



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CRISPINIANO CARNEIRO DE OLIVEIRA

EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA BAHIA PÓS LDB/96:
EXPANSÃO E FINANCIAMENTO
1995-2009

SALVADOR
2011

CRISPINIANO CARNEIRO DE OLIVEIRA

**EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA BAHIA PÓS LDB/96:
EXPANSÃO E FINANCIAMENTO
1995-2009**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. José Wellington Marinho de Aragão

**SALVADOR
2011**

Sibi/UFBA - Biblioteca Anísio Teixeira

Oliveira, Crispiniano Carneiro de.

Educação superior pública na Bahia pós LDB/96: expansão e financiamento: 1995-2009 / Crispiniano Carneiro de Oliveira. - 2011. 291 p.

Orientador: Prof. Dr. José Wellington Marinho de Aragão.

Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador.

1. Ensino superior - Bahia - Finanças. 2. Universidade e faculdades - Bahia. 3. Política e educação. I. Oliveira, Crispiniano Carneiro de. II. Aragão, José Wellington Marinho de. III. Título.

CDD 378

CRISPINIANO CARNEIRO DE OLIVEIRA

EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA BAHIA PÓS LDB/96: EXPANSÃO E FINANCIAMENTO 1995-2009

Tese apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia como requisito para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Salvador, ___/___/ de 2011

BANCA EXAMINADORA

Edivaldo Machado Boaventura
Doutor em Administração Educacional - The Pennsylvania State University.
Professor Universidade Salvador (UNIFACS)

José Moura Pinheiro
Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia

José Wellington Marinho de Aragão - Orientador
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia

Nádia Hage Fialho
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Valdemar Sguissardi
Doutor em Sciences de l'Éducation pelo Université de Paris X, Nanterre, França
Professor da Universidade Metodista de Piracicaba

Rosilda Arruda Ferreira - Suplente
Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Ao meu pai Izaias Maximino de Oliveira (*in memoriam*)
e a minha mãe Maria dos Anjos Carneiro da Silva (Nini).

À Bete, companheira de todas as horas, e, às minhas filhas Márcia e Mariana.

Aos netinhos Emily e James, que, apesar da distância, renovam minhas energias
para celebração da vida.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, quero agradecer a Deus pelo dom da vida e fonte de inspiração, de quem busquei nas horas mais difíceis a sabedoria, coragem e luz para trilhar no caminho da ciência em busca do conhecimento necessário para clarear minhas dúvidas acerca da expansão e financiamento da educação superior.

São muitas e especiais as pessoas que contribuíram para a concretização desta jornada e a quem devo agradecimentos:

A meus pais, irmãos, primos e sobrinhos pelo apoio e aconchego que a família patrocina.

Ao professor Dr. Cipriano Carlos Luckesi, por todo apoio, incentivo e pelas provocações para enfrentamento dos desafios acadêmicos e de autoconhecimento.

Ao professor Dr. Valdemar Sguissardi, pelo pronto atendimento para participação da banca examinadora.

À professora Dra. Nádia Hage Fialho, pelas contribuições significativas desde os primeiros passos ao ingressar no programa de doutorado em educação.

Ao professor Dr. José Moura Pinheiro, pelo entendimento das minhas dificuldades, pelas discussões acadêmicas e amizade frutificada desde o período de mestrado e de longa e salutar convivência na Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

Ao Departamento de Ciências Humanas (DCH-1) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), pela liberação das atividades docentes para cursar este programa de doutorado, além de todo apoio e incentivo para concretização desta jornada.

Aos professores da FACED, especialmente Dora Leal Rosa, Robert Verhine, José Albertino Lordelo, Robinson Tenório, Maria Couto Leal, Roberto Sidney Macedo, Vera Fartes, pelos valiosos percursos nas suas disciplinas.

Aos colegas do Programa de Doutorado da FACED/UFBA, do período 2007.1, pela valiosa contribuição, particularmente à Minervina Joseli Espíndola Reis e a Francisco Miguel Martins, pois além de colegas, instituímos verdadeiros laços fraternos.

Em especial, ao meu orientador, professor Dr. José Wellington Marinho de Aragão, pelo incentivo e acolhimento no Curso de Doutorado em Educação da Faculdade de Educação da UFBA e pela orientação, paciência e entendimento das minhas dificuldades.

Educação é o caminho pelo qual homens e mulheres podem chegar a tornarem-se conscientes de si próprios, de sua forma de atuar e de pensar, quando desenvolvem todas as suas capacidades considerando não apenas eles mesmos, mas também as necessidades dos demais.

Paulo Freire

OLIVEIRA, Crispiniano Carneiro de. **Educação superior pública na Bahia pós LDB/96: expansão e financiamento: 1995-2009.** 2011. 291 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2011.

RESUMO

O estudo situa-se no campo da economia da educação com foco nas políticas educacionais, tendo em vista a expansão e o financiamento da educação superior no Brasil e particularmente no Estado da Bahia, no pós-LDB-1996, abrangendo o período de 1995 a 2009. O objetivo deste trabalho é o de constatar o quadro do ensino superior público decorrente destas políticas, considerando os contextos internacional, nacional e estadual. A análise documental foi o recurso metodológico utilizado para investigar os documentos institucionais relacionados à expansão e financiamento da educação superior. Considerando o objetivo da pesquisa e a metodologia utilizada pelo Inep, responsável pela realização do censo anual da educação brasileira, foram estabelecidas quatro categorias de análise, relacionadas ao ensino de graduação presencial: número de instituições; oferta; número de docentes e financiamento. No que tange a categoria da oferta, o estudo abrange os seguintes grupos: cursos, vagas e matrículas. No que se refere ao financiamento, os seguintes grupos de categorias foram definidos: receita líquida de impostos (RLI), categorias econômicas e relação custo/aluno. As teorias do capital humano e capital social, objetos da economia da educação, foram tomadas como embasamento teórico para analisar as políticas de expansão e financiamento da educação superior, além da influência das demandas da sociedade do conhecimento frente ao acelerado desenvolvimento da ciência e da tecnologia da informação. O contexto internacional trata da abordagem teórica e da análise dos documentos e discussões sobre os principais eventos que culminaram com as mudanças e transformações da educação superior na Europa, América Latina e Brasil, tais como, a globalização econômica e internacionalização da educação superior, as influências do neoliberalismo e a mercantilização da educação superior; a diversificação, massificação e necessidades de reorganização e ajustamento do sistema de educação superior. O contexto nacional aponta para o acelerado ritmo de crescimento do número de instituições privadas entre os anos de 1995 e 2009, de 201%, enquanto o crescimento das instituições públicas foi de 17%, no mesmo período. Quanto à oferta de matrículas, as instituições privadas cresceram 255,5% no período, enquanto as públicas cresceram 92,8%. No setor público, evidencia-se mudança no perfil de expansão das matrículas: de 1995 a 2005 as instituições estaduais apresentaram maior expansão, perdendo para as instituições federais, a partir de 2006. O estudo indica o perfil do financiamento das instituições federais de ensino superior (IFES) com redução de recursos de 1997 a 2004, havendo recuperação a partir de 2005, com o advento dos programas do "Reuni" e o de "ampliação das IFES". Indica também as possibilidades e limites do financiamento das universidades estaduais brasileiras. O contexto estadual apresenta situação não muito diferente. Enquanto o número de instituições da rede privada expandiu 757,1%, no período de 1995 a 2009, a rede pública cresceu 16,7% no mesmo período. No registro de matrículas, o crescimento da rede privada foi de 663,7% contra 113,4% da rede pública, ocorrendo o mesmo fenômeno no setor público com maior crescimento das estaduais até 2005, perdendo para as IFES a partir de 2006. O estudo indica que o financiamento das universidades estaduais da Bahia evoluiu de 4,2% da RLI em 1998 para 4,7% em 2009, o que significa volume de recursos insuficientes para as necessidades de manutenção e investimento para acompanhar o ritmo de expansão. As conclusões do estudo sobre a expansão e financiamento da educação superior no estado da Bahia indicam que o que ocorreu neste estado é um reflexo do que aconteceu nos cenários nacional e internacional, ou seja, o que ocorreu na Bahia não foi um fato isolado, mas sincrônico com os eventos nas áreas nacional e internacional.

Palavras-Chave: Educação Superior; Expansão; Financiamento.

OLIVEIRA, Crispiniano Carneiro de. **Public tertiary education in Bahia post LDB/96: expansion and finance: 1995-2009.** 2011. 291 f. Thesis (Doctorate) - Federal University of Bahia, Salvador, 2011.

ABSTRACT

This paper concerns the field of education economics focusing on education policy, with a view to the expansion and finance of tertiary education in Brazil and specifically Bahia estate, post the 1996 LDB, covering the period of 1995 to 2009. The objective of this work is to evaluate these policies, considering the international, national and estate contexts. Documentary analysis was used to investigate the institutional documents related to the expansion and finance of tertiary education. In view of the research objective and methodology used by Inep, responsible for the annual Brazilian education census, four categories of analysis were established, related to tertiary classroom teaching: number of institutions, availability, number of teachers and finance. In relation to the category of availability, the study covers the following groups: courses, places and matriculation. In relation to finance, the following categories were defined: net income tax, economic categories and student to cost ratio. Human and social capital theories, objects of the education economy, were taken as a theoretical basis to analyze policies of expansion and finance of tertiary education, besides the influence of society demands for knowledge in view of accelerated development of information science and technology. The international context discusses the theoretical approach and document analysis and discussions of the principal events which culminated in transformations in tertiary education in Europe, Latin America and including Brazil, as well as economic globalization and the internationalization of tertiary education, the influence of neo liberalism and the commercialization of tertiary education; the diversification, popularization and necessities of reorganization and adjustment of the tertiary education system. The national context points to the accelerated growth in a number of private institutions from 684 in 1995 to 2059 in 2009 whilst public institutions grew from 210 to 245 in the same period. In regard to the offer of places, these grew privately 255.5% in the period, and public places grew 92,8%. In public sector there is evidence of a change in the profile of the expansion of places offered, from 1995 to 2005 estate institutions showed a greater expansion, losing to federal institutions from 2006. The research shows the profile of finance for federal institutions for tertiary education (IFES) with reduced resources from 1997 to 2004, recuperating from 2005, with the advent of the "Reuni" and the "expansion of IFES" program. Also shown are the possibilities and limits of finance for Brazilian estate university, The estate context does not show a very different situation. While the private network expanded from 14 institutions in 1995 to 120 in 2009, the public network grew from 6 to 7 institutions in the same period. For the number of matriculations private growth was 663.7% against 113.4% for the public, the same situation occurred in the public sector with greater estate grown until 2005, losing to IFES (Federal) from 2006. The research shows that Bahia estate university finance increased 4.2% of the net income tax (RLI) in 1998 to 4.7% in 2009, which shows an insufficient resource to necessitate maintenance and investment to follow the growth trend. The conclusion of the research on expansion and finance of tertiary education in the estate of Bahia indicate that what happened in the estate is a reflexion of what is happening nationally and internationally, that is to say what happened in Bahia was not in isolated incident, but sincronized with national and international events.

