecimento de um elemento importante do modelo de financiamento das universidades estaduais baianas, a grande dependência dos recursos do tesouro. Isto, embora seja um aspecto importante, não pode ser visto como um problema. Pois, essas universidades foram constituídas na modalidade de autarquias estaduais, cabendo ao Estado o seu financiamento.

A experiência das universidades estaduais baianas é particularmente ilustrativa no que se refere ao modelo de financiamento incremental. O fato de apresentar proporções fixas no tempo, qualquer que seja a razão que se considere (% PIB, % do orçamento, % RCL ou % RIL), indica que o regime de financiamento dessas instituições está regulado pelo desempenho econômico do Estado. Em outras palavras, podemos afirmar que o montante de recursos destinados às mesmas, em última análise, não decorre de uma ação deliberada de planejamento estatal, mas sim de parâmetros macroeconômicos. Isto pode significar um entrave ao crescimento dessas instituições, na medida em que as tornam vulneráveis a choques econômicos e crises fiscais.

É preciso especificar, no entanto, que embora a universidade guarde autonomia em relação ao cenário econômico, também contribui para o mesmo, seja na formação profissional, seja como parte dispensável do sistema de inovação. Ademais, devemos reconhecer que os benefícios da atividade universitária transbordam o sistema econômico, propiciando também avanço social. Assim, o seu financiamento deve estar compreendido em uma estratégia mais ampla de desenvolvimento econômico e social.

A execução orçamentária das universidades estaduais apresentou razoável crescimento, saindo de R\$ 462,1 milhões em 2007 para R\$ 1,3 bilhão em 2015, representando, em termos nominais, um au-

mento de 175,1%. Entretanto, quando são consideradas em valores reais, isto é, quando descontamos os efeitos da variação dos preços, esse incremento, mesmo sendo menor, ainda é bastante expressivo, 69,9% (Tabela 1).

Tabela 1 – Universidades estaduais baianas: execução da despesa orçamentária por fonte de financiamento – 2007-2016Em R\$ mil
(Cont.)

Despesa / Fonte de Recursos / Agregados Selecionados	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Orçado 2016 ^(a)
DESPESAS DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS	462.108	546.090	619.235	725.269	817.329	916.699	1.014.813	1.150.965	1.271.306	1.258.908
Recursos do Tesouro	443.614	521.858	578.389	674.388	756.985	858.111	960.842	1.086.145	1.211.460	1.220.879
Recursos Próprios	10.949	11.461	31.565	36.234	38.877	33.268	35.382	37.186	29.640	36.082
Convênios com Órgãos Federais	7.231	12.468	8.815	14.190	21.106	24.996	18.160	27.099	29.910	1.874
Outras Transferências	314	303	466	457	361	324	429	535	296	73
PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) ^(b)	109.651.844	121.508.474	137.074.671	154.408.718	166.601.229	182.271.112	204.265.321	224.912.498	234.654.315	245.178.092
Despesas das UE – Proporção do PIB	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
TOTAL DE DESPESA DO ESTADO	16.780.311	19.667.311	21.234.274	24.412.475	26.874.118	29.974.116	33.820.990	36.006.349	39.213.282	41.892.643

(Conclusão)

Despesa / Fonte de Recursos / Agregados Selecionados	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Orçado 2016 ^(a)
Despesas das UE – Proporção do Orçamento	2,8%	2,8%	2,9%	3,0%	3,0%	3,1%	3,0%	3,2%	3,2%	3,0%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL ^(c)	12.584.607	14.237.788	14.671.427	17.372.551	19.344.308	21.624.181	23.080.634	25.870.525	27.207.611	27.081.088
Despesas das UE – Proporção da RCL	3,7%	3,8%	4,2%	4,2%	4,2%	4,2%	4,4%	4,4%	4,7%	4,6%
Despesas UE com rec. do Tesouro – Proporção da RCL	3,5%	3,7%	3,9%	3,9%	3,9%	4,0%	4,2%	4,2%	4,5%	4,5%
RECEITA DE IMPOSTOS LÍQUIDA – RIL ^(d)	10.642.092	12.247.925	12.155.265	14.024.226	16.026.202	17.313.431	19.774.146	21.459.306	23.715.743	24.412.937
Despesas das UE – Proporção da RIL	4,3%	4,5%	5,1%	5,2%	5,1%	5,3%	5,1%	5,4%	5,4%	5,2%
Despesas UE com rec. do Tesouro – Proporção da RIL	4,2%	4,3%	4,8%	4,8%	4,7%	5,0%	4,9%	5,1%	5,1%	5,0%

Fontes: SG-SICOF Gerencial, 2007 a 2012 (BAHIA, 1996); FIPLAN, 2013 a 2015 (BAHIA, 2013).

Notas: (a) Lei nº 13.470 de 30/12/2015 (Lei Orçamentária Anual).

(b) Os valores de 2014 e 2015 estão sujeitos a retificação, depois de consolidados os resultados de todas as UFs (Projeto de Contas Regionais – SEI/IBGE); o valor de 2016 foi estimado pelo autor, levando em consideração a previsão de retração de 1,8% (SEI) e uma expectativa de preços, medida pelo IPG-DI, de 6,4% (Bacen).

(c) Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

(d) Artigo 102, da Constituição Federal de 1988.

Ao analisamos as despesas das universidades estaduais em relação aos agregados selecionados, dois aspectos nos chamam atenção. De um lado, notamos que as despesas como proporção da receita de impostos líquida (RIL), saiu de 4,3% em 2007 para 5,4% em 2015, significando um aumento de aproximadamente 1 (um) ponto percentual nessa relação. Embora possa parecer pouco, isto em termos de financiamento representou mais que o dobro de recursos disponibilizados. Esse fenômeno pode ser explicado através das escalas. Ocorre que 1% da RIL, dada sua magnitude de bilhões, representa em termos absolutos um montante razoável de recursos. No ano de 2015, por exemplo, representou R\$ 237,2 milhões. Por outro lado, essa ampliação de recursos, entretanto, não necessariamente indica aumento de financiamento por parte do estado, visto que se observa, sobretudo a partir do ano de 2010, que as participações em relação à receita corrente líquida (RCL), ao total do orçamento e ao produto interno bruto (PIB) mostram-se constantes. Isto evidencia que o aumento dos gastos nas universidades estaduais, nesse período, apenas acompanhou o crescimento econômico, reforçando, assim, o argumento de que o regime de financiamento dessas instituições está regulado pelo desempenho da economia estadual.

Execução orçamentária das universidades estaduais baianas: crescimento rápido e as dúvidas quanto ao futuro

Quando se trata de financiamento das universidades estaduais baianas dois pontos de vista surgem com mais ênfase. De um lado, há a perspectiva defendida pelos sindicatos e pela comunidade universitária na qual se propaga um descompromisso do Estado, na medida em que aporta recursos em montantes inferiores às necessidades dessas instituições, impedindo a expansão das mesmas e induzindo-as ao gradual desmonte e sucateamento. De outro lado, existe a visão de setores governamentais na qual o problema não está no volume de recursos, ou pelo menos não só isto, havendo também uma grave dis-

torção na aplicação, com equívocos e desperdícios, ou seja, o cerne da questão estaria na gestão dos recursos.

Para verificarmos os enunciados dessas duas perspectivas, recorreremos aos valores gastos nas universidades estaduais no período de 2007 a 2015, e aos previstos para o exercício de 2016, conforme a Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado. Reunimos esses valores na Tabela 2, que, para evitarmos a contaminação da nossa análise pela inflação, foram tomados em termos reais. Para tanto, as despesas com pessoal e encargos sociais foram deflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as demais despesas pelo o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Esta opção justifica-se pelo fato de que o primeiro índice mostra-se mais adequado às despesas com remuneração na medida em que captura as variações de preços dos bens-salário,⁵ enquanto que o segundo abrange aspectos mais gerais da economia e, portanto, mostra-se mais apropriado para corrigir os valores relacionados a manutenção e ao investimento.⁶

5 O termo bens salário corresponde ao conjunto de bens que constitui cesta de consumo básico. Neste conjunto estão enquadrados os principais grupos pesquisados pelo IPCA, a saber: alimentação e bebidas, habitação, artigos de residência, vestuário, transportes, saúde e cuidados pessoais, despesas pessoais, educação e comunicação.

6 O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tem por objetivo acompanhar a variação de preços de um conjunto de produtos e serviços consumidos pelas famílias com rendimento mensal de 1 a 40 (quarenta) salários mínimos. O Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado e divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), é uma medida síntese da inflação nacional. Corresponde à média ponderada de três outros índices: 60% do Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA-DI), que mede o movimento dos preços de produção da agricultura e da indústria e de máquinas e equipamentos; 30% do Índice de Preços ao Consumidor – Brasil (IPC-BR), que mede variações de preços de uma cesta de bens e serviços para famílias com nível de renda mensal de 1 e 33 salários mínimos; e 10% do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC-DI), que indica a evolução dos custos da construção Civil.

Tabela 2 – Bahia: execução da despesa orçamentária das Universidades Estaduais por grupo de despesa e fonte de financiamento – 2007-2016

Em R\$ mil, aos preços de 2015^(a)
(Cont.)

Grupo de Despesa / Recursos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Orçamento 2016^(b)
Pessoal e Encargos Sociais	543.990	574.443	627.328	671.975	711.654	797.743	849.844	923.250	978.529	920.735
- Variação em relação ao ano anterior	-	5,6%	9,2%	7,1%	5,9%	12,1%	6,5%	8,6%	6,0%	-5,9%
Recursos Tesouro	543.711	574.210	627.199	671.863	711.536	797.670	849.779	923.171	978.457	920.735
Recursos Próprios	110	114	113	112	118	73	65	79	72	0
Convênios com Órgãos Federais	169	119	16	0	0	0	0	0	0	0
Outras Transferências	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outras Despesas Correntes	180.421	193.879	227.650	281.470	282.321	288.473	288.509	293.134	271.133	237.040
- Variação em relação ao ano anterior	-	7,5%	17,4%	23,6%	0,3%	2,2%	0,0%	1,6%	-7,5%	-12,6%
Recursos Tesouro	153.271	167.909	174.719	219.242	214.817	226.978	232.788	230.788	218.016	206.508
Recursos Próprios	17.555	16.134	45.522	49.324	45.353	38.786	39.598	39.233	28.958	29.757
Convênios com Órgãos Federais	9.125	9.462	6.888	12.301	21.769	22.361	15.657	22.561	23.872	706
Outras Transferências	470	374	521	603	382	348	466	552	287	69
Investimentos	24.073	56.179	44.626	47.912	58.247	32.667	28.830	32.038	21.644	35.503

(Conclusão)

Grupo de Despesa / Recursos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Orçamento 2016 ^(b)
- Variação em relação ao ano anterior	-	133,4%	-20,6%	7,4%	21,6%	-43,9%	-11,7%	11,1%	-32,4%	64,0%
Recursos Tesouro	21.126	46.588	38.425	40.333	49.456	24.230	23.825	25.167	14.988	29.989
Recursos Próprios	319	681	160	356	3.760	893	190	443	609	4.444
Convênios com Órgãos Federais	2.582	8.836	5.886	7.198	4.956	7.505	4.798	6.408	6.038	1.070
Outras Transferências	46	74	155	25	75	39	17	20	9	0
TOTAL	748.484	824.501	899.604	1.001.357	1.052.222	1.118.883	1.167.183	1.248.422	1.271.306	1.193.278
-Variação em relação ao ano anterior	-	10,2%	9,1%	11,3%	5,1%	6,3%	4,3%	7,0%	1,8%	-6,1%
Recursos Tesouro	718.108	788.707	840.343	931.438	975.809	1.048.878	1.106.392	1.179.126	1.211.461	1.157.232
Recursos Próprios	17.984	16.929	45.795	49.792	49.231	39.752	39.853	39.755	29.639	34.201
Convênios com Órgãos Federais	11.876	18.417	12.790	19.499	26.725	29.866	20.455	28.969	29.910	1.776
Outras Transferências	516	448	676	628	457	387	483	572	296	69

Fonte: SG-SICOF Gerencial, 2007 a 2012 (BAHIA, 1996); FIPLAN, 2013 a 2015 (BAHIA, 2013).

Notas: (a) As despesas com pessoal e encargos sociais foram deflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE. Para as demais despesas utilizamos o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da FGV.

(b) Lei nº 12.612 de 28/12/2012 (Lei Orçamentária Anual).

Os valores da Tabela 2 estão dispostos em duas grandes categorias orçamentárias: os Grupos de Natureza de Despesas e as Fontes de Recursos para o financiamento dos mesmos. O Grupo de Despesas “[...] é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto.” (BAHIA, 2008). Assim, temos pessoal e encargos sociais que abrigam as despesas de natureza remuneratória decorrentes do exercício de cargo, emprego ou função pública, bem como as obrigações trabalhistas, contribuições previdenciárias e outras despesas incidentes sobre a folha de pagamento; outras despesas correntes que reúnem as despesas com a manutenção, tais como aquisição de material de consumo, pagamento de concessionárias de serviços públicos (água, energia, telefonia, transporte etc.), vigilância, aluguéis, limpeza e demais despesas desta natureza; e investimentos que acolhem as despesas com obras, instalações, aquisição de imóveis, equipamentos e material permanente.⁷

O conceito de investimento adotado aqui foi ampliado para absorver as inversões financeiras. Do ponto de vista econômico e contábil há uma distinção entre os dois termos. Reconhece-se como investimento os gastos que alteram o patrimônio, gerando efeito multiplicador na renda, enquanto que a inversão financeira é vista

7 A Lei no 4.320 de 17 de março de 1964, que estabeleceu as normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos dos entes federados, classificou a despesa por categoria econômica, grupo, modalidade de aplicação e elemento. Contudo, com o avanço da sociedade e a modernização da gestão pública, essa classificação tornou-se obsoleta, incapaz de expressar com clareza os gastos da administração governamental. Em função disto, em maio de 2001, através da Portaria Interministerial nº 163, foram estabelecidas novas normas de consolidação das contas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, nas quais ficaram definidos os seguintes grupos de despesas: 1 - Pessoal e Encargos Sociais, 2 - Juros e Encargos da Dívida, 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos, 5 - Inversões Financeiras, 6 - Amortização da Dívida e 9 - Reserva de Contingência.

como um fato permutativo não modificativo do patrimônio, apenas transforma disponibilidade financeira em imobilizado. Para ficar mais claro este entendimento, veremos o seguinte exemplo. Se o governo decidir criar oportunidade de ensino superior em uma determinada localidade, poderá fazê-lo de duas maneiras. Poderá adquirir um terreno e sobre ele construir uma nova estrutura universitária ou comprar um prédio nesta localidade e nele instalar seus novos cursos. Na primeira alternativa, o governo terá que contratar empreiteiras para execução da obra, que demandarão mão de obra e serviços de toda natureza, impactando positivamente no emprego e na renda do lugar e do estado. Isto aumentará a formação bruta de capital fixo, provocando efeito multiplicador no PIB e na arrecadação tributária. Na segunda alternativa, todos esses efeitos estão no passado. O prédio já está feito e, portanto, todos os impactos de sua construção já foram absorvidos.

Para o nosso propósito, ainda que haja essa diferenciação entre os termos, a aglutinação dos mesmos não traz prejuízo para a análise, visto que os valores das inversões financeiras não são mercedores de destaque. As inversões se apresentam em pouquíssimos anos e em valores desprezíveis.

As fontes de recursos que dão sustentação financeira a esses grupos de despesas, por uma opção didática, foram divididas entre as seguintes categorias: os recursos do tesouro, que congregam as receitas diretamente arrecadadas pelo Estado ou a ele transferidas por princípios constitucionais (impostos, transferências de tributos federais, taxas etc.); os recursos próprios, aqueles diretamente arrecadados pelas universidades (inscrição em vestibular, serviços educacionais, estudos e consultoria, alienação de bens etc.); convênios com órgãos federais, que correspondem aos contratos de convênio firmados com órgãos da administração direta ou indireta da União e;

os recursos de outras transferências, que reúnem as receitas de convênios com os municípios, de transferências de instituições privadas e fundos nacionais e internacionais, de cooperação técnica e repasses de programas de educação.

Dessa forma, recorrendo aos dados apresentados na Tabela 2, podemos observar que, considerando o proposto para o exercício de 2016, a perspectiva é de crescimento real na despesa orçamentária destas universidades, isto é, descontados os efeitos da inflação. Assim, mantidas as condições do orçamento para este último ano, a alocação de recursos nessas universidades, experimentará um incremento de 59,4%, com acentuada concentração nos gastos com pessoal e encargos sociais.

A prevalência dos gastos com pessoal poderia ser ainda maior, se considerássemos alguns elementos de despesas que orçamentariamente são identificadas como de manutenção, mas que são tipicamente de pessoal ou correspondem a benefícios que podem ser classificados com salários indiretos, tais como: outros serviços de terceiros (pessoa física), locação de mão de obra, auxílio alimentação e auxílio transporte. Para se ter uma ideia, se assim procedêssemos, no ano de 2015 o valor de pessoal seria acrescido de R\$ 125,3 milhões, e passaria a representar cerca de 86,8% do total das despesas nas universidades estaduais.

A questão de pessoal torna-se mais problemática pela ausência de uma política de recursos humanos gestada nas próprias universidades. Embora a folha de pessoal seja rigorosamente paga em dia, as universidades estaduais baianas são reconhecidas por oferecerem um dos piores salários do país. O fato é que as dotações orçamentárias para o grupo de despesas de pessoal são determinadas pela Secretaria de Administração (SAEB) e toda e qualquer alteração nesse valor é negociada com as secretarias sistêmicas (Administração, Pla-

nejamento, Fazenda), submetida à deliberação do Conselho de Política de Recursos Humanos (COPE) e posterior autorização expressa do governador do estado, retirando, assim, a governança das universidades sobre a decisão final com relação à sua despesa de pessoal. Este é mais um problema que recai sobre a autonomia universitária. Se as universidades estaduais baianas fossem livres da rigidez da legislação do setor público e do controle governamental, ou melhor, se contassem com uma legislação própria, que reconhecesse as suas singularidades em relação às demais autarquias do estado, talvez a situação fosse bem diferente.

Essa situação fica mais complexa na medida em que, ao solicitar o aumento nos gastos de pessoal, a universidade terá que indicar a dotação orçamentária na qual correrá essa nova despesa. Na maioria das vezes são oferecidas, para este fim, as dotações antes destinadas a investimentos.

Assim, outro aspecto que nos chama atenção, quando nos detemos nos grupos de despesas, é a baixa representatividade dos investimentos. Como este grupo responde pelos gastos relacionados à infraestrutura de atendimento à demanda por ensino superior nas universidades estaduais, ou seja, instalações e equipamentos necessários ao bom desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão, a pouca aplicação de recursos nessa rubrica tem rebatimento em dois outros problemas enfrentados por essas universidades, quais sejam, sua expansão e a precarização do trabalho docente.

A execução orçamentária das universidades estaduais, no intervalo analisado, oscila entre períodos de liquidação aquém do que foi inicialmente previsto e período onde está além, com destaque para o ano de 2009, quando teve seu pior grau de execução. Apenas 89,7% das despesas previstas foram efetivamente realizadas (Figura 1, círculo tracejado). Esse fenômeno pode ser explicado pela crise

financeira internacional, que esterilizou os mercados, reduzindo a disponibilidade de financiamento para algumas economias.

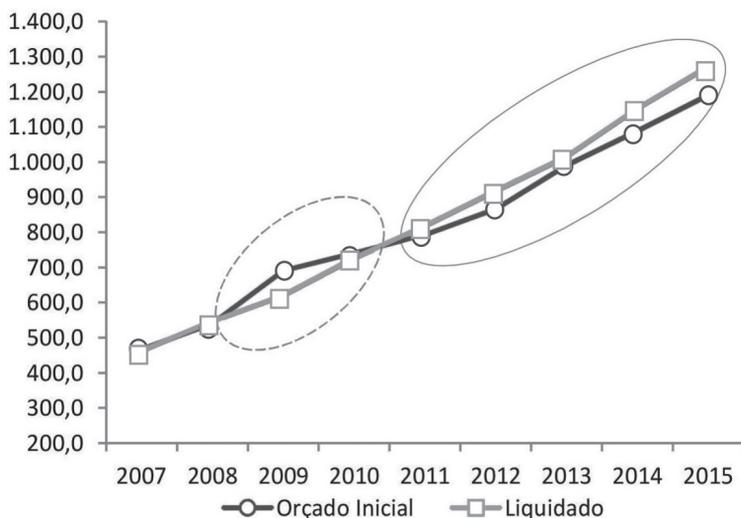


Figura 1 – Bahia: orçamento inicial e despesa liquidada pelas Universidades Estaduais – 2007-2015

Fontes: SG-SICOF Gerencial, 2007 a 2012 (BAHIA, 1996);
FIPLAN, 2013 a 2015 (BAHIA, 2013).

A singularidade desta crise está no fato de que ela tem causa e se instala a partir das economias centrais, Estados Unidos e países da União Europeia, mais especificamente. Ocorre que, dada a influência dessas economias sobre o balanço de pagamentos do Brasil, por meio da balança comercial e dos fluxos de capitais, o país, então, ressentiu-se profundamente dos efeitos dessa crise. No caso do estado da Bahia, isso foi mais intenso ainda, visto que a estrutura da economia baiana está fundamentada na produção de bens intermediários, de modo que a redução na demanda por insumos na indústria de bens finais em todo o mundo e, em especial, no Su-

deste brasileiro, afetou sobremaneira a nossa produção industrial e, conseqüentemente, a nossa arrecadação. Devemos juntar a isto os impactos da política anticíclica levada a cabo pelo governo federal, cujos fundamentos estão na isenção de impostos que compõem a base das transferências constitucionais para os Estados, Distrito Federal e Municípios, reduzindo ainda mais a disponibilidade de recursos para os entes subnacionais financiarem a educação em todos os seus níveis e modalidades.

Cabe destacar também que, naquele ano de 2009, a receita de impostos líquida – agregado de receita que serve para parametrizar a aplicação dos limites constitucionais para a educação e saúde – apresentou uma taxa de crescimento em relação ao ano 2008 de 0,8% (ver Tabela 1). Embora tenha sido discreta, esta redução implicou em uma lacuna na execução orçamentária das universidades estaduais de 10,3%, representando um *deficit* de R\$ 70,7 milhões, evidenciando que, quando consideramos as dificuldades econômicas, encontramos alguns fatores de risco para a execução dos orçamentos das universidades na forma em que foram previstos inicialmente, reforçando, portanto, a compreensão de que o atual modelo de financiamento dessas instituições possui uma forte dependência com o cenário macroeconômico.

Ainda no que se refere à execução das universidades, com auxílio da Figura 1 (círculo com linha cheia), podemos ver que a execução orçamentária, sobretudo a partir de 2011, foi sempre para além do previsto inicialmente. A explicação para este fato nos conduz a duas linhas de raciocínio. Na primeira, isto pode revelar a ocorrência de erros sistemáticos na previsão dos recursos dessa natureza, de modo que, ao superestimá-los, o gestor aumenta a lacuna entre o esperado (potencial) e o efetivamente arrecadado. A segunda linha de raciocínio nos conduz à gestão financeira que a Secretaria da

Fazenda realiza sobre a execução orçamentária, impedindo que as universidades levem a termo sua execução.

Cabe esclarecer que o ordenamento da despesa pública deve cumprir fases que requerem autorizações e liberações por parte das Secretarias da Administração, de Planejamento e da Fazenda. A solução para este problema está na total e irrestrita autonomia da universidade.

Nessa perspectiva, devemos considerar o orçamento como a expressão de um conflito distributivo que coloca de um lado as instâncias governamentais e de outro as universidades. Portanto, a ausência de um regramento que, de maneira clara e objetiva, garanta a autonomia para as universidades estaduais, facilita o controle orçamentário e financeiro do estado sobre elas. O atual modelo de alocação de recursos nessas instituições segue um procedimento extremamente burocrático. A Secretaria do Planejamento realiza estimativas de receita e define os tetos orçamentários das setoriais, neste caso, da Secretaria de Educação. A Secretaria de Educação, por seu turno, define as cotas orçamentárias para as universidades estaduais, em conformidade com a distribuição relativa estabelecida pelo Fórum dos Reitores.

Para o governo, esse tipo de estrutura de financiamento facilita o controle da gestão universitária, na medida em que a execução da despesa requer negociações com as secretarias sistêmicas (Fazenda, Planejamento e Administração). Para as universidades, a aplicação desse mecanismo ao longo dos anos, criou distorções não apenas nas previsões, mas também induziu a geração de *superavit* financeiros, na medida em que a liberação do empenho se dava em montante inferior ao valor arrecadado; e de restos a pagar em função do descompasso entre a liquidação e o pagamento.

Para flexibilizar esses procedimentos burocráticos e dar mais agilidade à execução orçamentária, algumas universidades fizeram uso de fundações encarregadas de captar recursos através de cursos de extensão e especialização e prestação de serviços. Entretanto, a experiência nacional demonstrou que este mecanismo apresenta limites e encontra resistência na comunidade acadêmica. As críticas vão do campo ideológico – contra a mercantilização da universidade e pela manutenção do ensino público e gratuito em todos os níveis e modalidades – ao aspecto formal e de controle social – há pouca transparência e grandes dúvidas quanto à aplicação dos recursos dessas fundações.

Considerações finais

Por tudo exposto aqui, podemos considerar que a experiência das universidades estaduais baianas aponta para um modelo de financiamento incremental, cujos aspectos regulatórios estão relacionados com o cenário macroeconômico. Isto significa dizer que a destinação de recursos do estado nessas universidades não decorre de uma ação deliberada de planejamento estatal, mas sim de parâmetros macroeconômicos. Isso pode ser verificado pelo fato de apresentar proporções fixas no tempo em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). A primeira consequência desse regime de financiamento é tornar essas instituições vulneráveis a choques econômicos e crises fiscais. Outra consequência são as restrições orçamentárias impostas às universidades estaduais, configurando um quadro de precarização do trabalho docente.

Na análise da execução orçamentária das universidades estaduais vimos que há uma clara prevalência das despesas de pessoal que em 2015 representou 80,8% dos recursos do Tesouro alocados nessas instituições. Da mesma forma notamos a baixa representa-

tividade dos investimentos, grupo de despesas responsável pelos gastos com instalações e equipamentos necessários ao bom desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão, de modo que a pouca atenção dada a este grupo de despesa agrava os problemas da precarização do trabalho docente e do crescimento dessas universidades. Há de se registrar, ainda, que a ausência de uma lei sobre a autonomia universitária fez com que os processos de orçamentação e de execução orçamentária se transformassem em procedimentos burocráticos, com forte controle das secretarias sistêmicas (Fazenda, Planejamento e Administração).

Assim, não é injusto afirmar que os baixos salários oferecidos aos professores e técnicos das universidades estaduais baianas é uma clara consequência do controle orçamentário e financeiro. Ocorre que, a política de pessoal não está sob a governança das universidades, de modo que as discussões sobre o quadro de profissionais, bem como sobre os salários dos mesmos, requerem negociações com as secretarias sistêmicas que, quase sempre, são tencionadas pelas restrições fiscais e orçamentárias do Estado.

