



XVII COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Universidade, desenvolvimento e futuro na Sociedade do Conhecimento

Mar del Plata – Argentina
22, 23 e 24 de novembro de 2017
ISBN: 978-85-68618-03-5



INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO SUPERIOR NA BAHIA: O ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS BAIANAS

MARTA ROSA FARIAS DE ALMEIDA MIRANDA SILVA

Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

mmiranda@uneb.br

martarmiranda@gmail.com.br

RESUMO

O artigo objetiva apresentar estudo sobre o financiamento da educação superior pública na Bahia evidenciando a Educação no contexto dos Orçamentos do Estado no período de 2014 a 2017. Sob esta perspectiva, o tema insere-se na Temática Políticas Públicas para a Educação Superior. Evidencia dados acerca da alocação dos recursos públicos diretos destinados aos orçamentos das Universidades Estaduais Baianas (UEBAs). Para esse fim, fizemos uma revisão dos aspectos relativos aos orçamentos públicos em educação, levantamos e analisamos os dados sobre a evolução dos créditos consignados à Função Educação e às UEBAs, apresentando resultados preliminares de estudos exploratórios, bibliográficos e documentais. Os dados demonstram um cenário de grandes desafios para as Instituições Estaduais Públicas de Educação Superior da Bahia, não apenas no que se refere ao repensar ou redefinir o modelo de financiamento, a ampliação do percentual da receita, os critérios que determinam a participação proporcional do orçamento entre as UEBAs ou ainda, a subsidiar a política pública em Educação Superior na Bahia, mas, principalmente, de evidenciar qual o efetivo grau de prioridade do governo para a Educação Superior ofertada pelas Universidades Públicas Estaduais.

Palavras chave: Educação; Educação Superior; Universidade; Orçamento público.

1. INTRODUÇÃO

O tema investimento em educação surge como problema econômico na medida em que é essencialmente uma questão de alocação de recursos. Especialmente em países em desenvolvimento em que os recursos são relativamente ainda mais caros, é preciso se sair da razão-comum e se ser crítico, a fim de se investigar as razões por trás das aparências, as causas que não se revelam pela simples observação. É básico se averiguar quais os critérios de distribuição de recursos, o modo como os investimentos estão sendo aplicados e qual o grau de eficiência, de eficácia e de otimização.

Atualmente, o mundo passa por um intenso processo de globalização. O progresso tecnológico se destaca como o grande gerador do desenvolvimento, das mudanças políticas e sociais, da modificação e modernização nos processos produtivos, da conscientização ampliada do meio ambiente e também das formas de organização do trabalho. Neste novo paradigma, o fator relevante foi deslocado do capital físico ou corporativo para o capital humano e intelectual. Pesquisas apontam que as necessidades da atualidade e a tendência para o futuro são de pessoas cada vez mais sabedoras de conhecimento específico, presentes, conscientes e ativas com relação ao conhecimento, ao mundo que as rodeia e as mudanças que ocorrem à sua volta.

Esse cenário exige portanto, dos governantes repensar não só os modelos de financiamento, o volume e critérios de distribuição de recursos, o modo como os investimentos em Educação estão sendo aplicados, qual o grau de eficiência, eficácia e otimização mas também e, principalmente, o efetivo posicionamento, compromisso e grau de prioridade do governo para a Educação.

A análise dos números dos orçamentos e das contas gerais do governo brasileiro tem demonstrado que a previsão e o gasto em educação têm crescido; também se observa que tais recursos ainda são insuficientes frente a problemas estruturais dos sistemas educacionais. Diante desse cenário, este artigo destaca a importância de se entender as regras e mecanismos que orientam a destinação, distribuição, aplicação, controle e avaliação dos recursos públicos no campo das políticas públicas, nesse caso específico da educação.

Para esse fim, fizemos uma revisão dos aspectos relativos aos orçamentos públicos em educação, levantamos e analisamos os dados sobre a evolução dos créditos consignados à Função Educação e às Universidades Estaduais Baianas (UEBAs) no período de 2014 a 2017 buscando evidenciar a participação do sistema estadual de educação superior da Bahia no orçamento do Estado.

O volume de recursos alocados aos orçamentos em educação pode ser utilizado para se fazer uma comparação de como os diversos países valorizam a educação de sua população. Estudos evidenciam que, com a globalização, as mudanças sociais, políticas e econômicas, a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, uma nova noção de orientação dos investimentos em educação tem permeado a visão de futuro das nações: o país e, conseqüentemente, a sociedade serão mais capazes e estarão mais preparados quanto mais preparado estiver cada cidadão.

Sob esta perspectiva, o tema insere-se no campo políticas públicas para a educação e, mais especificamente, aos estudos sobre o financiamento da educação, buscando apresentar dados acerca da alocação dos recursos públicos diretos¹ destinados aos orçamentos das UEBA's.