Key Words: Tertiary Education. Expansion. Finance.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRUEM	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BB	Banco do Brasil
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAHL	Centro de Artes, Humanidades e Letras
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCAAB	Centro de Ensino de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas
CCS	Centro de Ciências da Saúde
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFET-BA	Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia
CENTEC	Centro de Educação Tecnológica da Bahia
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CFP	Centro de Formação de Professores
CETEB	Centro de Educação Técnica da Bahia
CETEC	Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CGU	Controladoria Geral da União
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CONSU	Conselho Superior Universitário
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DESAP	Departamento de Ensino Superior e Aperfeiçoamento de Pessoal
EAD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
EHEA	Área Europeia de Ensino Superior
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ETS	Escola Técnica de Salvador
FAEEBA	Faculdade de Educação do Estado da Bahia
FAMESF	Faculdade de Agronomia do Médio São Francisco
FAPESB	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia
FESPI	Federação das Escolas Superiores de Ilhéus e Itabuna
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPF	Fundo Público Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUFS	Fundação Universitária de Feira de Santana
FUNCRUZ	Fundação Estadual Santa Cruz
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDES	Fundo de Manutenção da Educação Superior
FUSC	Fundação Santa Cruz
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICB	Instituto do Cacau da Bahia
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IES	Instituição de Ensino Superior
IFET- BA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - BA
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MERCOSUL	Mercado Comum do Cone Sul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIEC	Plano Integral de Educação e Cultura do Governo do Estado
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PIEC	Plano Integral de Educação e Cultura
PNB	Produto Nacional Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PROGRAD	Pró-Reitoria de Ensino de Graduação
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores

REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RLI	Receita Líquida de Impostos
SAEB	Secretaria da Administração do Estado da Bahia
SEC	Secretaria da Educação
SECTI	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SERIN	Secretaria de Relações Institucionais
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais
SESEB	Superintendência do Ensino Superior do Estado da Bahia
SGC	Secretaria Geral de Cursos
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
UCSal	Universidade Católica do Salvador
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UNB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade de Campinas
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Distribuição das instituições de ensino superior brasileiras por categoria administrativa. Brasil - 2009.....	107
Gráfico 2	Evolução do número de instituições de ensino superior por categoria administrativa nos anos de 1995 e 2009.....	108
Gráfico 3	Distribuição das instituições de ensino superior privadas por categoria administrativa. Brasil - 2009.....	109
Gráfico 4	Evolução do número de instituições de ensino superior por categoria administrativa no período de 1980/2009, Brasil.....	111
Gráfico 5	Evolução do número de cursos de graduação presencial por categoria administrativa no período de 1984/2009, Brasil.....	112
Gráfico 6	Evolução do número de vagas dos cursos de graduação do ensino superior por categoria administrativa no período de 1980/2009, Brasil.....	113
Gráfico 7	Evolução do número de matrículas do ensino superior por categoria administrativa no período de 1980/2009, Brasil.....	115
Gráfico 8	Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de instituição, Brasil - 1995.....	117
Gráfico 9	Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de Instituição, Brasil - 2009.....	119
Gráfico 10	Número de docentes por grau de qualificação em relação à natureza da Instituição, Brasil - 1995.....	121
Gráfico 11	Distribuição dos docentes por natureza de contrato e de Instituição, Brasil - 2009.....	122
Gráfico 12	Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação por modalidade de ensino no período de 2001 - 2009, Brasil.....	123
Gráfico 13	Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação na modalidade à distância (EAD), por categoria administrativa no período de 2001- 2009, Brasil.....	124
Gráfico 14	Comparativo da evolução do número de instituições, cursos, matrículas e docentes das redes pública e privada, Brasil 1995 - 2002.....	127
Gráfico 15	Comparativo da evolução do número de instituições, cursos, matrículas e docentes das redes pública e privada, Brasil 2002 e 2006.....	128
Gráfico 16	Comparativo da evolução do número de instituições, cursos, matrículas e docentes das redes pública e privada, Brasil 2006 e 2009.....	131
Gráfico 17	Taxas de escolarização líquida por nível de ensino, Bahia: 1980/2005.....	151
Gráfico 18	Estimativa do percentual do investimento público direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino - Brasil 2000 - 2008.....	158
Gráfico 19	Estimativa do percentual do investimento direto em educação por esfera de governo em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Brasil 2000 - 2008.....	159
Gráfico 20	Estimativa do percentual aplicado do investimento público direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Brasil 2000 - 2008.....	160
Gráfico 21	Recursos do FPF para pagamento de pessoal das IFES, em valores	

	de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV. Brasil 1994-2008.....	163
Gráfico 22	Recursos do FPF para pagamento de pessoal das IFES, como percentual do PIB. Brasil - 1994-2008.....	163
Gráfico 23	Recursos do FPF para pagamento de custeio das IFES, em valores de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV. Brasil. 1994-2008	164
Gráfico 24	Recursos do FPF para pagamento de custeio das IFES, como percentual do PIB, Brasil 1994-2008.....	164
Gráfico 25	Recursos do FPF para investimentos das IFES, em valores de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV, Brasil. 1994-2008.....	165
Gráfico 26	Recursos do FPF para investimentos das IFES, como percentual do PIB. Brasil, 1994-2008.....	165
Gráfico 27	Percentual do número de instituições e matrículas do ensino superior público por categoria administrativa, Brasil - 2009.....	174
Gráfico 28	Evolução do número de cursos de graduação do ensino superior público por categoria administrativa no período de 1995/2009, Brasil..	175
Gráfico 29	Evolução do número de vagas dos cursos de graduação do ensino superior público por categoria administrativa no período de 1995/2009, Brasil.....	176
Gráfico 30	Evolução do número de matrículas dos cursos de graduação do ensino superior público por categoria administrativa no período de 1995/2009, Brasil.....	178
Gráfico 31	Número de docentes por natureza do contrato em relação ao tipo de instituição, Brasil - 1995.....	180
Gráfico 32	Número de docentes por natureza do contrato em relação ao tipo de Instituição, Brasil - 2009.....	181
Gráfico 33	Número de docentes por grau de qualificação em relação à natureza da instituição, Brasil - 1995.....	183
Gráfico 34	Distribuição dos docentes por natureza do contrato e de Instituição, Brasil - 2009.....	184
Gráfico 35	Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação públicos, por modalidade de ensino no período de 2001-2009, Brasil.....	186
Gráfico 36	Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação públicos, na modalidade à distância e natureza da instituição, no período de 2001-2009, Brasil.....	187
Gráfico 37	Comparativo da evolução do número de instituições, cursos, matrículas e docentes da rede pública, Brasil 1995 - 2002	189
Gráfico 38	Comparativo da evolução do número de instituições, cursos, matrículas e docentes da rede pública, Brasil 2002 - 2006	190
Gráfico 39	Comparativo da evolução do número de instituições, cursos, matrículas e docentes da rede pública, Brasil 2006 - 2009	191
Gráfico 40	Evolução do número de cursos superiores de graduação presencial, por categoria administrativa no período de 1995-2009, Bahia.....	197
Gráfico 41	Evolução do número de vagas ofertadas no primeiro semestre dos cursos superiores de graduação presencial, por categoria administrativa no período de 1995-2009, Bahia.....	198
Gráfico 42	Evolução do número de matrículas no primeiro semestre dos cursos superiores de graduação presencial, por categoria administrativa no período de 1995-2009, Bahia.....	199

Gráfico 43	Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de instituição, Bahia - 1995.....	201
Gráfico 44	Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de instituição, Bahia - 2009.....	203
Gráfico 45	Número de docentes por grau de qualificação em relação à natureza da instituição, Bahia - 1995.....	204
Gráfico 46	Número de docentes por grau de qualificação em relação à natureza da instituição, Bahia - 2009.....	206
Gráfico 47	Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação públicos, por modalidade de ensino no período de 2008-2009, Bahia..	207
Gráfico 48	Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação na modalidade à distância, por categoria administrativa, no período de 2008-2009, Bahia.....	208
Gráfico 49	Comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes das redes pública e privada, Bahia 1995-2002.....	209
Gráfico 50	Comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes da rede pública e privada, Bahia 2002-2006.....	210
Gráfico 51	Comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes da rede pública e privada, Bahia 2006-2009.....	211
Gráfico 52	Evolução do numero de cursos superiores de graduação presencial público, por categoria administrativa no período de 1995/2009, Bahia.	214
Gráfico 53	Evolução do numero de vagas ofertadas nos cursos superiores de graduação presencial público, por categoria administrativa no período de 1995-2009, Bahia.....	215
Gráfico 54	Evolução do numero de matrículas no primeiro semestre dos cursos superiores de graduação presencial público, por categoria administrativa no período de 1995-2009, Bahia.....	216
Gráfico 55	Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de Instituição, Bahia - 1995.....	218
Gráfico 56	Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de Instituição, Bahia - 2009.....	220
Gráfico 57	Número de docentes por grau de qualificação em relação à natureza da instituição, Bahia - 1995.....	221
Gráfico 58	Número de docentes por grau de qualificação em relação à natureza da instituição, Bahia - 2009.....	223
Gráfico 59	Evolução do número de matrículas nos cursos de gradação públicos, por modalidade de ensino no período de 2008-2009, Bahia.....	224
Gráfico 60	Evolução do número de matrículas nos cursos de gradação EAD públicos, por modalidade de ensino no período de 2008-2009, Bahia..	225
Gráfico 61	Comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes da rede federal e estadual, Bahia - 1995-2002.....	226
Gráfico 62	Comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes da rede federal e estadual, Bahia - 2002-2006.....	226
Gráfico 63	Comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes da rede federal e estadual, Bahia 2006-2009.....	227
Gráfico 64	Evolução da cota orçamentária das universidades estaduais, Bahia 1998 - 2010.....	247
Gráfico 65	Relações orçamentárias das universidades estaduais em relação ao ICMS e RLI, Bahia 1998 - 2010.....	248
Gráfico 66	Percentual de participação das universidades estaduais no	

	orçamento total da educação superior, Bahia 1998 - 2010.....	250
Gráfico 67	Percentual de participação das despesas com pessoal e encargos, custeio e investimentos das universidades estaduais, Bahia 1998 - 2010.....	251

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de instituições e matrículas do ensino superior presencial, por organização acadêmica e categoria administrativa, Brasil - 2009.....	106
Tabela 2	Número de instituições de ensino superior e de matrículas em cursos de graduação presencial, por categoria administrativa e região geográfica, Brasil - 2009.....	110
Tabela 3	Distribuição dos docentes por natureza de contrato e tipo de instituição, Brasil - 1995.....	117
Tabela 4	Distribuição dos docentes por natureza de contrato e de instituição, Brasil - 2009.....	118
Tabela 5	Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Brasil - 1995.....	120
Tabela 6	Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Brasil - 2009.....	121
Tabela 7	Número de matrículas, docentes e relação docente/aluno, por tipo de instituição nos anos de 1995 e 2009. Brasil.....	129
Tabela 8	Estimativa do percentual do Investimento Público Direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino, Brasil 2000 - 2008.....	159
Tabela 9	Estimativa do Investimento Público Direto em educação por estudante com valores corrigidos pelo IPCA, por nível de ensino, e a razão da educação superior sobre a educação básica, Brasil 2000 - 2008.....	162
Tabela 10	Número de instituições e matrículas do ensino superior público por organização acadêmica e categoria administrativa, Brasil - 2009.....	173
Tabela 11	Número de instituições e matrículas do ensino superior público por categoria administrativa, Brasil - 2009.....	174
Tabela 12	Distribuição dos docentes por natureza de contrato e tipo de instituição, Brasil -1995.....	180
Tabela 13	Distribuição dos docentes por natureza do contrato e de instituição, Brasil - 2009.....	181
Tabela 14	Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Brasil - 1995.....	183
Tabela 15	Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Brasil - 2009.....	185
Tabela 16	Número de matrículas, docentes e relação docente/aluno, por tipo de instituição nos anos de 1995 e 2009, Brasil.....	192
Tabela 17	Número de instituições de ensino superior e de matrículas dos cursos presenciais, por categoria administrativa nos anos de 1995 e 2009, Bahia.....	196
Tabela 18	Número de instituições e de matrículas do ensino superior por organização acadêmica e categoria administrativa, Bahia - 2009.....	197
Tabela 19	Distribuição dos docentes por natureza de contrato e tipo de instituição, Bahia - 1995.....	201

Tabela 20	Distribuição dos docentes por natureza de contrato e tipo de instituição, Bahia - 2009.....	203
Tabela 21	Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Bahia - 1995.....	205
Tabela 22	Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Bahia - 2009.....	206
Tabela 23	Número de matrículas, docentes e relação docente/aluno, por tipo de instituição nos anos de 1995 e 2009, Bahia.....	212
Tabela 24	Número de instituições de ensino superior público e de matrículas dos cursos presenciais, por categoria administrativa nos anos de 1995 e 2009, Bahia.....	214
Tabela 25	Distribuição dos docentes por natureza de contrato e tipo de instituição, Bahia - 1995.....	219
Tabela 26	Distribuição dos docentes por natureza de contrato e de instituição, Bahia - 2009.....	220
Tabela 27	Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Bahia - 1995.....	222
Tabela 28	Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Bahia - 2009.....	223
Tabela 29	Número de matrículas, docentes e relação docente/aluno, por tipo de instituição nos anos de 1995 e 2009, Bahia.....	229
Tabela 30	Evolução do ICMS, da RLI, da cota orçamentária e da relação custo-aluno das universidades estaduais. Bahia: 1998-2008 (em R\$ mil, valores nominais).....	247
Tabela 31	Financiamento das universidades estaduais, por instituição, em valores de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA (em mil reais), Bahia 1998-2009.....	250
Tabela 32	Financiamento das universidades estaduais, por grupo de despesas, em valores de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA (em mil reais), Bahia 1998-2009.....	251

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Alíquotas de vinculação de recursos para a Educação no Brasil.....	146
Quadro 2	Fontes de recursos do Fundef, por competência administrativa..	151
Quadro 3	Fontes de recursos do Fundeb, por competência administrativa..	153
Quadro 4	Faculdades embrionárias da criação das universidades estaduais da Bahia.....	238