Referências

BAHIA. Secretaria de Fazenda. Sistema de Informações Contábeis e Financeiras-Gerencial. **SG-SICOF Gerencial**: banco de dados sobre orçamento e finanças. Salvador, 1996. Versão 9.9.1.

BAHIA. Secretaria de Fazenda. Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia. **FIPLAN**: banco de dados sobre orçamento e finanças. Salvador, 2013. Versão produção_V4.96008. Disponível em: <<https://fiplan.ba.gov.br/Fiplan.jsp>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Manual de orçamento público 2009**. Salvador: SEPLAN; SPO, 2008.

SEI. SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Provedor de dados estatísticos sobre a Bahia. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 110, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n110/n110a02.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
NO ESTADO DA BAHIA:
uma análise do Programa Educação Superior para o
Século XXI entre 2012-2015

Paulo César Marques de Andrade Santos
Maria Cristina Elyote Marques Santos

Com a finalidade de contribuir para a discussão acerca do financiamento da educação superior, no estado da Bahia, neste capítulo analisa-se a implementação do Programa Educação Superior no Século XXI, no período de 2012 a 2015. O cenário aponta que o citado programa não pôde ser implantado em sua inteireza, correspondendo a pouco mais de noventa e sete por cento do planejado. Além disso, nos leva a crer que há superposição de investimentos entre o Estado e a União, há concorrência por espaço geográfico/território de identidade na implantação de diversos *campi* universitários, sem a devida reflexão sobre as necessidades, condições já alocadas e prioridades estabelecidas *in loco*, gerando conflitos geográficos, de financiamento e de gestão da educação superior no estado da Bahia.

O financiamento da educação superior é um dos grandes desafios no mundo inteiro, especificamente o financiamento público. Neste capítulo, o objetivo é demonstrar os procedimentos econômicos e contábeis adotados pela administração pública estadual para atender à demanda por educação superior de qualidade, no estado da Bahia. A discussão está sustentada por dois conjuntos de entendimentos no entorno de duas questões básicas subordinadas:

(a) Como é planejada a aplicação de recursos à luz das demandas do Estado? E (b) Como se situam as universidades públicas baianas nesse contexto?

E foi desenvolvida em cinco perspectivas: a primeira apresenta o lastro geral das abordagens no campo da economia da educação; a segunda aborda o PPA enquanto estrutura legal do orçamento público e sua importância como instrumento estratégico na condução da gestão pública; a terceira trata do Programa Educação Superior para o século XXI, especificamente, sobre os investimentos feitos nas universidades públicas estaduais no período de 2012-2015; a quarta apresenta a metodologia utilizada pelo Estado para aplicação de recursos nas universidades, levando em consideração as prioridades espelhadas na proposta da Unesco ao final do século XX, para a educação superior, dividida em duas subseções: a primeira elenca os compromissos firmados pelo Estado, enquanto a segunda, a organização tática da gestão dos recursos da educação superior; e, a quinta e última, que pontua os equívocos cometidos pela União ao desconsiderar as estratégias traçadas pelo Estado.

Em tela, economistas e financiamento da educação

A educação, apesar de ser um assunto recente entre as discussões econômicas, já era presente em reflexões dos economistas da primeira geração como Adam Smith (1723-1790), de David Ricardo (1772-1823), de Stuart Mill (1806-1873), entre outros. Com o desenrolar do tempo, mais precisamente depois das duas grandes guerras, passou a ter um lugar de destaque em meio às discussões dos elaboradores das políticas públicas, por conta dos resultados sociais decorrentes do desenvolvimento e acúmulo de conhecimento e pelo volume de dinheiro, oriundo tanto da esfera pública quanto privada, que é investido para sua aquisição e difusão.

Entre seus diversos aspectos, o financiamento da educação é parte das discussões reunidas no ramo do conhecimento interdisciplinar denominado economia da educação e que tratam dos seus ganhos sociais e o valor desse investimento para a esfera pública e privada.

Na concepção dos economistas da primeira geração, os objetivos de sustentação da economia da educação estavam baseados em: (I) os estudos dos efeitos da educação como fator de desenvolvimento econômico, e (II) a análise dos aspectos econômicos dos processos educativos como financiamento, custos públicos e privados, entre outros. No entorno desses objetivos vários campos de atuação foram aos poucos se constituindo com forte impacto nos ambientes micro e macroeconômico.

Theodore W. Schultz (1902-1998), por meio de suas publicações, divulgava a teoria do capital humano e despertava o interesse de estudiosos em conhecer com mais propriedade a relação custo/benefício da educação e foi aos poucos substituindo a noção anterior que a entendia apenas como um bem de consumo, passando a concebê-la como investimento, dando origem aos estudos para (I) mensurar as taxas de rendimento dos diferentes níveis de educação, e (II) conhecer a contribuição da educação para o crescimento econômico de países desenvolvidos e, também, dos subdesenvolvidos.

Associados a essa percepção, foram desenvolvidos métodos para auxiliar na tomada de decisão dos gestores e dos que elaboraram políticas públicas, tais como: (a) análise da demanda social, (b) análise do custo benefício, e (c) enfoque no trabalho. Assim, a Educação passou a ser considerada como valioso instrumento de análise governamental.

Os economistas de segunda geração passaram a estudar todos os aspectos da Educação que produzissem impactos econômicos.

Psacharopoulos e Woodhall (apud HERRERO, 2000, p. 155) assinalam os sete eixos principais de análise:

- 1 – Capital humano: em que grau a Educação aumenta a produtividade de quem a recebe;
- 2 – Eficácia econômica: como devem direcionar os recursos com o fim de produzir bens e serviços;
- 3 – Contribuição da Educação ao crescimento econômico: em que grau a Educação contribui com o crescimento econômico;
- 4 – Eficácia interna da Educação: qual a relação existente entre os inputs e os outputs do processo educativo;
- 5 – Demanda de mão de obra educada: como prevenir e projetar a mão de obra com a Educação;
- 6 – Financiamento da Educação: quem e como deve pagar a Educação.
- 7 – Equidade e eficácia: qual deve ser o ponto de equilíbrio entre a equidade e a eficácia do sistema educativo.

Ainda segundo os autores, com o passar do tempo, esses eixos temáticos foram ampliados e, atualmente, a economia da educação e pesquisadores em todo o mundo concentram seus estudos em oito áreas distintas, a saber:

- 1 - Aportes das teorias econômicas a Educação;
- 2 - Educação, crescimento econômico e desenvolvimento;

- 3 - Planificação da Educação;
- 4 - Cortes e rendimentos da Educação;
- 5 - Eficácia e equidade na Educação;
- 6 - Educação. Ocupação e trabalho;
- 7 - Financiamento dos processos educativos;
- 8 - Gestão econômica dos centros educativos.

Este é, pois, o cenário, que o presente capítulo toma como tela. E, para tal, elegemos o Programa “Educação Superior para o século XXI”, título que foi dado ao conjunto de metas previstas para educação superior no estado da Bahia no Plano Plurianual (PPA) previsto para o quadriênio de 2012 a 2015.

Orçamento público: estrutura legal

O plano plurianual (PPA) ou plano para quatro anos é, conforme Quintana e colaboradores (2011, p. 9) o “[...] primeiro instrumento de planejamento da entidade pública” e, como tal, apresenta as diretrizes para o desenvolvimento das políticas públicas prioritárias do Estado, aquelas imprescindíveis para o desenvolvimento social.

Para Nascimento (2006), o Plano Plurianual é formado por uma base estratégica na qual se faz uma apreciação: (I) do cenário econômico e social atual do ente público, no caso o Estado da Bahia; (II) se faz uma prospectiva setorial de ações de governo, e (III) se definem os instrumentos de avaliação do ente público. Os programas são apresentados como forma de respostas, a problemas sociais que demandam do Estado solução. Concentram um conjunto de ações e metas para alcançar objetivos propostos.

Considerando-se seu aspecto econômico, destaca-se que o PPA deve contemplar as previsões de despesas dos novos programas de duração continuada e dos gastos decorrentes das despesas

de capital, deve possuir objetivo e metas, assim como estabelecer indicadores que possam medir o resultado das ações governamentais (QUINTANA et al., 2011).

No Brasil e em muitos outros países, os gastos públicos são regidos por leis orçamentárias. Essas leis se originam de projetos que informam como a receita será formada e como as despesas serão realizadas. No entanto, por muito tempo, o orçamento público foi o grande entrave na administração dos recursos da educação, pois os investimentos, de médio e de longo prazo, sofriam constantes interrupções por conta da periodicidade do orçamento.

O PPA tem origem no quadro de recursos e de aplicação de capital estipulado pela Lei nº 4.320/1964, artigo 23. No entanto, foi com a Constituição de 1988, que se tornou um instrumento de planejamento e gestão. Para Araújo, Arruda e Barreto (2009, p. 22-35), a Constituição de 1988, inovou em matéria orçamentária apresentando uma nova “sistemática de elaboração, aprovação e controle dos Orçamentos Públicos”, criando elos que ligam o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Desde então, o Estado passou a planejar por áreas temáticas via programas, metas e ações e naquele texto constitucional de 1988 ficou definido que:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal [**estadual, municipal e Distrito Federal**] para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988, artigo 165, inciso 1, grifos nossos).

Por ser regionalizado e apresentar diretrizes, objetivos e metas de ação a serem observados em um lapso temporal, o PPA propicia o de-

envolvimento de políticas fiscais que acompanham o cenário econômico e auxiliam o Estado no controle e qualidade dos gastos públicos.

A Figura 1 apresenta, esquematicamente, os elementos presentes no ato de planejar estrategicamente um ou vários planos de ação em uma dada organização por um período de tempo superior ao curto prazo (entende-se curto prazo no contexto desse artigo, o curto prazo contábil: 12 meses). Nela são observados: (I) a concepção, (II) a gestão e (III) o investimento.



Figura 1 – Cerne do planejamento estratégico

Fonte: Elaborado pelos autores.

A concepção, atividade cognitiva presente no mundo das ideias, com base no cenário interno da organização e na conjuntura do momento presente, projeta elementos de composição aos planos e metas de ação para se alcançar um novo horizonte para organização no momento futuro. Esses elementos consubstanciam articulações táticas de gerenciamento, direção e supervisão no des-

dobrar das atitudes operacionais. A esse conjunto de ideias/articulações/atitudes denomina-se gestão.

O termo gestão amplia o conceito de administração na dimensão em que se foca o dirigente como o único responsável por conduzir a organização de um dado cenário a outro. O termo gestão conota sentido de grupo: pessoas que conduzem; pessoas que são responsáveis, que se articulam, que dividem tarefas e são igualmente responsáveis pelas atitudes de sucesso/insucesso no transporte entre cenários presente-futuro.

A gestão é plural e ao mesmo tempo singular, na medida em que cada ação final é única. O seu traço característico é a coparticipação. O sucesso da gestão estratégica da educação nacional, estadual ou municipal, depende do grau de comprometimento Executivo/Legislativo (que representam os governantes e governados no Estado de direito), na condução de, entre outras coisas, recursos destinados à educação. A concepção de gestão no âmbito das organizações é a forma como ela é conduzida, para onde são direcionadas suas ações e suas relações com o meio no qual ela está plantada.

Ainda na década de 1950, surge como proposta de concepção administrativa, o planejamento estratégico como forma, segundo Kotler (1975, p. 47), de “[...] metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela Organização [ou Instituição], visando maior grau de interação com o ambiente.”

Essa metodologia visa organizar ideias, definir objetivos, dimensionar programas, quantificar metas e maximizar esforços em ações voltadas a atender os resultados esperados. Podemos entender esse conjunto de medidas no PPA como políticas públicas previstas para serem desenvolvidas no curto, no médio e no longo prazo, o que auxilia na melhor qualificação dos gastos públicos.

A gestão da coisa pública é o segundo pilar de um bom investimento. Trata-se do grau de ajustamento do aparelho do Estado na racionalização e operacionalização da concepção. Segundo Estrada e Almeida (2007) é uma técnica estruturante em que as mudanças ocorrem no âmbito da organização a partir do ajustamento entre as ações de gestão e concepções do planejamento estratégico e se dividem em quatro etapas distintas: avaliação, formulação, implementação e aprendizagem. Essa relação é vista no âmbito do Estado a partir da aprovação da LDO e da execução orçamentária.

Outro avanço no sentido de tornar prática corrente na administração pública o cumprimento das leis orçamentárias (PPA, LDO e a LOA) foi a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000 que estabeleceu normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal e, em especial, para o equilíbrio entre receita e despesa e diretrizes para a elaboração, execução e avaliação do orçamento (BRASIL, 2000). Dessa forma, a relação entre concepção e gestão, comumente conhecidas na esfera pública como planejamento e execução orçamentária, entra em um fluxo contínuo. Essa relação pode ser observada na Figura 2.



Figura 2 – Planejamento estratégico dos gastos públicos

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA (2007, p. 12-17).

Nessa ambientação jurídica nacional, os governantes passaram a planejar não somente a educação, mas todos os gastos públicos com base nas expectativas de receita para um período agora de quatro anos, e não mais por um período de apenas um ano. Esse planejamento deve ser de forma regionalizada, apontando as diretrizes, objetivos e metas dos programas concebidos pelas políticas públicas e onde os poderes da república (Executivo, Legislativo e Judiciário) são comprometidos em dar continuidade. Esse planejamento torna-se regramento quando aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo Executivo.

O inciso 2 do artigo 165 da Constituição Federal normatiza a Lei de Diretrizes Orçamentárias, indicando que

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988, artigo 165).

Por sua vez, com base nas diretrizes orçamentárias são elaboradas as metas do orçamento anual que norteará as ações do executivo, legislativo e judiciário para o respectivo exercício.

A Constituição do Estado da Bahia, em seu artigo 159, apresenta uma redação semelhante, resguardando a proporcionalidade de suas responsabilidades:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a

elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 4º Os planos e programas estaduais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pela Assembleia Legislativa. (BAHIA, 1989).

Vale destacar que, a LDO tem dois objetivos. O primeiro é priorizar o atendimento das metas estabelecidas pelo PPA e o segundo, é orientar a elaboração do orçamento não apenas da administração pública federal, mas de todas as unidades federativas. Em nosso caso em questão, a do estado da Bahia, sendo que a Constituição Estadual baiana, em seu artigo 149 define que:

O sistema tributário estadual obedecerá ao disposto na Constituição Federal, em leis complementares federais, em resoluções do Senado Federal, nas constituições e leis ordinárias. (BAHIA, 1989).

É com base na LDO dos três poderes que é elaborada a Lei de Orçamento Anual (LOA) que compreende, segundo o § 5º da Constituição Estadual, o seguinte:

I - o orçamento fiscal, incluindo todas as receitas e despesas, referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos da administração direta, autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente,

detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou autárquica, bem como os fundos e fundações instituídas pelo Poder Público. (BAHIA, 1989).

Ou seja, como pode ser verificado nos regramentos federal e estadual, todo investimento em educação superior, a médio e a longo prazo, deve ser concebido de forma estratégica (PPA), deve ser gerido de forma tática (LDO) e operacionalizado (LOA) conforme concebido e gestado. Portanto, o segredo do bom investimento se sustenta nestes dois pilares: concepção e gestão.

Ensino superior no século XXI: programa de investimentos para as universidades públicas estaduais do estado da Bahia 2012-2015

A história da formação do sistema estadual de educação superior do estado da Bahia nasce a partir das instituições formadoras de professores da educação fundamental e básica. Observa-se o esforço pessoal de dois grandes educadores contemporâneos na implantação de cada universidade: os professores Edivaldo Machado Boaventura e Eraldo Tinoco Melo, talvez, por esse motivo, em todas elas encontra-se o traço que lhes é peculiar: a interiorização do ensino superior.

Breve cenário das universidades públicas do estado da Bahia

A partir da década de 1960, precisamente, com as faculdades de formação de professores, em 1968, até na década de 1990, com a Universidade Estadual de Santa Cruz, em 1991, formou-se um sistema estadual de educação superior para responder às demandas do ensino, contando com recursos financeiros e orçamentários do estado da Bahia (BOAVENTURA. 2011, p. 36).

O ensino superior no estado da Bahia se consolidou no apagar das luzes do século passado. Em sua trajetória destacam-se os secretários de educação professor Edivaldo Boaventura e Eraldo Tinôco Melo, com o apoio dos Governadores Luiz Viana Filho (1967-1971), Antônio Carlos Magalhães (1971-1975; 1979-1983; 1991-1994), Roberto Santos (1975-1979) e João Durval (1983-1987). O desafio inicial: atender a demanda por ensino superior em todo o estado da Bahia, continua até os dias atuais. A Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) foi a primeira Universidade Estadual. Ela foi criada em 1970. Dez anos depois, em 1980, foi criada a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Três anos mais tarde, em 1983, foi criada a Universidade do Estado da Bahia (UNEB). E em 1991, foi criada a quarta Universidade Estadual, a Universidade Estadual de Santa Cruz. Essas quatro universidades juntas formam o oferecimento de ensino superior público do estado da Bahia. A Figura 4 apresenta a localização e o raio de atuação dessas universidades.

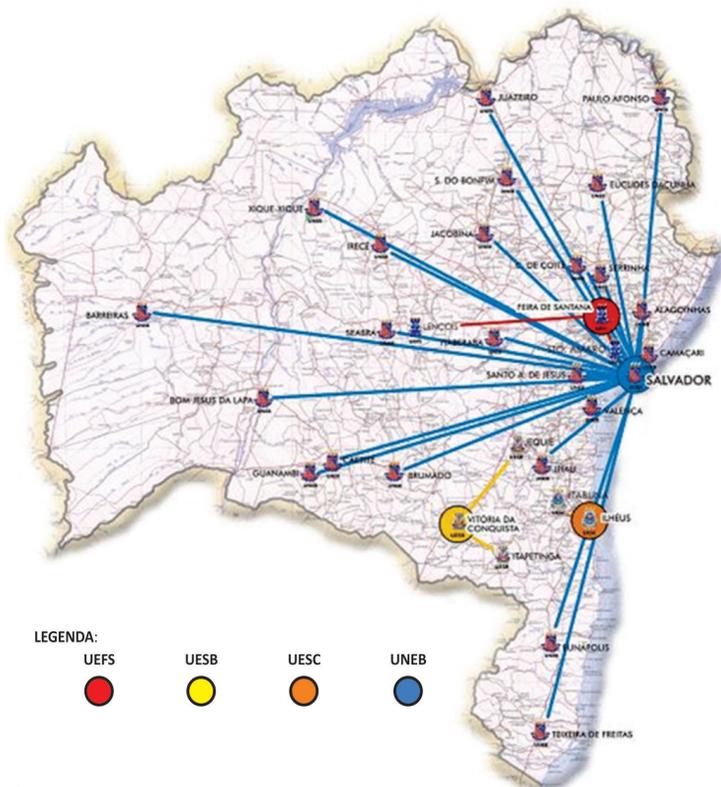


Figura 4 – Mapa do estado da Bahia e as universidades públicas estaduais

Fonte: BAHIA (2010 apud SANTOS, 2014, p. 121).

No mapa são apresentadas as quatro instituições de educação superior do estado da Bahia, sob o âmbito da Secretaria da Educação. Destaque-se que a Universidade do Estado da Bahia (UNEB) é uma universidade *multicampi* e se encontra presente em mais de 20 municípios do Estado; a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) está fixada no Sudoeste da Bahia com *campi* nos municípios

de Itapetinga, Jequié e Vitória da Conquista. Além disso, a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) está localizada no Sul da Bahia entre os municípios de Ilhéus e Itabuna e atende às demandas do Sul e extremo Sul do Estado, enquanto a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) é uma universidade que atende às necessidades do Cerrado e Recôncavo baiano. Por meio dessas quatro instituições o Estado projeta as ações previstas no “Programa Educação Superior para o Século XXI.”

No entanto, vale destacar, que além dessas quatro universidades públicas, o Estado ainda conta com mais seis instituições públicas federais no campo da educação superior: Universidade Federal da Bahia (UFBA), Instituto Federal da Bahia (IFBA), Instituto Federal Baiano (IFBaiano), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB) e Universidade do Sul da Bahia (UFSB), além de universidades federais sediadas em outros estados com *campus* na Bahia: Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) – *campus* em São Francisco do Conde/BA – e Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), *campi* nos municípios baianos de Juazeiro, Senhor do Bonfim e Paulo Afonso. Lembramos que quase todas com funcionamento iniciado no período de vigência do programa, ora discutido.

Entre o que está dito nesse programa e a implementação das ações, que devem se transformar em atividades, é preciso abrir algumas reflexões. Que programa é esse? Como os recursos chegam às universidades? De que maneira as universidades gastam esses recursos? De que forma as universidades do Estado da Bahia cumprem com o acordado na Conferência Mundial de Educação Superior ocorrida, em Paris, em 1998? Quem regula esses gastos? E a quem elas devem prestar contas?

Programa Educação Superior para o Século XXI

O título do “Programa Educação Superior para o século XXI” faz alusão ao título adotado pela Conferência Mundial de Educação Superior ocorrida em Paris em 1998 para o conjunto de medidas a serem adotadas pelos 182 países signatários da Unesco, para a educação superior em atenção às missões e funções ali proclamadas: artigo 1º - A missão de educar, formar e realizar pesquisas e artigo 2º - Função ética, autonomia, responsabilidade e função preventiva.

Segundo esse documento elaborado pela Unesco, o Estado por intermédio das universidades deve desenvolver políticas que viabilizem: igualdade de acesso; fortalecimento da participação e promoção do acesso das mulheres; promoção do saber mediante a pesquisa na ciência, na arte e nas ciências humanas e a divulgação de seus resultados; orientação de longo prazo baseada na relevância da educação superior; reforçar a cooperação com o mundo do trabalho, analisar e prevenir as necessidades da sociedade; diversificação como forma de ampliar a igualdade de oportunidades; aproximações educacionais inovadoras: pensamento crítico e criatividade; pessoal de educação superior e estudantes como agentes principais.

Para tanto, segundo a Unesco (1989) as instituições devem primar em suas ações: por uma avaliação da qualidade; pelo potencial e o desafio de tecnologia; por reforçar a gestão e o financiamento da educação superior; pelo financiamento da educação superior como serviço público; por compartilhar conhecimentos teóricos e práticos entre países e continentes; da “perda de quadros” ao “ganho de talentos” científicos; desenvolver parcerias e alianças.

Tanto as funções quanto as medidas que devem ser feitas para assegurar-las fazem parte de uma proposta a ser seguida a curto, médio e longo prazo. Nessa perspectiva, o governo do Estado apresenta para o quadriênio de 2012-2015 uma série de ações previstas a serem

desenvolvidas no território da Bahia, em especial nos territórios de identidade, por meio de suas universidades (Figura 5).

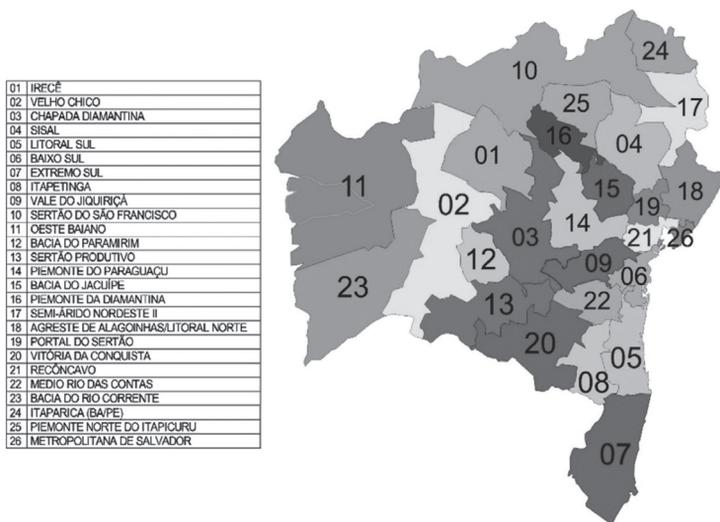


Figura 5 – Territórios de identidade da Bahia

Fonte: BAHIA. Secretaria do Planejamento. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário conceitua território como

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam

identidade, coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2005, p. 7).

Essas especificidades que dão ao território uma identidade própria, também possibilitam a implementação de políticas públicas por parte do Estado. No caso do “Programa Educação Superior para o Século XXI”, o governo do Estado tem como objetivo consolidar o sistema educacional de educação superior por meio da implementação de políticas públicas visando o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural e a inserção nos territórios de identidade (BAHIA, 2011).

Educação Superior para o Século XXI: grau de comprometimento do Estado

A Lei nº 12.504 de 29 de dezembro de 2011 instituiu o PPA do estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015 em atenção ao dispositivo constitucional em seu artigo 159, I, que obriga o Estado a cada quatro anos desenvolver um planejamento de ações continuadas, destacando-os em programas as diretrizes, objetivos e metas governamentais com a finalidade de tornar factíveis as políticas públicas traçadas pelo núcleo gestor dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado. Entre os programas previstos, encontra-se o de atenção ao ensino superior com o título ‘Educação Superior no Século XXI’ (BAHIA, 2011, p. 129-139).

O gestor público concebeu em 2011, para o lapso de tempo compreendido entre 2012/2015, “[...] consolidar o sistema educacional superior por meio da implantação de políticas públicas visando o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural e a inserção nos territórios de identidade” (BAHIA, 2011, p. 129) por intermédio de suas universidades estaduais (UNEB, UESB, UESC e UEFS), e com

uma proposta orçamentária na ordem de R\$ 2.791.753,633,00, cujos indicadores de acompanhamento escolhidos para a avaliação do programa estão descritos na Tabela 1.

Tabela 1 – Indicadores de acompanhamento do programa Educação Superior no Século XXI – Plano Plurianial – PPA – 2012-2015

Indicador	Unidade de medida	Referência		Índice esperado no PPA
		Data	Índice	
Taxa de escolarização bruta do ensino superior	%	2009	16,9	18,6
Taxa de escolarização líquida do ensino superior	%	2010	7,6	8,4
Produção acadêmico-científica nas universidades estaduais da Bahia	Nº	2010	1,539	1.639
Número de matrículas de estudantes na educação superior	Nº	2010	60.218	70.000
Número de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> nas Universidades Estaduais	Nº	2010	48	63

Fontes: Adaptado de BAHIA (2011, p. 425; 2013).

O Plano Nacional de Educação e Expansão da Educação Superior entende como taxa de escolarização bruta o coeficiente do número de estudantes de 18 a 24 anos que estão no ensino superior sobre o total da população com o mesmo intervalo de idade. O PPA pretendeu até 2015 alcançar 18,6% o que significa 1,7% em relação a 2009. Em nível nacional, o Plano Nacional de Educação projetou que até o ano de 2024 teremos metade das matrículas ocupadas por jovens, nessa faixa etária (Figura 6).