Assim, o artigo foi construído com o objetivo apresentar como a Educação Superior se insere na estrutura das Leis Orçamentárias Anuais do Estado da Bahia no período de 2014 a 2017. Levantamos e analisamos 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.

Consideramos que há uma série de razões que justificam esta pesquisa. A abordagem aqui tratada é relevante e atual. Relevante porque pesquisas evidenciam a ausência de textos que tenham como foco central o estudo sobre alocação de recursos às Universidades Estaduais Baianas (UEBA's). Atual frente à baixa densidade discursiva sobre um assunto de extrema relevância para a compreensão das políticas educacionais, em especial da situação vivenciada na Educação Superior pública, indicando a dificuldade na realização de pesquisas dessa natureza e a necessidade de formação de pesquisadores que detenham esse tipo de conhecimento específico². É atual também, porque as estatísticas educacionais e os debates em torno da ampliação da vinculação de recursos e investimentos em educação, do desempenho das instituições de ensino superior, qualidade do gasto e do custo por aluno estão na pauta das discussões, nos movimentos e mobilizações sociais, nas manchetes, nos gabinetes dos governantes, nas universidades e nos institutos de pesquisa.

2. ORÇAMENTO NO SETOR PÚBLICO

O artigo 165 da Carta Constitucional 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). O PPA e LDO são instrumentos definidores dos parâmetros e diretrizes para a elaboração e execução da LOA. O planejamento no setor público tem no Orçamento um dos seus mais relevantes instrumentos posto que revela as políticas públicas, as decisões em prol da prestação de serviços aos cidadãos, bem como o nível de prioridade da ação governamental.

A LOA materializa as diretrizes do direcionamento dos investimentos públicos, indicando qual será o volume de recursos público disponível para o próximo ano, por área de atuação do governo. A quantidade e a qualidade dos investimentos evidenciam qual o nível de prioridade do governante. O estudo do orçamento público transformou-se uma preocupação recorrente de pesquisadores. A partir dos orçamentos pode-se identificar, entre outras informações, o processo de tomada de decisão e as políticas públicas priorizadas para o atendimento das demandas do cidadão e da sociedade em geral.

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.

² Ver Política de financiamento da educação superior brasileira: um balanço crítico da produção escrita no período de 1996 a 2009*. Vera Lúcia Jacob Chaves e André Rodrigues Guimarães, da Universidade Federal do Pará. Nabiha Haddad Simões Machado, Universidade de Brasília. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/view/15032/9318>.

O orçamento público é um instrumento que expressa, para um exercício financeiro, as políticas, os programas e os meios de seu financiamento, bem como é um plano de trabalho de governo, que discrimina os objetivos e as metas a serem alcançadas, de acordo com as necessidades locais. Dessa forma, se quisermos saber a forma como cada ente federativo prioriza ou não determinada política pública, o termômetro é seu orçamento. Ele é o documento que o espelha, demonstrando suas prioridades, seus aspectos econômico, político e social.” (VIAN, MELLO e BOEIRA, 2002).

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. O estudo do orçamento público transformou-se uma preocupação recorrente de pesquisadores. A partir dos orçamentos pode-se identificar, entre outras informações, o processo de tomada de decisão e as políticas públicas priorizadas. Todavia, esta investigação precisa ser alimentada pela dinâmica da efetiva aplicação dos recursos, acompanhamento da eficácia e efetividade dos gastos públicos, assim como da análise dos diversos indicadores.

Esta pesquisa evidencia que o tema orçamento no setor público é amplo, instigador, desafiador e aberto à investigação. A utilização de bases de dados orçamentários para a investigação de fenômenos sociais ainda é muito incipiente em nosso país. GATTI, 2004 salienta que, no cenário das pesquisas em educação, há problemas educacionais que, para sua contextualização e compreensão necessitam ser qualificados através de dados quantitativos, ponderando que ao analisar estudos sobre financiamento da educação verifica-se que teoricamente se acham associados às discussões de políticas. Estes estudos dependem de exame detalhado de dados quantitativos, com domínio da contabilidade pública e sua legislação. Esses dados não prescindem de tratamentos adequados, pois, em bruto, pouco informam. Nessa área, infelizmente, poucos estudos analíticos são feitos. Especialistas identificam, como razões dessa baixa densidade discursiva, sobre análise orçamentárias, a incipiência, a escassez de séries históricas coerentes e confiáveis, a dificuldade de acesso a sistemas governamentais, bem como a complexidade da linguagem orçamentária. É nesse contexto que se insere o objeto do presente artigo.