SUMÁRIO

	PARTE 1	
	INTRODUÇÃO E CAMINHO METODOLÓGICO	22
1	INTRODUÇÃO	23
1.1	PROPOSIÇÃO DE INVESTIGAÇÃO.....	26
1.2	JUSTIFICATIVA.....	27
1.3	O PROBLEMA E OS OBJETIVOS.....	35
1.3.1	Objetivo Geral	38
1.3.2	Objetivos Específicos	38
1.4	ABORDAGENS METODOLÓGICAS E NATUREZA DA PESQUISA.....	39
1.5	PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL.....	41
1.5.1	Primeira etapa: revisão bibliográfica	43
1.5.2	Segunda etapa: planejamento da pesquisa de campo	43
1.5.3	Terceira etapa: levantamento documental	44
1.5.4	Quarta etapa: redação final	44
1.6	CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	45
1.7	ESTRUTURA DA APRESENTAÇÃO DO TEXTO.....	46
	PARTE 2	
	MACROCONTEXTO DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO ESTADO DA BAHIA	49
2	CONTEXTUALIZAÇÃO FILOSÓFICO-POLÍTICA DA EXPANSÃO EDUCAÇÃO SUPERIOR	50
2.1	CAPITAL HUMANO E CAPITAL SOCIAL COMO FUNDAMENTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	50
2.2	SOCIEDADE DO CONHECIMENTO E A TRANSFORMAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	56
3	REESTRUTURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO DEBATE INTERNACIONAL	62
3.1	GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	65
3.2	DIVERSIFICAÇÃO E MASSIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	67
3.3	NEOLIBERALISMO E MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	77
3.4	REORGANIZAÇÃO E AJUSTAMENTO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	82
	PARTE 3	
	CONTEXTO NACIONAL DA EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO ESTADO DA BAHIA	95
4	CENÁRIO DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	96
4.1	EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.....	103

4.2	EXPANSÃO DA OFERTA DO ENSINO DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL.....	112
4.3	EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOCENTES DO ENSINO DE GRADUAÇÃO.....	116
4.4	EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA (EAD).....	123
4.5	PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DIRECIONADOS À EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR.....	125
4.6	ANÁLISE COMPARATIVA DOS DADOS.....	127
5	POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL: POSSIBILIDADES E LIMITES.....	132
5.1	RELAÇÕES FEDERATIVAS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	132
5.2	POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	139
5.2.1	Política de vinculação de recursos à educação.....	142
5.2.2	Políticas contemporâneas de financiamento da educação: subvinculação.....	147
5.3	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL.....	157
5.3.1	Financiamento das IFES no Brasil.....	162
5.3.2	Financiamento das universidades estaduais: possibilidades e limites.....	167
6	EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL.....	172
6.1	EXPANSÃO DA OFERTA DO ENSINO DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL.....	175
6.2	EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOCENTES DO ENSINO DE GRADUAÇÃO.....	179
6.3	EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA (EAD).....	186
6.4	PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DIRECIONADOS À EXPANSÃO DA OFERTA.....	188
6.5	ANÁLISE COMPARATIVA DOS DADOS.....	189
PARTE 4		
	EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO ESTADO DA BAHIA	194
7	CENÁRIO DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO ESTADO DA BAHIA.....	195
7.1	EXPANSÃO DA OFERTA DO ENSINO DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL.....	198
7.2	EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOCENTES DO ENSINO DE GRADUAÇÃO.....	201
7.3	EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA (EAD).....	207
7.4	ANÁLISE COMPARATIVA DOS DADOS.....	209
8	EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA BAHIA	214

8.1	EXPANSÃO DA OFERTA DO ENSINO DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL.....	214
8.2	EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOCENTES DO ENSINO DE GRADUAÇÃO.....	218
8.3	EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA (EAD).....	225
8.4	ANÁLISE COMPARATIVA DOS DADOS.....	226
9	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA BAHIA.....	230
9.1	MAPEAMENTO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO ESTADO DA BAHIA.....	231
9.1.1	Universidades federais do estado da Bahia.....	232
9.1.1.1	<i>Universidade Federal da Bahia (UFBA).....</i>	232
9.1.1.2	<i>Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).....</i>	234
9.1.1.3	<i>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA).....</i>	235
9.1.1.4	<i>Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf).....</i>	236
9.1.2	Universidades estaduais da Bahia.....	237
9.1.2.1	<i>Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).....</i>	238
9.1.2.2	<i>Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).....</i>	239
9.1.2.3	<i>Universidade do Estado da Bahia (UNEB).....</i>	240
9.1.2.4	<i>Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).....</i>	241
9.2	FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DA BAHIA: LIMITES E POSSIBILIDADES.....	245
10	CONCLUSÃO.....	257
	REFERÊNCIAS.....	266
	ANEXOS.....	278
	ANEXO A - Número de bolsas ofertadas pelo ProUni para o primeiro semestre de 2009.....	279
	ANEXO B - Número de bolsas ofertadas pelo ProUni para o segundo semestre de 2009.....	280
	ANEXO C - Número de bolsas ofertadas pelo ProUni, por Região, em 2009.....	281
	ANEXO D - Número de bolsas do ProUni ofertadas no período de 2005 a 2009.....	282
	ANEXO E - Projeto de Lei nº 6.464/2009, de alteração do art. 9º da LDB 9394/96.....	283
	APÊNDICES	284
	APÊNDICE A - Instituições de ensino superior estaduais e municipais por região e estado da federação, em 2009.....	285
	APÊNDICE B - Instituições federais de ensino superior por região e estado da federação, em 2009.....	288

PARTE 1

INTRODUÇÃO E CAMINHO METODOLÓGICO

1 INTRODUÇÃO

Ao se este estudo a respeito da educação superior na Bahia constata-se que, no início da década de 1980 - trinta anos atrás -, o estado dispunha de três universidades, sendo duas públicas e uma comunitária. A Universidade Federal da Bahia (UFBA), criada em 1946, na Cidade do Salvador, e a Fundação Universidade Estadual de Feira de Santana (FUFES), criada em 1970, eram as instituições de ensino superior que ofertavam à sociedade baiana esta modalidade de ensino público e gratuito. A Universidade Católica do Salvador (UCSal) era a instituição comunitária, de direito privado, criada em 1962, com atuação exclusivamente na capital do estado. Além disso, algumas faculdades isoladas, mantidas pelo governo estadual e por entidades particulares, completavam a rede de ensino superior baiano. A proporção de pessoas matriculadas no ensino superior no território baiano, de acordo com o censo demográfico de 1980, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), era de apenas 4,1 alunos para cada 1.000 habitantes. De acordo com os dados estatísticos do *Censo da Educação Superior* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação (MEC), no ano de 2000 esta proporção elevou-se para 6,8. Dados do ano de 2009, último ano de publicação do *Censo da Educação Superior* do INEP/MEC, a proporção de alunos matriculados no ensino superior para a mesma quantidade de habitantes da Bahia elevou-se para 16,4, dados que sinalizam uma expansão no atendimento à população.

É a partir da década de 1980 que o ensino público universitário baiano entra em franco processo de expansão, sob a iniciativa e ônus do governo estadual, que passa a adotar uma política de interiorização de cursos superiores. Esse crescimento pode ser caracterizado e sintetizado em três períodos:

- a) no período de 1980 a 1983, é criada a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) que abrange os polos de Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga; assiste-se também, no mesmo período, à criação de faculdades nos municípios de Jacobina, Santo Antônio de Jesus, Barreiras, Teixeira de Freitas, Paulo Afonso, Guanambi e Itaberaba; também neste período é transformada a Fundação Universidade Estadual de Feira de Santana em Autarquia, dotando-lhe de mais autonomia para

- expansão da oferta de cursos superiores, com a denominação de Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS);
- b) no período de 1983 a 1987, é instituída a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), que incorpora onze faculdades isoladas pertencentes ao Estado;
 - c) finalmente, no período de 1987 a 1990, o governo estadual incorpora a Federação das Escolas Superiores Ilhéus e Itabuna (FESPI), transformando-a na quarta universidade estadual baiana com a denominação de Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).
 - d) Após o início da década de 90 não mais surgiu instituições públicas de nível superior na Bahia, não obstante a expansão das unidades existentes ocorreu de forma linear e crescente.

No final da década de 1980, a Bahia foi o único estado a manter quatro universidades sob seu encargo. Foi também, segundo os dados do IBGE, um dos que mais investiram em cursos no ensino superior, tendo sido superada apenas por São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná. Isso não indica, entretanto, que a Bahia mantivesse, naquele período, uma situação privilegiada em termos de oferta de vagas em cursos de graduação. Muito pelo contrário. Sylvio Silva (1990) aponta que, na análise da relação habitantes/matrícula na Educação Superior, o resultado da Bahia, na época, mostrava-se inferior ao das demais unidades da Federação, à exceção de Piauí, Maranhão e Rondônia.

A opção política da expansão do ensino superior público pelo governo estadual na Bahia é tema para amplo debate e discussão tanto no ambiente acadêmico quanto na sociedade em geral. Historicamente, a iniciativa da oferta do ensino superior público tem sido de competência da União, entretanto, em alguns estados, isto ocorreu de forma não homogênea, pela iniciativa e recursos do tesouro estadual, podendo-se citar os casos mais relevantes dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Ceará e, particularmente, o estado da Bahia.

Durante muitas décadas, apesar do crescimento da população e das transformações da economia baiana, não somente nenhuma nova instituição federal de ensino superior foi implantada, como o número de vagas da única universidade federal existente no território do estado permaneceu até o final do governo Fernando Henrique Cardoso no ano de 2002 no mesmo patamar do início dos anos setenta.

Enquanto a Bahia permanecia com uma só universidade federal e sem expansão da oferta de vagas, sendo fortemente discriminada pelo governo federal em relação às possibilidades de expansão da educação superior federal, unidades federativas das regiões Sul e Sudeste foram contempladas com muitas instituições federais de ensino superior. Minas Gerais, por exemplo, conta com doze universidades federais; Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul possuem cinco universidades federais cada um, todas custeadas com recursos do orçamento da educação da União (AVENA, 2008).

Considerando que constitucionalmente os governos estaduais têm por competência prioritária a de assegurar o ensino médio e colaborar com os municípios na garantia do direito ao ensino fundamental para toda a população, a decisão de assumir o ensino superior pode apontar para dificuldades orçamentárias na alocação de recursos para cumprimento dos programas direcionados à educação básica. Os baixos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) aliado com a negativa convivência dos índices de analfabetismo, repetência e defasagem idade/série, mesmo que tenham sido reduzidos nos últimos anos, principalmente nos territórios dos estados das regiões Norte e Nordeste, podem ser citados como exemplos.

No que pesem estas considerações, nada impede aos Estados-Membros de instituírem um sistema próprio de ensino superior. As desigualdades regionais, a grande concentração de renda e de poder político do eixo Sul e Sudeste do País são motivos mais que suficientes na determinação de decisões políticas neste sentido. Isso pode ser constatado com a aprovação do Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931, que cria o estatuto das universidades brasileiras, batizado com o nome de Reforma Francisco Campos, no governo do presidente Getúlio Vargas. De acordo com o artigo 6º deste instrumento legal, “[...] a criação de universidades no Brasil é de prerrogativa da União, dos Estados e por iniciativa de associações ou particular”.

Outro aspecto relevante a se considerar é o de que a forte concentração da receita pública nos cofres da União, em decorrência da competência de arrecadação dos recursos públicos estabelecidos no sistema tributário nacional, implicará em que a expansão do ensino superior cuja responsabilidade recaia sobre os estados, pode afetar o padrão de qualidade do ensino, em face de um possível descompasso entre as condições da expansão e o financiamento necessário para garantir a expansão do ensino com qualidade. A Bahia pode ser citada como exemplo desse

descompasso. A luta das instituições representativas do corpo docente, dos funcionários e alunos das universidades públicas estaduais e da sociedade em geral, tem sido intensa junto ao governo estadual baiano para atendimento do pleito de garantia de percentual mínimo da receita líquida de impostos¹ para aplicação no sistema de educação superior público estadual. De um modo geral, situação semelhante se verifica na maioria das universidades estaduais de todo território nacional, haja vista o estrangulamento financeiro dos governos estaduais em função de uma política concentracionista e centralizadora.

1.1 PROPOSIÇÃO DE INVESTIGAÇÃO

Esta pesquisa tem como proposta uma constatação das condições de expansão e financiamento da educação superior pública e gratuita na Bahia. Nela, serão consideradas as intervenções do governo federal, através de programas a cargo das instituições federais de ensino superior e de programas dirigidos pelo governo do estado da Bahia, com a criação das quatro universidades estaduais baianas. No conjunto, essas universidades estaduais estão presentes nas principais cidades de todas as regiões e que apresentam maiores índices de desenvolvimento econômico e social no estado, o que possibilitou a implementação da política de interiorização da Educação Superior na Bahia. (FIALHO, 2005)

De acordo com Serpa (1995), com apenas uma universidade federal, o ensino superior na Bahia foi mantido, por um longo período, sem expansão do número de vagas nem do quadro docente. Isso aconteceu a despeito da projeção do estado da Bahia na economia nacional e da sua posição estratégica com relação à intermediação das regiões Norte e Sul de um país com as dimensões territoriais como as do Brasil. Para minimizar essa lacuna, o governo estadual, a partir da década de 1980, inicia uma política de expansão do ensino superior, particularmente no interior, e decide pela criação e implantação de 4 (quatro) universidades estaduais: duas multicampi (UNEB, presente em 24 municípios de todas as regiões administrativas, e UESB, presente em 4 municípios da região Sudoeste) e duas em cidades estratégicas do desenvolvimento regional (UEFS, em Feira de Santana, e

¹ A Receita Líquida de Impostos (RLI) é indicada como parâmetro da vinculação de recursos financeiros na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), de acordo com o artigo 212 da CF/88.