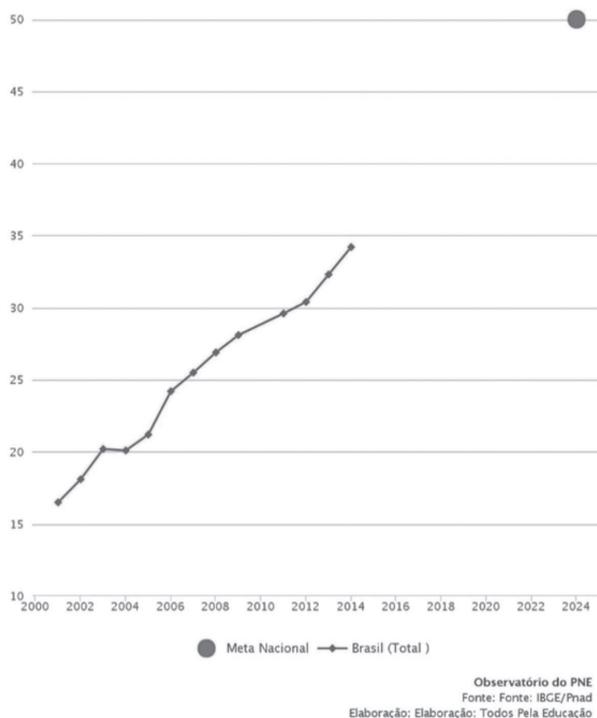


Figura 6 – Porcentagem de matrículas na educação superior em relação à população de 18 a 24 anos – Taxa bruta de matrícula

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração: Todos pela Educação (OSERVATÓRIO DO PNE, 2016).

A taxa líquida da educação superior é o percentual de estudantes que estão matriculados no ensino superior e, no caso em questão, esperava-se em quatro anos (2012/2015) aumentar 0,8%, em relação a 2010, apenas 0,8% ou 0,2% ao ano. Aqui já se percebe que não houve interesse por parte do gestor em ampliar de forma significativa o número de vagas no ensino superior. Muito embora informe no

mesmo quadro o desejo de ampliar a oferta de vagas para 70.000 até 2016, aumento singular por ano de 2.445 estudantes matriculados.

Outro aspecto positivo na proposta é o aumento do número de cursos de pós-graduação *stricto sensu* nas universidades estaduais, passando de 38 para 63 cursos. Segundo o Sistema de Informações Georreferenciadas (Geocapes) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (Capes), a Bahia tinha em 2010, 123 programas de pós-graduação dos quais 38 nas universidades baianas. Em 2015, esse número alcançou a marca de 166 programas dos quais 63 nas universidades baianas, como previsto (Tabela 2).

Tabela 2 – Distribuição de programas de pós-graduação por sistema de ensino – 2010/2015

Programas por <i>status</i> jurídico	Quantidade em 2010	%	Quantidade em 2015	%
Estadual	38	31	63	38
Federal	70	57	88	53
Particular	15	12	15	9
TOTAL	123	100	166	100

Fonte: Adaptado de GEOCAPES (2016).

Esses números são expressivos. Se compararmos as expectativas de crescimento do ensino superior e a pós-graduação *stricto sensu*, verificaremos que a pós-graduação avançou bem mais que a graduação. Esse fato pode ter sido oportunizado pelo montante de investimentos entre a graduação e a pós-graduação.

Outro fato a ser observado é que não houve crescimento no número de programas de pós-graduação mantidos pela iniciativa privada nos últimos quatro anos, enquanto foi registrado um aumento

de 25,71% de programas mantidos pelo governo federal e 65,79% projetados e garantidos pelos recursos no PPA para as universidades estaduais baianas.

Compromissos firmados

O PPA é composto por programas e cada programa reúne vários objetivos. Por sua vez, cada objetivo (compromisso firmado) agrega certo número de metas. No “Programa Educação Superior para o Século XXI”, vários são os compromissos firmados que passamos a discutir:

- Compromisso 1: Garantir a efetividade das atividades finalísticas das universidades estaduais, por meio de uma gestão qualificada, assegurando os padrões de excelência científica e acadêmica das instituições.

Para atender a esse objetivo, o PPA prevê seis metas específicas assim quantificadas na Tabela 3.

Tabela 3– Metas e objetivos para o compromisso 1

Meta	Descrição	Quantitativo
1	Gerir programas de pós-graduação	155
2	Gerir projetos de pesquisa	3.135
3	Gerir cursos de graduação	268
4	Capacitar profissionais da educação superior	13.150
5	Gerir ações de extensão entre programas e projetos	2.020
6	Gerir processos seletivos de acesso ao ensino superior	28

Fonte: Adaptado de PPA-BA 2012-2015 (BAHIA, 2011).

- **Compromisso 2:** Expandir e consolidar os programas e ações de extensão nas universidades estaduais.

Para atender a esse objetivo, o PPA prevê duas metas, específicas, assim quantificadas na Tabela 4.

Tabela 4 – Metas e objetivos para o compromisso 2

Meta	Descrição	Quantitativo
1	Implantar programas de extensão	1.205
2	Implantar cursos de extensão na modalidade EaD	53

Fonte: Adaptado de PPA-BA 2012-2015 (BAHIA, 2011).

- **Compromisso 3:** Fomentar o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural

O PPA apresenta uma única meta para atender a esse objetivo, conforme Tabela 5.

Tabela 5 – Metas e objetivos para o compromisso 3

Meta	Descrição	Quantitativo
1	Ampliar a qualidade dos indicadores do ensino, da pesquisa e da extensão	1

Fonte: Adaptado de PPA-BA 2012-2015 (BAHIA, 2011).

- **Compromisso 4:** Fortalecer o desempenho das universidades estaduais baianas como vetores para a melhoria da qualidade de ensino e do aprendizado nas escolas públicas estaduais e municipais.

Neste objetivo, o PPA prevê quatro metas, cuja descrição e respectivos quantitativos, encontram-se a seguir:

Tabela 6 – Metas e objetivos para o compromisso 4

Meta	Descrição	Quantitativo
1	Formar professores da educação básica	37.731
2	Atender a escolas públicas estaduais e municipais com a implantação do programa de integração universidade-escola	105
3	Atender a estudantes nos cursos pré-vestibulares	3.000
4	Formar alfabetizadores	2.000

Fonte: Adaptado de PPA-BA 2012-2015 (BAHIA, 2011).

- Compromisso 5: Melhorar as condições de acesso e desenvolver a assistência e a permanência dos estudantes universitários, em especial daqueles provenientes de segmentos sociais de baixa renda e que apresentam dificuldades concretas de prosseguirem sua vida acadêmica.

Aqui, o PPA prevê oito metas, para atender ao objetivo acima apresentado. Sua descrição e respectivos quantitativos encontram-se na Tabela 7.

Tabela 7 – Metas e objetivos para o compromisso 5

Meta	Descrição	Quantitativo
1	Atender a estudantes no serviço médico, odontológico e psicossocial	5.500
2	Implantar serviços médicos, odontológicos e psicossociais	23
3	Atender estudantes nas residências universitárias	450
4	Atender a crianças nas creches	430
5	Implantar creches	24
6	Conceder bolsas aos estudantes universitários	12.054
7	Atender a estudantes em restaurantes universitários	165.980
8	Isentar candidatos da taxa de inscrição dos processos seletivos nas universidades	45.000

Fonte: Adaptado de PPA-BA 2012-2015 (BAHIA, 2011).

- Compromisso 6: Garantir o acesso da população baiana à educação superior de qualidade, por meio da ampliação da oferta de vagas em graduação e pós-graduação.

Neste objetivo, destacam-se cinco metas, cujas descrições e respectivos quantitativos encontram-se na Tabela 8.

Tabela 8 – Metas e objetivos para o compromisso 6

Meta	Descrição	Quantitativo
1	Criar novas vagas na graduação	21.460
2	Implantar, consolidar e ampliar programas de pós-graduação	102
3	Implantar novos cursos de pós-graduação	37
4	Implantar novos cursos de mestrado	9
5	Implantar novos cursos de doutorado	6

Fonte: Adaptado de PPA-BA 2012-2015 (BAHIA, 2011).

- Compromisso 7: Modernizar e ampliar a infraestrutura física das universidades estaduais.

O PPA propõe seis metas para atingir este objetivo, conforme Tabela 9.

Tabela 9 – Metas e objetivos para o compromisso 7

Meta	Descrição	Quantitativo
1	Construir unidades universitárias	52
2	Ampliar unidades universitárias	74
3	Recuperação de unidades universitárias	53
4	Aparelhar ou reaparelhar unidades universitárias	143
5	Concluir a obra e equipar o auditório Central da UEFS	1
6	Reparação de unidades universitárias	27

Fonte: Adaptado de PPA-BA 2012-2015 (BAHIA, 2011).

Esse conjunto de objetivos e metas denota as ações táticas que buscam operacionalizar a missão do PPA e consiste em

[...] consolidar o sistema educacional superior por meio da implantação de políticas públicas, visando o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural e a inserção nos territórios de identidade. (BAHIA, 2011, p. 129).

Do PPA à LDO: organização tática da gestão dos recursos da educação

Os recursos indicados no Projeto Plurianual no valor de R\$ 2.791.753.633,00 foram alocados nas quatro leis de diretrizes orçamentárias referentes ao período: (I) na Lei 12.222 de 18 de julho

de 2011 referentes as diretrizes orçamentárias para 2012, (II) na Lei 12.584 de 4 de julho de 2012, referentes as diretrizes orçamentárias para 2013; (III) na Lei 12.834 de 1º de julho de 2013 referentes as diretrizes para 2014 e (IV) na Lei 13.190 de 11 de julho de 2014 referentes as diretrizes de 2015. Dos recursos previstos no PPA, foram incluídos na programação da LDO referentes aos anos de 2012-2015, 97,68%, importando em cortes no valor de R\$ 64.895.687,00, como pode ser observado na Tabela 10.

Tabela 10 – Valores aportados na LDO no período de 2012/2015

Exercício	Aportes	%
2012	621.070.651	22,25
2013	638.185.379	22,86
2014	703.968.916	25,22
2015	763.633.000	27,35
TOTAL	2.726.857.946	97,68

Fonte: Adaptado de LDO-BA 2012-2015 (BAHIA, 2011).

Vários são os motivos para que os valores previstos no PPA não sejam aplicados em sua totalidade. No caso da LDO de 2015, acreditamos que o contingenciamento tenha sido ocasionado pela crise econômica que se abateu no país desde o final de 2014, reduzindo o *superavit* primário com base nas receitas estaduais ensejando cortes no orçamento e consequente redução dos investimentos públicos em todas as áreas inclusive nos programas de ação continuada, como é o caso do "Educação Superior para o Século XXI".

Essa crise que ocasionou o contingenciamento de recursos do PPA 2012/2015, provavelmente, tenha projetado para 2016/2019 um cenário com restrições orçamentárias impactando negativamente no processo de desenvolvimento como paralisia de alguns objetivos e metas como , por exemplo, o processo de internacionalização do ensino superior.

Quando a União não pensa estrategicamente como o Estado

Há uma máxima entre os economistas de que a Ciência Econômica tem seu nascedouro nos estudos sobre escassez de recursos e sua utilização. E isso é uma verdade incontestável! Maximizar sua utilização passou a ser uma questão de sobrevivência dos estados e traço fundamental para o bem estar das famílias. Caberia, inevitavelmente, que os elaboradores das políticas públicas, gestores públicos em modo geral, atentassem para o fato. Mas esses nem sempre operam os recursos de forma racional. Essa irracionalidade pode ser verificada quando se duplicam investimentos (estrutura física, pessoal etc.), no mesmo espaço geográfico.

Esse cenário é o reflexo do pensamento do Estado para alcançar a eficácia locativa dos recursos para o ensino superior por meio de um planejamento eficiente do montante previsto no PPA 2012/2015. Em realidade, nesse mesmo período, a União investiu na criação de novas universidades, criação de unidades de ensino, ampliação do número de vagas e oferta de novos cursos. Haveria, um ganho fantástico se fosse feito de forma racional, levando em consideração a máxima da otimização dos recursos escassos. Mas, ao contrário disso, são feitos investimentos em regiões que já existem equipamentos públicos estaduais voltados ao ensino superior, sem estudos prévios da capacidade alocada de faculdades, cursos, demandas. Fialho (2011, p. 13) já nos alertava que:

A expansão fomentada pela União – e, até o momento, isenta de manifestação em contrário por parte do Estado – incide sobre o território baiano, em algumas regiões, de forma concorrente com as universidades estaduais: duplicando esforços e recursos (humanos, simbólicos e materiais), instituições univer-

sitárias federais vão se instalando em municípios e regiões que já possuem instituições estaduais; não se atenta para o necessário fortalecimento do processo de consolidação das universidades estaduais, nem para suas necessidades acadêmicas nem de infraestrutura.

Isso nos mostra que ainda existe uma lacuna muito grande quando se pensa em planejamento dos recursos públicos. A Constituição Federal, de fato, inovou em matéria orçamentária com a criação do Plano Plurianual relacionando-o com a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei de Orçamento Anual. Mas não criou mecanismos de inibição das velhas práticas e usos do dinheiro público sem levar em consideração as melhores práticas de gestão, como já salientava Saviani e colaboradores (2004, p. 50-54):

[...] temos clareza dos problemas, das dificuldades e, conseqüentemente, das vias que devemos trilhar para saná-las. Se os problemas não se resolvem, não é por falta de conhecimento das soluções, nem por insuficiência de recursos. O legado negativo do 'longo século XX' persistirá, enquanto as forças dominantes se negarem a pôr em prática as medidas que a experiência já chanceou como sendo as apropriadas para as questões que estamos enfrentando.

Temos a clareza de que os problemas da educação superior relacionados aos custos de toda ordem (custeio, investimento, pessoal entre outros) podem ser resolvidos na medida em que os investimentos são planejados com antecedência em face das prioridades estabelecidas e demandas estipuladas. Mas falamos de uma ação planejada União/Estado. Não esta em que se prioriza quatro ou cinco

regiões em detrimento das outras 20 regiões de identidade por conta da negligência política que relega a técnica, a experiência, e, em muitos casos, até o que é óbvio a segundo plano.

Considerações finais

Observamos ao longo da história que a educação foi considerada como bem de consumo e que logo após as duas grandes guerras, como bem de investimento público e privado. Como investimento público, tornou-se centro das atenções de economistas e gestores educacionais nos últimos 70 anos, reunindo pesquisadores e teorias que deram origem ao compêndio de estudos interdisciplinares conhecidos como economia da educação e que concentra vários eixos de estudo, entre eles o financiamento da educação pública que reúne procedimentos econômicos e contábeis adotados na administração pública.

Detivemo-nos, para buscar um melhor entendimento, sobre o financiamento da educação superior promovida pelas universidades públicas no estado da Bahia, a partir de dois conjuntos de entendimentos no entorno de duas questões básicas subordinadas: (a) como é planejada a aplicação de recursos à luz dos recursos e demandas do Estado e (b) como se situam as universidades públicas baianas nesse contexto.

Verificamos que existe uma estrutura muito bem elaborada com uso de ferramentas que se utilizam de técnicas contábeis e projeções econômicas na gestão de recursos na elaboração de diretrizes, programas, objetivos, metas e ações governamentais. E que em relação ao planejamento da aplicação dos recursos e demandas do Estado para curto, médio e longo prazo estão presentes no Plano Plurianual que apresenta de forma estratégica, tática e operacional

ações e o respectivo quantitativo para atender à demanda por ensino superior nas regiões de identidade no estado da Bahia.

As universidades se situam nesse contexto como operadoras desse planejamento. Assim procedendo, em nada fere sua autonomia visto que a base diretiva do programa estatal tem como base princípios norteadores os que estão presentes no documento da Unesco para educação do século XXI que reúne os pilares filosóficos e de gestão das universidades signatárias.

Contudo, embora as práticas de gestão fundamentadas na legislação se sustentem nas melhores ferramentas de controle e favoreçam a maximização dos recursos públicos disponíveis no âmbito do orçamento público para a educação superior no Estado, observou-se que poderia ser ainda melhor se a ação da União no Estado favorecesse regiões ainda carentes de equipamentos públicos promovedores do ensino superior, e não duplicasse investimentos já feitos em regiões já atendidas pelo Estado. Essa ação, ao invés de colaborar com o desenvolvimento no nível de escolarização do Estado, produz em muitos casos, vagas ociosas na estrutura de ensino, o que resulta em desperdício das verbas públicas tanto no contexto estadual quanto federal.

Referências

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes; BARRETO, Pedro H. Teixeira. **O essencial da contabilidade pública**: teoria e exercícios de concursos públicos resolvidos. São Paulo: Saraiva, 2009.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Promulgada em 05 de outubro de 1989. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 1989. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/lex/a_pdf/constituicao_ba.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BAHIA. Governo do Estado da Bahia. **Plano Plurianual – PPA 2012-2015**: Bahia: desenvolvimento humano e competitividade. Salvador, 2011. 456 p. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2012_2015/20120223_175245_PPA_2012_2015_Intenet.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Relatório Anual de Governo 2012**. v. 3. Salvador, 2013. Disponível em:

<http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/relatorios/Ano2012/Volume_II_FINAL_Prova.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. As universidades estaduais da Bahia e o desenvolvimento regional. In: FIALHO, Nadia Hage (Org.). **Políticas de educação superior**: impactos nos processos de ensinar e apreender na universidade. Salvador: Edufba, 2011. p. 19-36.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Brasília, DF, 2005. (Série Documentos Institucionais, n. 3).

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Lei Complementar nº 101/2000**. Texto promulgado em 04 de maio de 2000. Ementa: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Contêm as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

ESTRADA, Rolando; ALMEIDA, Martinho. A eficiência e a eficácia da gestão estratégica: do planejamento à mudança organizacional. **Revista de Ciências da Administração**, v. 9, n. 19, p. 147-178, set./dez. 2007.

FIALHO, Nadia Hage. **Educação superior no Brasil: universidades estaduais a deriva?** Salvador: GESTEC, UNEB, 30 out. 2011. Disponível em: <<http://www.uneb.br/gestec/files/2011/10/Artigo-Educação-Superior-no-Brasil-universidades-estaduais-à-deriva-30out201115.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

GEOCAPES. SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEORREFERENCIADAS. **Distribuição de programas de pós-graduação por sistema de ensino: 2010/2015**. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

Distribuição de programas de pós-graduação por sistema de ensino – 2010/2015. Disponível em: <http://geocapes.capes.gov.br>

HERRERO, Pilar Pineda. Economía de la educación: una disciplina pedagógica en pleno desarrollo. **Teoría de La Educación**, v. 12, p. 143-158, 2000. Disponível em: <http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-3743/article/viewFile/2895/2931>. Acesso em: 20 jun. 2016.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**. São Paulo: Atlas, 1975.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Educação superior**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/12-ensino-superior/indicadores>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento estratégico: conceitos e metodologia prática**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

QUINTANA, Alexandre Costa et al. **Contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2011.

SANTOS, Maria Cristina Elyote Marques. **Trajatórias e motivações de estudantes de matemática: abordagens exploratória, interacionista e estatística da formação docente em universidades brasileira e francesa**. 2014. 373 f. Tese (Doutorado em Educação e Ciências da Educação) – Universidade do Estado da Bahia, Université Lumière Lyon 2, Salvador, 2014.

SAVIANI, Dermeval et al. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

UNESCO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração mundial sobre educação superior**. Piracicaba, SP: UNIMEP, 1998.

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS BAIANAS: desafios e reflexões

Antônio de Macêdo Mota Júnior
Sérgio Henrique Conceição

Este capítulo discute a política de financiamento da educação superior no estado da Bahia, no que diz respeito às Universidades Estaduais Baianas (UEBA). Nesse sentido, assume a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), como objeto de análise, e realiza um estudo exploratório de natureza bibliográfica e documental com o objetivo de investigar como se caracterizou a política de financiamento da UEFS, no período de 2005 a 2014, compreendendo as especificidades das instituições de ensino superior estaduais, no contexto do sistema nacional de ensino superior, e o quadro de dificuldades e limitações orçamentário-financeiras. Com base na análise descritiva da situação orçamentário-financeira, apresenta os desafios, obstáculos e imprecisões políticas, que marcam a atuação institucional das universidades estaduais, e, particularmente, as universidades estaduais baianas, com o propósito de sinalizar possíveis caminhos e ações propositivas para o financiamento, fortalecimento e sustentabilidade financeira do sistema estadual de educação superior baiano. O presente estudo procura descrever, a partir da compreensão da natureza da atividade universitária, estratégias e enfrentamentos necessários a superação dos obstáculos vivenciados pela UEFS; diante de um cenário de limitações orçamentárias, de quebra

do princípio da autonomia universitária e de limitação do tesouro estadual no contexto da realidade fiscal do nordeste brasileiro. Ao finalizar, propõe reflexões sobre possíveis alternativas para a institucionalização de uma política de financiamento, fortalecimento e sustentabilidade financeira da UEFS e das demais instituições, que integram o sistema estadual de educação superior baiano.

O capítulo foi organizado em oito partes, iniciando com uma breve apresentação sobre o tema, os objetivos e problemas da pesquisa; a segunda, que apresenta um levantamento histórico e bibliográfico acerca da origem e expansão do ensino superior no Brasil; a terceira trata do financiamento público do ensino superior, seguida da política de financiamento das instituições estaduais de ensino superior da Bahia; a quinta, que destaca a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), objeto de estudo do trabalho, seguindo-se a abordagem sobre o financiamento dessa instituição. O capítulo encerra com uma reflexão acerca dos possíveis caminhos em busca da sustentabilidade orçamentária da UEFS e demais universidades estaduais da Bahia (UEBA) e com as considerações finais da pesquisa.

Da pesquisa sobre as universidades estaduais da Bahia

Uma universidade, órgão executor de política pública de educação superior, que atua no desenvolvimento socioeconômico da sua região de inserção, tem sua relevância, principalmente, por possibilitar – além da formação de profissionais de nível superior – o desenvolvimento científico-tecnológico e a produção de ações intervencionistas e interacionistas com a sociedade (MOTA JÚNIOR, 2015).

No estado da Bahia, a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) – criada como Fundação Universidade de Feira de Santana (FUFS) em 1970 e autorizada a funcionar em 1976 – foi a primei-

ra das quatro Universidades Estaduais Baianas (UEBA) a compor o sistema estadual de educação superior (BOAVENTURA, 2009).

Esse sistema público ainda é composto pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), criada em 1980, pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), criada em 1983; e pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), criada em 1991 (BOAVENTURA, 2009).

Segundo Boaventura (2009, p. 21), as UEBA são as responsáveis pela “interiorização da educação superior” no estado da Bahia e, desse modo, contribuem para o “desenvolvimento socioeconômico e cultural das regiões interioranas” (BOAVENTURA, 2009, p. 21).

Nesse contexto, essa iniciativa estratégica do governo baiano de interiorizar a educação superior no estado realizou-se, principalmente, em função da ausência histórica na oferta federal, que era restrita à presença, exclusiva na capital do estado, da Universidade Federal da Bahia (UFBA) até o início do século XXI (FIALHO, 2011).

Desse modo, com a criação das UEBA, o estado da Bahia assume a responsabilidade exclusiva pelo encargo do financiamento da oferta de educação superior, em detrimento do caráter restritivo da União, que se limitava à UFBA.

De acordo com Fialho (2012, p. 86), essa responsabilidade exclusiva dá-se em função da constituição estadual determinar que o estado da Bahia assumira “[...] a responsabilidade pelo ensino superior, ministrado pelas instituições estaduais do ensino superior, mantidas integralmente”.

Além disso, o estado da Bahia é responsável pelo fomento à pesquisa e à inovação (por meio da Fundação de Amparo à Pesquisa do

Estado da Bahia – Fapesb),¹ financiando – além das UEBA (excluídas do financiamento direto da União) –, em patamar representativo e de forma surpreendente, às instituições federais de ensino superior e de pesquisa. Essa prática equivocada de financiamento reverso, ou seja, o Estado financiando a União, inadvertidamente considerada como “normal” no âmbito estadual baiano (MOTA JÚNIOR, 2015).

O financiamento público das UEBA é definido através de uma cota orçamentária com base em um percentual da Receita de Imposto Líquida (RIL),² que nos últimos anos tem sido em torno de 4,9% da RIL. Esse percentual aplicado para as UEBA vem sendo bastante questionado pelas administrações das universidades, pelos movimentos sindicais de docentes, de técnicos, e, pelos estudantes, como insuficiente para atender as demandas administrativas e acadêmicas dessas instituições. Atualmente, o que se tem pleiteado é um percentual de, no mínimo, 7% da RIL para as UEBA, “[...] com revisão desse valor a cada dois anos e orçamento nunca inferior aos executados nos anos anteriores.” (DÓREA, 2012)

Além disso, as UEBA têm enfrentado algumas limitações financeiras, em consequência de determinações de Decretos Estaduais, que limitam os gastos públicos, afetando diretamente a autonomia administrativa dessas instituições, impedindo o cumprimento de seus objetivos institucionais ou diminuindo a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

1 A Fapesb foi criada pela Lei Estadual nº 7.888, de 27 de agosto de 2001, e tem o objetivo de estimular e apoiar o desenvolvimento de atividades científicas e tecnológicas no estado da Bahia (BAHIA, 2001).

2 A RIL é definida pelo artigo 212 da Constituição Federal de 1988, onde está posto que os Estados devam aplicar, no mínimo, um percentual de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos (provenientes de transferências), deduzindo-se as transferências da parcela devida aos municípios.

Origem e expansão da educação superior no Brasil

A história revela uma inserção extremamente tardia das universidades no Brasil, mesmo comparando-se com países latino-americanos, como é o caso da Argentina (1613), Chile (1842) e Uruguai (1840) (FOLETTTO; TAVARES, 2013). Vale lembrar que, em nível mundial, a primeira universidade emergiu no final do século XI, em Bolonha (Itália), em 1088 (SIMÕES, 2013).

Desse modo, no contexto da América Latina, a Espanha instalou diversas universidades em suas colônias americanas ainda no século XVI. Entretanto, de acordo com Cunha (2010, p. 152), Portugal tanto “[...] desincentivou como também proibiu que tais instituições fossem criadas no Brasil”. Neste sentido, temia-se que os estudos universitários pudessem operar “[...] como coadjuvantes de movimentos independentistas” (CUNHA, 2010, p. 152).

A oferta de ensino superior no Brasil, restrita e de natureza confessional, se iniciou com os Jesuítas, em 1550, na Bahia (sede do governo geral) através de 17 colégios criados pelos Jesuítas no Brasil que ofereciam o ensino das primeiras letras, o ensino secundário e, em alguns, o ensino superior em Artes e Teologia. O Colégio da Bahia, no século XVIII, desenvolveu tanto os estudos de Matemática, que criou uma faculdade específica para o ensino. Também foram criados e oferecidos cursos superiores no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Pernambuco, no Maranhão e no Pará (CUNHA, 2010).