3. A EDUCAÇÃO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DA BAHIA

Para Saviani, 2010 a Constituição Federal de 1988 trata do financiamento da educação de modo bastante incisivo. O artigo 212 define a estrutura do financiamento da educação, na medida em que determina a aplicação de percentuais mínimos de aplicação à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) quais sejam de 18% para a União e 25% para os Estados e Municípios da receita resultante de impostos.

A Constituição de 1988 incorporou várias das reivindicações relativas ao ensino superior. Consagrou a autonomia universitária, estabeleceu a indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão, garantiu a gratuidade nos estabelecimentos oficiais, assegurou o ingresso por concurso público e o regime jurídico único. Nesse contexto a demanda dos dirigentes de instituições de ensino superior públicas e de seu corpo docente encaminhou-se na direção de uma dotação orçamentária que viabilizasse o exercício pleno da autonomia e, da parte dos

alunos e da sociedade, de modo geral, o que se passou a reivindicar foi a expansão das vagas das universidades públicas.

Vários autores classificam e destacam em quatro as formas que os Estados utilizam para a destinação de verbas ensino superior (CONCEIÇÃO *et al.*, 1998; VELLOSO, 2000.) a) financiamento Incremental ou Inercial; b) financiamento por Fórmulas; c) financiamento Contratual; e d) financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes.

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. O financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes, em geral, utilizam-se os cheques educacionais. Esse método consiste em que “a parcela de receitas que o Estado cobra em impostos e destina à educação é dividido em cheques e estes são repassados aos estudantes para frequentarem as universidades que entenderem”. (CONCEIÇÃO *et al.*, 1998).

No Brasil, as fontes de financiamento da educação estão claramente identificadas na Constituição Federal e Constituições Estaduais, além das Leis Orgânicas dos municípios. A análise das contas gerais do governo brasileiro mostra que o orçamento e a aplicação dos recursos públicos em educação têm crescido. No Brasil com frequência, os governos (dos três níveis) declaram que investem um volume considerável de recursos para educar, formar o cidadão e treinar suas populações. Dados recentemente divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), demonstram que o investimento público total em educação chegou, em 2014, a 6,00% do Produto Interno Bruto (PIB). A maior parte dos recursos – 4,9% do PIB – foi aplicada na educação básica, etapa que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o médio. Já o investimento na educação superior correspondeu a 1,2% do PIB.

De acordo com (PINTO, 2000) de forma resumida, a história do financiamento da educação pública brasileira, pode ser dividida em três períodos principais: um primeiro entre os anos de 1549 a 1759, ocasião em que o Estado português transferiu à Companhia de Jesus a exclusividade do exercício do magistério público no País; um segunda fase situada entre a expulsão dos Jesuítas da Colônia, na segunda metade do século XVIII e o fim da República Velha (1930) quando se buscaram fontes autônomas de financiamento da educação, como a criação do Subsídio Literário ou as dotações orçamentárias definindo os recursos para o ensino público e o terceiro momento, situado a partir da Constituição de 1934 até os dias atuais, podendo ser caracterizado como o da busca da vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação.

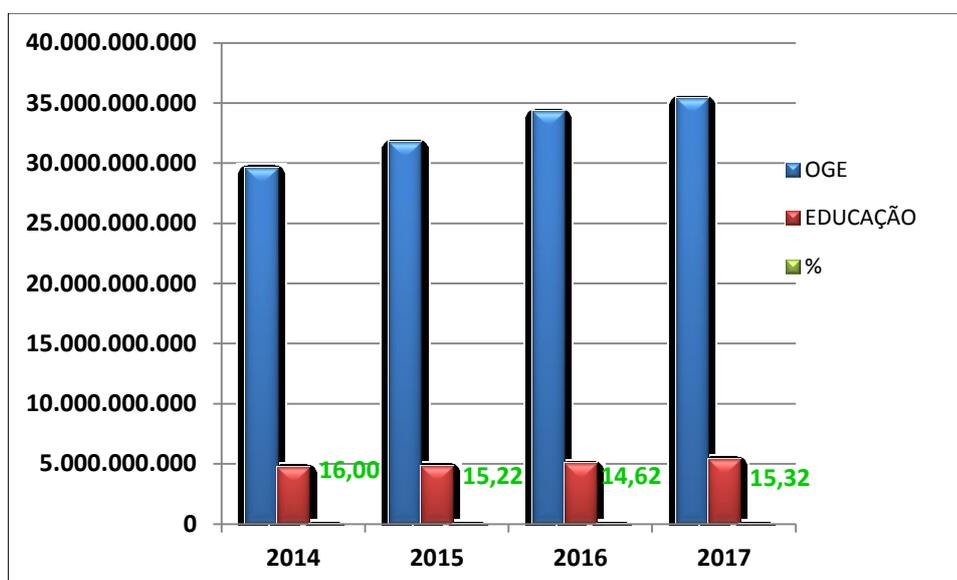
Relevante destacar que o financiamento da educação é um componente da política educacional, “um instrumento de sua realização, mas ao mesmo tempo é também uma política pública social setorial, que merece espaço próprio de estudo”, pois “assume o papel de um dos relevantes determinantes do escopo das políticas educacionais praticadas” (MARTINS, 2010).