UESC, localizada no eixo rodoviário entre as cidades de Itabuna e Ilhéus). Essa ação resultou no agrupamento de faculdades públicas e estatais isoladas (SERPA, 1995).

1.2 JUSTIFICATIVA

Três motivos, que se inter-relacionam e se complementam, levaram o autor a escolher este tema para pesquisa. O primeiro liga-se à sua condição de professor da UNEB que, como tal, vem acompanhando, por um lado, a luta da comunidade acadêmica e da sociedade em geral na reivindicação de educação superior de qualidade no âmbito das quatro universidades estaduais e, por outro, o problema da alocação dos recursos orçamentários para a educação, a cargo do Estado da Bahia. Especialista nas áreas de orçamento e contabilidade pública, o autor desta investigação direciona seu interesse ao acompanhamento da execução orçamentária estadual, particularmente no que se refere ao orçamento da educação. Com formação nas áreas de economia e contabilidade, sua experiência profissional ao longo de 25 anos de serviços prestados à Secretaria de Fazenda Estadual, concomitantemente com a carreira docente, tem levado o autor a questionamentos e provocações sobre a necessidade de realização de estudos na área da economia da educação, com foco nas questões do financiamento da educação superior.

O segundo motivo, consequência do primeiro, decorre da necessidade de o autor retomar os estudos realizados no curso de Mestrado em Administração Pública realizado na Escola de Administração da UFBA, no período de 1990 a 1993, quando iniciou pesquisa sobre o financiamento da educação no Estado da Bahia. A pesquisa na época teve como objeto a verificação do cumprimento da Emenda Constitucional 24/86² pelo Governo Estadual, no período de 1981 a 1990, com relação à aplicação mínima de recursos na educação. Naquele período, travava-se no País uma discussão acirrada a respeito do financiamento da educação pública no Brasil. A razão dos debates embasava-se na queda do montante de recursos aplicados na educação superior, em consequência da retirada da vinculação de recursos para a educação em geral que se deu na Emenda Constitucional de 1967, realizada pelo

² A Emenda Constitucional 24/86 ficou conhecida com a denominação de “Emenda Calmon” em homenagem ao Senador João Calmon, educador e idealizador da retomada da vinculação de recursos à educação.

governo militar. A esse respeito, destacam-se os trabalhos de Marques (1984), Melchior (1987), Velloso (1990) e Silva, S. (1990).

O terceiro motivo, e talvez o mais importante para os propósitos desta pesquisa, refere-se à busca de dados que permitam um estudo avaliativo das condições de expansão e financiamento da educação superior mantida pelos governos federal e estadual para enfrentamento das demandas da educação superior no território do estado da Bahia. De 1946 até 2002, o Governo Federal manteve na Bahia apenas uma universidade, a UFBA, a qual apresenta, no mesmo período, baixa oferta de vagas para as demandas dos jovens concluintes do ensino básico. É de crença geral, não obstante ainda em estudo/pesquisa, que as vagas nos cursos ofertados pelas universidades federais do País são ocupadas, na maioria das vezes, por pessoas procedentes das classes economicamente mais favorecidas. Isso é decorrência, principalmente, de dois fatores: 1) educação básica realizada em escolas da rede privada de ensino, consideradas, via de regra, melhores do que as públicas neste grau de ensino; 2) mais chances para o ingressante pertencente a uma classe economicamente mais favorecida de estudar em tempo integral, bem como vivenciar ambiente propício ao desenvolvimento intelectual decorrente da herança familiar, conforme características do capital cultural, delineado na sociologia da educação em conformidade com Bourdieu. De acordo com Nogueira (2006), “[...] do ponto de vista de Bourdieu, o capital cultural constitui o elemento da herança familiar que teria o maior impacto na definição do destino escolar”.

De acordo com os dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI)³, a Bahia é o 5º estado do País em extensão territorial. Localiza-se na região Nordeste, onde ocupa uma área de 594.699,27 Km², correspondendo a 6,64% da área total do Brasil e 36,34% da área total da região. Possui 1.183 km de costa litorânea com o Oceano Atlântico e 68,7% de seu território está na região semiárida. Dados do IBGE indicam que a população estimada no ano de 2009, era de aproximadamente 14 milhões de habitantes.

De acordo com Alcoforado (2003), são grandes as desigualdades apontadas por indicadores econômicos e sociais na Bahia. Isso ocorre em consequência da precária distribuição de renda, do desemprego, do lento crescimento da economia,

³ Informações extraídas do site da SEI (<http://www.sei.ba.gov.br>), em 2009.

dos baixos índices educacionais e de acesso a serviços básicos como saneamento, coleta de lixo, abastecimento de água etc.

A economia baiana representa a 7ª economia nacional (abaixo apenas dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná e Santa Catarina). São muitos e graves, entretanto, os problemas socioeconômicos no âmbito do território baiano, configurando-se num panorama de contrastes evidenciados também na análise comparativa dos índices de desenvolvimento humano (IDH). A Bahia figura na 9ª pior posição, superando apenas os demais territórios estaduais da região do Nordeste, no ranking nacional em relação ao índice do ano de 2005.

Considerando as condições de restrições da economia baiana, não seria de se esperar na Bahia uma situação positiva da educação em geral e particularmente a da educação superior. As condições mencionadas anteriormente por Serpa (1995) são confirmadas pelos dados divulgados pelo INEP, ao indicarem que a alocação dos recursos financeiros para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) é insuficiente para atender à demanda do ensino superior público e gratuito. Consequência disso, por um lado, é o fato dos governos estaduais ficarem com o encargo de suprir a crescente demanda por esse nível de ensino; por outro, é a transferência para o setor privado do atendimento dos serviços educacionais, transformando a educação - bem público - em educação-mercadoria, um negócio em expansão. De acordo com Rodrigues (2007, p. 16), “[...] vivencia-se um momento decisivo no processo de mercantilização da Educação Superior (educação-mercadoria)”. E mais:

A política dos organismos multilaterais para a Educação Superior na América Latina e Caribe, em que pesem sutis diferenças entre as entidades, pode ser sintetizada em cinco aspectos. O primeiro deles é a busca de abertura do setor educacional aos investimentos privados. O segundo aspecto, que complementa o primeiro, é a “globalização dos sistemas educacionais”, isto é, o incentivo às universidades públicas e privadas para que se associem a instituições de Educação Superior de caráter transnacional. O terceiro aspecto refere-se ao fortalecimento das chamadas “universidades corporativas”, isto é, da adoção institucionalizada, por parte de grandes empresas, de programas internos de qualificação e treinamento de sua própria força de trabalho. O quarto aspecto refere-se ao incentivo à educação à distância, impulsionada pelas inovações tecnológicas e apoiada na comercialização de “pacotes educativos”. Finalmente, a quinta diretriz dos organismos

multilaterais indica a transferência de recursos orçamentários da Educação Superior à educação básica (RODRIGUES, 2007, p. 19).

A criação de universidades estaduais leva os governos a expandirem o fluxo do financiamento da educação nos estados, para o ensino superior, o que se torna grave em decorrência dessa prática opor-se às prioridades da educação básica determinadas pelas políticas educacionais, as quais indicam que deve ser dado o privilégio das aplicações de recursos para este nível de educação. Como se sabe, a prioridade pela educação básica segue orientações de organismos internacionais de financiamento, que consideram o estímulo e suporte à educação básica como papel fundamental do Poder Público na formação do cidadão para exercício dos seus direitos e inserção no mercado de trabalho. Como consequência dessas políticas, alterações na Constituição Federal foram aprovadas para a criação de fundos visando à garantia de aplicação de recursos prioritariamente ao atendimento da educação básica. (RODRIGUES, 2007)

Nesse contexto, a LDB 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) dispõe, em seu artigo 69, os mecanismos de financiamento da educação pública através da vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino para a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, regulamentando o que indica o artigo 212 da Constituição Federal de 1988. A Lei 9424/96 regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Emenda Constitucional 14/96, priorizando a vinculação de recursos exclusivamente para o ensino fundamental, e implantou mudanças substanciais na oferta e na tentativa de se estabelecer padrões de qualidade de ensino. Dez anos após o Fundef, através da Emenda Constitucional nº 53/2006 e Medida Provisória nº 339, de 28/12/2006, regulamentada pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) também com características de redistribuição de recursos. O programa abrange todas as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica oficial e determina distribuição proporcional de recursos em face do quantitativo de matrículas por unidade federativa.

O Fundef, criado em 1996 para vigorar de 1997 até 2006 (período de 10 anos), visou a prioridade de aplicação de no mínimo 60% dos recursos vinculados à

educação para o Ensino Fundamental e valorização do magistério, o que representou grande avanço na melhoria do ensino e na qualificação do magistério e das ações direcionadas à universalização do Ensino Fundamental. Com a extinção do prazo de aplicação do Fundef, surge em seu lugar, a partir de 2007, o Fundeb, com prazo de aplicação de 14 anos (até 2020). O novo fundo chega com a responsabilidade de ampliar as prioridades e o volume de recursos vinculados a serem aplicados na educação básica, os quais passam de 60% para 80%, no mínimo, a serem destinados ao atendimento deste setor - o que engloba da educação infantil ao ensino médio.

Diante deste quadro, os recursos para aplicação na educação superior pública estadual, conseqüentemente, ficam à mercê dos interesses políticos dos governos estaduais, haja vista que a obrigatoriedade de aplicação de recursos vinculados em todos os estados federativos é de, no mínimo, 25% da receita de impostos e transferências, de acordo com o artigo 212 da Constituição Federal de 1988. À exceção do estado federativo que tenha aprovado, em sua Constituição Estadual, percentual acima de 25% dos recursos vinculados para aplicação na educação, observa-se que as unidades federativas, que possuem elevados gastos na educação superior, poderão enfrentar novas dificuldades no financiamento das suas universidades. Existe, portanto, necessidade de reformulação do processo de financiamento das instituições estaduais de educação superior para que elas possam, efetivamente, atender às novas demandas sociais e desempenhar o papel fundamental que todos lhes reconhecem.

Como a União não atendeu às crescentes demandas da educação superior pública e gratuita, em decorrência de políticas restritivas aos investimentos públicos neste setor - quer seja pela crise financeira do Estado capitalista ou como decorrência das políticas neoliberais e o seu "ajuste fiscal" - muitos entes federativos, de todas as regiões geográficas do País, aumentaram seus gastos com Educação Superior. O censo da Educação Superior do Ministério da Educação do ano de 2009 indicava a existência de 84 instituições estaduais, sendo 38 universidades, 1 centro universitário e 45 faculdades isoladas presentes em todo país.

Ainda de acordo com os mesmos dados, em 2009 o número de matrículas da educação superior no Brasil era de 5.115.896 estudantes nos cursos de graduação presenciais em todo o País. Por categorias administrativas, a distribuição das

matrículas apresenta os seguintes percentuais: 14,7% nas instituições federais, 9,4% nas estaduais, 2,3% nas municipais e 73,6% nas privadas, o que demonstra o elevado índice de participação das universidades estaduais no ensino superior público no Brasil, ficando reduzida a participação de instituições municipais na oferta da educação superior, decorrente das ações prioritárias necessárias para a universalização do ensino fundamental e do enfrentamento de dificuldades financeiras e estruturais, já que a legislação em vigor não permite mais a criação de instituições nesta categoria administrativa.

A expansão das universidades estaduais se deu para suprir deficiência da oferta do ensino superior público pelo governo federal, apesar de que, com tudo isso, não foi suficiente para atender a demanda social, o que acabou abrindo espaço para a larga privatização desse nível de ensino em articulação com as transformações levadas a cabo no continente europeu, espalhando-se por toda América Latina. Para Rodrigues (2007), a mercantilização e privatização da educação superior ocorreram com o beneplácito das políticas nacionais da educação, orientadas pelos organismos internacionais de financiamento.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 22),

[...] em contradição a estas tendências que imprimiram a partir dos meados da década de 80 restrições aos investimentos nas universidades públicas pelo Governo Federal, observa-se no Brasil tentativas de expansão deste investimento pelos Governos Estaduais, principalmente nos Estados nordestinos da Bahia e Ceará e, recentemente, no Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, estudos que venham a analisar os impactos orçamentários e financeiros causados aos governos estaduais e, até mesmo, aqueles causados à gestão e autonomia de suas universidades se fazem necessários. Com esta pesquisa pretendeu-se contribuir para o entendimento das condições de expansão e financiamento da educação superior pública e gratuita na Bahia, considerando a relevante participação das universidades estaduais da Bahia, tendo como pano de fundo as políticas intervencionistas e a brasileira.