Com a fuga da família real portuguesa para o Brasil, no ano de 1808, e atribuição da colônia ao *status* de Reino Unido a Portugal e Algarves, necessitava-se elevar o nível cultural, alterando o ensino superior vigente. Contudo, Dom João VI ao invés de instalar as universidades no país, criou “[...] cátedras isoladas de ensino superior para a formação de profissionais”, como o Curso Médico de Cirurgia na Bahia e a Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica, no Rio de Janeiro.

ro, em 1808. Além disso, depois de dois anos, foi instituído também no Rio de Janeiro, o curso de Engenharia, dentro da Academia Real Militar (CUNHA, 2010, p. 153).

Durante o império, o governo Dom Pedro I deu uma importante contribuição para o ensino superior brasileiro fundando os cursos jurídicos, em 1827; entretanto, foi no reinado de Dom Pedro II que houve uma relevante evolução. Neste sentido, durante esse reinado criaram-se as Escolas de Minas (1875), em Ouro Preto, e de Belas Artes (1880) e Politécnica, na Bahia (1887) (LOUREIRO, 1986; CUNHA, 2010).

No período pós-império, o atraso e a resistência à criação de universidades no Brasil foi influenciado por ideias positivistas, ou seja, os líderes políticos da Primeira República (1889-1930) as consideravam como uma “[...] instituição medieval e adaptada às necessidades do Velho Continente”. Portanto, pela universidade ser considerada “[...] ultrapassada e anacrônica para as necessidades do Novo Mundo”, mantiveram inalterado o formato de escolas isoladas de nível superior (OLIVEN, 2002, p. 33).

Essa afirmação de resistência à criação de universidades é confirmada por Teixeira (1968, p. 24), no trecho:

[...] cito esses dados apenas para poder caracterizar a resistência do Brasil à ideia da universidade. À primeira vista, parece paradoxal essa resistência do Brasil à criação da universidade. Não houve no Brasil universidade no período colonial. [...] A República continuou a tradição de resistência. Estimulavam-se, entretanto, escolas agrícolas, liceus de Artes e Ofícios e, depois da República, o ensino técnico-profissional.

Somente em 1920, cria-se a Universidade do Rio de Janeiro, considerada como a primeira universidade brasileira, em um contexto de comemorações do Centenário da Independência (1922). Entretanto, essa universidade era articulada em função da reunião de faculdades profissionais pré-existentes, com autonomia, mas conservando a orientação profissional dos seus cursos. Assim, essa instituição apontada como elitista, era mais orientada ao ensino do que à pesquisa (OLIVEN, 2002).

Anísio Teixeira (1968, p. 24) critica este momento, quando afirma:

[...] somente em 1920, a República dá o nome de universidade a quatro escolas superiores que havia no Rio de Janeiro. Mas essa Universidade somente em 1937 veio a ser realmente implantada. Em 1934, foi criada a primeira universidade em São Paulo e, em 1935, uma no Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal, que logo depois veio a ser extinguida. O Brasil conservava a posição de defender uma educação superior de tipo utilitário e restrito às profissões. Nestas ligeiras observações históricas já se patenteia a resistência à ideia de universidade.

A partir dos anos 1940, romperam-se as barreiras à criação de universidades e a expansão do ensino superior se dá de forma mais inesperada (BARBOSA; COSTA; COSTA, 2013). Desse modo, de acordo com Oliven (2002), a partir desse período, 22 universidades federais foram criadas na Nova República, constituindo-se no sistema de universidades públicas federais, sendo uma em cada unidade da federação, nas respectivas capitais.

Sendo assim, o inequívoco atraso na oferta de ensino superior pela União fez multiplicar diversas iniciativas de criação de universi-

dades em Estados e Municípios no Brasil, instituições de relevância para a interiorização da educação superior no país (MOTA JÚNIOR, 2015).

De acordo com Schwartzmann (2002), dentre essas instituições destaca-se o sistema estadual paulista, por ser o maior e o de melhor qualidade nacional, formado por três grandes universidades: a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp).

De acordo com dados do Censo da Educação Superior do ano de 2014 (CES 2014), das 2.368 instituições de ensino superior (IES) contabilizadas (Tabela 1 e 2), 298 eram IES públicas e 2.070 IES privadas. Na rede pública, foram 111 Universidades, 11 Centros Universitários, 136 Faculdades e 40 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) e Centros Federais Tecnológicos (CEFET). Das IES públicas, 107 eram da rede federal (36%), 118 da rede estadual (40%) e 73 IES da rede municipal (24%).

Portanto, as IES estaduais e municipais representam 64% das IES públicas no país, demonstrando a sua importância para o desenvolvimento da educação superior no país.

Tabela 1 – Número de IES no Brasil por categoria administrativa em 2014

Categoria Administrativa			
Pública			Privada
Federal	Estadual	Municipal	
107	118	73	2.070
298			

Fonte: Adaptado de INEP (2014).

Tabela 2 – Número de IES públicas no Brasil por organização acadêmica em 2014

Organização acadêmica	Pública	Privada
Universidades	111	84
Centros universitários	11	136
Faculdades	136	1.850
IF e CEFET	40	-
TOTAL	298	2.070

Fonte: Adaptado de INEP (2014).

Ainda de acordo com o CES 2014 (Tabela 3), o número total de cursos de graduação em IES no país foi de 32.878 cursos, sendo 11.036 da rede pública (34%) e 21.842 cursos da rede privada (66%). Considerando as IES públicas, 6.177 cursos foram da rede federal (56%), 3.781 da rede estadual (34%) e 1.078 da rede municipal (10%). O número de matrículas contabilizado foi de 7.828.013 matriculados em cursos de graduação, sendo 25% na rede pública e 75% na rede privada. Na rede pública, de um total de 1.961.002 matrículas; 1.180.068 foram de IES federais (60,2%), 615.849 de IES estaduais (31,4%) e 165.085 matrículas de IES municipais (8,4%).

Tabela 3 – Número de cursos e matrículas em IES públicas e privadas no Brasil por categoria administrativa em 2014

Categoria administrativa	Graduação	
	Cursos	Matrículas
Rede federal	6.177	1.180.068
Rede estadual	3.781	615.849
Rede municipal	1.078	165.085
Rede privada	21.842	5.867.011
TOTAL	32.878	7.828.013

Fonte: Adaptado de INEP (2014).

Ademais, a importância social das IES estaduais e municipais no Brasil se dá pela presença interiorana dessa oferta pública de educação superior. Segundo a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais – ABRUEM,³ “[...] a grande maioria dessas instituições encontra-se sediada em municípios-polo de desenvolvimento e estende suas ações a toda a região circunvizinha” (ABRUEM, 2013, p. 10).

Logo, a ABRUEM (2013, p. 10-11) denomina a inserção dessas universidades no interior do país, de “[...] interiorização do conhecimento, em praticamente todo o território nacional”.

Nesse contexto social, as UEBA – que também fazem parte da ABRUEM – são responsáveis pela manutenção e ampliação da oferta da educação superior no interior do estado da Bahia, tendo atuado sozinhas, por um relevante período, sem a participação do governo federal (MOTA JÚNIOR, 2015). Essa afirmação é confirmada por Fialho (2011, p. 87), quando esta autora denomina de “exemplo antológico”, enfatizando que na Bahia “foram cerca de 60 anos com uma única universidade federal (de 1946, com a UFBA, a 2002 e 2005, com a criação da UNIVASF e UFRB, respectivamente)”.

Já num contexto econômico, a importância das UEBA para o desenvolvimento do estado da Bahia é enfatizado por Barbosa (2013, p. 25), quando este autor afirma que “[...] já é possível encontrar em várias regiões do Estado especialidades profissionais que antes só se encontrava em Salvador”. Ainda segundo Barbosa (2013, p. 25), a interiorização da oferta estadual de educação superior, alterou “[...] a configuração da divisão territorial do trabalho e contribuiu com

3 A ABRUEM é uma entidade criada em 1991, que congrega 40 universidades públicas e municipais de 22 estados brasileiros, visando à integração, à valorização e à defesa de interesses comuns dessas universidades, por meio de ações conjuntas.

o novo padrão de acumulação capitalista, dispersando a atividade econômica no território”.

Tabela 4 – Número de matrículas em cursos de graduação (presencial regular) e pós-graduação *stricto sensu* das UEBA em 2013

UEBA	Número de Matrículas em Cursos	
	Graduação	Pós-Graduação
UEFS	7.803	689
UESB	8.543	735
UESC	7.905	635
UNEB	19.647	329
TOTAL	43.898	2.388

Fonte: Bahia (2013d, p. 154).

Para endossar essa afirmação, o texto da Lei Estadual nº 7.176, de 10 de setembro de 1997, que reestrutura as universidades estaduais, define a finalidade destas instituições, deixando claro a sua importância para o desenvolvimento social, econômico e regional da Bahia. Desta forma, descreve no seu artigo 3º:

As Universidades Estaduais tem por finalidade desenvolver a educação superior, de forma harmônica e planejada, promovendo a formação e aperfeiçoamento acadêmico, científico e tecnológico dos recursos humanos, a pesquisa e extensão, de modo indissociável, voltada para as questões do desenvolvimento sócio-econômico, em consonância com as peculiaridades regionais. (BAHIA, 1997).

A importância das UEBA para o ensino superior no Brasil e, conseqüentemente, no estado da Bahia pode ser constatada, ainda, analisando-se dados dos Relatórios Anuais de Governo do Estado

(Tabela 4) em comparação com dados do CES 2013. Segundo dados do governo baiano do ano de 2013, o número de matrículas em cursos de graduação presenciais (oferta regular) das UEBA foi de 43.898 estudantes matriculados. Já, o número de matrículas em cursos de graduação presenciais de todas as universidades estaduais (CES 2013) foi de 480.461 estudantes matriculados. Isso significa que as quatro universidades baianas são responsáveis por 9,14% das matrículas num total de 37 universidades estaduais no país. É importante frisar que, as regiões Sul e Sudeste são responsáveis por 52% das matrículas em cursos de graduação presenciais (CES 2013) e contam com 15 universidades estaduais, ou seja, 40,5% do total, de acordo com a ABRUEM (2013).

Desafios no Financiamento público de instituições de ensino superior (IES)

Como a finalidade de direcionar a ação do governo para áreas específicas – como a educação – são instituídas diversas políticas públicas, visando solucionar os variados problemas enfrentados pela sociedade. Essas políticas podem ser consideradas a somatória das ações, metas e planos traçados por um governo, como o intuito principal de alcançar o bem-estar social (SEBRAE-MG, 2008).

Para Boneti (2012, p. 27),

[...] é possível entender como políticas públicas a ação que nasce do contexto social, mas que passa pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social.

Nesse cenário, a educação é uma das principais áreas de intervenção pública dos governos, seja federal, estadual ou municipal. Nesse sentido, representa uma área de atuação estatal, assegurada

pela Constituição Federal de 1988 (CF88) como direito social e dever do Estado.

Vale ressaltar ainda que, conforme determina essa Carta Magna, é de competência comum da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, proporcionar meios de acesso à educação, cultura e ciência (artigo 23, inciso V). (BRASIL, 1988).

Para tanto, o país necessita de fontes de financiamento que garantam à população o acesso a esses direitos. Assim, as receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições) apresentam-se como a principal fonte desse financiamento e, nesse sentido, a educação acaba por concorrer com as demais áreas pelos recursos canalizados (CONCEIÇÃO, 2016).

O país ao longo da história tem optado pela estratégia de vinculação constitucional de recursos para a educação. Esse cenário teve marco inicial na Constituição Federal de 1934. Essa prática de vinculação das receitas tributárias somente foi excluída das Constituições Federais, nos períodos ditatoriais, Estado Novo (1937) e Ditadura Militar (1967) (CONCEIÇÃO; CARVALHO FILHO, 2012).

Nesse contexto, a Constituição atual também traz a determinação de que a União deve organizar o “sistema federal de ensino”, financiando as “instituições de ensino públicas federais” e exercendo “função redistributiva e supletiva”, por meio de “assistência técnica e financeira”, visando garantir a “equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino”, (artigo 211). (BRASIL, 1988).

Já no artigo 212 (CF88), é definida a regra de financiamento público da educação no Brasil, com a determinação de que a União aplique um percentual nunca inferior a 18% (dezoito por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios um percentual de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da “receita resultante de impos-

tos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

Porém, a CF88 não traz definição alguma sobre percentual a ser aplicado, especificamente ou prioritariamente, na educação superior. Além disso, Fialho (2011, p. 2) destaca que “não há menção às universidades estaduais” e nem municipais, citando somente as instituições federais.

Para Fialho (2012, p. 83), essa lacuna na constituição atual representa um “[...] profundo hiato na estrutura da educação superior no Brasil”. Ainda segundo Fialho (2011, p. 2):

[...] num país de tantas leis, seria inevitável o estranhamento diante de tal lacuna legislativa. Entretanto, embora não haja, no citado parágrafo, menção às universidades estaduais (nem às municipais, também públicas) e, mesmo nos parágrafos seguintes, referência à educação superior (ainda que tratem dos vários níveis de formação: ensino médio, ensino fundamental e educação infantil), a questão aqui levantada não se reduz à lacuna acima mencionada; a rigor, ela expressa uma problemática que diz respeito ao acesso à educação superior pública e às muitas ambiguidades e imprecisões no trato do pacto federativo e da organização do sistema educacional, no Brasil.

Considerando a limitação na oferta federal de ensino superior e a indução aos Estados para assumirem essa lacuna, as universidades estaduais no Brasil adotam formas variadas e instáveis para assegurar sua sobrevivência, face à clara limitação de recursos dos tesouros estaduais para manterem tais investimentos.

Na maioria dos casos, as dotações orçamentárias que são reservadas para essas universidades públicas, de forma geral, derivam

de percentual de rendimentos de impostos arrecadados, que pode ser adequado em alguns casos, insuficiente em outros, como também não respeitado em alguns Estados. Apesar disso, não se pode desprezar a participação dos Estados no financiamento da educação superior pública no país (FIALHO, 2011).

Considerando-se que o apoio público à educação superior é de fundamental importância, Chaui (2003) destaca que é necessário entender a universidade pública sob uma nova ótica. Faz-se necessário começar a exigir, sobretudo, que o governo veja a educação como um investimento social e político, e não pelo âmbito do gasto público. Logo, essa nova visão só será possível quando a educação for, realmente, considerada como um direito e não como um privilégio ou serviço (CHAUI, 2003).

Ainda segundo Chaui (2003), torna-se decisivo para efetivação das políticas públicas, o apoio a instituições públicas, que buscam soluções para os problemas da sociedade, como é o caso das universidades em relação às questões educacionais.

O cenário atual demonstra um baixo nível de priorização nas políticas públicas de educação superior. Nessa perspectiva, a universidade pública não tem tido o devido destaque, principalmente em função da perda de prioridade, de maneira geral, das políticas sociais, induzida pelo modelo de desenvolvimento econômico neoliberal (SANTOS, 2005).

Ainda nesse cenário desfavorável, as universidades federais têm diversificado formas de captação de recursos, visando à complementação dos recursos aportados pelo governo federal. Essas formas de captação de recursos próprios envolvem a prestação de serviços diversos, como assessoramento, realização de concursos públicos e oferta de cursos de especialização (VELLOSO; MARQUES, 2005).

Corroborando, ainda, com a tese da perda de prioridade das políticas sociais, Boneti (2012, p. 22-23) explica:

[...] nos dias atuais ainda se utiliza a tradição iluminista de associar uma decisão política a uma verdade comprovadamente científica, como é o caso do processo da elaboração de uma política pública. Isto significa dizer que uma decisão política deve ser tomada com base em dados comprovadamente científicos ou técnicos da realidade na qual busca-se intervir com a política pública. Neste caso, os dados técnicos têm caráter determinante mais que a própria vontade da população. Mas este caráter de cientificidade atribuído às políticas públicas não garante que estas sejam elaboradas simplesmente para atender necessidades sociais. Este caráter de cientificidade pode ser construído para justificar interesses das elites, das classes dominantes ou do jogo das forças políticas envolvendo os diversos setores da população em geral.

Ademais, Velloso (2000) destaca as formas de financiamento público com destinação de recursos para as IES, dividindo-as em duas categorias: financiamento básico (*core funding*) e suplementar. A categoria mais relevante é a primeira (financiamento básico), principalmente por subdividir-se “[...] em quatro modelos: incremental ou inercial, fórmulas, contratos de gestão e subsídios a alunos” (VELLOSO, 2000, p. 48).

No financiamento incremental ou inercial, os recursos são alocados em função do orçamento

[...] do ano anterior de cada instituição, geralmente mediante negociações entre universidades e governo, sendo as decisões baseadas em critérios *ad hoc* que variam segundo o cenário econômico e político. (VELLOSO, 2000, p. 49).

No financiamento por contrato de gestão, a alocação de recursos é definida com base nos “objetivos de determinada política pública”, por meio de contratos de gestão firmados entre as universidades e governo, visando “o desenvolvimento de atividades e o cumprimento de metas por ele estabelecidas”. Já, no caso do financiamento por fórmulas, estas “podem envolver a combinação de um largo espectro de variáveis”, ou seja, a partir de indicadores de gestão e de desempenho acadêmico. O último modelo seria o de subsídios a estudantes, situando-se “na categoria de aportes complementares de recursos por parte do Estado”, ou seja, seriam empréstimos aos estudantes subsidiados pelo Estado para pagamento das anuidades (VELLOSO, 2000, p. 49).

A partir dos anos 2000 retomou-se a pauta de investimentos em educação superior, nesse sentido, o governo federal investiu nas universidades federais, que tiveram um expressivo crescimento e expansão nos últimos anos. Segundo dados do CES 2013, sobre a evolução no número de matrículas em cursos de graduação (presencial e à distância) na rede pública no período de 2003 a 2013 (Gráfico 1), as matrículas nas IES federais saíram de 583.633 para 1.137.851, um crescimento de 94,96%. Já nas IES estaduais, o número de matrículas cresceu apenas 29,73%, saindo de 465.978 para 604.517. O número de ingressantes nas IES federais cresceu 112,05% e nas IES estaduais somente 11,31%.

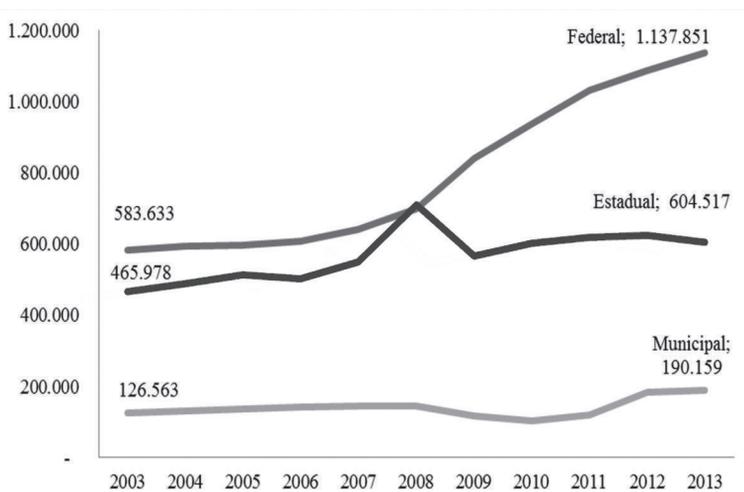


Gráfico 1 – Evolução do número de matrículas em cursos de graduação (presencial e a distância) na rede pública (período 2003-2013)

Fonte: MOTA JÚNIOR (2015, p. 8).

A evolução acentuada nos dados das IES federais nesse período, principalmente a partir de 2007, se deu pela necessidade do governo de expandir a educação superior no Brasil. A justificativa era a meta da oferta de vagas no ensino superior contida no PNE 2001-2010, que estabelecia um aumento de 30% para a faixa etária de 18 a 24 anos até o final do plano. Assim, o governo federal adotou uma série de medidas para obter esse crescimento e uma delas foi a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (BRASIL, 2009).

O REUNI foi instituído pelo Decreto Federal nº 6.096/2007, em reconhecimento ao papel estratégico das universidades federais para o desenvolvimento econômico e social do país (BRASIL, 2007a). O Programa teve como principais objetivos: garantir con-

dições necessárias para a ampliação do acesso e permanência nas universidades; assegurar, por meio de inovações acadêmicas, a qualidade; promover a articulação entre os níveis de ensino (graduação, pós-graduação e educação básica, profissional e tecnológica); além de otimizar o aproveitamento dos recursos humanos e da infraestrutura das IES (BRASIL, 2009).

Segundo o relatório de primeiro ano do REUNI (BRASIL, 2009), o programa elencava metas, como: a elevação gradual para 90% da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais; a elevação gradual de 18 (alunos) para 1 (professor) da relação aluno/professor; o aumento mínimo nas matrículas de graduação de 20%; e o prazo de cinco anos para o cumprimento das metas (a partir de 2007).

Sendo assim, o governo financiou as universidades federais que aderiram ao programa, para a sua expansão e reestruturação. Ainda segundo o relatório de primeiro ano do REUNI (BRASIL, 2009), as instituições que submeteram suas propostas ao programa, com ênfase na interiorização em conjunto com a oferta de cursos de formação de professores, ampliaram vagas nos cursos existentes e inovaram com novos formatos de cursos de graduação. Isso representou mudanças fundamentais no panorama do ensino superior no Brasil.

De outro modo, nenhuma medida foi tomada para as IES estaduais e nem as municipais, que responderam historicamente pela ausência histórica dos IFES, e, na expansão desarticulada da oferta de ensino superior federal via REUNI, viram suas demandas, por ensino superior, “canibalizadas” pela oferta federal, muitas vezes sobrepondo cursos semelhantes e na mesma região geográfica.

Segundo o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), no ano de 2013, o governo federal investiu quase 24 bilhões de reais (R\$ 23.918.915.080,92) na subfunção

de ensino superior (função: educação) (BRASIL, 2015a). Por outro lado, segundo o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SIACONFI) do Tesouro Nacional, os investimentos em ensino superior realizados pelos Estados somados representaram um montante de quase 8,5 bilhões de reais (R\$ 8.440.919.041,05) (BRASIL, 2014).

Ademais, analisando-se dados, como o da estimativa de investimento público direto em educação superior por estudante no Brasil, divulgada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2013, reforça-se a relevância de IES estaduais para o desenvolvimento da educação superior no país (INEP, 2013). Os dados referem-se ao valor de R\$ 21.383,00 investidos por estudante em educação superior, na consolidação com os governos federal, estadual e municipal. Desta forma, multiplicando-se esse valor pelo número total de matrículas das IES estaduais (660.819), chega-se a um montante acima de 14 bilhões de reais de investimento público dos Estados em educação superior no ano de 2013. Se o cálculo for realizado levando-se em conta o total de matrículas das IFES (1.252.952), tem-se um montante de, aproximadamente, 26,8 bilhões. É possível inferir, então, que essa diferença de 12,8 bilhões de reais (592.133 matrículas), entre o investimento por aluno nas IES estaduais e nas federais, poderá ser considerada como *deficit* da ausência histórica da União na assunção de sua função supletiva.

Sendo assim, Fialho (2011) destaca que as ausências de financiamento direto da União para IES estaduais e municipais, bem como de articulação entre oferta de educação superior – que equacione as demandas dos sistemas públicos, tanto federais quanto estaduais e municipais – e metas do plano nacional de educação; constituindo-se em barreiras para o sucesso das políticas educacionais nesse cam-

po, impondo às universidades estaduais e municipais do país, um cenário bastante adverso.

Por outro lado, Fialho (2011) também vislumbra caminhos para a construção de um sistema nacional de educação, com participação das universidades estaduais e municipais, citando o regime de colaboração, definido na CF88, como tema extremamente prioritário para o fortalecimento da educação superior no Brasil.

Além da CF88, o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, também definiu a construção desse sistema nacional de educação, que deveria ser instituído pelo poder público até o ano de 2016 (BRASIL, 2014).

Cabe destacar que o PNE (2014-2024) também determinou que o sistema nacional de educação, quando instituído, tenha a responsabilidade de articular, em regime de colaboração, os sistemas de ensino, visando a efetivação das diretrizes, metas e estratégias previstas no plano (artigo 13) (BRASIL, 2014).

Por conseguinte,

[...] o plano sinaliza também para a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados. (CONCEIÇÃO, 2016, p. 47).

O PNE atual determina ainda (artigo 10), que a construção dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e de orçamentos anuais dos governos federal, estadual e municipal sejam

[...] formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de

educação, a fim de viabilizar sua plena execução. (BRASIL, 2014).

Em sentido semelhante, entende-se que a implantação da instância de negociação e cooperação, prevista no PNE (2014-2024), em seu artigo 7º, parágrafos 5 e 6, poderá efetivar as condições para articular a necessidade de expansão da oferta de educação superior no país e a demanda de apoio financeiro e respeito a atuação institucional das IES estaduais e municipais, como instituições relevantes no cenário educacional brasileiro.

A política de financiamento das universidades estaduais baianas

De acordo com Barbosa (2013), o modelo de financiamento público para a educação superior no estado da Bahia é o “incremental” (Velloso, 2000), combinado com negociações entre os dirigentes das quatro universidades e o governo estadual. Cabe destacar que esse tipo de financiamento é aquele em que os recursos são definidos por meio de critérios, que se baseiam no cenário atual econômico e político, e alocados mediante orçamento no exercício anterior.

Ainda para Barbosa (2013), esse método de financiamento incremental combinado do estado da Bahia para as UEBA facilita o controle burocrático, pois as negociações podem ser realizadas de forma isolada com cada universidade, a partir da articulação do representante do poder executivo estadual, mesmo com a tentativa de subvinculação percentual da RIL, dentro dos limites constitucionais dessa proposta (BARBOSA, 2013).

Nessa dinâmica, a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN-BA) “realiza estimativas de receita e define os tetos orçamentários das setoriais, neste caso, da Secretaria de Educação”,

secretaria à qual as UEBA estão vinculadas, enquanto autarquias de direito público estadual. Esta Secretaria, então, “define as cotas orçamentárias para as universidades estaduais, em conformidade com a distribuição relativa estabelecida pelo Fórum dos Reitores”⁴ (BARBOSA, 2013, p. 70-71).

De acordo com Mota Júnior (2015), desde o ano de 2009 encontra-se estabelecido o rateio atual da cota orçamentária para as UEBA, conforme Gráfico 2, caracterizado pelos seguintes percentuais: para a UNEB, 39%; para a UESB, 21%; para a UEFS, 22%; e para a UESC, 18%.

Vale destacar que os critérios e/ou variáveis estabelecidos para a definição desse rateio não foram amplamente divulgados, o que os tornam bastante questionáveis (MOTA JÚNIOR, 2015). Nesse sentido, Miranda (2013, p. 204) sinaliza:

Assim, concluímos que os resultados permitiram evidenciar que processo, assim como os critérios adotados pelo Governo, para decidir sobre a alocação dos recursos públicos aos Orçamentos Anuais das Universidades Estaduais carecem de transparência, divulgação e acessibilidade, condições necessárias à modernização dos mecanismos de planejamento e gestão governamental à promoção da melhoria das alocações de verbas públicas, da qualidade dos gastos, bem como da avaliação das políticas públicas.