No caso da Bahia analisamos o volume de recursos alocados aos orçamentos anuais destinados à Educação estudando-se a trajetória da configuração e composição dos

orçamentos do Estado entre o anos de 2014 a 2017 evidenciando a participação da Educação no Orçamento Geral do Estado.

Na análise dos dados quantitativos da participação da Função Educação no orçamento inicial do Estado, considerando os recursos do tesouro, no ano de 2014, esta correspondia a 16,00%. Em 2015, 15,22%; 2016, 14,62%; e em 2017, 15,32%. Tem-se no período 2014/2016 uma redução de -0,68% no percentual de participação da Educação no orçamento global do Estado, 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.

Gráfico 01 – Participação da Educação no Orçamento do Estado da Bahia - 2014 a 2017



Fonte: Leis Orçamentárias Anuais, 2014 – 2016. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos- orcamentarios>. Acessado em: Dezembro.2016

Esses dados são reveladores considerando que o orçamento se constitui em ferramenta para análise de planejamento e execução de políticas públicas e evidencia como cada ente governamental estabelece as áreas prioritárias de atuação no contexto de determinada política pública, nesse caso a Educação. Entre os objetivos desse estudo um se configura desafiador posto que busca inspirar e convidar o leitor a discutir o que os números do orçamento público traduzem e refletem sobre a realidade e o que pensam os governantes sobre as diversas políticas públicas.

4. ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS BAIANAS: O QUE DIZEM OS NÚMEROS

Para analisar aspectos inerentes aos orçamentos em Educação Superior na Bahia é indispensável conhecer, mesmo que de forma breve e resumida, o Sistema Estadual de Educação Superior de forma a compreender a sua institucionalidade. Até 2004, o setor público baiano contava com seis instituições, duas federais (UFBA e CEFET, hoje IFBA) e quatro estaduais (UNEB, UESB, UESC e UEFS). A expansão inicia-se em 2005, com a implantação da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), passando o estado a contar com sete IES públicas. Em 2010 tem-se o Instituto Federal Baiano; em

2013, a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOBA); e em 2014, a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFESBA).

Tabela 01 – Instituições de Ensino Superior Bahia - Brasil 2000 a 2014

ANO	TOTAL GERAL	PÚBLICAS	PRIVADAS
2000	49	6	43
2001	63	6	57
2002	79	6	73
2003	89	6	83
2004	99	6	93
2005	116	7	109
2006	118	7	111
2007	121	7	114
2008	125	7	118
2009	127	7	120
2010	116	8	108
2011	115	8	107
2012	124	8	116
2013	118	9	109
2014	119	10	109
2015	118	10	108

Fonte: Base - Sinopses Site, disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

A Bahia adota o modelo de vinculação temática e hierárquica que situa a educação superior na estrutura da Secretaria de Educação. Embora desde o século XIX o estado da Bahia fosse responsável por Instituições de Ensino Superior, efetivamente o sistema estadual de educação superior começou a se estruturar no final da década de 1960, quando o governo do estado tomou para si a responsabilidade pela criação de faculdades isoladas no interior. Estas faculdades, mais tarde foram agrupadas originando as atuais Universidades Estaduais Baianas. A política de expansão do ensino superior do governo estadual se fortalece em 1980 com criação e implantação de 4 (quatro) universidades estaduais: duas *multicampi* (UNEB e UESB) e duas em municípios considerados estratégicos Feira de Santana (UEFS) e Itabuna e Ilhéus (UESC).

Presentes, hoje, em 23 dos 27 Territórios de Identidade³, as Universidades Estaduais Baianas se distribuem por uma malha territorial atualmente composta por 30 municípios: a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) criada em 1970; Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), em 1980, localizada entre os municípios de Ilhéus e Itabuna; a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), em 1983, com departamentos em 24 municípios, respectivamente: Alagoinhas, Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Brumado, Caetitê, Camaçari,

³ De acordo com a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – Seplan Território de Identidade é m 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.

Conceição do Coité, Euclides da Cunha, Eunápolis, Guanambi, Ipiaú, Irecê, Itaberaba, Jacobina, Juazeiro, Paulo Afonso, Salvador (sede), Santo Antônio de Jesus, Seabra, Senhor do Bonfim, Serrinha, Teixeira de Freitas, Valença e Xique-Xique; e a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), em 1993, localizada entre os municípios de Ilhéus e Itabuna.