Os investimentos do governo federal foram insuficientes para acompanhar as demandas do ensino superior público no estado da Bahia. Até ao final dos oito anos de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, a União manteve em terras baianas apenas uma universidade, a UFBA, com reduzida participação na

oferta do ensino superior. Somente a partir de 2003, com a aprovação do Programa de Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior e posteriormente em 2007, com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), este quadro sofreu modificações através das seguintes ações:

- a) Expansão da UFBA por meio do aumento da oferta de vagas e da interiorização do ensino superior com a criação de dois campi nas cidades de Vitória da Conquista e Barreiras.
- b) Criação da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), em 2003, no formato multicampi, sediada na cidade de Petrolina, Pernambuco. Além do *campus* na cidade sede, a Univasf mantém mais três *campi*, dois no Estado da Bahia - nas cidades de Juazeiro e Senhor do Bonfim - e um no estado do Piauí - na cidade de São Raimundo Nonato.
- c) Criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), em 2006, com sede na cidade de Cruz das Almas, onde funcionava a Escola de Agronomia da UFBA e instalação de novas unidades de ensino nos municípios de Amargosa, Cachoeira e Santo Antônio de Jesus, na região baiana denominada de Recôncavo.

O relatório do INEP do ano de 2006⁴ apresenta as seguintes considerações sobre a educação superior do estado da Bahia:

A Bahia contou com apenas uma universidade federal, por mais de seis décadas. Sua primeira universidade estadual, instalada no interior, permaneceu por cerca de dez anos como a única opção; seu sistema público estadual de educação superior, fortemente interiorizado e responsável pelo aumento de vagas, se deparou com limites impostos pelo próprio setor público, tais como '[...] as aplicações de recursos [...] no ensino superior apresentam baixos índices [...] possibilitando a larga oferta de vagas da rede particular [...] do ensino superior, como se presencia com o grande número de novas faculdades instaladas' [...] (ICÓ, OLIVEIRA, FIALHO, 2003, p. 74). As instituições sediadas no estado apresentam variantes morfológicas nas modalidades organizacionais (FIALHO, 2005: PIREs, 2002) para se adequarem aos assinalamentos legais de cada momento. A Bahia também registra, na sua história, dificuldades para

⁴ Coletânea sobre a *Educação Superior Brasileira* do período 1991-2004 em volume com destaque para o Estado da Bahia.

federalizar instituições no estado, tal como ilustra o caso da Federação das Escolas Superiores de Ilhéus e Itabuna (FESPI) - estadualizada em 1991 -, num período em que decresce a expansão no País, embora estados do porte da Bahia a vivenciem pela via da União. A interiorização não superou a concentração geográfica, a expansão foi desordenada e as políticas governamentais de educação expressam descontinuidades e imprecisões, sobretudo com relação às diretrizes, abrangência e inter-relações com os demais níveis de ensino e com os planos de desenvolvimento socioeconômico (INEP, 2006b, p. 27).

Para Avena (2008), o estado da Bahia foi fortemente discriminado pelo governo federal em relação à distribuição dos recursos destinados à educação superior. Frente a esse descaso, coube ao governo estadual cobrir a lacuna, e foram criadas as universidades estaduais que hoje se constituem em importantes centros de formação dos jovens baianos.

Não fosse a atuação dessas universidades e das universidades privadas, o ensino superior na Bahia estaria em colapso. Assim, embora seja um Estado pobre do Nordeste, a Bahia ocupa a terceira posição em gastos com ensino superior, atrás apenas dos Estados de São Paulo e Paraná, com despesas da ordem de R\$ 450 milhões por ano. O mais grave é que esse montante é nitidamente insuficiente para manter quatro universidades, sendo uma delas, a Uneb, de caráter multicampi e disseminada por 24 municípios. E, exatamente em função dessa escassez de recursos, da falta de prioridade do setor no orçamento estadual e da inexistência de mecanismos de gestão mais adequados no âmbito das próprias instituições, as universidades estaduais vivem à míngua e, se cumprem seu papel no âmbito da formação, estão longe de desempenhar adequadamente suas funções no âmbito da pesquisa e extensão (AVENA, 2008).

Diante desse contexto, é necessário investigar o impacto dos investimentos na educação superior nos orçamentos dos governos federal e estadual, para possibilitar uma análise das condições de expansão e financiamento das duas categorias administrativas na educação superior do estado da Bahia, a partir da década de noventa. De acordo com Rodrigues (2007), é a partir dessa década que se iniciam, por parte do Governo Federal, as restrições aos investimentos públicos neste segmento educacional, em perfeita articulação entre o ideário neoliberal, as influências dos organismos internacionais de financiamento dos países em desenvolvimento e as políticas nacionais para a educação superior, consagradas na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB de

1996. Além da demanda reprimida existente, agravaram-se mais ainda as possibilidades de acesso ao ensino superior público e gratuito pelas novas restrições ao seu financiamento.

Não obstante, a ênfase deste estudo recaia sobre a política de expansão e financiamento das instituições federais e estaduais de ensino superior público da Bahia, é preciso situá-la no contexto da política de expansão da educação superior brasileira da qual a Bahia é integrante.

Em suma, a presente investigação tem como justificativa os seguintes aspectos relacionados com a expansão e financiamento da educação superior pública no período pós LDB de 1996.

- a) Movimento de expansão e indicadores de financiamento das instituições federais de ensino superior no Brasil e na Bahia;
- b) Mudanças nas condições de oferta e financiamento da educação superior pública no estado da Bahia, a partir de 2003, com a aprovação dos programas de expansão das IFES e do Reuni pelo Governo Federal;
- c) Limitações orçamentárias à expansão das universidades estaduais no Brasil e na Bahia, principalmente em decorrência da necessidade de atendimento prioritário à educação básica em virtude da política de criação de fundos para sua manutenção, desenvolvimento e valorização do magistério.

Acredita-se que os resultados apresentados nesta pesquisa possam contribuir para o entendimento dos limitados investimentos do governo federal no ensino superior baiano e ao mesmo tempo o favorecimento de discussão acerca das condições da expansão e financiamento da educação superior estadual na Bahia.

1.3 O PROBLEMA E OS OBJETIVOS

No que diz respeito às temáticas da expansão e do financiamento da educação superior no Brasil, já existem muitos estudos e trabalhos acadêmicos desenvolvidos, que abordam questões em esfera nacional e de caráter mais geral. As abordagens a estas temáticas, em escalas locais (regionais e estaduais), entretanto, têm sido restritas. A pesquisa que se configura situa-se nas questões relacionadas às condições de expansão e financiamento da educação superior

pública através das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e das Universidades Estaduais em território baiano.

Com relação à temática do financiamento da educação pública no Brasil, a Constituição Federal de 1988 não só manteve a conquista da vinculação de recursos à educação - política adotada no Brasil desde a Constituição de 1934, dado, ao lado da saúde e assistência social, o caráter de prioridade nacional - como também ampliou a sua base. Assim, elevou os percentuais da União de no mínimo 12% para 18% da sua receita líquida de impostos e manteve os 25% para os estados e municípios, incluindo em sua receita líquida de impostos também as transferências constitucionais.

A Lei de Diretrizes e Bases estabelece, em seu artigo 3º, que o ensino será ministrado com base em princípios fundamentais, dentre eles, o da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade e o da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

No que se refere à autonomia didático-científica e financeira das universidades públicas, o artigo 54 estabelece que as universidades mantidas pelo poder público gozem, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento, assim como dos planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal. No exercício da autonomia universitária, o parágrafo primeiro desse artigo estabelece que as universidades públicas possam, entre outros:

- a) aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo poder público mantenedor;
- b) elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;
- c) adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;
- d) realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;
- e) efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho. São garantidos, também, às universidades públicas, os

recursos suficientes para sua manutenção e desenvolvimento, através de créditos consignados no orçamento geral do poder público mantenedor. (BRASIL, 1996)

Constitucionalmente, os programas governamentais relacionados com a educação superior devem ser atribuídos ao governo federal, cabendo aos governos estaduais as ações direcionadas ao ensino médio e, complementarmente, as ações relativas à universalização do ensino fundamental, de responsabilidade dos governos municipais. Observa-se que essa divisão não é clara na Constituição Federal, e as demandas educacionais são crescentes, polêmicas e sofrem influências das fragilidades das políticas públicas educacionais. Tais políticas são fortemente influenciadas por decisões dos organismos internacionais de financiamento, dos partidos políticos no poder e dos movimentos sociais em defesa da cidadania pela educação pública e gratuita. Dessa forma, verifica-se, nos últimos anos, uma crescente participação dos governos estaduais na oferta da educação superior, vez que o governo federal não atende às demandas nacionais para esse segmento educacional, por problemas nas decisões de políticas públicas, particularmente com relação a políticas educacionais relativas à expansão e ao financiamento da educação superior pública e gratuita, notadamente no caso do estado da Bahia.

Em síntese, face às fragilidades das políticas educacionais e à lacuna na oferta de vagas do ensino superior pela via do governo federal, o governo estadual da Bahia, adotou uma política de expansão deste nível de ensino, criando universidades estaduais, regionais e multicampi, objetivando a interiorização da educação superior. O ápice dessa expansão se deu na segunda metade da década de 1990. Isso, entretanto, não foi acompanhado de alocação de recursos orçamentários necessários para a garantia do ensino de qualidade. As sucessivas greves e a indignação da comunidade acadêmica e da sociedade em geral comprovam tal situação. Importante salientar também que, em paralelo à expansão da rede estadual de ensino superior, a Bahia assiste à expansão do ensino superior privado e à estagnação da oferta deste nível de ensino pelo governo federal até 2002, mudando tal situação com a instituição dos programas de Expansão das IFES e de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em 2003 e 2007, respectivamente.

Em suma, o problema de pesquisa pode ser sintetizado nas seguintes questões:

- a) Quais são as condições de expansão e financiamento da educação superior pública no estado da Bahia diante das restrições de financiamento público impostas pela União às instituições federais e das pressões políticas dos movimentos sociais para criação de novos cursos e ampliação de vagas das instituições de ensino mantidas pelo governo estadual?
- b) Na medida em que o estado da Bahia está inserido no contexto do País, importa perguntar: como se deu a expansão da oferta e as condições do financiamento da educação superior pública no Brasil, pós LDB 9394/96, ao incorporar as transformações e modificações preconizadas pelo neoliberalismo e os organismos internacionais de financiamento da educação, com reflexos na Bahia?

1.3.1 Objetivo Geral

Esta pesquisa tem como objetivo principal uma avaliação das políticas oficiais de expansão e financiamento da educação superior pública no estado da Bahia, inserida no contexto nacional, no período pós-LDB 9394/96.

1.3.2 Objetivos Específicos

Para o atendimento do objetivo geral, a pesquisa baliza-se pelos seguintes objetivos específicos:

- a) Contextualizar as políticas públicas relativas à expansão e financiamento da educação superior, considerando o aporte teórico que fundamenta a necessidade dos investimentos públicos no setor, as implicações no regime federativo, os benefícios sociais e econômicos e as mudanças nas políticas frente às prioridades educacionais e as transformações decorrentes da dinâmica da nova sociedade do conhecimento.

- b) Compreender as políticas públicas de padronização da reestruturação e transformações da educação superior no Brasil diante do debate internacional e da influência dos organismos internacionais de financiamento e as exigências de competitividade, diversificação, diferenciação, massificação, mercantilização e privatização sob a égide do ideário neoliberal de globalização econômica e da internacionalização da educação superior.
- c) Estabelecer o cenário das condições de expansão da educação superior no Brasil e na Bahia com ênfase na evolução do setor público e do setor privado, a partir da década de oitenta e mais detalhadamente no período pós-LDB/1996, com foco no ajuste fiscal recomendado pelos organismos internacionais de financiamento e na Lei de Responsabilidade Fiscal do governo federal no período em estudo.
- d) Identificar as condições de expansão e do financiamento da educação superior pública no Brasil e na Bahia, destacando a evolução do crescimento das instituições federais e estaduais desta modalidade de ensino, com ênfase no período pós LDB/1996, considerando as restrições e limitações ao financiamento pelos governos federal e estadual, além das pressões políticas postas pelas demandas dos movimentos sociais regionais.
- e) Identificar as condições de expansão e financiamento do ensino superior público no estado da Bahia, sob a responsabilidade dos sistemas federal e estadual, considerando suas peculiaridades, abrangências e o impacto nos orçamentos dos governos federal e estadual, no período de 1995 a 2009.

1.4 ABORDAGENS METODOLÓGICAS E NATUREZA DA PESQUISA

A pesquisa científica caracteriza-se como um processo através do qual a ciência busca dar resposta a um problema apresentado, por meio da investigação sistemática sobre determinado assunto, com o objetivo de colher informações ou reorganizar as informações já existentes sobre o referido problema, o que consiste na descrição do método utilizado, da sequência lógica de procedimentos e instrumentos através dos quais os dados foram coletados. (APPOLINÁRIO, 2004, p. 132)

O estudo ora apresentado situa-se no campo da ciência da Economia da Educação, sobretudo nos aspectos relacionados às áreas da Política e Gestão da Educação, tendo como foco o propósito de identificar as condições de expansão e financiamento da educação superior pública no Estado da Bahia.