A pesquisa de Miranda (2013, p. 178) buscou “evidenciar os critérios que norteiam a distribuição e alocação de recursos públi-

4 O Fórum dos Reitores das UEBA é uma instância formada pela reunião dos Reitores das quatro universidades estaduais da Bahia, sob a presidência de um deles, revezando-se anualmente, a fim de tratar de assuntos estratégicos para o fortalecimento dessas instituições.

cos às universidades públicas Estaduais Baianas”, que se baseiam em um levantamento de questionários aplicados a “dirigentes, gestores e especialistas, estudiosos, acadêmicos e pesquisadores da área de educação”, escolhidos pela atuação na área ou no tema de educação superior pública no estado da Bahia, abordando critérios dentre as categorias: graduação; pós-graduação; pesquisa; extensão; assistência estudantil; corpo docente; corpo técnico-administrativo; e infraestrutura.

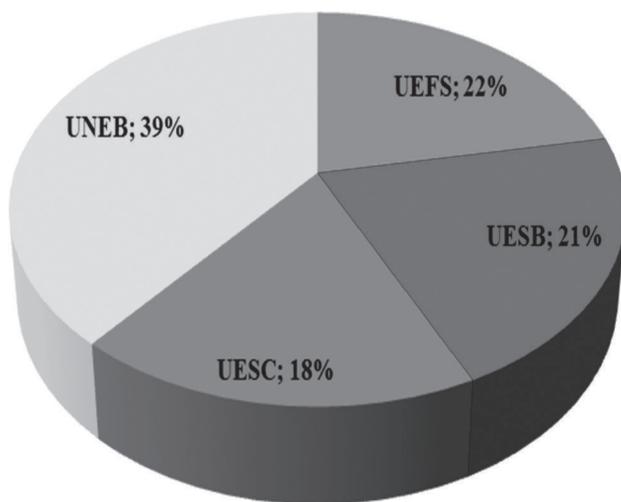


Gráfico 2 – Distribuição dos percentuais da cota orçamentária para as UEBA, a partir de 2009

Fonte: UEFS (2013a).

Segundo Miranda (2013, p. 179), os resultados evidenciaram que nenhum dos questionados, sendo 42% de dirigentes e gestores, 23% de docentes e 8% de alunos de programas de pós-graduação, afirmaram “conhecer totalmente” os critérios adotados pelo gover-

no baiano, para decisão da alocação dos recursos nas UEBA. Além disso, demonstram que somente 46% declararam “conhecer parcialmente” e 56% afirmaram não conhecer esses critérios.

Em 2013, segundo dados do Orçamento Participativo da UEFS (2013a), a estimativa de RIL para aquele ano foi de R\$ 18 bilhões. Deste montante, a Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC-BA) destinou um percentual de 4,98% (R\$ 923 milhões) da RIL para o financiamento das UEBA. Desta forma, com base no rateio para cada uma das universidades, tem-se os seguintes valores: UNEB (39%), R\$ 360 milhões; UESB (21%), R\$ 195 milhões; UEFS (22%), R\$ 203 milhões; e UESC (18%), R\$ 166 milhões, aproximadamente.

O aporte de recursos do governo federal para as UEBA se dá somente, por meio de concessão de recursos de convênios e contratos de repasse,⁵ em caso de aprovação de projetos dessas instituições, em editais e programas de financiamento das agências oficiais de fomento à pós-graduação, à pesquisa e à inovação, em concorrência com outras diversas IES do país. Cabe lembrar, que a grande maioria desses recursos é para aporte em demandas de investimentos. Outra forma de aporte financeiro da União se dá por meio das emendas parlamentares do Congresso Nacional.

5 O Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e alterações, definem convênio como o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que orientem a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas pela União, visando à execução de programa de governo (a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco), em regime de mútua cooperação, tendo como partícipes um órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, bem como entidades privadas sem fins lucrativos. Esse mesmo Decreto, também, define contrato de repasse como o instrumento administrativo, de interesse recíproco, para uma transferência de recursos financeiros, processada por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (BRASIL, 2007b).

De acordo com dados do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), no ano de 2013, foram transferidos, mediante convênios/contratos de repasse, R\$ 35 milhões, aproximadamente para as UEBA, tendo a UNEB recebido o valor de R\$ 14 milhões, aproximadamente; a UEFS, R\$ 5,7 milhões, aproximadamente; a UESB, R\$ 10,4 milhões aproximadamente; e a UESC, R\$ 4,8 milhões, aproximadamente (BRASIL, 2015b). O Gráfico 3 apresenta ainda a evolução das transferências de recursos da União para as UEBA, no período de 2005 a 2014, cuja tendência geral é de expansão nessa série histórica.

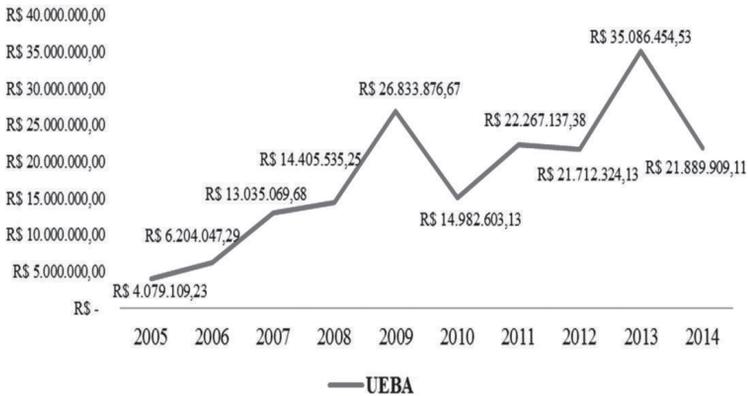


Gráfico 3 – Evolução das transferências de recursos da União para as UEBA, no período 2005-2014

Fonte: Adaptado de BRASIL (2015b).

Esse cenário, não se apresenta mais favorável porque, como indica Fialho (2012, p. 84), no campo de responsabilidade do governo federal, acontece a exclusão das universidades estaduais por meio de mecanismos como o uso “da expressa indicação do segmento-alvo

constante dos protocolos institucionais (instituições federais)”, sumariamente, assim, impedindo as IES estaduais de participarem de alguns editais ou programas. Em contraponto, é imposto às estaduais “a observância das mesmas regras de qualificação institucional (não são federais, são estaduais, mas são universidades)” (FIALHO, 2011, p. 6). Nesse sentido, as IES estaduais submetem-se aos rigores normativos federais, tanto quanto as IFES, mas não têm acesso pleno às benesses do financiamento federal.

Destaca-se assim, nesse contexto, a falta de reciprocidade pelo governo federal, uma vez que impede substancialmente o acesso das universidades estaduais às linhas de financiamento a pesquisa e extensão, promovidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), quando, em sentido contrário, as IFES têm acesso privilegiado às instâncias estaduais de fomento.

Por outro lado, de acordo com Fialho (2012, p. 86), a Constituição Estadual da Bahia de 1989 (CE89) apresenta uma limitação normativa para o financiamento federal das UEBA, quando traz no artigo 262 que “[...] o Estado da Bahia assume a responsabilidade pelo ensino superior, ministrado pelas instituições estaduais do ensino superior, mantidas integralmente” por ele. Ademais, o parágrafo 3º do artigo 265 da CE 89 determina que, além da manutenção garantida pelo Estado, as IES baianas terão “[...] assegurado o padrão de qualidade indispensável para o cumprimento de seu papel de agentes de ciência e tecnologia” (BAHIA, 1989).

Neste sentido, Fialho (2012, p. 87, grifo da autora) faz a seguinte indagação, fazendo referência ao artigo 211 da CF88: “O estado da Bahia declinou do direito de receber, em *matéria educacional* (educação superior), *recursos técnicos e financeiros* da União?” Com efeito, a CE 89 traz uma barreira legal para o financiamento federal das UEBA, que se agrava também pela indefinição na legislação estadual

ou pela ausência de vinculação normativa de recursos orçamentários, a exemplo das universidades estaduais paulistas.

Em São Paulo, a Constituição Estadual estabelece um percentual a ser aplicado, anualmente, pelo Estado, de no mínimo, 30% da receita resultante de impostos (inclusive recursos de transferências), na manutenção e no desenvolvimento do ensino público (CRUZ; LUQUE; PROTTI, 2012).

Sendo assim, essa legislação estabeleceu um percentual maior do que estabelece a CF 88 para os Estados. Em contraponto, é o que não acontece no estado da Bahia, em que a CE89 não menciona percentual a ser aplicado à manutenção e desenvolvimento do ensino público, ficando assim obrigada somente ao percentual de 25%, no mínimo, conforme legislação federal.

O poder executivo paulista alterou, também, “o mecanismo de elaboração dos orçamentos” de suas universidades estaduais, quando passou a estabelecer, anualmente, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), uma vinculação orçamentária atrelada a arrecadação de recursos do Imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de Comunicação (ICMS). “Desde meados da década de 1990, esse repasse representa 9,57% da arrecadação de ICMS” do estado de São Paulo (CRUZ; LUQUE; PROTTI, 2012, p. 12).

Ademais, o estado da Bahia assume, por meio da Fapesb (criada em 2001 e vinculada⁶ à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI-BA) a atribuição de “fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico no Estado”, bem como de participar da formulação da

6 A Lei Estadual nº 8.897, de 17 de dezembro de 2003, no artigo 2º, remanejou, da Secretaria do Planejamento para a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, a vinculação da Fapesb (BAHIA, 2003).

política estadual de pesquisa, ciência e tecnologia. Esta fundação incentiva projetos de pesquisa desenvolvidos em instituições públicas e privadas, que tem sede no Estado, por meio de apoio técnico e financeiro, além de “patrocinar a formação e a capacitação de pessoal técnico especializado em ações e atividades de pesquisa, ciência e tecnologia” (BAHIA, 2001). Portanto, a Fapesb é o órgão responsável pelo incentivo à pesquisa e fomento à ciência, tecnologia e inovação no estado da Bahia

Os recursos destinados, anualmente, à Fapesb provêm de 1% (um por cento) da receita tributária líquida, considerada como “o produto da arrecadação de tributos de competência do Estado, líquido das restituições, dos incentivos fiscais e outras deduções da receita tributária”, deduzindo-se ainda as transferências constitucionais aos municípios. O Estado também deve destinar, “no mínimo, 3% da parte dos dividendos que vier a receber por sua participação no capital do Banco de Desenvolvimento do Estado (Desenbanco)”, hoje Desenbahia⁷ (BAHIA, 2001).

Em consequência, segundo dados do Relatório de Atividades do ano de 2013 da Fapesb, a fundação disponibilizou um montante considerável de recursos oriundos do Tesouro Estadual (R\$ 84,3 milhões) para o fomento à pesquisa e à inovação para instituições de pesquisa do Estado, inclusive para as IES federais. Sendo que, do montante de recursos aprovados em editais de apoio a projetos lançados em 2013, 36,4% (trinta e seis vírgula quatro por cento) foram disponibilizados para as universidades federais e, apenas, 26,6% (vinte e seis vírgula seis por cento) para as UEBA.

Outrossim, o Gráfico 4 apresenta o percentual de recursos aplicados nas IFES, em centros federais de pesquisa e nas UEBA pela Fapesb, destinados ao Programa de Apoio Regular, no período 2005-

7 No dia 17 de setembro de 2001, o Desenbanco foi transformado em agência de fomento, passando a se chamar Desenbahia – Agência de Fomento do Estado da Bahia (DESENBÁHIA, 2011).

2014. Este programa destina-se a atender demandas espontâneas, em função de prioridades estaduais e tem as seguintes modalidades: projetos de pesquisa (pertencente ao Programa até 2008); projetos de doutorado (pertencente nos anos de 2005 a 2007 e em 2009) e projetos de mestrado (pertencente até 2007); organização de eventos científicos e tecnológicos; participação em eventos científicos, tecnológicos, de inovação e/ou empreendedorismo; apoio à publicação científica e tecnológica; auxílio-tese e auxílio-dissertação.

Analisando-se, então, o Gráfico 4 é possível observar que, durante o período analisado, o Estado da Bahia, por meio da Fapesb, financiou mais recursos para as instituições federais de ensino e de pesquisa do que para as suas universidades estaduais. O maior patamar percentual de variação (42% maior para as instituições federais) ocorreu no ano de 2008. Entretanto, é possível destacar também uma diminuição considerável dessa variação de recursos nos últimos anos, alcançando o seu menor patamar de variação em 2011 e 2012 (de 3% apenas).

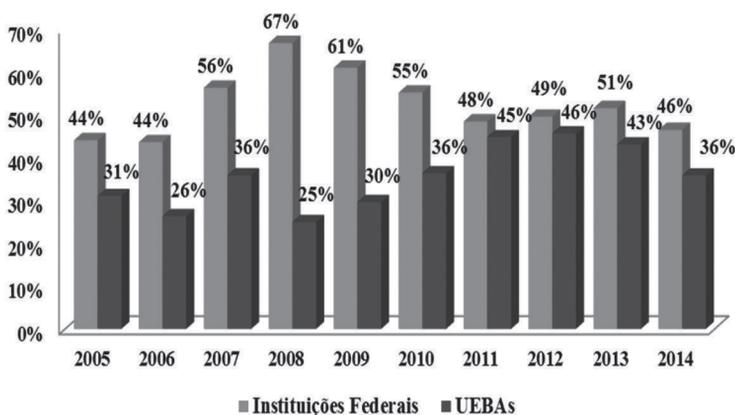


Gráfico 4 – Percentual de recursos destinados ao Programa de Apoio Regular da Fapesb – 2005 a 2014

Fonte: Adaptado de Fapesb (2015).

Ademais, analisando-se outra linha de financiamento da Fapesb referente ao Programa de Infraestrutura, que visa financiar demandas induzidas de apoio a projetos de modernização da infraestrutura de pesquisa no estado da Bahia, tem-se situação semelhante. O Gráfico 5 apresenta o percentual de recursos aplicados nas IFES, em centros federais de pesquisa e nas UEBA pela Fapesb, no período de 2005-2014, para atendimento do Programa de Infraestrutura. Por conseguinte, também é possível observar o Estado da Bahia financiando em percentual superior as instituições federais em detrimento das UEBA, no período estudado, excetuando-se o ano de 2010, mas é em patamar de variação bastante reduzido (apenas de 1%).

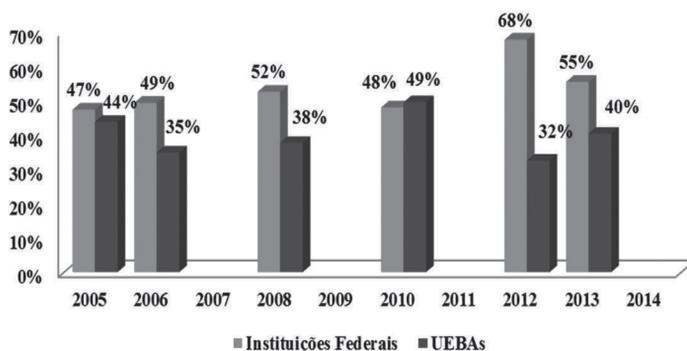


Gráfico 5 – Percentual de recursos destinados ao Programa de Infraestrutura da Fapesb – 2005 a 2014

Fonte: Adaptado de Fapesb (2015).

Em função disso, é possível fazer algumas reflexões acerca da função redistributiva e supletiva. Se esta é uma prerrogativa exclusiva da União (artigo 211, parágrafo 1º da CF88), por que o Estado da Bahia financia a educação superior federal (IFES)? Por que o Estado da Bahia, com restrições orçamentárias nas UEBA, financia as IFES?

Os dados apresentados apontam o que se configura como, além de um financiamento reverso, uma prática, no mínimo, perversa com as universidades estaduais.

Desta forma, os desafios e obstáculos enfrentados pelas UEBA são diversos, o que torna essencial a compreensão das condições de financiamento a que são submetidas, para que estas possam continuar cumprindo com suas missões e objetivos institucionais.

A Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

A UEFS foi a primeira universidade estadual criada pelo governo baiano, surgindo como iniciativa estratégica para interiorizar a educação superior, até então, limitada a capital do estado. Essa instituição, que se encontra inserida no território Portal do Sertão, é uma autarquia reconhecida pela Portaria Ministerial nº 874/1986, a partir do parecer do Conselho Federal de Educação nº 660/1986 (UEFS, 2013b).

Para Boaventura (2009), a criação da UEFS esteve estritamente ligada ao desenvolvimento econômico da cidade de Feira de Santana, pois esta

[...] era, como ainda é, o segundo polo de desenvolvimento do Estado; um dos maiores centros rodoviários do Nordeste do Brasil; o maior centro comercial e industrial do interior do Estado. (BOAVENTURA, 2009, p. 60).

Nesse contexto, segundo Santos (2011), o governo estadual instalou a Fundação Universidade de Feira de Santana (FUFS), criada pela Lei estadual nº 2.784, de 24 de janeiro de 1970. Após a incorporação da Faculdade Estadual de Educação de Feira de Santana, é encaminhado pedido de autorização de funcionamento como universidade, inicialmente, ao Conselho Estadual de Educação (CEE), e,

posteriormente, ao Conselho Federal de Educação (CFE), que aprova o pedido em 26 de janeiro de 1976. Assim, em 31 de maio de 1976, a UEFS é instalada (SANTOS, 2011).

Ademais, analisando-se as informações dos Relatórios Anuais de Atividades da UEFS, no período 2005-2014, é possível destacar a evolução de alguns aspectos ligados à atividade acadêmica da instituição.

Em relação ao crescimento na titulação de docentes do quadro efetivo da instituição (Gráfico 6), o percentual de mestres e doutores cresceu de 78,72% em 2005 para 86,92% em 2014, ou seja, um incremento de 10,42%. Esse crescimento pode ser considerado bastante qualificado, pois o número de mestres em 2005 (351) era maior do que o número de doutores (226) e em 2014 o número de mestres diminuiu para 336, enquanto que o número de doutores quase dobrou, passando para 428, ou seja, um incremento de 89,38% no período.

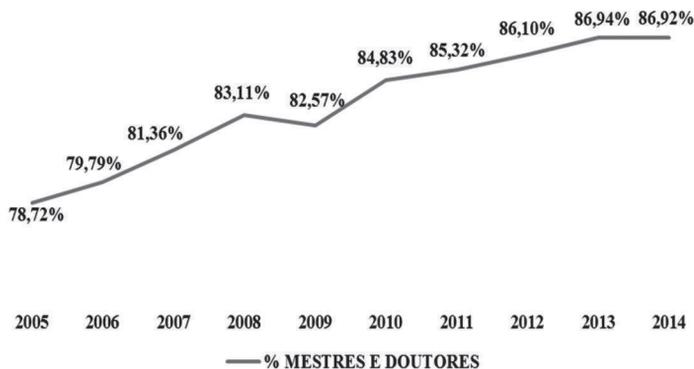


Gráfico 6 – Percentual de mestres e doutores da UEFS no período 2005-2014

Fonte: UEFS (2015).

Em relação ao corpo de servidores técnico-administrativos,⁸ no período da pesquisa, o número de servidores efetivos cresceu 24,5%, saindo de 539 servidores para 806, conforme demonstra o Gráfico 7. Esse mesmo gráfico também demonstra uma queda acentuada no número de servidores técnicos efetivos, nos anos de 2006, 2008, 2009 e 2010, que pode ter sido ocasionado, tanto pelo *deficit* entre as entradas (novos concursos) e saídas (aposentadoria e exonerações) quanto pela baixa atratividade (retenção de servidores) da instituição, em termos salariais.

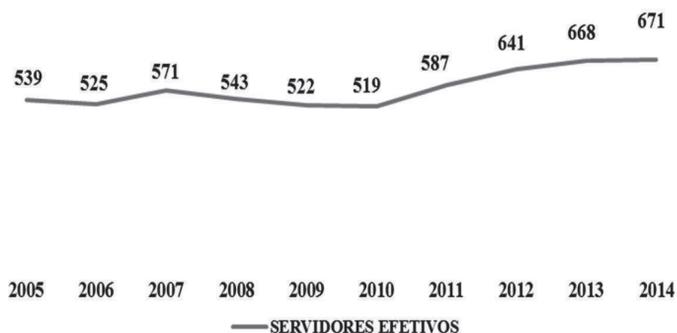


Gráfico 7 – Evolução do número de servidores efetivos técnico-administrativos da UEFS, período 2005-2014

Fonte: UEFS (2015).

⁸ O corpo técnico-administrativo das UEBA é composto, atualmente, por duas carreiras: os técnicos universitários e os analistas universitários. Essas carreiras foram criadas pela Lei Estadual nº 8.889, de 01 de dezembro de 2003, e reestruturadas como integrantes do Grupo Ocupacional Técnico-Específico pela Lei Estadual nº 11.375, de 5 de fevereiro de 2009. Além dessas carreiras, existem servidores lotados nas UEBA que compõem outras carreiras dos níveis de apoio, médio e superior.

É possível destacar também, no período pesquisado, uma expansão na oferta de ensino de graduação para os cursos regulares da UEFS (Gráfico 8). O número de vagas ofertadas era de 1.440 vagas em 23 cursos regulares (765 vagas para o primeiro semestre e 675 para o segundo semestre) no ano 2005 e passou para 1.820 vagas em 28 cursos regulares (950 vagas para o primeiro semestre e 870 para o segundo semestre) em 2014. O que representa um crescimento de 21,74% no número de vagas e de 26,39% no número de cursos regulares ofertados.



Gráfico 8 – Número de vagas ofertadas nos cursos regulares de graduação da UEFS no período 2005-2014

Fonte: UEFS (2015).

Nota: * O ano de 2009 teve o segundo semestre (2009.2) cancelado pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe), para regularização do calendário acadêmico.

Cabe destacar ainda, que desde a publicação da Resolução CONSU nº 034/2006, vigora uma política de ações afirmativas implantada pelo sistema de cotas para grupos historicamente

excluídos, reservando 50% das vagas, dentre as ofertadas em cada curso regular, para candidatos oriundos da escola pública (exigência de ter cursado o ensino médio e pelo menos dois anos das séries finais do ensino fundamental), sendo 80% destas reservadas para candidatos que se declararem negros. Essa mesma Resolução também estabelece que seja acrescido, para cada curso regular, mais 2 vagas exclusivas para candidatos oriundos de grupos indígenas e comunidades quilombolas. Sendo assim, a oferta de vagas aumentaria para 1.926 vagas no ano, ou seja, um incremento de 33,75% em relação ao ano de 2005.

Em relação à oferta do ensino de pós-graduação *stricto sensu* na UEFS, é possível destacar a relevante evolução na oferta de cursos e na criação de programas de pós-graduação institucionais (Gráfico 9), muito influenciada, possivelmente, pelo aumento no número de docentes doutores da instituição no mesmo período. No ano de 2005, a UEFS contava com 141 matriculados, distribuídos em 8 Programas próprios, sendo 5 em nível de mestrado e 3 em nível de mestrado e doutorado, contabilizando 10 cursos. Já, no ano de 2014, a UEFS contava com 1.035 matriculados, distribuídos em 19 Programas próprios, sendo 03 em nível de mestrado e doutorado, contabilizando 22 cursos ofertados. O que representou um crescimento de 120% na oferta de cursos, de 137% no número de Programas e de 634% no número de alunos matriculados na pós-graduação *stricto sensu*.



Gráfico 9 – Evolução do número de programas de pós-graduação institucionais *stricto sensu* ofertados na UEFS no período 2005-2014

Fonte: UEFS (2015).

Analisando-se, também, aspectos relacionados à expansão das atividades de Pesquisa no período pesquisado, é possível destacar o aumento no número de projetos de pesquisa cadastrados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PPPG) da UEFS (Gráfico 10). Em 2005, essa universidade apresentava 358 projetos de pesquisa cadastrados e em andamento na PPPG. Além disso, contava com 94 grupos de pesquisa cadastrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Já em 2014, o número de projetos de pesquisa cadastrados e em andamento era de 602 (um crescimento de 68,16%) e apresentava 145 grupos de pesquisa (crescimento de 54,26%).

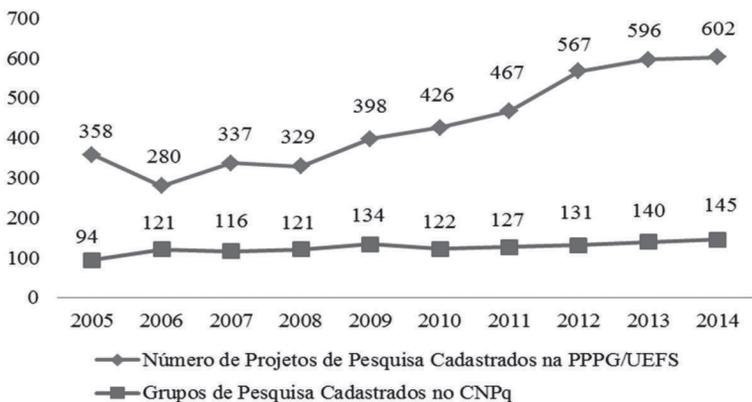


Gráfico 10 – Número de projetos e grupos de pesquisa cadastrados na UEFS e no CNPq, respectivamente, no período 2005-2014

Fonte: UEFS (2015).

De modo similar, considerando-se aspectos das atividades extensionistas da UEFS no período pesquisado, é possível destacar a evolução dos dados da extensão (Gráfico 11). O número de projetos e programas cadastrados na Pró-Reitoria de Extensão (PROEX) cresceu de 45 (em 2005) para 166 projetos e programas extensionistas (em 2014), ou seja, um crescimento de 268,89%.



Gráfico 11 – Número de projetos e programas extensionistas cadastrados na UEFS no período 2005-2014

Fonte: UEFS (2015).

Por outro lado, destacam-se ainda aspectos da política de assistência e permanência estudantil da UEFS no período pesquisado. No ano de 2005, as principais ações de assistência estudantil visavam oferecer igualdade de oportunidades entre os discentes. Essas ações compreendiam os serviços de atendimento e apoio à Residência Universitária, além do atendimento à demanda das entidades estudantis (fornecimento de materiais e apoio a organização de eventos, bem como a concessão de passagens terrestres para participação em eventos científicos e acadêmicos) ofertados pela Unidade de Desenvolvimento e Organização Comunitária (UNDEC) da instituição.

O Programa de Bolsas Institucionais tinha o caráter de permanência estudantil, sendo composto pela Bolsa Auxílio Especial (com 51 vagas para estudantes da Residência Universitária, com o objetivo de assegurar a permanência na graduação, por meio do desenvolvi-

mento de atividades ligadas à vida universitária) e pela Bolsa Estágio Acadêmico (56 vagas para estudantes de toda comunidade universitária, visando o estímulo das atividades acadêmicas e o fortalecimento dos estudos na área de formação do estudante).