Na Bahia, o financiamento das quatro universidades estaduais baianas toma a Receita de Impostos Líquida (RIL), como base de cálculo para cumprir o determinado no artigo 212 da Constituição Federal. Mesmo com a possibilidade de subvincular parcela da RIL tem-se caracterizado a prevalência da utilização do modelo tradicional de financiamento, qual seja o incremental, onde a cada exercício financeiro, por ocasião do período e processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual, as UEBAs recebem as denominadas cotas com a participação de cada Universidade no percentual da receita apurada para cada ano.

As projeções de receitas são realizadas pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN/Ba), órgão central de planejamento do estado, que respalda a definição dos tetos ou cotas orçamentárias de cada área de atuação de governo, no caso das UEBAs, observada a vinculação, a Secretaria da Educação.

Miranda, (2013) salienta que o rateio da cota orçamentária definida para cada universidade, lastreia-se em acordo com o Fórum de Reitores das UEBAs⁴. Na análise da participação percentual, de cada uma das instituições, no valor global da cota destinada as Universidades, no período estudado, 2004 a 2013, a autora verifica certa linearidade, na alocação dos recursos. A pesquisa de Miranda (2013) buscou “evidenciar os critérios que norteiam a distribuição e alocação de recursos públicos às Universidades Públicas Estaduais Baianas, a partir dos dados levantados, fazendo uma análise de como a Bahia investe em educação superior, visando identificar sob que bases e princípios estes investimentos são definidos e como é estruturada a alocação de recursos aos Orçamentos anuais das Universidades”. O estudo também foi alimentado pela aplicação de questionário que objetivou, além de identificar o grau de conhecimento dos atores sobre os critérios mínimos adotados para decidir sobre a alocação dos recursos públicos as UEBAs, visou também à obtenção de um consenso confiável entre diversos sujeitos. Uma das questões buscou essencialmente identificar o grau de conhecimento dos atores sobre os critérios mínimos que balizam o volume anual de recursos destinados a cada UEBA. Os resultados evidenciaram que nenhum dos atores afirma “Conhecer Totalmente”, apenas 46% declaram conhecer parcialmente e 56% afirmam que não conhecem os critérios adotados para decidir sobre a alocação dos recursos públicos aos Orçamentos das UEBAs. A autora sinaliza, frente aos resultados, que o tema carece 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.

No que tange aos modelos a maioria dos governos estaduais utilizam a forma tradicional de financiamento. No caso da Bahia, a Constituição Estadual não trata especificamente de percentual da receita de impostos a ser aplicado na educação, obrigando-se, portanto, somente ao que está estabelecido no artigo 212 da Carta Federal de 1988 (no mínimo 25%), estabelecendo, todavia, no seu artigo 265 que as instituições estaduais de pesquisa, universidades, institutos e fundações terão sua manutenção garantida pelo Estado.

⁴ O Fórum dos Reitores das UEBAs consiste em uma instância formada pela reunião dos Reitores das quatro Universidades Estaduais da Bahia, sob a presidência de um deles, revezando periodicamente, com o objetivo de tratar de assuntos estratégicos para o fortalecimento dessas instituições.

Conforme já mencionado, o financiamento das quatro universidades estaduais baianas tem sido tema de discussão da comunidade acadêmica e da sociedade em geral. Toma-se a Receita de Impostos Líquida (RIL) como base de cálculo para o cumprimento ao artigo 212 da CF. O debate centra-se na meta de subvinculação de 7% da RIL, com revisão a cada dois anos, com o orçamento do exercício financeiro seguinte nunca inferior ao executado nos anos anteriores.

Para Fialho, 2011 no Brasil, as formas adotadas pelas universidades estaduais para assegurar a sua sobrevivência revelam-se variadas e instáveis; as dotações a elas reservadas em geral decorrem de percentual da renda de impostos, o qual pode ser adequado para alguns estados, insuficiente ou não respeitado em outros. Enfatiza ainda a autora que a discussão sobre universidades estaduais precisa ser aprofundada, envolvendo tanto os órgãos estaduais e como as próprias universidades estaduais; restringir a questão a medidas isoladas não contribui para superar um contexto permeado por ambiguidades normativas e ou tardança nas decisões políticas.

Segundo dados das Leis Orçamentárias Anuais 2014 a 2017, foram destinados 4,92% em 2014 e em 2015, 2016 e 2017 5% da RIL para o financiamento das UEBAs. Tanto a ampliação do percentual da RIL destinado aos orçamentos da UEBAs, quanto revisão dos critérios da proporcionalidade para definição do orçamento entre as universidades são temas que ensejam imediato debate frente as dificuldades e limitações enfrentadas por essas instituições.