A educação, por se constituir em um tema transversal, permeia distintas áreas e abriga diferentes objetos. (GATTI, 2003) Longe de se tornar um problema, tal diversidade e complexidade temática apresentam-se como a grande riqueza e importância desta área de estudo. Entre os múltiplos objetos oferecidos pela educação, figura com destaque a educação superior e, conseqüentemente, a universidade, o espaço reservado para o seu acontecimento.

Para Fialho (2005, p. 15), “[...] pesquisar sobre a universidade é debruçar-se sobre a tarefa intrigante de abordar um objeto de longa trajetória e muitos desafios”. A mesma autora ressalta que a universidade oferece inúmeras possibilidades de investigação científica, mas alerta para o fato de que “[...] é preciso pensá-la na sua grandeza, nos seus limites e nas suas recusas”. (FIALHO, 2005, p. 16) Ao mesmo tempo em que é uma instituição singular nas suas relações e processos internos, tem sua atuação e seu desenvolvimento determinados pelas condições sociais, históricas, culturais e econômicas. Por outro lado, na relação com a sociedade, também contribui para a determinação destas condições. Assim, a universidade é, portanto, uma totalidade.

Recortar essa totalidade exigirá um esforço metodológico significativo. Ao recortar um objeto, corre-se o risco da miopia científica, isto é, de alcançar-se apenas os aspectos que o recorte propicia.

Essa perspectiva é corroborada por Bogdan e Biklen (1994, p. 91):

A escolha de um determinado foco, seja ele um local na escola, um grupo em particular, ou qualquer outro aspecto, é sempre uma acto artificial, uma vez que implica a fragmentação do todo onde ele está integrado. O investigador qualitativo tenta ter em consideração a relação desta parte com o todo, mas, pela necessidade de controlar a investigação delimita a matéria de estudo.

Ao eleger-se a universidade pública (federal e estadual) como objeto de estudo acerca das condições de expansão e financiamento da educação superior, objetiva-se abarcar o maior número de aspectos. Reconhece-se a complexidade desta proposta; contudo e utiliza-se uma metodologia que concilia as duas vertentes

do debate recente sobre pesquisa em educação.

Gatti (2003), em um balanço sobre a pesquisa em educação recente, aponta para a predominância de duas perspectivas metodológicas: a quantitativa e a qualitativa. Embora reconhecendo que ambas trouxeram contribuições para o processo histórico da pesquisa em educação, a autora alerta para os limites dos recortes propostos por tais perspectivas.

Nesse sentido, Laville e Dionne (1999) propõem uma síntese dessas duas perspectivas, de modo que o pesquisador deve buscar a conjugação dessas abordagens metodológicas. O mais importante é que a escolha da metodologia seja orientada pelo objeto.

A partir do momento em que a pesquisa centra-se em um problema específico, é em virtude desse problema específico que o pesquisador escolherá o procedimento mais apto, segundo ele, para chegar à compreensão visada. Poderá ser um procedimento quantitativo, qualitativo, ou uma mistura de ambos. O essencial permanecerá: que a escolha da abordagem esteja a serviço do objeto de pesquisa, e não o contrário, com o objetivo de daí tirar, o melhor possível, os saberes desejados.

Nesse sentido, centralizar a pesquisa em um problema convida a conciliar abordagens preocupadas com a complexidade do real, sem perder o contato com os aportes anteriores. (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 43)

Este estudo foi realizado através das abordagens quantitativa e qualitativa acerca das condições de expansão e financiamento da educação superior pública do estado da Bahia. A abordagem quantitativa foi realizada através de levantamentos efetuados nos documentos mais significativos sobre o objeto da pesquisa. O tratamento estatístico dos dados possibilitou maior aprofundamento na relação entre as categorias de análise.

A abordagem qualitativa privilegiou a análise de conteúdo dos documentos mais representativos sobre a expansão da oferta e o financiamento das instituições de ensino superior pesquisadas, relativos ao período selecionado.

1.5 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL

A delimitação do tema e definição do problema encaminhou o trabalho para a pesquisa bibliográfica da qual não se pode prescindir, segundo recomenda Sylvia

Vergara (2003), visando à contextualização da fundamentação teórica, a qual respaldou a definição da questão-problema, o estabelecimento dos objetivos e, primariamente, os tópicos referentes à expansão e financiamento da educação superior pública sob o encargo dos sistemas educacionais dos governos federal e estadual.

O ponto de partida para esta pesquisa foi a dissertação de mestrado deste autor, visto que, centrado na verificação do cumprimento constitucional de vinculação de recursos para o financiamento da educação da Bahia, o tema abordado tem relação com o do presente estudo, que envolve a expansão e o financiamento da educação superior pública no Estado da Bahia.

A pesquisa abrange o período de mudanças na política nacional da educação superior com a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, e as modificações posteriores, especialmente no que se refere às políticas de expansão e financiamento da educação, decorrente da priorização dos recursos para o ensino fundamental com a criação do Fundef, a partir de 1997.

Para o alcance dos objetivos desta pesquisa, os dados levantados correspondem ao período de 1995 até 2009, divididos em três subperíodos relacionados com os mandatos dos governos federal e estadual. A análise do sistema federal da educação superior pública foi agrupada em três períodos de mandatos presidenciais, considerando-se que o último ano de um período corresponde ao início do período seguinte, cujo corte foi efetuado na data de encerramento dos balanços públicos, em 31 de dezembro, em obediência ao estabelecido na Lei nº 4.320/64 que trata das normas gerais de direito financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, a saber:

- a) 1º subperíodo: De 1995 a 2002, relativo aos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), de duração de 8 anos.
- b) 2º subperíodo: De 2003 a 2006, relativo ao primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), de duração de 4 anos.

- c) 3º subperíodo: De 2007 a 2009, correspondente a 3 anos do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Vale ressaltar que os mesmos subperíodos foram considerados na análise do sistema estadual da educação superior, relativos aos seguintes mandatos governamentais:

- a) 1º subperíodo: De 1995/2002, relativo aos mandatos dos governadores Paulo Souto e César Borges, caracterizado por continuidade administrativa, por se tratar de políticos alinhados ao Partido da Frente Liberal (PFL), de duração de 8 anos.
- b) 2º subperíodo: De 2003 a 2006, período do segundo mandato, não consecutivo, do governador Paulo Souto, do Partido da Frente Liberal (PFL), de duração de 4 anos.
- c) 3º subperíodo: De 2007 a 2009, correspondente a 3 anos do primeiro mandato do governador Jacques Wagner, do Partido dos Trabalhadores (PT).

O trabalho acadêmico foi desenvolvido em quatro etapas estabelecidas no projeto de pesquisa e submetido ao exame de qualificação, cujo detalhamento apresenta-se adiante.

1.5.1 Primeira etapa: revisão bibliográfica

A revisão bibliográfica serviu para subsidiar a pesquisa e teve a finalidade de buscar a compreensão, com maior profundidade, dos autores que trabalham a expansão e o financiamento da educação superior pública, a partir da década de 1980, portanto uma atividade complementar às outras. A bibliografia foi constantemente atualizada e trabalhada no decorrer da pesquisa, não só para o conhecimento do material produzido nesse período, bem como para o aprofundamento e consolidação do referencial teórico.

1.5.2 Segunda etapa: planejamento da pesquisa de campo

Os documentos pesquisados foram selecionados de forma a responder às questões formuladas e relativas às políticas públicas voltadas para a educação superior pública e gratuita, norteadoras da análise da expansão e financiamento das instituições federais e estaduais da Bahia. Foram objetos de pesquisa os documentos relativos à política federal e estadual da educação superior, os instrumentos do planejamento e orçamento do governo estadual, os planos e programas educacionais, os projetos e ações direcionados à educação superior, bem como os indicadores da execução dessas políticas, tais como as prestações de contas anuais e os relatórios da gestão educacional das universidades federais e estaduais da Bahia.

1.5.3 Terceira etapa: levantamento documental

Atividade de continuidade às relações estabelecidas com as principais fontes de pesquisa institucionais e oficiais, através de pesquisas *in loco* e *via on-line*, com uso da internet, nos *sites* dos órgãos públicos indicados:

- a) Ministério da Educação (MEC)
- b) Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE)
- c) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)
- d) Tribunal de Contas da União (TCU)
- e) Controladoria Geral da União (CGU)
- f) Universidades Federais do Estado da Bahia
- g) Universidades Estaduais da Bahia
- h) Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE)
- i) Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC)
- j) Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz)
- k) Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan)

Foram objetos de pesquisa, além da legislação pertinente, os seguintes documentos: orçamentos públicos, balanços, relatórios e prestação de contas dos

gestores das instituições federais de ensino superior e das universidades estaduais baianas, em relação ao montante de recursos financeiros aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino superior público e a expansão através das categorias de análise selecionadas.

1.5.4 Quarta etapa: redação final

Esta etapa finaliza o trabalho com a redação deste relatório de pesquisa, publicação dos resultados e apresentação da tese à banca examinadora.

1.6 CATEGORIAS DE ANÁLISE

Escolhida a estratégia de desenvolvimento do estudo, utilizando-se como referência o problema da pesquisa, bem como as questões orientadoras visando delinear seus passos, a fase seguinte consistiu no delineamento e construção das categorias de análise.

A decisão de utilizar categorias na realização da pesquisa decorre do seu objetivo e das características da unidade de estudo, posto que refletir sobre expansão e financiamento da educação superior pública a nível nacional ou regional poderia redundar em maior quantidade de variáveis a serem trabalhadas, dificultando o desenvolvimento do estudo, razão pela qual se delimitou o quantitativo daquelas categorias, priorizando as que poderiam melhor responder às questões antes propostas.

Levou-se em consideração que o trabalho nesta modalidade proporciona ao pesquisador maior controle na realização da pesquisa, entendendo-se por categoria um conjunto de elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si, conforme define Romeu Gomes (1994, p. 70). Utilizam-se categorias com a finalidade de estabelecer classificações a partir do agrupamento de elementos, ideias ou expressões que agreguem o mesmo conceito.

O esquema de categorias deve ser estruturado, segundo o autor, a partir de três princípios básicos:

- 1) As categorias são estabelecidas com base em critério único;

- 2) As categorias estabelecidas propiciam respostas às questões orientadoras da pesquisa;
- 3) As categorias são mutuamente exclusivas, ou seja, as respostas às questões somente podem ser alocadas a uma categoria específica.

Considerando o objetivo da pesquisa e a metodologia utilizada pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira, autarquia vinculada ao Ministério da Educação, responsável pela realização do *Censo anual da educação superior no Brasil*, foram estabelecidas as seguintes categorias de análise:

- a) Número de instituições de ensino superior;
- b) Oferta da educação superior;
- c) Número de docentes do ensino superior;
- d) Financiamento da educação superior.

Com o intuito de facilitar a fase de análise e interpretação dos dados, as categorias foram agrupadas a partir das características semelhantes dos elementos que as compõem.

No que tange a categoria da oferta da educação superior, o estudo abrange os seguintes grupos:

- a) Cursos: evolução do número de cursos presenciais do ensino de graduação.
- b) Vagas: evolução do número de vagas oferecidas nos cursos presenciais de ensino de graduação.
- c) Matrículas: evolução do número de matrículas nos cursos presenciais e a distância de ensino de graduação.

No que se refere ao financiamento da educação superior pública, os seguintes grupos de categorias foram definidos:

- d) Orçamento público: evolução dos recursos alocados para a educação superior pública nos orçamentos das instituições federais e estaduais de ensino superior, em relação a:

- Receita líquida de impostos e transferências (RLI);
 - Categorias econômicas: pessoal, custeio e investimento.
- e) Relação custo/aluno dos cursos presenciais.

1.7 ESTRUTURA DA APRESENTAÇÃO DO TEXTO

Para melhor entendimento do conteúdo e apresentação sequencial, este relatório de pesquisa está dividido em quatro partes, compreendendo dez capítulos.

A primeira parte trata da introdução e do caminho metodológico através da abordagem contida no primeiro capítulo que apresenta os elementos esclarecedores do objeto da pesquisa, subdivididos em proposição, justificativa, o problema, os objetivos e a estrutura da apresentação do texto. Ainda neste capítulo são consideradas as abordagens metodológicas, o tipo de pesquisa e as categorias de análise estabelecidas.

Na segunda parte, a abordagem recai sobre o macrocontexto da expansão da educação superior, inserida nos capítulos 2 e 3. O capítulo 2 trata da contextualização filosófica - política relativa à expansão e financiamento da educação no regime federativo, as teorias do capital humano e capital social determinantes dos investimentos públicos na educação e os benefícios sociais e econômicos frente à dinâmica da nova sociedade do conhecimento e das prioridades educacionais do País. No capítulo 3, a abordagem recai sobre a reestruturação da educação superior no debate internacional com destaque para as influências da globalização econômica e do ideário neoliberal na política educacional do Brasil, bem como do debate dos organismos internacionais relativo às exigências de competitividade, diversificação, diferenciação, massificação, mercantilização, privatização e da reorganização e ajustamentos no sistema brasileiro de educação superior.