A Residência Universitária, implantada desde 1992 garantia a permanência de estudantes de graduação, de menor poder aquisitivo (sem família residente no município de Feira de Santana), com uma infraestrutura de atendimento de 96 estudantes (metade para o sexo masculino e a outra para o feminino), por meio de seleção prévia, com abertura de edital e análise socioeconômica. Ainda em 2005, a UEFS ampliou a disponibilidade em mais seis vagas, com o aluguel de uma casa (como extensão da Residência), em local extra-*campus* (localizada nas adjacências) (Quadro 1).

Tipo de Residência / N. Vagas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Residência universitária	96	96	96	102	102	102	156	156	173	173
Residência indígena	-	-	8	11	18	21	21	21	20	20
Extensão da residência	6	6	6	6	6	-	-	-	6	6

Quadro 1 – Número de vagas ofertadas na residência universitária e indígena da UEFS no período 2005-2014

Fonte: UEFS (2015).

Em comparação com o ano de 2014, o principal ponto de destaque é a consolidação da implantação da Propae – Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis. Essa nova Pró-Reitoria, formada da reestruturação e extinção da antiga Undec, teve como principal função a de formulação e implementação de políticas de

ações afirmativas, de assistência e permanência estudantil, esportivas, culturais e de formação complementar, dirigidas a discentes em situação de vulnerabilidade social e cotistas (negros e não-negros oriundos de escolas públicas, indígenas e quilombolas).

Ainda em 2014, o Programa de Residência Universitária (que teve suas instalações ampliadas no ano de 2010) assegurava a oferta de 173 vagas, sendo 101 vagas femininas e 72 vagas masculinas (com três vagas para estudantes portadores de deficiências). Além da Residência Universitária tradicional, 20 estudantes indígenas foram atendidos por meio da Residência Indígena (implantada em 2010) no *campus*, bem como mais seis vagas para estudantes indígenas na Casa do Índio (residência alugada), localizada nas adjacências do *campus*.

Ademais, a Propaae gerenciava também as duas modalidades de bolsas institucionais, na forma de auxílio financeiro: a Bolsa Auxílio-Especial (oferta ampliada para 98 bolsas) e a Bolsa Acadêmica (oferta ampliada para 112 bolsas). Além disso, gerenciava o Programa Institucional de Bolsa Alimentação (criado em fevereiro de 2007), com o intuito de fortalecer a política de assistência estudantil e possibilitar condições para a permanência de estudantes cotistas e outros em vulnerabilidade social dos cursos de graduação e pós-graduação da UEFS.

Dessa forma, os usuários do Restaurante Universitário (em sistema bandeirão) tiveram direito a subsídios integrais (de forma gratuita) ou parciais (o estudante paga um valor definido e subsidiado) para sua alimentação, sendo 380 subsídios diários integrais para café da manhã, almoço e jantar e 250 subsídios diários parciais para café da manhã, 1.200 para o almoço e 390 para o jantar (Quadro 2).

Tipo de Subsídio	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Subsídios diários integrais	-	-	330	786	786	786	786	900	1.140	1.140
Subsídios diários parciais	-	-	1.100	1.100	1.300	1.650	1.650	1.800	1.840	1.840

Quadro 2 – Quantitativo de subsídios diários do Programa Bolsa Alimentação da UEFS no período 2005-2014

Fonte: UEFS (2015).

Desafios no financiamento público da Universidade Estadual de Feira de Santana

A partir de estudos exploratórios dos orçamentos da UEFS (com recursos do Tesouro do Estado), dos exercícios do período de 2005 a 2014, utilizando-se das informações extraídas das bases de dados dos sistemas oficiais de informações gerenciais do estado da Bahia (SICOF⁹ Gerencial e FIPLAN¹⁰ Gerencial), bem como das informações das atividades administrativas e acadêmicas dos Relatórios Anuais de Atividades da Instituição desse mesmo período, foi

9 O SicoF Gerencial é um módulo com informações gerenciais extraídas do SICOF (Sistema de Informações Contábeis e Financeiras), que era um sistema implantado em 1997 pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, reunindo dados contábeis e financeiros da administração pública baiana, em um único banco de dados. No ano de 2013, o sistema SICOF foi substituído pelo Fiplan (Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia), o sistema oficial atualmente.

10 O FIPLAN Gerencial é um sistema via *web*, que disponibiliza relatórios com informações gerenciais relacionados à execução orçamentário-financeira dos órgãos e entidades do estado da Bahia, tendo como origem os dados extraídos pelo Sistema Fiplan.

possível verificar algumas limitações orçamentário-financeiras e dificuldades enfrentadas pela gestão da Instituição.

Uma dessas dificuldades seria o nível de concentração orçamentária das despesas de pessoal e encargos, em detrimento de outras despesas de custeio e de investimentos (Gráfico 12). Essa concentração representava, em 2013, um percentual que variava em torno de 76%, impondo dificuldades e limitações à sustentabilidade financeira da Instituição. Vale salientar que não estão contabilizados os gastos com as empresas terceirizadas (de locação de mão de obra), bem como outras despesas, como os auxílios transporte e alimentação (que compõem a folha de pagamento, mas são considerados como despesas da manutenção). Portanto, somando-se as despesas de pessoal e encargos com esses outros gastos, tem-se os gastos totais de pessoal. Assim, esse percentual de concentração eleva-se para 85%, restando somente 15% do orçamento para o custeio e os investimentos da universidade.

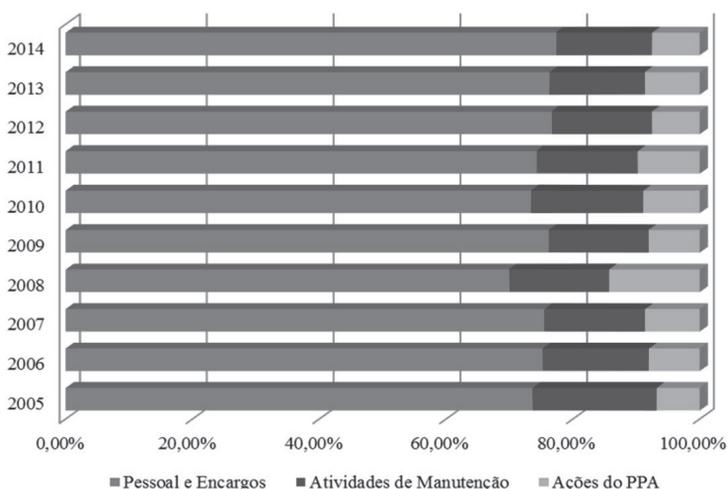


Gráfico 12 – Distribuição do orçamento executado da UEFS, período 2005-2014, por tipo de despesa

Fonte: BAHIA (2015a,b).

Cabe destacar que a dotação de pessoal e encargos dos órgãos da administração direta e indireta do estado da Bahia, inclusive das UEBA, é definida e gerida pela Secretaria da Administração (SAEB), cabendo somente aos órgãos administrativos a operacionalização da folha de pagamento de seus servidores. Sendo assim, compete a SAEB “estabelecer diretrizes e normas destinadas à administração de recursos humanos”, principalmente por meio do seu órgão colegiado, o Conselho de Política de Recursos Humanos (COPE). Este “órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior”, tem como principal atribuição “estabelecer diretrizes e normas que orientem e disciplinem a política de administração e desenvolvimento de recursos humanos da Administração Pública Estadual”, além de “estabelecer critérios para definição da política de remuneração dos servidores e empregados públicos estaduais” (BAHIA, 2015c).

Analogamente, fazendo-se uma inferência com as determinações da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), acerca dos gastos de pessoal da UEFS, é possível destacar aspectos relevantes (MOTA JÚNIOR, 2015).

Nesse sentido, a LRF determina que a despesa total com pessoal para cada ente da federação (em cada ano de apuração) obedeça a limites percentuais de gastos da Receita Corrente Líquida (RCL), distribuídos assim: para a União, 50%; e para os Estados, Distrito Federal e Municípios, 60% (artigo 19) (BRASIL, 2000).

Já em relação à repartição dos limites globais do artigo 19 da LRF, a lei define que para o poder executivo do âmbito estadual o limite seja de 49%. No caso do estado da Bahia, esse “limite máximo” seria de 48,60%, em função da determinação de redução em 0,4% pela existência do Tribunal de Contas dos Municípios (BRASIL, 2000, artigo 20).

Em relação à verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20, ao final de cada quadrimestre, a LRF determina algumas vedações ao poder executivo, caso a despesa total com pessoal ultrapasse o percentual de 95%. Nesse sentido, para o poder executivo da Bahia, esse “limite prudencial” seria de 46,17% e de 57,01%, considerando a consolidação de todos os poderes (artigo 22) (BRASIL, 2000).

De outro modo, em relação à fiscalização do cumprimento das determinações presentes na LRF, os Tribunais de Contas devem alertar os poderes, caso seja constatado que o montante da despesa total com pessoal (TDP) ultrapassou o “limite de alerta”, ou seja, 90% do limite máximo. No caso do poder executivo no Estado da Bahia, esse “limite de alerta” seria de 43,74% e, no consolidado, de 54,00% (artigo 59) (BRASIL, 2000).

No ano de 2013, de acordo com dados do Demonstrativo de Despesas com Pessoal do Poder Executivo e da Defensoria Pública, presente no Relatório de Gestão Fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ-BA), relativo ao 3º quadrimestre daquele ano, o TDP encontrava-se em 45,34%, para o poder executivo, e 55% no consolidado. Portanto, abaixo do limite máximo (48,60%) e do limite prudencial (46,17%), no caso do executivo estadual. Contudo, acima do limite de alerta (43,74%) para o poder executivo e no consolidado (54%) entre os poderes (BAHIA, 2013c).

Em consequência disso, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) alertou sobre atingimento do limite de alerta em seu Relatório de Acompanhamento da LRF, também referente ao 3º quadrimestre de 2013, destacando que os poderes executivo e judiciário “[...] ultrapassaram o limite para alerta dos gastos com pessoal definidos pela LRF, bem como o ‘Consolidado’ de todos os poderes” (BAHIA, 2013e).

Portanto, ainda segundo o Relatório de Acompanhamento da LRF do TCE-BA, em 2013, coube àquele órgão “[...] emitir alerta aos chefes dos Poderes Executivo e Judiciário, em cumprimento ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF”, no artigo 59 (BAHIA, 2013e).

Ademais, analisando-se a relação entre as despesas de pessoal e encargos, empenhadas nos exercícios de 2005 e 2014, sem considerar os gastos da prestação de serviços com locação de mão de obra, além de outras despesas da Manutenção, e o orçamento total da UEFS, com recursos do Tesouro do Estado, se encontra os percentuais de 73,68% e 77,76%, respectivamente (MOTA JÚNIOR, 2015).

Além disso, levando-se em consideração os gastos totais de pessoal (Gráfico 13), nos anos exercícios de 2005 e 2014, encontram-se os percentuais de 82,94% e 85,98%, respectivamente. Esses percentuais ultrapassam o limite de 60% do consolidado da esfera estadual, bem como o limite prudencial de 46,17% do poder executivo (MOTA JÚNIOR, 2015).

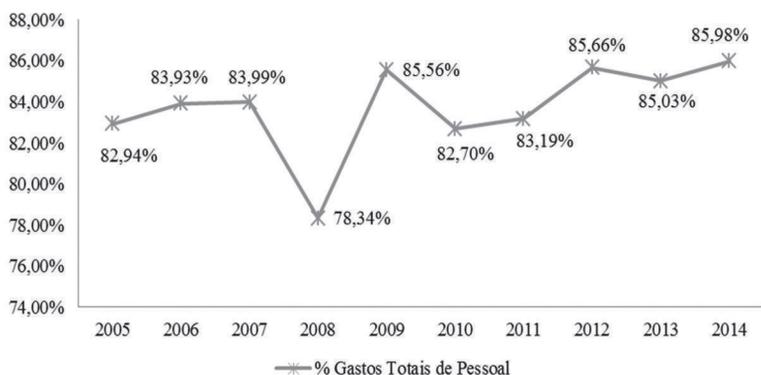


Gráfico 13 – Evolução do percentual dos gastos totais de pessoal da UEFS

Fonte: (BAHIA, 2015a,b).

Logo, esse aparente descontrole orçamentário da UEFS, principalmente em relação aos gastos totais de pessoal, enfatiza o nível de representatividade destes gastos no montante global do orçamento, reduzindo, assim, proporcionalmente, o volume de recursos para o custeio e investimentos. Desse modo, com a expansão na oferta de ensino e nas ações de pesquisa e extensão da UEFS, ocorrido naquele período, tem-se, portanto, um cenário de precarização das atividades universitárias (MOTA JÚNIOR, 2015).

De acordo com Mota Júnior (2015), houve reduções orçamentárias, em valores nominais, na cota inicial para custeio e investimentos (Gráfico 14), nos anos de: 2008 em relação a 2007, de 11%; 2012 em relação a 2011, de 15%; e 2014 em relação a 2013, de 7%. Por outro lado, houve um crescimento do percentual de despesas de pessoal e encargos em relação ao orçamento inicial, no período, variando de 74,49% (2005) para 76,95% (2014). Sobre o percentual de gastos totais de pessoal em relação à execução do orçamento, este se elevou de 82,84% em 2005 para 85,98% em 2014.

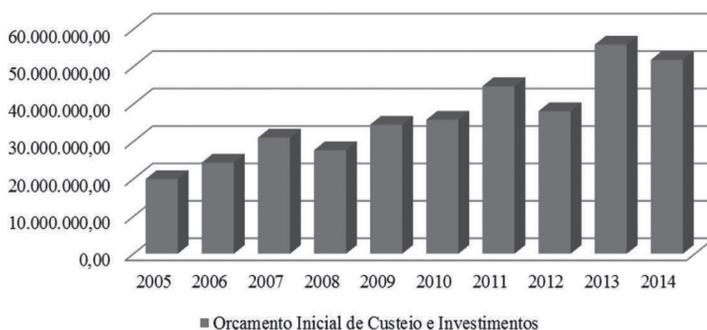


Gráfico 14 – Evolução dos orçamentos iniciais de custeio e investimentos da UEFS (em reais)

Fonte: MOTA JÚNIOR (2015).

Essas reduções orçamentárias para custeio e investimentos afetam diretamente a gestão universitária, pois a instituição não tem como honrar todos os compromissos contratuais assumidos (one-rados anualmente por reajustes financeiros), principalmente os de locação de mão de obra, que são aditivados com reequilíbrios econômico-financeiros ao longo do contrato.

Nesse sentido, Mota Júnior (2015) ressalta, ainda, atrasos de repasses financeiros e de pagamento de despesas liquidadas, como também contingenciamento de cotas de concessão para empenho, dentre as dificuldades enfrentadas pelas UEFS.

Em sentido mais grave, efetivam-se historicamente, desde a década de 2000, mecanismos de interferências na autonomia administrativa e na gestão financeira da universidade, em consequência de determinações legais de Decretos Estaduais e de instrumentos normativos e operacionais de órgãos da Administração Direta. Cabe ressaltar que, tanto a CF88 (artigo 207) quanto a CE89 (artigo 262), deveriam garantir às UEBA, a “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (BRASIL, 1988; BAHIA, 1989).

O Quadro 3 apresenta os Decretos Estaduais de limitação de despesas, publicados pelo governo do estado da Bahia, no período de 2005 a 2014. Como o caso do Decreto Estadual nº 15.624/2014, que suspendia a execução de despesas públicas relativas a diversas atividades importantes para o cotidiano da UEFS, a saber: celebração de novos contratos de prestação de serviço e aquisição de bens; realização de recepção, homenagens, solenidades e demais eventos; além da contratação de cursos, seminários, congressos, simpósios e outras formas de capacitação e treinamento de servidores.

Decretos estaduais de limitação de despesas – Período 2005 a 2014	
Governo Paulo Souto (2003-2006)	Governo Jaques Wagner (2007-2014)
Decreto Estadual Nº 10.052, de 17/07/2006 – estabelece o limite das despesas de custeio administrativo e de projetos e atividades finalísticas (BAHIA, 2006a).	Decreto Estadual Nº 12.583, de 09/02/2011 – estabelece procedimentos específicos sobre a execução orçamentária e financeira (BAHIA, 2011).
Decreto Estadual Nº 10.078, de 28/08/2006 – ajusta os limites das despesas de custeio administrativo e de projetos e atividades finalísticas (BAHIA, 2006b).	Decreto Estadual Nº 14.682, de 31/07/2013 – estabelece o limite de despesas de manutenção, de projetos e atividades finalísticas (BAHIA, 2013a).
Decreto Estadual Nº 10.133, de 26/10/2006 – ajusta os limites das despesas de custeio administrativo e de projetos e atividades finalísticas (BAHIA, 2006c).	Decreto Estadual Nº 14.710, de 14/08/2013 – estabelece medidas para a gestão das despesas e controle do gasto de pessoal e de custeio (BAHIA, 2013b).
Decreto Estadual Nº 10.207, de 29/12/2006 – ajusta os limites das despesas de custeio administrativo e de projetos e atividades finalísticas (BAHIA, 2006d).	Decreto Estadual Nº 15.624, de 29/10/2014 – estabelece diretrizes para a transição de governo e suspende diversas despesas públicas de custeio (BAHIA, 2014).

Quadro 3 – Decretos estaduais de limitação de despesas no período 2005-2014

Fonte: Elaborado pelos autores (2015).

A demanda não atendida por ensino público superior, por formação de profissionais de nível superior, por desenvolvimento científico e tecnológico, por inserção e desenvolvimento socioeconômico dos territórios, e, da reorganização institucional do sistema estadual de educação superior culminam no desafio por captação de recursos estáveis para o custeio das UEBA. Essas são questões desafiadoras

enfrentadas pelas instituições, e, conseqüentemente, para o aperfeiçoamento de sua missão institucional e seu papel no enfrentamento na agenda de desenvolvimento socioeconômico do estado da Bahia.

A relevante inversão de recursos por meio da Fapesb, a necessidade de ajustes neste sentido, e do crescimento significativo de recursos transferidos através de convênios federais às UEBA, ainda não garantem o papel supletivo da União no contexto mais amplo do financiamento do ensino público superior.

A natureza pontual e cíclica desses recursos (Gráfico 3), não garantem estabilidade financeira para o financiamento contínuo das atividades de ensino, pesquisa e extensão no patamar atual, tampouco pode dar lastro a um plano de expansão no nível dessas atividades, cujas demandas o censo do ensino superior (CES) parece sinalizar.

De outro modo, a crescente oferta de ensino superior público federal (REUNI) de forma desarticulada com o sistema estadual de educação superior (UEBA) parece sinalizar uma ineficiente utilização dos recursos públicos e não efetividade das políticas de oferta de educação superior (SANDER, 1995), claro flagrante de inadequação gerencial de um lado e de desmobilização política de outro.

Possíveis caminhos para a sustentabilidade

Mota Júnior (2015) abordou algumas considerações sobre possíveis caminhos e ações propositivas, visando garantir o financiamento, fortalecimento e sustentabilidade financeira das UEBA, que serão explorados a seguir.

Um dos possíveis caminhos, apontados por Mota Júnior (2015), seria estabelecer, anualmente, na LDO do estado da Bahia, um percentual de recursos orçamentários para essas universidades, com vinculação a um parâmetro, como a própria RIL ou,

até mesmo, o ICMS, em condição semelhante às Universidades Estaduais Paulistas.

Cabe destacar que esse tipo de vinculação de recursos, a partir do seu estabelecimento na LDO do estado, foi considerado frágil do ponto de vista jurídico por Cruz, Luque e Protti (2012), caso seja comparada, por exemplo, com a vinculação constitucional da educação, principalmente em função da necessidade anual desse estabelecimento.

Em oposição às vinculações orçamentárias, argumenta-se que estas cristalizam prioridades ao passar do tempo, por destinar recursos automaticamente, mesmo que não existam projetos estruturados para a área em questão, reduzindo a efetividade dos gastos públicos. Além disso, “argumenta-se que o excesso de vinculações transforma a elaboração dos orçamentos num mero exercício de destinação de recursos previamente definidos sem os critérios tradicionais de alocação de recursos para projetos prioritários” (CRUZ; LUQUE; PROTTI, 2012, p. 12).

Já, os defensores das vinculações orçamentárias alegam que na ausência destas, “setores estratégicos para o desenvolvimento do país são prejudicados pois a elaboração dos orçamentos é muito mais sensível às pressões de curto prazo”; ou seja, as principais áreas que demandem recursos para resolver questões a longo prazo, ficariam em segundo plano (CRUZ, LUQUE, PROTTI, 2012, p. 12). Portanto, a vinculação garante, mesmo que minimamente, a destinação de recursos para áreas sociais importantes. No caso, em especial, para a educação superior no estado da Bahia.

Corroborando com esta ideia, é importante frisar que não ter vinculação normativa alguma, faz com que o adequado financiamento das UEBA esteja à mercê da boa vontade do gestor a frente da Secretaria de Educação, principalmente, em função de a educação

superior disputar com a educação básica os mesmos recursos destinados pelo Estado, para o atendimento da vinculação, determinada pela da CF 88 (BRASIL, 1988).

Outro aspecto levantado, por Mota Júnior (2015), seria a vinculação de recursos constar na Constituição Estadual da Bahia. Esse tipo de estabelecimento constitucional só seria possível por meio de uma emenda constitucional. Nesse caso, garantiria um forte caráter normativo na ótica jurídica.

Por outro lado, Mota Júnior (2015), frisa que essa ação propositiva exigiria um esforço político imenso, por parte dos gestores das UEBA, junto aos deputados estaduais baianos, para aprovação desse tipo de emenda constitucional. Esse autor ainda destaca a necessidade de mudança no texto constitucional (artigo 262 e incisos correspondentes), em função da limitação normativa ao financiamento federal, citada por Fialho (2011, 2012).

Mota Júnior (2015) também destaca uma ação propositiva, em andamento, realizada por meio de uma frente parlamentar impulsionada pela ABRUEM, realizando constantes gestões políticas junto aos poderes Executivo e Legislativo da União, acerca da discussão do financiamento de IES estaduais e municipais, com o intuito de alocar recursos financeiros, para além daqueles destinados a projetos específicos (convênios), a essas instituições.

Nesse sentido, a ABRUEM tem defendido que o governo federal deva investir 10% (dez por cento) por aluno/ano nas IES estaduais e municipais, do valor que é destinado às IES federais, representando, assim, uma estimativa anual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para cada aluno matriculado (ABRUEM, 2013).

Portanto, caberia à União assumir a responsabilidade supletiva e redistributiva prevista na CF 88 (artigo 211), para o equacionamento do financiamento das IES estaduais e municipais, conseqüentemente

das UEBA. Segundo Fialho (2011, p. 18) para o enfrentamento dos problemas vivenciados pelas IES estaduais (e municipais) no Brasil, faz-se necessário “[...] colocar na mesa o sistema nacional de educação e o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios”.

Do mesmo modo, é urgente a regulamentação, por meio de lei complementar, da cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além da “necessidade de criação, em prazo certo, de instância articuladora da colaboração recíproca entre os entes federativos e da responsabilidade da União em garantir recursos suplementares aos demais entes”, prevista como estratégia para atingir as metas contidas no PNE (2014-2024), o que efetivaria, assim, a função supletiva e redistributiva da União (CONCEIÇÃO, 2016, p. 51).

Uma ação propositiva complementar seria abrir a discussão política sobre a implantação de um fundo constitucional, visando o financiamento público do ensino superior, especialmente voltado para as IES estaduais e municipais, fundamentado na oferta de ensino e na qualidade dos cursos (MOTA JÚNIOR, 2015).

De acordo com Mota Júnior (2015), esse fundo constitucional, denominado Fundes¹¹ (Fundo Nacional de Universalização do Ensino Público Superior), efetivaria a responsabilidade supletiva da União, como um novo arranjo no pacto federativo, concedendo um aporte de recursos financeiros, vinculados à educação, aos entes federativos envolvidos. Desse modo, reconhecer-se-ia, assim, o esforço histórico desses entes, com a oferta do ensino superior, por vezes negligenciado pela União (MOTA JÚNIOR, 2015).

11 É importante frisar que a criação do Fundes já tinha sido sinalizado por Saviani (2010, p. 386), como “Fundo de Manutenção da Educação Superior (Fundes)”, quando esse autor aborda o financiamento compartilhado pelos três entes federativos para o sistema nacional de educação no Brasil, em função, principalmente, do regime de fundos do desenvolvimento educacional.

Considerações finais

Este estudo exploratório-descritivo caracterizou a política de financiamento para as UEBA, em particular da UEFS, tomando por base o período de 2005 a 2014, apresentando um cenário desafiador de dificuldades e limitações orçamentário-financeiras; contudo, levantando considerações acerca de possíveis caminhos e ações propositivas para o financiamento, fortalecimento e sustentabilidade financeira dessas universidades.

Cabe lembrar que a educação superior no Brasil, apresenta um contexto histórico de atraso na inserção e de resistência à criação de universidades, que somente foi vencido a partir de 1920, apesar da atividade do ensino superior ter iniciado na época do Brasil Colônia.

Na Bahia, a importância do sistema estadual de educação superior, representado pela inserção de quatro universidades estaduais baianas (UEBA), está estritamente ligada ao seu papel estratégico para a interiorização da educação superior pública no estado, a partir da década de 1970, diante da ausência dessa oferta no interior baiano, por parte das instituições federais, restrita à Universidade Federal da Bahia (UFBA) e à capital, até o início do século XXI.

Em relação à política de financiamento dessas instituições, identificou-se o modelo predominante de financiamento incremental, combinado com negociações entre dirigentes das universidades e do governo do estado. Nesse modelo, o percentual de RIL (em torno de 4,9%) é subdividido em cotas para cada uma das quatro universidades estaduais baianas (UEBA).

Por outro lado, nos últimos anos, esse percentual tem sido insuficiente para atender as demandas administrativas e acadêmicas dessas quatro universidades, fazendo com que as UEBA enfrentem dificuldades e limitações financeiras no cumprimento de suas missões institucionais.

Desse modo, os resultados deste estudo descrevem a natureza e a extensão dessas dificuldades e limitações financeiras enfrentadas pela UEFS, no período de 2005 a 2014, e, nesse sentido, destacando: grande concentração orçamentária das despesas de pessoal e encargos; reduções orçamentárias na cota inicial para custeio e investimentos em relação ao exercício anterior; bem como interferências na autonomia administrativa e de gestão financeira da instituição.

O estudo aponta uma adequada concepção de política estratégica de desenvolvimento estadual, considerando a educação como uma das diretrizes e o protagonismo que a atuação institucional das universidades baianas pode assumir nesse contexto, como possível caminho a garantia do financiamento, fortalecimento e a sustentabilidade financeira dessas instituições, bem como da defesa desse patrimônio público.

As reflexões apontadas nesse estudo vão, desde o estabelecimento anual de percentual para vinculação de recursos na LDO do estado da Bahia a ser aplicado para essas universidades, à institucionalização de uma política estadual de educação superior e a discussão de uma proposta de emenda à constituição estadual com a devida vinculação, garantindo o caráter normativo dessa ação.

Além disso, o estudo destaca as gestões políticas da ABRUEM, por meio de frente parlamentar, junto aos poderes executivo e legislativo, na tentativa de fazer com que a União financie, de forma direta, as IES estaduais e municipais do Brasil, assumindo, desta forma, a responsabilidade supletiva e redistributiva prevista na CF88 (artigo 211).