Tabela 02– Orçamento Universidades Estaduais / Recursos do Tesouro – 2014 a 2017

UNIVERSIDADE	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Universidade do Estado da Bahia - UNEB	397.557.000	39	438.340.000	39	476.055.000	39	501.485.300	39
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB	215.656.000	21	237.699.000	21	256.341.000	21	270.007.000	21
Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS	224.494.000	22	247.495.000	22	268.766.000	22	282.864.000	22
Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC	183.830.000	18	202.566.000	18	219.717.000	18	231.434.000	18
TOTAL	1.021.537.000	100	1.126.100.000	100	1.220.879.000	100	1.285.790.300	100

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais, 2014 – 2017. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios>. Acessado em: Dezembro.2016. Elaborado pela autora.

Analisando a participação de cada uma das Universidades no orçamento global tem-se mantida a linearidade com a absoluta ausência de oscilação aos percentuais. Questiona-se: permaneceram as UEBAs, nos últimos quatros anos, sem qualquer alteração em sua estrutura, funcionamento e oferta? Mais uma vez o dado chama atenção posto que se apresenta contraditório ao evidenciado em relatórios disponibilizados nas páginas das respectivas instituições, bem como no Relatório Anual de Governo (RAG). É possível destacar no período pesquisado, segundo dados dos relatórios a ampliação da oferta de vagas e matrículas em cursos de graduação, pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e *lato sensu* (especialização); a graduação presencial em de 2015 ofertou 11,3 mil novas vagas, distribuído em 385 cursos regulares em diversas áreas do conhecimento, com um total de 39,6 mil estudantes matriculados; a graduação à distância com 18 cursos de licenciatura permitiu a ampliação do alcance das universidades para todo o estado, com 4,9 mil alunos

matriculados; em 2012 havia a oferta de 19 cursos e 623 alunos matriculados, em 2015 tem-se 88 cursos e 3,8 mil alunos matriculados, evidenciando a um incremento de 463,2% na oferta de cursos e 610% no número de matrículas; a pós-graduação lato sensu alcançou 5,2 mil estudantes matriculados em 2015, com 104 cursos ofertados; ampliação do número de projetos de pesquisa e extensão, além das diversas e relevantes iniciativas de colaboração com a educação básica da Bahia. Verifica-se, portanto que as variáveis acima registradas não são cotejadas na definição pelo Estado na alocação do volume de recursos às Universidade Estaduais Baianas (RAG,2015)⁵.

A análise do detalhamento dos orçamentos do Sistema Estadual de Educação Superior da Bahia e, conseqüentemente das Universidades Estaduais Baianas toma por referência as Categorias Econômicas e os Grupos de Natureza da Despesa com base nos conceitos definidos na Lei 4.320/1964 e na Portaria nº 163/2001.

Os artigos 12 e 13 da Lei nº 4.320/1964, tratam da classificação da despesa. 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.

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 (GND)⁶ a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

Na estrutura o orçamento das UEBA's tem-se basicamente os grupos de despesas 1-Pessoal e encargos sociais, 3-Outras despesas correntes e 4-Investimentos.

Analisando os recursos por categoria econômica, verifica-se a predominância das despesas correntes, que em média no período, correspondem a 96,9% do total do orçamento anual, Já as despesas de capital, que no caso da UEBA's, essencialmente são destinadas a aquisição de bens e itens permanentes e à execução de obras, alcançam apenas a média de 3,1%, sendo que em 2016 a categoria corrente atinge 97,4% enquanto que na categoria capital tem-se 2,6%.

Tabela 03 – Orçamento Universidades Estaduais / Categoria Econômica /Recursos do Tesouro – 2014 a 2017

CATEGORIA ECONÔMICA	2014	2015	2016	2017
DESPEAS CORRENTES	96,7	96,8	97,4	96,8
DESPEAS DE CAPITAL	3,3	3,2	2,6	3,2
	100	100	100	100

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais, 2014 – 2017. Disponível em:
<http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos- orcamentarios>. Acessado em: Dezembro.2016.