A contextualização nacional da expansão e financiamento da educação superior pública é tratada na terceira parte, compreendendo os capítulos 4 a 6. No capítulo 4, discute-se o cenário da expansão da educação superior no Brasil, destacando-se o perfil de participação dos setores público e privado com relação às categorias de análise através de abordagem comparativa, incluindo inferências relativas aos programas governamentais de incentivo ao crescimento da educação superior. No capítulo 5, abordam-se as possibilidades e limites da política de

financiamento da educação superior pública no Brasil, com destaque para as implicações das relações federativas no financiamento da educação e do financiamento das instituições federais e estaduais de ensino superior. O capítulo 6 trata da expansão da educação superior pública no Brasil, considerando o perfil de participação dos sistemas federal e estadual, via abordagem comparativa das categorias de análise.

A quarta e última parte trata da expansão e financiamento da educação superior pública no estado da Bahia, ponto de chegada da tese, contida nos capítulos 7 a 9. No capítulo 7, trata-se do cenário da expansão da educação superior na Bahia, com destaque para análise comparativa do perfil dos setores público e privado com relação às categorias de análise. O capítulo 8 contempla a expansão da educação superior pública na Bahia, através do perfil de participação das universidades federais e estaduais, com abordagem comparativa em relação às categorias analisadas. Encerra-se a última parte deste relatório com o capítulo 9 ao analisar as possibilidades, limites e indicadores do financiamento da educação superior pública estadual, seu impacto sobre o orçamento estadual e o mapeamento histórico da criação das instituições federais e estaduais de ensino superior no estado da Bahia.

Por último, na conclusão, sintetizam-se os principais resultados a que se chegou com o presente estudo.

Como se vê por essa apresentação das partes e capítulos que compõem a tese, o estudo sobre expansão e financiamento da educação superior no estado da Bahia se expressa como um reflexo do que acontece no cenário internacional e nacional, daí que a parte 2 - *Macrocontexto da expansão da educação superior na Bahia* e a parte 3 - Contexto nacional de expansão e financiamento da educação superior pública na Bahia antecedem a parte 4 que, propriamente, trabalha com o tema central deste estudo - a questão da expansão e financiamento da educação superior pública no Estado da Bahia. Para se compreender o que ocorreu na Bahia em relação ao ensino superior pós LDB 9394/1996, importa compreender o que ocorreu nos cenários internacional e nacional, fato que conduziu à opção da apresentação da tese, como exposto acima e como, de fato, ocorrerá no que se segue, ou seja, o que ocorreu na Bahia não foi um fato isolado, mas sincrônico com os eventos nas áreas nacional e internacional.

PARTE 2
MACROCONTEXTO DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO
ESTADO DA BAHIA

2 CONTEXTUALIZAÇÃO FILOSÓFICO-POLÍTICA DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

As bases teóricas para este estudo sobre as condições de expansão e financiamento da educação superior pressupõem como referência básica a compreensão das concepções filosóficas e políticas que deram direção às decisões sobre educação no país. Nesse contexto, colocam-se em discussão as políticas públicas de expansão e financiamento da educação pública no Brasil em geral, e, particularmente, no que se refere à educação superior pública do Estado da Bahia.

Este capítulo tem por objetivo uma discussão acerca das questões filosóficas e políticas determinantes da expansão e financiamento da educação superior no Brasil e na Bahia, a partir da análise da legislação pertinente, das políticas públicas educacionais e suas tendências na contemporaneidade.

Inicialmente, pontuam-se questões relativas às teorias do capital humano e capital social como fundamentos da política educacional, destacando alguns tratados dos economistas americanos ao defenderem a importância dos investimentos financeiros na educação como fator preponderante para o aumento da renda dos indivíduos e o impacto no processo de desenvolvimento socioeconômico de um país, bases do estudo da economia da educação.

Em seguida, abordam-se questões acerca da expansão da educação superior no Brasil e no mundo decorrente da influência da sociedade do conhecimento para atendimento das demandas de uma nova sociedade frente ao acelerado desenvolvimento da ciência e das tecnologias da informação.

2.1 CAPITAL HUMANO E CAPITAL SOCIAL COMO FUNDAMENTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL

A política desenhada pelo Banco Mundial (BM) para os países pobres ou emergentes significa promover ajustes nos níveis de ensino médio e superior, racionalizando gastos e repassando parcelas de sua oferta ou controle para o setor privado. Os recursos remanescentes poderiam, então, ser aplicados no ensino fundamental. O modelo advoga ainda a descentralização da gestão do ensino no

qual os governos nacionais passam a transferir responsabilidades para os governos subnacionais e também diretamente para as escolas, inclusive no tocante ao financiamento. (CORAGGIO, 1996)

De acordo com o mesmo autor, para o Banco Mundial, os recursos para financiamento do ensino fundamental devem ser alocados de modo mais eficiente. Programas que desenvolvam melhor a aprendizagem dos educandos e que combatam a repetência e a evasão escolar devem ser priorizados, possibilitando redução dos custos da educação.

As análises e propostas do Banco Mundial apoiam-se na teoria econômica neoclássica e pretendem explicar as variações da renda nacional usando a denominada “função de produção” agregada. Nesse modelo, o aumento do produto nacional depende da acumulação de capital físico (construções, equipamentos etc.), das variações no fator trabalho e de um fator que se chamou de capital humano e que aparece separável do desgaste da energia humana. (CORAGGIO, 1996)

Ainda, de acordo com Coraggio (1996), nos estudos do Banco Mundial, a taxa de retorno constitui-se num dos principais argumentos utilizados para justificar o investimento da educação. Retoma-se, assim, a teoria do capital humano, e a educação passa novamente a ser tratada como indutora de desenvolvimento econômico e de rendimentos individuais.

Ao final da década de 1950, essa teoria emerge no meio acadêmico dos economistas norte-americanos provocando uma forte influência sobre a área educacional, ganhando, inclusive, de acordo com Tedesco (1984), “*status*” de paradigma. A preocupação dos economistas da educação dizia respeito, portanto, ao papel que o estoque de conhecimentos adquiridos pelos trabalhadores poderia resultar em um aumento da renda nacional e da renda individual. Desse modo, pretendiam explicitar de forma mais clara a relação entre educação e desenvolvimento.

De acordo com Valdemir Pires (2005), o papel do indivíduo devidamente capacitado na ampliação da produtividade e da riqueza sempre esteve presente no pensamento econômico, desde a ideia de divisão social do trabalho de Adam Smith até as recentes teorias que identificam o domínio do conhecimento tecnológico como a base da competitividade, passando pela noção neoclássica de produtividade marginal do trabalho. O conceito de capital humano, alicerce da economia da educação, foi sendo construído entre o final da década de 1950 e o início da década

seguinte. A definição de Theodore W. Schultz (da Universidade de Chicago), de 1961, foi um marco importante, principalmente depois do recebimento do Prêmio Nobel de Economia, em 1978. Ela foi reforçada e enriquecida depois que muitas instituições passaram a discuti-la e adotá-la. Chegou aos escritórios e agências governamentais rapidamente, passando a exercer forte influência na gestão da educação pública.

O economista norte-americano Schultz, ao analisar as mudanças ocorridas no processo produtivo, percebeu que, em alguns casos, estas não se explicavam a partir dos elementos tradicionais. Assim, esse autor foi buscar no capital humano, também conhecido como “Fator H”, a explicação para o crescimento econômico que não se justificava somente pelos acréscimos de insumos de capital e tecnologia e insumos de mão de obra.

Para os precursores da teoria do capital humano - Schultz; Becker e Mincer - o processo educacional oferece não apenas enriquecimento cultural, mas também um aumento de renda futura. Os maiores ganhos das pessoas mais instruídas, depois da entrada no mercado de trabalho, vêm se confirmando em quase todos os países de acordo com os autores.

A preocupação central de Schultz (1973) é a de determinar a contribuição da educação no desenvolvimento econômico. Para tanto, parte da definição do conceito de educação e apresenta os seguintes significados:

- a) revelar ou extrair de uma pessoa algo potencial e latente;
- b) aperfeiçoar uma pessoa, moral e mentalmente, de maneira a torná-la susceptível de escolhas individuais e sociais e capaz de agir em consonância;
- c) prepará-la para uma profissão, por meio de instrução sistemática;
- d) exercitar, disciplinar e formar habilidades, como, por exemplo, aperfeiçoar o gosto de uma pessoa (SCHULTZ, 1973, p. 18).

Para Nanci Castro (1990), a hipótese central da formulação de Schultz é a atribuição de um valor econômico à educação. Diz ele:

É desta forma que a educação pode influenciar concretamente a produção nacional e o desenvolvimento econômico. Por conseguinte, na definição de educação, o único significado utilizado pelo autor é o que forma uma profissão via instrução. É desta forma que se pode considerar educação como investimento. As outras definições da educação são do ponto de vista

econômico consideradas como um bem de consumo durável pela pessoa que faz este gasto, não detendo relevância analítica no modelo desenvolvido por Schultz (CASTRO, N., 1990, p. 16).

Para o referido autor, a importância de classificar educação como investimento deve-se ao fato de a variável investimento deter uma função estratégica no processo de desenvolvimento econômico, cuja função é reconhecida por Schultz ao dizer que “[...] somente quando a instrução aumenta a produtividade e os lucros futuros poderão ser as contribuições consideradas como um dos fatores de crescimento econômico” (CASTRO apud SCHULTZ, N., 1990, p. 22).

Para Schultz (1973), o momento que marca o âmago da teoria do capital humano pode ser assim considerado:

[...] sempre que a instrução elevar as futuras rendas dos estudantes, teremos um investimento. É um investimento no Capital Humano, sob forma de habilidades adquiridas nas escolas [...] a capacidade produtiva do trabalho é, predominantemente, um meio de produção produzido. Nós produzimos assim, a nós mesmos e, neste sentido, os recursos são uma consequência dos investimentos entre os quais a instrução é da maior importância (SCHULTZ, 1973, p. 56).

Esta teoria pode ser destacada, entre outros aspectos, por dois argumentos importantes: o primeiro considera os dispêndios educacionais ou mesmo com a mão de obra como um investimento, haja vista que a variável investimento sempre esteve associada ao capital fixo, ou seja, maquinarias, equipamentos, instalações e edificações; o segundo caracteriza-se pela possibilidade de explicar as diferenças salariais. Conforme a teoria do capital humano, os dispêndios (investimentos) na educação influenciam e diferenciam as habilidades cognitivas pessoais. Como consequência, a mão de obra apresentará qualificações distintas. Os salários poderão ser diferenciados em função da maior ou menor participação da mão de obra no processo produtivo. Na concepção dos economistas, equivale a dizer que a produtividade marginal da mão de obra na função de produção será reflexa dos distintos níveis de qualificação, determinando, por conseguinte, salários diferentes. Ou seja, nas condições normais de mercado de trabalho, as pessoas que investirem mais na qualificação profissional, pela via da educação continuada, terão maiores retornos salariais. É um raciocínio transportado da dinâmica de acumulação de capital para o “fator trabalho”.

A educação, por situar-se no âmbito do sistema de bem-estar social, gera benefícios para a sociedade que atingem todo corpo social, de forma que não atende apenas à lógica individual, mas, sobretudo, às aspirações do coletivo, visto que é uma condição obrigatória para o exercício da cidadania. Assim, o financiamento público da educação é justificado, pois a educação traz benefícios sociais que vão além da lógica privada (SCHULTZ, 1973).

De acordo com a abordagem da teoria do capital humano, pode-se considerar que uma política educacional adequada às necessidades do país deve contemplar não só o investimento crescente na educação básica, loschpe (2004), mas também estabelecer mecanismos que atuem no sentido de incentivar e ampliar os núcleos de pesquisa nas universidades capazes de formar pessoal altamente qualificado e que possam dar retorno econômico ao país.

Talvez uma das definições genéricas que mais se preste à educação seja a de uma ação do ambiente social que influencia as pessoas nas suas aspirações, hábitos e conhecimentos, bem como na produção e consumo de bens materiais e culturais. O instrumento natural dessa ação é a família e, por extensão, a sociedade. O crescimento do corpo social, com a multiplicação das famílias, cria novas estruturas que necessitam de determinadas atitudes, aptidões, atributos e hábitos, constituindo-se no que Valdemir Pires (2005) caracteriza como capital social, referindo-se às instituições, relações e normas que configuram a qualidade e a quantidade das interações sociais de uma sociedade, demonstradas por numerosos estudos, em que a coesão social é um fator crítico para que as sociedades prosperem economicamente e para que o desenvolvimento seja sustentável.

Esta definição de educação leva a concordar com Valdemir Pires (2005) acerca da importância dos conceitos de capital humano e capital social serem considerados uma das abordagens econômicas que podem servir de fundamento à política educacional.

Para o referido autor, o Banco Mundial tem uma clara manifestação de apreço pela adoção do capital social como critério para assegurar bom desempenho aos projetos por ele financiados.