Nesse sentido, encaminha também, reflexão acerca da criação de um fundo constitucional para a universalização do ensino público superior (FUNDES), garantindo o financiamento da União para as

universidades estaduais e municipais, pautado na oferta de ensino e no nível de qualidade dos cursos.

Assim, este estudo apresenta considerações sobre os desafios do financiamento público para as UEBA, contribuindo para a compreensão do papel dessas instituições no contexto regional e nacional; além de propor importantes reflexões acerca da sustentabilidade financeira dessas universidades.

Referências

ABRUEM. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS E MUNICIPAIS. **Proposta de participação do governo federal no financiamento das universidades estaduais e municipais**. Brasília, DF, 2013. 19 p.

BAHIA. Constituição do Estado da Bahia, de 05 de outubro de 1989. Salvador, 1989. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=73273>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BAHIA. Decreto estadual nº 10.052, de 17 de julho de 2006. Estabelece o limite das despesas de custeio administrativo e de projetos e atividades finalísticas no âmbito dos Órgãos, Autarquias, Fundações e Empresas Estatais dependentes do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Salvador, 2006a. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/76295/decreto-10052-06>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BAHIA. Decreto estadual nº 10.078, de 28 de agosto de 2006. Ajusta os limites das despesas de custeio administrativo e de projetos e atividades finalísticas de que trata o Anexo Único do Decreto Nº 10.052, de 17 de julho de 2006, e dá outras providências. Salvador, 2006b. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/76321/decreto-10078-06>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BAHIA. Decreto estadual nº 10.133, de 26 de outubro de 2006. Ajusta os limites das despesas de custeio administrativo e de

projetos e atividades finalísticas de que trata o Anexo Único do Decreto nº 10.078, de 28 de agosto de 2006, e dá outras providências. Salvador, 2006c. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/76376/decreto-10133-06>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BAHIA. Decreto estadual nº 10.207, de 29 de dezembro de 2006. Ajusta os limites das despesas de custeio administrativo e projetos e atividades finalísticas de que trata o Anexo Único do Decreto nº 10.133, de 26 de outubro de 2006, e dá outras providências. Salvador, 2006d. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/76450/decreto-10207-06>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BAHIA. Decreto estadual nº 12.583, de 09 de fevereiro de 2011. Estabelece procedimentos específicos sobre a execução orçamentária e financeira no âmbito da Administração Direta, suas autarquias, fundos, fundações e empresas estatais dependentes para o exercício de 2011. Salvador, 2011. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1026720/decreto-12583-11>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BAHIA. Decreto estadual nº 14.682, de 31 de julho de 2013. Estabelece o limite das despesas de manutenção, e de projetos e atividades finalísticas no âmbito dos Órgãos, seus Fundos, Autarquias, Fundações e Empresas Estatais dependentes do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Salvador, 2013a. Disponível em: <<http://www.bahianoticias.com.br/ckfinder/userfiles/files/DecretoGOVBA.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BAHIA. Decreto estadual nº 14.710, de 14 de agosto de 2013. Estabelece medidas para a gestão das despesas e controle do gasto de pessoal e de custeio, no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, na forma que indica, e dá outras providências. Salvador, 2013b. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=80231&voltar=voltar>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BAHIA. Decreto estadual nº 15.624, de 29 de outubro de 2014. Estabelece diretrizes para a transição do governo. Bahia, 2014. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/pdf_saf/Decreto_15624_2014.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BAHIA. Lei estadual nº 7.176, de 10 de setembro de 1997. Reestrutura as Universidades Estaduais da Bahia e dá outras providências. Salvador, 1997. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85403/lei-7176-97>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BAHIA. Lei estadual nº 7.888, de 27 de agosto de 2001. Autoriza ao Poder Executivo a instituir a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – Fapesb, altera a estrutura da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. Salvador, 2001. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85828/lei-7888-01>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BAHIA. Lei estadual nº 8.897, de 17 de dezembro de 2003. Cria a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI, introduz modificações na estrutura da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Salvador, 2003. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85393/lei-8897-03>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Relatório de gestão fiscal:** exercício de 2013. Salvador, 2013c. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/pdf/lrf/quadrimestrais/pessoal/despesa_pessoal_dez_13.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Sistema FIPLAN – Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças:** banco de dados do FIPLAN gerencial. Salvador, 2015a.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Sistema SICOF – Sistema de Informações Contábeis e Financeiras:** banco de dados do SICOF gerencial. Salvador, 2015b.

BAHIA. Decreto estadual nº 16.106, de 29 de maio de 2015. Aprova o Regimento da Secretaria da Administração – SAEB. Salvador, 2015c. Disponível em: <http://www.saeb.ba.gov.br/vs-arquivos/HtmlEditor/file/Regimento%20da%20Saeb%20-%2030_maio_2015.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BAHIA. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. **Relatório Anual de Governo-RAG**: exercício de 2013: v. 1. Salvador, 2013d. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/relatorios/Ano2013/Vol_I_WEB.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Acompanhamento da LRF**: 3º trimestre: exercício de 2013. Salvador, 2013e. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/images/relatorio_6583_2014.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BARBOSA, Cesar. **Financiamento público das universidades estaduais baianas**: restrições orçamentárias, expansão universitária e desenvolvimento local. 2013. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) – Departamento de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <<http://www.cdi.uneb.br/pdfs/teses/2013/1109141328.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BARBOSA, Francisco Vidal; COSTA, Alexandre Marino; COSTA, Danilo de Melo. Financiamento público e expansão da educação superior federal no Brasil: o REUNI e as perspectivas para o REUNI 2. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 106-127, jan. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/download/1983-4535.2013v6n1p106/23989>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **A construção da universidade baiana**. Salvador: Edufba, 2009. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/4r/pdf/boaventura-9788523208936.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BONETI, Lindomar W. As políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, n. 5, p. 17-28, dez. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/587/n5Boneti.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Despesas. **Consultas por função orçamentária**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Despesas. **Transferências de recursos**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BRASIL. Decreto federal nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007a. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Decreto federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul. 2007b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário**

Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 maio 2000. Seção1, p. 1.

BRASIL. Lei federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Edição extra, seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**: Reuni 2008: relatório de primeiro ano. Brasília, DF, 2009. 17 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2069&Itemid>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi. **Execução orçamentária dos estados**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria-dos-estados>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, set./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique da. Perspectivas e desafios do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) no contexto do financiamento da educação básica. **Educação em Revista**, Marília, v. 17, n. 1, p. 35-54, jan./jun. 2016.

CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique da; CARVALHO FILHO, João Alves. O financiamento da educação básica nos estados de Sergipe e Bahia: subsídios para a discussão sobre o federalismo brasileiro e o desempenho educacional. In: PARENTE, Juliano Mota; PARENTE, Cláudia da Mota Darós (Org.). **Política, gestão e financiamento da Educação**. São Cristóvão, SE: UFS, 2012. v. 1, p. 201-218.

CRUZ, Hélio Nogueira da; LUQUE, Carlos Antonio; PROTTI, Alberto Teixeira. Desafios do financiamento das universidades estaduais paulistas. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 1-20, ed. especial, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/viewFile/1983-4535.2012v5n4p1/23677>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Greive Cynthia (Org.). **500 anos de educação no Brasil**. 4. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

DESENBAHIA. AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA. **Histórico**. Salvador, 2011. Disponível em: <<http://www2.desenbahia.ba.gov.br/Institucional/historico>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

DÓREA, Amini. **Universidades estaduais da Bahia paralisam atividades e realizam ato público**. Portal do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES-SN. Brasília, 21 nov. 2012. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=5693>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

FAPESB. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório anual de atividades**. Salvador, 2015. Disponível em: <<http://www.fapesb.ba.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

FIALHO, Nadia Hage. **Educação superior no Brasil: universidades estaduais a deriva?** Salvador: GESTEC, UNEB, 30 out. 2011. Disponível em: <<http://www.uneb.br/gestec/files/2011/10/Artigo-Educação-Superior-no-Brasil-universidades-estaduais-à-deriva-30out201115.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

FIALHO, Nadja Hage. Universidades estaduais no Brasil: pauta para a construção de um sistema nacional articulado de educação. **Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador,

v. 21, n. 38, jul./dez. 2012. Disponível em <<http://educa.fcc.org.br/pdf/faeeba/v21n38/v21n38a08.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

FOLETTTO, Paulo Renato; TAVARES, Sergio Marcus Nogueira. Especificidades da governança universitária: alguns aspectos. In: COLOMBO, Sônia Simões (Org.). **Gestão universitária: os caminhos para a excelência**. Porto Alegre: Penso, 2013.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses estatísticas da educação superior 2014**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/sinopses_estatisticas/sinopses_educacao_superior/sinopse_educacao_superior_2014.zip>. Acesso em: 17 ago. 2016.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Investimentos públicos em educação**. Brasília, DF, 2013. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

LOUREIRO, Maria Amélia Salgado. **História das universidades**. São Paulo: Estrela Alfa, 1986.

MIRANDA, Marta Rosa Farias de Almeida. **Investimentos públicos diretos em educação superior na Bahia: um estudo de caso sobre o Sistema Estadual de Educação Superior da Bahia**. 2013. 229 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) – Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013.

MOTA JÚNIOR, Antônio de Macêdo. Desafios do financiamento público das universidades estaduais baianas. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 15., 2015, Mar del Plata. **Anais...** Mar del Plata: UFSC, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135898/101_00049.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2015.

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. In: SOARES, Maria S. A. (Org.). **A educação superior no Brasil**. Brasília, DF: Capes, 2002.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

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

SANTOS, Ana Maria Fontes dos. **Uma aventura universitária no sertão baiano**: da Faculdade de Educação à Universidade Estadual de Feira de Santana. 2011. 347 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/13027>>. Acesso em: 29 ago. 2016

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

SCHWARTZMANN, Jacques. O financiamento do ensino superior no Brasil na década de 90. In: SOARES, Maria S. A. (Org.). **A educação superior no Brasil**. Brasília, DF: Capes, 2002.

SEBRAE-MG. SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE MINAS GERAIS. **Políticas públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte, 2008. 48 p. (Série Políticas Públicas, v. 7). Disponível em: <<http://docplayer.com.br/327810-Politicass-publicas-conceitos-e-praticas.html>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

SIMÕES, Maria Leite. O surgimento das universidades no mundo e sua importância para o contexto da formação docente. **Revista Temas em Educação**, João Pessoa, v. 22, n. 2, p. 136-152, jul./dez.

2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/rteo/article/download/17783/10148>>. Acesso em: 6 dez. 2015.

TEIXEIRA, Anísio. Uma perspectiva da educação superior no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 50, n. 111, p. 21-82, jul./set. 1968. Disponível em: <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/perspectiva.html>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

UEFS. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. **Apresentação do orçamento 2013**. Feira de Santana, BA, 2013a. 14p. Disponível em: <<http://www.uefs.br/portal/assessorias/asplan/orcamento/orcamentos-antecedentes/orcamento-2013/ Apresentacao%20Orçamento%202013.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

UEFS. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: 2011-2015**. Feira de Santana, 2013b. 139 p. Disponível em: <<http://www1.uefs.br/portal/assessorias/asplan/menus/pdi-uefs/pdi-2011-2015>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

UEFS. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. **Relatórios anuais de atividades**. Feira de Santana, BA, 2015. Disponível em: <<http://www.uefs.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=101>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 110, p. 33-66, maio/ago. 2000. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n110/n110a02.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

VELLOSO, Jacques; MARQUES, Paulo Marcel F. Recursos próprios da UnB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 91, p. 655-680, maio/ago. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n91/a18v2691.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR *VERSUS* ORÇAMENTOS PÚBLICOS DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS: a práxis da Bahia

Marta Rosa Farias de Almeida Miranda Silva

Nadia Hage Fialho

A análise dos números dos orçamentos e das contas gerais do governo brasileiro tem demonstrado que a previsão e o gasto em educação, isto é, na “função educação” têm crescido; também se observa que tais recursos ainda são insuficientes frente a problemas estruturais dos sistemas educacionais. Diante desse cenário, este capítulo destaca que o quantitativo e o qualitativo dos investimentos em educação precisam ser reavaliados e redirecionados identificando-se critérios que orientem a sua otimização, com relação à abrangência e resultados, por exemplo. Focaliza, portanto, o interesse, a atenção e o controle, não só sobre o volume de investimentos, mas também sobre o modo como o gasto em educação tem sido ou pode ser percebido, para entender regras e mecanismos que orientam a destinação, distribuição, aplicação, controle e avaliação (inclusive quanto à qualidade do gasto, resultados, beneficiários etc.) de recursos públicos no campo da educação superior e, em especial, para conhecer a práxis da Bahia no financiamento das suas universidades estaduais.

Sob esta perspectiva, o tema insere-se no campo educação superior e, mais especificamente, aos estudos sobre o financiamento

da educação, buscando apresentar dados acerca da alocação dos recursos públicos diretos¹ destinados aos orçamentos das universidades estaduais baianas. Para tanto, foram analisados os orçamentos públicos do Estado da Bahia, no contexto das funções e subfunções de governo, no período de 2010 a 2015, com ênfase da Função 12 – Educação e Subfunção 364 – Ensino Superior, buscando evidenciar a participação do sistema estadual de educação superior da Bahia no orçamento do Estado, detalhando, por grupo de natureza da despesa, os orçamentos das quatro universidades estaduais.

Orçamento público: contexto legal e normativo

A Constituição Federal de 1988 define o processo orçamentário estabelecendo como instrumentos de planejamento governamental, a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Para Kohama (2009), embora existam peculiaridades entre as esferas federal, estadual e municipal, sobretudo no que diz respeito ao grau de detalhamento do instrumento de planejamento, estes precisam atender ao disposto na Constituição Federal de 1988 que balizou a elaboração das constituições estaduais e leis orgânicas municipais. A elaboração dos três instrumentos de planejamento e orçamento do setor público (PPA, LDO e LOA) está prevista na Seção II – dos orçamentos, no artigo 165 da Constituição Federal de 1988:

Artigo 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

1 Para fins deste estudo, foi considerado o conceito de investimento público direto, os recursos públicos do Tesouro do Estado alocados aos orçamentos anuais destinados à educação pública não incluindo os recursos de outras fontes.

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta,

bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. (BRASIL, 1988).

A Lei do Plano Plurianual (PPA) e a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) são instrumentos definidores dos parâmetros e diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA). O plano plurianual estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas aos programas de duração continuada, de acordo com o que prevê o § 1º do artigo 165 da Constituição Federal.

A LDO antecede a LOA e compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispondo, entre outros aspectos, sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo, ainda, a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Para Slomski (2003), o planejamento no âmbito estadual se faz obedecendo a princípios de moralidade e transparência e tem, no orçamento, um dos seus principais elementos. Nele são apresentadas as prioridades que indicam claramente as linhas de ação do governo, ou seja, quais projetos e atividades serão desenvolvidos no âmbito da

educação, saúde, saneamento, transportes, dentre outros, que beneficiarão diretamente a sociedade. Assim como o Plano Plurianual e a Lei das Diretrizes Orçamentárias, o orçamento é, portanto, uma peça obrigatória, prevista em lei, que prevê todas as receitas e fixa todas as despesas do governo e a qualidade da sua construção é que ditará a maior eficiência no gasto público, como exige a Lei de Responsabilidade Fiscal. E é, assim, um instrumento de planejamento e gestão que evidencia as decisões políticas, estabelecendo as ações – projetos e atividades – prioritárias de atuação do poder público visando o atendimento das demandas da sociedade em geral. E, enquanto instrumento de planejamento do setor público, além da ênfase dada pelas Constituições Federal e Estadual, o orçamento também sofreu significativas mudanças, principalmente, com relação ao teor, conteúdo, estrutura, abrangência, classificação, fiscalização e controles político, administrativo e social. Ou seja, pode-se, portanto, concluir que a LOA é o instrumento político, jurídico, técnico, econômico e social que possibilita a efetiva concretização dos programas, compromissos e ações que foram planejados visando a resolução de problemas, atendimento às demandas e bem-estar da sociedade.

Orçamentos das universidades estaduais da Bahia

A análise dos orçamentos públicos exige conhecimento de sua estrutura e organização, que são definidas por um sistema de classificação que visa atender às exigências de informações requeridas pelos diversos segmentos interessados nas questões da gestão das finanças públicas. Vários estudos enfatizam e evidenciam a complexidade da linguagem orçamentária, em especial para o cidadão comum, o que gera uma diversidade de dificuldades a pesquisas desta natureza. Necessário se faz conhecer, entender e interpretar a agregação dos distintos códigos e seus significados, no contexto das Leis Orçamentárias e seus diversos anexos.

Abordar a origem e evolução do comportamento dos recursos alocados aos orçamentos anuais destinados à função educação e respectiva Subfunção 364 – Ensino Superior requer considerações sobre a trajetória da configuração e composição dos orçamentos do estado da Bahia, aqui considerado o período de 2010 a 2015, para evidenciar a participação da educação no orçamento geral do estado da Bahia.

Na estrutura atual do orçamento público, as programações orçamentárias estão organizadas em programas, que consistem no instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

A análise tomou, por referência, a estrutura de classificação definida na Portaria nº 42,² de 14 de abril de 1999, que atualizou a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do artigo 2º e § 2º do artigo 8º, ambos da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964). Levantamos os dados inerentes aos recursos do Tesouro do Estado, entendidos para fins deste estudo, como o volume total de recursos alocados aos orçamentos anuais, excluídos os recursos de outras fontes, destinados à função educação.

Conceitualmente a Função constitui-se no maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Já a subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

2 A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, atualizou a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do artigo 2º e § 2º do artigo 8º, ambos da Lei nº 4.320/64.

Artigo 1º As funções a que se refere o artigo 2º, inciso I, da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no anexo 5 da mesma lei, e alterações posteriores, passam a ser as constantes do Anexo que acompanha esta portaria.

§ 1º Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. (BRASIL, 1999).

Função	Subfunções
12 - Educação	361 - Ensino fundamental
	362 - Ensino médio
	363 - Ensino profissional
	364 - Ensino superior
	365 - Educação infantil
	366 - Educação de jovens e adultos
	367 - Educação especial
	368 - Educação básica*

Quadro 1 – Função Educação – subfunções típicas

Fonte: BRASIL (1999).

Nota: * Subfunção incluída pela Portaria SOF nº 54, de 4 de julho de 2011 (BRASIL, 2011).

O processo analítico na estrutura das Funções focaliza a participação de cada uma das Funções de Governo. A ideia foi conhecer quanto o Governo do estado da Bahia destina à Função Educação, comparativamente, em relação às demais áreas de atuação governamental e, no contexto da Função Educação, qual a participação da Subfunção 364 – Ensino Superior, evidenciando, assim, a configuração e composição dos orçamentos das universidades estaduais baianas. A partir desta comparação é possível visualizar as prioridades estabelecidas pelo governo em cada uma das suas áreas de atuação. Na análise dos dados quantitativos da participação da Função 12 Educação, no orçamento inicial do Estado, considerando os recursos do Tesouro, excluindo-se os recursos originários de outras fontes, no ano de 2010, esta correspondia a 15,65%. Já em 2015, cinco anos depois, responde por 15,22%, evidenciando uma redução de -0,43% no percentual de participação da educação no orçamento global do Estado, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Orçamento do estado da Bahia / Funções de Governo – Recursos do Tesouro – 2010 a 2015

Em R\$

Código/Especificação		2010	%	2015	%
1	Legislativa	487.522.687	1,88	794.305.000	2,51
2	Judiciária	998.819.263	4,07	1.905.670.000	6,01
3	Essencial à Justiça	455.940.401	1,66	692.407.000	2,18
4	Administração	1.126.830.873	5,57	1.460.198.764	4,61
6	Segurança Pública	1.975.210.525	9,28	4.113.866.000	12,97
7	Relações Exteriores	216.000	0	0	0
8	Assistência Social	205.237.000	1,01	339.442.800	1,07
9	Previdência Social	700.000.000	4,94	1.922.653.000	6,06
10	Saúde	1.771.770.577	8,61	3.089.236.973	9,74
11	Trabalho	60.353.000	0,71	94.269.000	0,3
12	Educação	3.432.662.581	15,65	4.824.481.469	15,22
13	Cultura	143.596.000	0,69	194.220.250	0,61
14	Direitos da Cidadania	225.128.000	1,33	482.484.352	1,52
15	Urbanismo	469.437.000	1,47	1.645.160.200	5,19
16	Habitação	159.443.000	1,13	373.673.000	1,18
17	Saneamento	446.049.000	1,66	767.798.610	2,42
18	Gestão Ambiental	123.474.602	1,72	124.220.000	0,39
19	Ciência e Tecnologia	84.230.000	0,32	147.187.000	0,46
20	Agricultura	345.677.000	2,43	499.596.390	1,58
21	Organização Agrária	6.917.000	0,15	6.318.000	0,02
22	Indústria	125.381.000	0,9	92.510.000	0,29
23	Comércio e Serviços	116.296.000	2,47	86.155.000	0,27
24	Comunicações	4.724.000	0,04	106.000.000	0,33
25	Energia	92.375.000	0,54	13.712.000	0,04
26	Transporte	372.312.000	2,04	312.097.000	0,98
27	Desporto e Lazer	28.511.000	0,04	153.741.000	0,48
28	Encargos Especiais	4.820.417.142	29,59	7.444.182.309	23,48
99	Reserva de Contingência	25.000.000	0,11	22.066.883	0,07
TOTAL		18.803.530.651	100	31.707.652.000	100

Fonte: BAHIA (2016).

Observa-se que as Funções Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Ciência e Tecnologia, Comunicações e Desporto e Lazer apresentam, no mesmo período, variação positiva e, conseqüentemente, superior à educação, que sofre uma redução de 0,43. A Tabela 2 apresenta a variação positiva.

Tabela 2 – Orçamento do Estado da Bahia / Funções de Governo – Recursos do Tesouro – variação positiva 2010 a 2015

Código/Especificação		2010 (%)	2015 (%)	Varição
1	Legislativa	1,88	2,51	0,63
2	Judiciária	4,07	6,01	1,94
3	Essencial à Justiça	1,66	2,18	0,52
8	Assistência Social	1,01	1,07	0,06
9	Previdência Social	4,94	6,06	1,12
10	Saúde	8,61	9,74	1,13
14	Direitos da Cidadania	1,33	1,52	0,19
15	Urbanismo	1,47	5,19	3,72
16	Habitação	1,13	1,18	0,05
17	Saneamento	1,66	2,42	0,76
19	Ciência e Tecnologia	0,32	0,46	0,14
24	Comunicações	0,04	0,33	0,29
27	Desporto e Lazer	0,04	0,48	0,44

Fonte: BAHIA (2016).

A Tabela 3 demonstra a participação da Função Educação no Orçamento Geral do Estado no período de 2010 a 2015.

Tabela 3 – Orçamento do estado da Bahia / Função Educação – Recursos do Tesouro – 2010 a 2015

Ano	Recursos do Tesouro		
	Orçamento Total Estado	Função Educação	%
2010	18.803.530.651	3.432.662.581	18,26
2011	21.450.874.351	3.666.081.811	17,09
2012	23.287.844.269	3.998.417.627	17,17
2013	28.712.488.310	4.726.159.891	16,46
2014	29.618.811.499	4.738.331.374	16,00
2015	31.707.652.000	4.824.481.469	15,22

Fonte: BAHIA (2016).

Examinando exclusivamente, a Função Educação comparada ao valor global do orçamento do Estado, no período 2010 a 2015, especificamente na fonte de Recursos do Tesouro, excluindo-se, portanto, os Recursos de Outras Fontes, verifica-se que o ápice da participação acontece no ano de 2010 quando a Função Educação representa 18,26% do orçamento global do estado da Bahia. A menor (15,22%) foi registrada no último ano 2015. Outro dado importante e que chama a atenção, nessa análise, é o comportamento com percentual de participação declinante a partir do ano de 2011; aspecto contraditório às demandas históricas estruturais da área educacional. Não identificamos variáveis que, no período analisado pudessem justificar tal comportamento, a exemplo de reduções em números de cursos ou de ofertas de vagas. Esta questão, entre outras, que surgiram no decorrer do desenvolvimento da pesquisa ensejam necessária investigação e aprofundamento em estudos futuros.

No contexto dos recursos alocados à Educação destaca-se na Tabela 4 a participação da Subfunção 364 – Ensino Superior no período de 2010 a 2015.

Tabela 4 – Orçamento do estado da Bahia / Função Educação – Subfunção Ensino Superior – Recursos do Tesouro – 2010 a 2015

Ano	Recursos do Tesouro		
	Função Educação	Subfunção Ensino Superior	%
2010	3.432.662.581	453.076.000	13,20
2011	3.666.081.811	489.650.716	13,36
2012	3.998.417.627	551.807.000	13,80
2013	4.726.159.891	563.727.900	11,93
2014	4.738.331.374	630.657.000	13,31
2015	4.824.481.469	687.956.000	14,26

Fonte: BAHIA (2016).

Examinando, então, a Subfunção 364 – Ensino Superior comparada ao valor global da Função 12 – Educação, alocada ao orçamento do Estado, considerando a fonte de Recursos do Tesouro, no período de 2010 a 2015, verifica-se certa linearidade e estagnação nos anos de 2010 a 2012. Em 2010, a participação é de 13,20% mantendo-se basicamente no mesmo patamar nos exercícios 2011 (13,36%) e 2012 (13,80%). Já em 2013 tem-se 11,93%, demonstrando, comparado a 2012, uma queda de -1,87% na participação percentual do ensino superior no contexto do valor global da Função Educação.

Importante registrar que, na estrutura do orçamento das universidades estaduais, tem-se alocado outras subfunções, à exemplo da 122 – Administração Geral, 126 – Tecnologia da Informação, 131 – Comunicação Social, 241 – Assistência ao Idoso, 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial, 331 – Proteção e Benefícios ao Trabalha-

dor, 366 – Educação de Jovens e Adultos, 571 – Desenvolvimento Científico e 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, o que explica a diferença entre a Subfunção 364 – Ensino Superior e o valor do orçamento inicial das universidades estaduais baianas.

Universidades estaduais e modalidades de financiamento da gestão pública

O financiamento da educação no Brasil assim como as políticas de vinculação de recursos à educação atende a princípios constitucionais e encontram-se profundamente vinculados. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado, a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, aumentar a sua eficácia e manter sua qualidade e relevância.

Entre os principais problemas enfrentados pelo sistema brasileiro de financiamento educacional está o fato de que, apesar da incorporação, em sucessivas Constituições, de dispositivos que obrigam a alocação de parcelas específicas das receitas públicas para fins educacionais, o financiamento da educação como um todo se ressentia da falta de regras efetivas que orientem a distribuição dos recursos. Mais ainda, tais regras, na forma como estão definidas – incluindo-se as normas constitucionais – são frequentemente burladas ou ignoradas, existindo poucos mecanismos de punição para esses casos (GOMES; VERHINE, 1996).