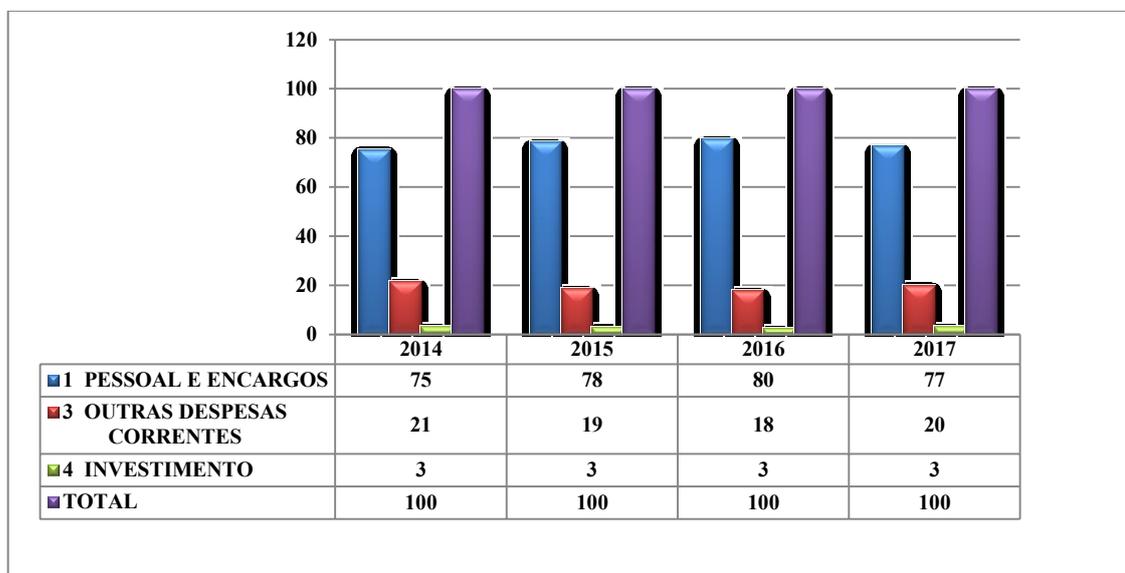
⁵ Relatório de Governo, 2015. Disponível em

http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/relatorios/Ano2015/RAG_2015_Parte_II_v5.pdf

⁶ Os GND são definidos na Portaria Interministerial nº163, 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. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-

O gráfico a seguir evidencia a composição dos orçamentos das Universidades Estaduais Baianas, por Grupo de Despesa, no período de 2014 a 2017.

Gráfico 02 – Orçamento das Universidades Estaduais Baianas / Recursos do Tesouro – Por Grupo de Natureza da Despesa – 2014 a 2017



Fonte: Leis Orçamentárias Anuais, 2014 – 2017. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos- orcamentarios>. Acessado em: Dezembro.2016.

Examinado os recursos por grupo de natureza da despesa, verifica-se a predominância dos desembolsos com pessoal e encargos, que em média no período correspondem a 75,5% do total do orçamento anual, sendo que em 2016 tem-se a maior participação 80%. As denominadas outras despesas correntes respondem por 19,5%. Já as despesas de capital, em média, no período estudado, representam apenas 3%, evidenciando a baixa capacidade de investimentos das UEBAs.

Importante registrar que os números aqui analisados referem-se aos orçamentos iniciais, já que, mesmo com os recursos orçamentários aprovados, as UEBAs vem sofrendo com as contínuas medidas de contenção, onde os repasses financeiros se distanciam de forma significativa dos montantes aprovados. Os impactos e efeitos de tais medidas às instituições universitárias são muitas vezes irreversíveis, já que afetam as atividades acadêmicas, inviabilizam a pesquisa, geram sucateamento às infraestruturas e mesmo que equipadas, têm dificuldade à manutenção, agravando, portanto a crise vivenciada pelas Universidades.

Estes números confirmam que apesar de ter crescido historicamente, os investimentos em educação, ainda são considerados insuficientes frente a problemas estruturais do sistema de ensino superior público assim, é possível, que os recursos destinados à educação superior não são tão suficientes quanto necessitam as instituições nem aparentemente quanto declara o governo. 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 instituições de educação superior, negligenciando muitas vezes os resultados qualitativos do trabalho acadêmico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo abordou o financiamento da educação, no contexto das Políticas Públicas para Educação, objetivando caracterizar como a Educação insere-se na estrutura das Lei Orçamentárias Anuais do Estado da Bahia no período de 2014 a 2017. Tem-se breve revisão dos aspectos relativos aos orçamentos públicos, acompanhada da análise dos recursos consignados à Função Educação e às Universidades Estaduais Baianas (UEBAs), no período, buscando evidenciar a participação do sistema estadual de educação superior da Bahia no orçamento do Estado.

Nestas considerações finais retomamos e reiteramos a importância do investimento em Educação Superior Pública, frente aos limites e possibilidades que se colocam como desafios a serem enfrentados pelas Instituições de Ensino Superior Públicas, em especial pelas Universidades Estaduais Baianas, na perspectiva de superação da crise da universidade pública.