Velloso (2000) destaca três formas de destinação de verbas públicas ao ensino superior: Incremental, o Contrato de Gestão e Fórmulas. No modelo de financiamento incremental, as verbas são alocadas em cada universidade em função do orçamento do ano anterior, obedecendo a critérios que variam em razão do cenário econômico e político. No financiamento por contrato de gestão, o recurso

é orientado pelos interesses da administração pública e seu repasse se dá por meio de contrato assinado entre o Estado e a Universidade, tendo em vista o cumprimento de metas pactuadas entre as partes. No financiamento por fórmula, são estabelecidos indicadores de gestão e de desempenho acadêmico. Com base nestes indicadores, é estabelecido um *ranking* das universidades, e então, determina-se a razão orçamentária de cada universidade.

Um conjunto de inquietações e provocações enseja aprofundamento: (a) qual o investimento que efetivamente agrega valor à educação, no caso específico deste estudo, a educação superior pública? (b) sob que bases e princípios estes investimentos ocorrem? (c) está a alocação de recursos norteada pelas prioridades da área? (d) qual o setor do governo do Estado que baliza a alocação de recursos para as universidades estaduais? (e) quem estuda as universidades estaduais dentro e fora delas? (f) por que as políticas de investimentos em educação revelam estratégias distintas, e, eventualmente até contrárias? Frente às questões há, portanto, não só um desejo, mas, sobretudo uma necessidade de ir além, de entender os mecanismos que se situam por detrás das aparências. Por fim, no contexto deste estudo, conhecer a práxis da Bahia no financiamento das suas universidades estaduais.

Assim, o financiamento por fórmulas se dá pelo estabelecimento de variáveis/indicadores institucionais que participam de uma expressão lógica que indica no final qual percentual ou valor deve se direcionar para cada instituição que participa da distribuição. Velloso (2000) exemplifica: podem envolver a combinação de um largo espectro de variáveis, relativas à manutenção da instituição, como o número de docentes e de alunos em cada instituição, até indicadores tidos como de desempenho, como a relação entre matrícula nova e o quantitativo de diplomados, passando por índices tidos como de

eficiência, a exemplo das relações médias aluno/docente, por universidade ou área do conhecimento.

Algumas universidades têm seu orçamento vinculado ao do estado (Santa Catarina, Pernambuco, Rio de Janeiro) ou a um determinado imposto como o ICMS (São Paulo). Este modelo permite alguma previsibilidade orçamentária, mesmo que sob a influência das flutuações econômicas.

No que tange às políticas de financiamento das universidades estaduais tem-se considerado a subvinculação de percentuais da arrecadação da receita dos impostos estaduais para a educação superior, como adotada pelo governo paulista. Este processo teve início com a publicação do Decreto 29.598/1989, de 02 de fevereiro de 1989, fixando em 8,4% o percentual do ICMS para aplicação na educação superior, sendo elevado em 1996 para 9,57%. Este percentual foi ampliado para 11% em 2005. Em decorrência da pressão e mobilização da comunidade acadêmica e com apoio de segmentos políticos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005 ampliou o percentual para 11%, todavia foi vetado pelo então Governador José Serra, voltando a vigorar o percentual de 9,57% aprovado em 1996. A distribuição desse percentual entre as três universidades públicas estaduais, Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade Estadual Paulista (Unesp), é decidida pelo Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (Cruesp).

Outros estados também trazem a experiência de subvinculação de recursos para a educação superior estadual, a exemplo de Santa Catarina, além de São Paulo. A Constituição do Estado de Santa Catarina determina a aplicação de 5% da Receita Líquida de Impostos (RLI) na educação superior.

A maioria dos governos estaduais adota a modalidade tradicional de financiamento. Em muitos casos, os desembolsos com pessoal são pagos com regularidade; todavia, os recursos para as denominadas outras despesas correntes (custeio) não são liberados com regularidade e os investimentos são reduzidos e contingenciados.

No caso da Bahia, o financiamento das quatro universidades estaduais tem sido tema de discussão da comunidade acadêmica e da sociedade em geral. Toma-se a Receita Líquida de Impostos (RLI), como base de cálculo para o cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal. O debate centra-se na meta de subvinculação de 7% da RLI para as universidades estaduais baianas, com revisão a cada dois anos, com o orçamento do exercício financeiro seguinte nunca inferior ao executado nos anos anteriores.

Para as quatro universidades estaduais, nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, os percentuais alocados aos orçamentos do período foram, respectivamente, de 4,87%, 4,92%, 5,00% e 5,0% da mencionada receita.

Há de ser ter atenção, entretanto, na análise de variações positivas ao longo do período, como observa, por exemplo, Fialho (2011):

Na Bahia, os avanços conseguidos pelo Governo Wagner com relação à perspectiva de incremento de mais de 108% para o período 2006-2012 – ampliando o orçamento das universidades estaduais de R\$ 386,8 milhões para R\$ 806,6 milhões – e o aumento de 11% da dotação orçamentária para 2012, com relação a 2011 (BAHIA, 2011), podem ser significativos; mas, precisam ser cotejados com outras universidades, tanto estaduais como federais e, também, com outras áreas de investimento do próprio governo. Isoladamente, esses dados indicam o percurso realizado entre uma

e outra faixa; mas, não conseguem posicionar a educação superior frente às demais áreas de governo nem demonstrar se tal avanço foi ou não capaz de assegurar cobertura à manutenção das universidades estaduais nem às suas obrigações estatutárias e sociais.

Nesse contexto, buscamos também, evidenciar a configuração e composição dos recursos alocados pelo governo estadual aos orçamentos anuais das universidades estaduais período de 2010 a 2015, com base nos montantes agregados às Categorias Econômicas da Despesa – Correntes e de Capital – e aos Grupos de Natureza da Despesa (GND).

Configuração e composição dos recursos alocados às universidades estaduais baianas: 2010 a 2015

O processo de tratamento das informações referentes aos orçamentos e contas públicas não é simples³ frente à complexidade da linguagem orçamentária. A análise toma por base conceitos definidos na Portaria nº 42/1999 (BRASIL, 1999), na Lei 4.320/1964 (BRASIL, 1964) e na Portaria nº 163/2001 (BRASIL, 2001). A classificação funcional é formada por funções e subfunções e busca responder basicamente à indagação “em que áreas de despesa a ação governamental será realizada.”

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas,

3 Para detalhes sobre o processo orçamentário, vale consultar o Manual Técnico de Orçamento MTO-2014, editado pelo Ministério do Planejamento, em 2013, que, dentre outros aspectos, descreve as classificações orçamentárias. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014.pdf>.

que serve como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Os artigos 12º e 13º da Lei no 4.320, de 1964, tratam da classificação da despesa por categoria econômica e elementos. O conjunto de informações que formam o código é conhecido como classificação por natureza da despesa e informa a categoria econômica da despesa (Despesas Correntes e Despesas de Capital), o grupo a que ela pertence, a modalidade de aplicação e o elemento. Assim a classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:

- Categoria econômica
- Grupo de natureza da despesa
- Elemento de despesa

Despesas Correntes são as que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital; já as Despesas de Capital são as que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Entende-se por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Já o elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins (Quadro 2).

Código	Grupos de Natureza da Despesa
1	Pessoal e encargos sociais
2	Juros e encargos da dívida
3	Outras despesas correntes
4	Investimentos
5	Inversões financeiras
6	Amortização da dívida

Quadro 2 – Grupos de natureza da despesa pública

Fonte: BRASIL (2001).

A Tabela 5 evidencia a composição dos orçamentos das universidades estaduais baianas, no período de 2010 a 2015, no qual se observou as seguintes variações:

Tabela 5 – Orçamento das universidades estaduais – Recursos do Tesouro – Variação 2010 a 2015

Despesa/ Ano/Variação	2010/ 2011 %	2011/ 2012 %	2012/ 2013 %	2013/ 2014 %	2014/ 2015 %
TOTAL	12,44	10,89	14,76	10,62	10,23

Fonte: BAHIA (2016).

Cabe o destaque para a redução da variação em dois períodos: de 2013 para 2014, da ordem de - 4,14% e de 2014 para 2015, inclusive, com maior variação, de - 4,53%.

Analisando os recursos por categoria econômica, verificou-se a predominância das despesas correntes que em média do período 2010/2015 corresponderam a 95,8% do total do orçamento anual, sendo que em 2014 e em 2015 chegaram a 97%. Já as despesas de capital alcançam a média de 4,17%, evidenciando a baixa capacidade

de investimento que vem sendo imposta às universidades estaduais baianas (Tabela 6).

Tabela 6 – Orçamento das universidades estaduais / Participação percentual Categoria Econômica e Grupo de Natureza da Despesa – Recursos do Tesouro –2010 a 2012

Ano	2010	%	2011	%	2012	%
Grupo de Despesa	645.362.000	100	725.626.798	100	804.674.000	100
Despesas Correntes	616.831.000	96	683.994.888	94	775.737.000	96
Pessoal e encargos sociais	466.217.000	72	509.592.171	70	611.287.000	76
Outras despesas correntes	150.614.000	23	174.402.717	24	164.450.000	20
Despesas de Capital	28.531.000	4	41.631.910	6	28.937.000	4
Investimentos	28.531.000	4	41.631.910	6	28.937.000	4

Fonte: BAHIA (2016).

Tabela 7 – Orçamento das universidades estaduais / Participação percentual Categoria Econômica e Grupo de Natureza da Despesa – Recursos do Tesouro – 2013 a 2015

Ano	2013	%	2014	%	2015	%
Grupo de Despesa	923.405.000	100	1.021.491.000	100	1.126.000.000	100
Despesas Correntes	878.583.600	95	988.292.000	97	1.090.374.000	97
Pessoal e encargos sociais	661.457.300	72	769.905.000	75	881.753.000	78
Outras despesas correntes	217.126.300	24	218.387.000	21	208.621.000	19
Despesas de Capital	44.821.400	5	33.199.000	3	35.626.000	3
Investimentos	44.821.400	5	33.199.000	3	35.626.000	3

Fonte: BAHIA (2016).

Examinado os recursos por grupo de natureza da despesa, verifica-se a predominância das despesas com pessoal e encargos que, em média no período correspondem a 74% do total do orçamento anual global das universidades estaduais, sendo que em 2015 tem-se a maior participação 78%. Os investimentos que, na média, alcançam 4,17% respondem a apenas 3% em 2014 e 2015.

Nas Tabelas 8 e 9 são detalhadas a estrutura e composição das despesas alocadas aos orçamentos das universidades estaduais, por separado (UEFS, UESB, UESC e UNEB). Faz-se a estratificação por Grupos de Natureza da Despesa (GND) evidenciando a participação de cada grupo no orçamento inicial total de cada uma das Universidades. Iniciamos, com a UEFS.

Tabela 8 – Orçamento UEFS – Recursos do Tesouro – 2010 a 2012

Ano	2010	%	2011	%	2012	%
Grupo de Despesa	141.979.000	100	159.493.082	100	177.388.000	100
Despesas Correntes	136.914.000	96,4	151.723.082	95,1	173.010.000	97,5
Pessoal e encargos sociais	106.219.000	74,8	114.790.000	72,0	139.354.000	78,5
Outras despesas correntes	30.695.000	21,6	36.933.082	23,2	33.656.000	19,0
Despesas de Capital	5.065.000	3,6	7.770.000	4,9	4.378.000	2,5
Investimentos	5.065.000	3,6	7.770.000	4,9	4.378.000	2,5

Fonte: BAHIA (2016).

Tabela 9 – Orçamento UEFS – Recursos do Tesouro – 2013 a 2015

Ano	2013	%	2014	%	2015	%
Grupo de Despesa	202.946.600	100	224.494.000	100	247.495.000	100
Despesas Correntes	191.953.600	94,6	217.851.000	97,0	240.735.000	97,3
Pessoal e encargos sociais	147.195.000	72,5	172.789.000	77,0	197.758.000	79,9
Outras despesas correntes	44.758.600	22,1	45.062.000	20,1	42.977.000	17,4
Despesas de Capital	10.993.000	5,4	6.643.000	3,0	6.760.000	2,7
Investimentos	10.993.000	5,4	6.643.000	3,0	6.760.000	2,7

Fonte: BAHIA (2016).

Vejamos, agora a UESB (Tabelas 10 e 11).

Tabela 10 – Orçamento UESB – Recursos do Tesouro – 2010 a 2012

Ano	2010	%	2011	%	2012	%
Grupo de Despesa	136.338.000	100	152.887.270	100	170.289.000	100
Despesas Correntes	129.563.000	95,0	140.246.000	91,7	159.961.000	93,9
Pessoal e encargos sociais	100.556.000	73,8	111.186.000	72,7	130.879.000	76,9
Outras despesas correntes	29.007.000	21,3	29.060.000	19,0	29.082.000	17,1
Despesas de Capital	6.775.000	5,0	12.641.270	8,3	10.328.000	6,1
Investimentos	6.775.000	5,0	12.641.270	8,3	10.328.000	6,1

Fonte: BAHIA (2016).

Tabela 11 – Orçamento UESB – Recursos do Tesouro – 2013 a 2015

Ano	2013	%	2014	%	2015	%
Grupo de Despesa	194.875.800	100	215.634.000	100	237.699.000	100
Despesas Correntes	183.764.800	94,3	207.868.000	96,4	229.984.000	96,8
Pessoal e encargos sociais	144.479.300	74,1	169.950.000	78,8	193.763.000	81,5
Outras despesas correntes	39.285.500	20,2	37.918.000	17,6	36.221.000	15,2
Despesas de Capital	11.111.000	5,7	7.766.000	3,6	7.715.000	3,2
Investimentos	11.111.000	5,7	7.766.000	3,6	7.715.000	3,2
Outras despesas de capital	0	0	0	0	0	0

Fonte: BAHIA (2016).

Seguimos com a UESC (Tabelas 12 e 13).

Tabela 12 – Orçamento UESC – Recursos do Tesouro – 2010 a 2012

Ano	2010	%	2011	%	2012	%
Grupo de Despesa	116.166.000	100	130.587.635	100	145.201.000	100
Despesas Correntes	107.228.000	92,3	119.543.635	91,5	137.413.000	94,6
Pessoal e encargos sociais	79.888.000	68,8	88.239.000	67,6	109.684.000	75,5
Outras despesas correntes	27.340.000	23,5	31.304.635	24,0	27.729.000	19,1
Despesas de Capital	8.938.000	7,7	11.044.000	8,5	7.788.000	5,36
Investimentos	8.938.000	7,7	11.044.000	8,5	5.788.000	3,99
Outras despesas de capital	0	0	0	0	2.000.000	1,38

Fonte: BAHIA (2016).

Tabela 13 – Orçamento UESC – Recursos do Tesouro – 2013 a 2015

Ano	2013	%	2014	%	2015	%
Grupo de Despesa	166.184.400	100	183.830.000	100,0	202.566.000	100
Despesas Correntes	156.689.000	94,3	175.633.000	95,5	196.460.000	97,0
Pessoal e encargos sociais	121.247.000	73,0	138.180.000	75,2	160.638.000	79,3
Outras despesas correntes	35.442.000	21,3	37.453.000	20,4	35.822.000	17,7
Despesas de Capital	9.495.400	5,7	8.197.000	4,5	6.106.000	3,0
Investimentos	9.495.400	5,7	8.197.000	4,5	6.106.000	3,0
Outras despesas de capital	0	0		0	0	0

Fonte: BAHIA (2016).

E finalizamos com a UNEB (Tabelas 14 e 15).

Tabela 14 – Orçamento UNEB – Recursos do Tesouro – 2010 a 2012

Ano	2013	%	2014	%	2015	%
Grupo de Despesa	250.879.000	100	282.658.811	100	313.796.000	100
Despesas Correntes	243.126.000	96,9	272.482.171	96,4	305.353.000	97,3
Pessoal e encargos sociais	179.554.000	71,6	195.377.171	69,1	231.370.000	73,7
Outras despesas correntes	63.572.000	25,3	77.105.000	27,3	73.983.000	23,6
Despesas de Capital	7.753.000	3,1	10.176.640	3,6	8.443.000	2,7
Investimentos	7.753.000	3,1	10.176.640	3,6	8.443.000	2,7
Outras despesas de capital	0	0	0	0	0	0

Fonte: BAHIA (2016).

Tabela 15 – Orçamento UNEB – Recursos do Tesouro – 2013 a 2015

Ano	2013	%	2014	%	2015	%
Grupo de Despesa	359.398.200	100	397.533.000	100	438.240.000	100
Despesas Correntes	346.176.200	96,3	386.940.000	97,3	423.195.000	96,6
Pessoal e encargos sociais	248.536.000	69,2	288.986.000	72,7	329.594.000	75,2
Outras despesas correntes	97.640.200	27,2	97.954.000	24,6	93.601.000	21,4
Despesas de Capital	13.222.000	3,7	10.593.000	2,7	15.045.000	3,4
Investimentos	13.222.000	3,7	10.593.000	2,7	15.045.000	3,4
Outras despesas de capital	0	0	0	0	0	0

Fonte: BAHIA (2016).

Com base nos dados então levantados, constata-se a predominância, nos orçamentos das quatro universidades estaduais, no período estudado (2010 a 2015), das despesas correntes e, no contexto destas, evidencia-se que a maior concentração de recursos encontra-se no grupo de despesa pessoal e encargos sociais.

Predominância e concentração que comprometem a gestão universitária, como lembra Kohama (1991, p. 103) ao definir despesas correntes: “[...] são os gastos de natureza operacional realizados pela administração pública para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos”. Ou seja, abrangem todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Já as Despesas de capital “são gastos realizados pela administração pública, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo de adquirir bens de capital já em uso”, envolvem, sim, investimentos ou aquisições de estruturas físicas e de bens patrimoniais.

As despesas de capital e, mais especificamente, os investimentos, em média no período estudado, estão sempre abaixo de 10% sendo que, em 2015, são apresentados os menores índices: UEFS, com 2,7%; UESB, com 3,2%; UESC, com 3,0%; e UNEB, com 3,4%. As despesas de capital são um indicador em investimentos em obras e equipamentos de novas unidades e espaços, reequipamento e reaparelhamento das unidades acadêmicas já existentes. Assim, esses números podem significar o sucateamento da infraestrutura física e de equipamentos das universidades estaduais, com sérios impactos sobre a infraestrutura acadêmica. A concentração de recursos na categoria de despesas correntes, com predominância nas despesas com pessoal e encargos, sinaliza que, ainda que considerados importantes e tenham alcançado algum consenso, as prioridades de alocação aos orçamentos não estão diretamente associadas a critérios que reflitam a realidade das universidades estaduais, negligenciando suas reais necessidades e missão estatutária (ensino, pesquisa e extensão).

Ressaltamos que a despesa com pessoal sofre influência do contexto histórico, pois em função de tratar-se de serviço público, tende a crescer, e dificilmente pode-se reduzir o número de servidores em função de sua estabilidade. Além disso, as aposentadorias e pensões também são pagas com os mesmos recursos destinados ao pagamento do pessoal ativo.

Estes números confirmam que apesar de ter crescido historicamente, os investimentos em educação, ainda são considerados insuficientes frente a problemas estruturais do sistema estadual de ensino superior; assim, os recursos destinados à educação superior não são tão suficientes quanto necessitam as instituições nem quanto declara o governo.

Referências

BAHIA. Secretaria de Planejamento. LOA – Lei Orçamentária Anual. LOA 2010 a 2015. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=19>>. Acesso: mar. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 8 dez. 2015.

BRASIL. Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos

de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 1999.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria SOF no 54, de 4 de julho de 2011. Altera o Anexo da Portaria MOG no 42, de 14 de abril de 1999, que atualiza a discriminação da despesa por funções, de que trata o Anexo 5 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 jul. 2011.

BRASIL. Portaria interministerial no 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 maio 2001. Seção 1, p. 15-20. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2016.

FIALHO, Nadia Hage. **Educação superior no Brasil: universidades estaduais à deriva?** Salvador: GESTEC, UNEB, 30 out. 2011. Disponível em: <<http://www.uneb.br/gestec/files/2011/10/Artigo-Educação-Superior-no-Brasil-universidades-estaduais-à-deriva-30out201115.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

GOMES, Cláudio A.; VERHINE, Robert E. O financiamento de ensino público no Brasil: uma perspectiva política-econômica. **Caderno CRH**, Salvador, v. 9, n. 24/25, p. 193-220, jan./dez. 1996.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 110, p. 39-66, jul. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n110/n110a02.pdf>>. Acesso em: jul. 2012.

SOBRE OS AUTORES

Antônio de Macêdo Mota Júnior

Mestrando em Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Especialista em Contabilidade Gerencial e em Economia Financeira e Análise de Investimentos pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Graduado em Ciências Contábeis também pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Analista Universitário, lotado na Assessoria Técnica e de Desenvolvimento Organizacional (ASPLAN) da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Membro dos Grupos de Pesquisa: Educação, Universidade e Região (EdUReg – Diretório Nacional/CNPq) e Educação, Federalismo e Controle Social (EFecs – Diretório Nacional/CNPq). C. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/1993587897935359>>. E-mail: macedo@uefs.br

Breno Pádua Carneiro Brandão

Doutor em Educação pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e Western Illinois University (Doutorado Sanduiche). Mestre em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC/Uneb). Membro do Grupo de Pesquisa/Diretório Nacional/CNPq-Núcleo de Gestão Educacional e Formação de Gestores(Nugef). Coordenador de Avaliação Institucional da Secretaria Especial de Avaliação (Seavi) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Atua nas áreas do

Planejamento e Avaliação Educacional e desenvolve estudos, projetos e pesquisas no campo da gestão do ensino superior e da educação básica.
C. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/1913577649449740>>.
E-mail: brenopbc@gmail.com

Cesar Barbosa

Doutor em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia. Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia. Professor Adjunto da Universidade Estadual de Feira de Santana. Membro do Grupo de Pesquisa Educação, Universidade e Região (EdUReg). Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação Gestão e Tecnologia Aplicadas à Educação (Gestec). Diretor de Análise e Sistematização Orçamentária da Superintendência de Orçamento Público, Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia.
C. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/1695800523293076>>.
E-mail: cbarbosa2005@gmail.com

Lídia Boaventura Pimenta

Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia. Professora do Programa de Pós-Graduação Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (Gestec), Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Membro do Grupo de Pesquisa Educação, Universidade e Região (EdUReg). Analista Técnica e Coordenadora da Secretaria de Licitações, Contratos e Convênios (SELCC). Atua na área do ensino e da pesquisa sobre universidade, gestão e estrutura, gestão de organizações; planejamento e orçamento público.
C. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/3435098579830145>>.
E-mail: lidiapimenta@gmail.com

Maria Cristina Elyote Marques Santos

Doutora e Mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia. Doutora em Ciências da Educação pela Université Lumière Lyon 2, França (doutorado em cotutela). Mestre em Administração e Comércio Exterior pela Universidade de Extremadura. Especialista em Matemática e de Educação. Professora Assistente da Universidade do Estado da Bahia. Atua nas áreas da matemática, ludicidade, educação matemática, educação e ensino superior. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão do Departamento de Ciências Exatas e da Terra da Universidade do Estado da Bahia. Membro do Grupo de Pesquisa Educação, Universidade e Região (EdUReg) e – UNEB e do GEPMAT – UNEB. Possui outros artigos publicados na área de financiamento da educação superior. C. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/5823568857777899>>. E-mail: cristina_elyote@yahoo.com.br

Marta Rosa Farias de Almeida Miranda Silva

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia. Mestre em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação da Universidade do Estado da Bahia e em Ciências Contábeis pela Faculdade Visconde de Cairú. Especialista Financeiro Projeto Co-Financiado/ BIRD, Projeto Educação. Professora de Planejamento e Orçamento Governamental, Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal. Analista Técnica e Pró-Reitora de Planejamento da Universidade do Estado da Bahia. Atua nas áreas da Administração Pública, Planejamento, Finanças e Orçamento Público, Gestão Pública. Membro dos Grupos de Pesquisa: Sociedade, Conhecimento, Política

e Desenvolvimento; e Educação, Universidade e Região (EdUReg).
C. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/6668501588144884>>.
E-mail: martarmiranda@gmail.com

Nadia Hage Fialho

Pós-Doutora pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Procad/Capes) e pela Universidade Federal do Sul da Bahia (PDE/Fapesb). Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Psicologia Clínica pela Universidade Católica de Minas Gerais e em Psicologia Clínica pela Universidad Nacional Autónoma de México. Professora Titular Pleno do Departamento de Educação da Universidade do Estado da Bahia, professora-pesquisadora dos Programas de Pós-Graduação Gestão e Tecnologias Aplicadas a Educação (Gestec) e Educação e Contemporaneidade (PPGEduC). Membro fundador da Academia de Ciências da Bahia (ACB). Pesquisadora dos Grupos de Pesquisa/Diretório Nacional/CNPq Educação, Universidade, Região (EdUReg) e Grupo Memória da Educação na Bahia. Atua nas áreas de educação superior, Pós-Graduação e formação de pesquisadores, gestão universitária, gestão de redes e sistemas de ensino. C. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/0894339271117102>>.
E-mail: nadiyahfialho@gmail.com

Paulo César Marques de Andrade Santos

Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia e *Sciences de l'Éducation* pela *Université Lumière Lyon 2* (doutorado em cotutela). Mestrado Interdisciplinar em Cultura Memória e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado da Bahia. Foi membro, como auxiliar de investigação, do Programa

Marco Interuniversitário para a Equidade e a Coesão Social nas Instituições de ensino superior na América Latina, de acrônimo RIAIPE 3, no período de 2011/2012 pela UFBA e no ano de 2013 pela Université Lumière Lyon 2, com participação nas atividades desenvolvidas pelo RIAIPE no Brasil, na Argentina, na Bolívia, em Cuba, no México e na França. Professor do Programa de Pós-Graduação da Faculdade D. Pedro II. Atua nas áreas de gestão, avaliação, internacionalização e financiamento da educação superior. C. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/8436058094072738>>.

E-mail: paulofaced@gmail.com

Sergio Henrique Conceição

Doutor em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Membro do Grupo de Pesquisa Educação, Universidade e Região (EdUReg) e líder do grupo de pesquisa Educação, Federalismo e Controle Social (EFeCS), ambos certificados no Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa / CNPq. Professor Adjunto na Universidade do Estado da Bahia (UNEB) no Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias (DCHT) no Campus XIX – Camaçari (Ba) e no Programa de Pós-Graduação (Mestrado Profissional) em Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação (GESTEC) no Departamento de Educação (DEDC) no campus I – Salvador (BA). C. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/9308862450295724>>.

E-mail: shconceicao@uneb.br

Formato: 150 x 210 mm
Fonte: Minion Pro, 16 e 11
Miolo: Pólen Soft, 80 g/m²
Capa: papel Supremo, 300 g/m²
Impressão: dezembro 2016
CIAN - Gráfica & Editora



<http://eduneb.uneb.br>

ISBN 978-85-7887-321-9



9 788578 187321 9