A importância, portanto, do debate sobre o financiamento das Universidades Estaduais Baianas, dentro e fora dessas IES, fundamenta-se na necessidade, não apenas de repensar ou redefinir o modelo de financiamento, a ampliação do percentual da RLI destinado aos orçamentos das Universidades, os critérios que determinam a proporcionalidade do orçamento entre as instituições ou ainda de subsidiar a política pública em Educação Superior na Bahia, mas, principalmente de evidenciar qual o efetivo posicionamento, compromisso e grau de prioridade do governo para a Educação Superior ofertada pelas Universidades Estaduais Baianas. Em tudo isso, surge um conjunto de inquietações e provocações que ficam imersas no discurso: (a) qual o investimento que efetivamente agrega valor a educação superior pública na Bahia; (b) sob que bases e princípios estes investimentos ocorrem; (c) estão as prioridades de alocação de recursos norteadas pelas diretrizes e planos estratégicos das UEBAs; (d) qual o setor do Governo do Estado que baliza a alocação de recursos as Universidades Estaduais; (e) quem estuda o financiamento das Universidades Estaduais dentro e fora delas; (f) como a comunidade acadêmica, os gestores e dirigentes das UEBAs tem contribuído para esse debate; (g) que linhas e grupos de pesquisas investigam o tema; (h) como e em que ocasiões o Governo se apropria e utiliza (se utiliza) os resultados dessas pesquisas; (i) por que as políticas de investimentos em educação revelam estratégias distintas, e, eventualmente até contrárias?

Estas são apenas algumas das inúmeras questões no contexto de tão relevante e rica temática.

Frente às questões há, portanto, não só um desejo, mas, sobretudo uma necessidade de se ir além, de se entender os mecanismos que se situam por detrás das aparências, dos discursos, do contido nas peças orçamentárias, nos relatórios e planos de governo. Tais questões agravam os problemas da análise dos investimentos em educação, tendo em vista os critérios de alocação, a lentidão nos processos administrativos de aquisição de bens e serviços, o contingenciamento, o atraso nas liberações financeiras, os fins específicos a que se destinam e a forma como são administrados os recursos. Assim, instituições de ensino superior com estrutura, características, orçamentos e montantes de recursos financeiros similares passam a apresentar produtividade e resultados diferenciados. Sob esta perspectiva

o presente artigo busca contribuir para a ampliação e aprofundamento dos estudos e debates sobre o tema.

Assim, frente ao contido nos Relatórios das instituições e no RAG e o volume de recursos destinado às Universidades Estaduais, verifica-se que o processo de alocação, pelo Estado, dos recursos aos orçamentos em educação: desconsidera a avaliação de desempenho das instituições de ensino superior; influencia os resultados, os produtos, bens e os serviços que se obtém das instituições de ensino superior; deixa de levar em conta a avaliação dos fins específicos a que se destina e a forma como são planejados e administrados os recursos em cada instituição de ensino superior; negligencia as reais demandas, necessidades e missão institucional; não reflete a realidade das Universidades Estaduais; desconsidera instituições de ensino superior com estruturas, características e alocação de recursos similares que apresentam resultados diferenciados. No cenário atual acrescentaríamos ainda que desconsidera a relevante contribuição das UEBAs para o desenvolvimento social e econômico das regiões onde se inserem.

Ao chegar ao final de trabalho compreendemos que ainda existe um vasto e longo caminho a ser percorrido, em especial no que se refere a possíveis modelos de alocação de recursos a Universidades Estaduais, objeto de necessário aprofundamento, sendo este trabalho apenas uma pequena tentativa de fomentar e subsidiar o debate.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Relatório Anual de Governo (RAG): exercício de 2015. Volume 1. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/relatorios/Ano2015/RAG_2015_Parte_II_v5.pdf. Acesso em dezembro.2016.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm.

_____. Portaria Interministerial nº163, de 4 de maio de 2001. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf

CONCEIÇÃO, Pedro *et al.* Novas idéias para a universidade. Lisboa: IST Press, 1998.

FIALHO, Nadia Hage. Educação Superior no Brasil: Universidades Estaduais à deriva? Disponível em: <http://www.uneb.br/gestec/files/2011/10/Artigo-Educacao-Superior-no-Brasil-universidades-estaduais-a-deriva-30out20111.pdf>. Acessado em dezembro.2016.

GATTI, Bernardete A. Estudos quantitativos em educação. Fundação Carlos Chagas. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.30, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2004.

MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. RBP AE, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MIRANDA, 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. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação (GESTEC), Salvador, 2013. Disponível em: <http://www.uneb.br/gestec/files/2013/06/Disserta%C3%A7%C3%A3o-de-Marta-Rosa-Farias-de-Almeida.pdf>.

PINTO, José Marcelino Rezende. Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas. Brasília: Editora Plano, 2000. 160 p.

SAVIANI, Dermeval. A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: MUDANÇAS E CONTINUIDADES. Poíesis Pedagógica - V.8, N.2 ago/dez.2010; pp.4-17. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/poiesis/article/view/14035>. Acessado em dezembro.2016.

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>>. Acesso em: Janeiro.2017.

VIAN, Maurício; MELLO, José Carlos Garcia de; BOEIRA, Carlos. Orçamento & Fundo: fundo dos direitos da criança e do adolescente. Brasília: Focus Gráf. Ed., 2002.