[...] tal postura, aliada à grande influência do Banco Mundial, por força das múltiplas relações que mantém com os governos e instituições de desenvolvimento regional e por força de sua capacidade internacional de disseminação de estudos e pesquisas,

fizeram com que o capital social se tornasse, nos anos 1990, palavra corrente entre formuladores de políticas, organizações não governamentais e universidades (PIRES, V., 2005, p. 86).

À medida que a educação deixa de ser uma função exclusivamente ligada à atividade familiar, passa a necessitar de recursos específicos. Esses recursos, quer materiais, quer financeiros, custam à sociedade sacrifícios que somente serão compensados enquanto, de uma forma ou de outra, satisfaçam aos anseios dessa mesma sociedade.

“Para que gastar com educação” é uma questão que deve ser respondida objetivamente pelas autoridades governamentais com base na importância que eles concedem à mesma. Seria ela apenas consumo? Ou seria a educação também investimento? Para Blaug (1975, p. 19), se as definições institucionais keynesianas de consumo e investimento identificam a educação como consumo, seria uma contradição conceber a educação como contribuindo para o crescimento econômico; e sugere que essa confusão terminológica pode ter sido a responsável pelo descaso a que foi relegada a teoria do capital humano no desenvolvimento econômico, em contraposição à ênfase excessiva que se deu ao capital físico.

As análises dos perfis de idades-rendimento em vários países têm demonstrado que, independentemente do número de anos de aprendizagem escolar ou grau de educação alcançado, os rendimentos aumentam de acordo com a idade até um máximo situado além dos 40 anos; depois se nivelam ou declinam e demonstram ainda que quanto mais alto o nível de educação alcançado, mais pronunciados são os rendimentos nas fases iniciais da vida do trabalhador e mais elevado é o salário inicial, bem como, mais tarde vem o ano em que são alcançados rendimentos máximos e mais altos que são as pensões e aposentadorias (BLAUG, 1975, p. 27).

Essas conclusões seriam motivo suficiente para realçar a importância do financiamento da educação. E a quem caberia, portanto, financiá-la? Os gastos com educação seriam parte de uma política distributivista ou concentracionista? Para Melchior (1980, p. 48),

[...] educação é um dos principais instrumentos que devem ser utilizados para distribuição de renda mais equitativa. Num país onde a educação não é tratada como capital humano [...] ela acaba atuando como principal instrumento da concentração de rendas [...]

Para Valdemir Pires (2005), desde os anos sessenta do século XX tem prevalecido na discussão e nas decisões sobre política educacional, no ocidente, a ideia de que a educação deve ser encarada como investimento que eleva a capacidade produtiva das pessoas e dos países, e, portanto, deve ser fomentada na forma de capital humano, a fim de se obter crescimento econômico e desenvolvimento. Esta ideia estabelece um elo muito forte entre a tríade teoria do capital humano/economia da educação/política educacional, fortemente embasada também, pela teoria do capital social, para quem cabe à educação a tarefa de construir condições favoráveis a que os indivíduos e grupos sociais elevem a confiança mútua, capaz de produzir situações potencializadoras das ações necessárias ao desenvolvimento econômico.

2.2 SOCIEDADE DO CONHECIMENTO E A TRANSFORMAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

São muitos e complexos os impactos que a educação superior de diversos países do mundo vem sofrendo nos últimos decênios. Um dos aspectos mais importantes a considerar é o fenômeno da globalização econômica e o seu correlato mais direto, que é a ampliação e expansão das fronteiras do conhecimento. O conhecimento é reconhecido como principal recurso econômico, marcado pela escassez, e as relações entre conhecimento e estágios de desenvolvimento dos países são assimétricas. Por esta razão, pode-se afirmar que o mundo de hoje divide-se em dois grandes blocos de países: de um lado, os que produzem conhecimento e fazem pesquisas através de redes transnacionais de investigação e, do outro, aqueles que permanecem num estágio de atraso educacional profundo, porque não estão capacitados para contribuir com aumento de seus investimentos através da produção de novos conhecimentos, nem participar ativamente dos centros de decisões sobre as políticas de pesquisa (IOSCHPE, 2004).

A característica que determina a importância dos países é o nível de educação, de conhecimento e das pesquisas realizadas, com vistas ao seu desenvolvimento. É nesse sentido que a universidade pública assume papel preponderante e adquire foros de grande centralidade, porque ela se insere em uma realidade histórica mais ampla e, essencialmente, constitui-se num espaço de produção de conhecimento e

principalmente de reflexão sobre sua função social com base na preparação de profissionais que tenham incidência relevante na sociedade, implicando processos de pesquisa e docência de qualidade (IOSCHPE, 2004).

A competitividade internacional exige altos níveis de performatividade na pesquisa e capacidade em domínios científicos e tecnológicos especiais, para os quais os países em desenvolvimento ainda se encontram pouco preparados. É comum que muitas instituições de ensino superior abandonem essa dimensão da pesquisa e de construção de conhecimentos como bens que promovem a mobilidade social e adotem práticas adequadas ao desenvolvimento dos mercados a que estão ligados, estreitando, cada vez mais, as relações entre educação superior e economia, valorando apenas a autonomização técnica, a competitividade, a instrumentalização econômica e a operacionalização profissional (DIAS SOBRINHO, 2003).

Para o referido autor, a sociedade do conhecimento faz com que a pesquisa, a ciência e a tecnologia de ponta se tornem o principal fator produtivo, tornando-se indispensáveis para o desenvolvimento científico e tecnológico das nações, sendo a universidade pública o *locus* por excelência dessa construção. Por outro lado, a globalização econômica vem impondo à educação superior novas relações entre capital e trabalho, maior flexibilização organizacional e, sobretudo, uma maior diversificação do sistema e diminuição da presença do Estado na promoção da educação como um bem público, com a conseqüente expansão da privatização e do mercado educacional que se anuncia expressivo. No entanto, podem-se assinalar algumas características da educação superior que fazem parte de um panorama predominante nesse campo e que são mais frequentes em diversos países (DIAS SOBRINHO, 2003).

Consolidou-se uma expansão significativa do ensino superior e uma considerável ampliação do percentual correspondente ao setor privado havendo uma maior democratização do ensino superior e um crescente contingente de estudantes com acesso a esse nível de ensino, em especial devido ao acesso aos novos tipos de financiamento e bolsas na área.

Houve uma diversificação do sistema, ampliou-se a fragmentação das possibilidades educacionais e a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em vários países, significativamente, além da demanda social por aumento do número de matrículas e - com a conseqüente diversificação do sistema - tem havido, por um lado, uma pressão social para que sejam efetuados maiores investimentos nesse grau de

ensino, considerando os investimentos decrescentes por parte dos governos com relação ao número crescente de alunos (AMARAL, 2003; SANTOS, B., 2005).

O argumento da justificção da diversidade do modelo universitário vigente, implantado a partir do processo de mundialização da economia, do interesse do capital transnacional, da Organização Internacional do Comércio e do Banco Mundial, traz no seu interior elementos contraditórios e relevantes para a discussão acerca do papel do Estado na geração e difusão do conhecimento e da educação como um bem público, que não deve estar a serviço somente dos interesses econômicos que visam a interesses reprodutivistas do sistema capitalista.

Sob o ponto de vista dos benefícios sociais e econômicos advindos da formação universitária, concorda-se com as críticas ao mercantilismo do ensino superior. Torna-se necessária maior discussão das propostas de reforma universitária apresentadas pelo governo brasileiro, na esperança de que mudanças significativas possam ser introduzidas no ensino superior, que contemplem, além da formação para o mundo do trabalho, os ideais humanitários e o pluralismo político e de ideias contidos na Constituição Federal de 1988. Para Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 86), a reforma da universidade, como bem público, pauta-se pelo seguinte princípio: “[...] compete ao Estado fomentar a universidade pública, não lhe compete fomentar a universidade privada; a relação do Estado com esta última deve ser qualitativamente diferente: uma relação de regulação e fiscalização”.

Dentre as diversas teses apontadas pelo referido autor para uma universidade pautada pela ciência pós-moderna, destacam-se as seguintes: (1) A diluição da universidade em tudo o que, no presente, aponte para o futuro da sociedade que exige que a universidade reivindique a autonomia institucional e a especificidade organizacional; (2) a universidade não poderá promover a criação de comunidades interpretativas na sociedade se não as souber criar no seu interior entre docentes, estudantes e funcionários (SANTOS, B., 2005).

Para isso, é necessário submeter as barreiras disciplinares e organizativas a uma pressão constante. A universidade só resolverá sua crise institucional na medida em que for uma “anarquia organizada”,⁵ feita de hierarquias suaves e nunca sobrepostas. Por exemplo, se os mais jovens, por falta de experiência, não podem

⁵ Para o autor, os diversos segmentos internos da universidade são solidários no trabalho comum e acadêmico, assim organizados de modo plural e democrático, formando uma “anarquia organizada” com base em “hierarquias suaves e nunca sobrepostas” e apoiando-se num regime “argumentativo” e nunca rígido ou repressivo.

dominar as hierarquias científicas, devem poder, pelo seu dinamismo, dominar as hierarquias administrativas (SANTOS, B., 2005).

A função da educação em geral - e, particularmente, do ensino superior - deve apresentar um sentido mais abrangente em face da realidade contemporânea. Neste sentido, Mézáros (2005), em sua obra *Educação para além do capital*, assim se refere:

O papel da educação é de importância vital para romper com a internalização predominante nas escolhas políticas circunscritas à “legitimação constitucional democrática” do Estado capitalista que defende seus próprios interesses. Pois também essa “contrainternalização” (ou contraconsciência) exige a antecipação de uma visão geral, concreta e abrangente, de uma forma radicalmente diferente de gerir as funções globais de decisão da sociedade, que vai muito além da expropriação, há muito estabelecida, do poder, de tomar todas as decisões fundamentais, assim como das suas imposições sem cerimônia aos indivíduos, por meio de políticas como uma forma de alienação por excelência da ordem existente. (MÉSZÁROS, 2005, p. 61)

A universidade é um lugar ou campo onde se reúnem várias pessoas, jovens e adultos, provenientes de diferentes lugares e culturas, diversificadas estratificações socioeconômicas e de participação política, às quais as sociedades modernas atribuem a tarefa de produzir, exercer um indispensável papel crítico e pôr em circulação o saber nas diferentes áreas da ciência, das humanidades, das artes e da tecnologia.

Como centro de formação, circulação e produção de conhecimento nas diversas áreas da ciência, a universidade é uma instituição de compromissos com o aprofundamento dos valores humanísticos que surgem em decorrência da globalização e das consequências da acentuada aceleração do desenvolvimento tecnológico. Nessa ótica, a importância da educação superior e da universidade é o de responder as demandas e as necessidades públicas de relevância científica dos conhecimentos para sua produção. Assim, esses conhecimentos também devem ter relevância social para o desenvolvimento global da sociedade.

Em consonância com o papel da universidade como instituição social no processo de formação e produção do conhecimento, Dias Sobrinho (2003, p. 103) destaca que

[...] a educação como direito social e bem público, atendendo ao interesse geral da sociedade, ou como negócio e mercadoria a serviço dos interesses privados, eis duas visões contraditórias que orientam com seus respectivos pesos e suas nuances as formas e transformações da educação superior.

Por outro lado, sobre a universidade como propulsora dos mercados e da comercialização dos serviços educativos, Dias Sobrinho (2003, p. 105) salienta ainda que “[...] a universidade é uma instituição dinâmica e se transforma juntamente com as mudanças gerais que ocorrem na sociedade, na cultura, na política e na economia”.

Ainda para o mesmo autor, em relação ao processo de inovação e transformação, a educação superior tem tido tradicionalmente um papel de grande importância na transformação e mudanças das sociedades como consequência da ação consciente de cidadãos do ponto de vista técnico e ético:

[...] Sua responsabilidade aumenta tremendamente hoje. O potencial formativo, intelectual e moral das instituições educativas, seu cabedal técnico e científico, sua capacidade de criticar e de criar soluções precisam das garantias de autonomia e liberdade, sobretudo para que se coloquem com maior propriedade a serviço dos valores acadêmicos e sociais, isto é, dos princípios normativos gerais da sociedade. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 107)

Nesta circunstância, a universidade é a instituição de formação e disseminação do conhecimento na sociedade, como símbolo e motor da riqueza cultural na informação e na comunicação e, ao mesmo tempo, como multiplicador de assimetrias sociais. Em relação a tal situação, Dias Sobrinho (2003, p. 110) salienta ainda que “o notável desenvolvimento tecnológico possibilitou a criação de redes de pesquisa e de pesquisadores em constante intercâmbio em várias partes do mundo”. Nesse sentido, a origem e a razão do conhecimento, sobretudo a educação superior, se voltam para a sociedade.

Finalizando esta seção, recorre-se a um dos mais respeitados mestres da teoria da universidade, o educador Anísio Teixeira, considerado pelos educadores um dos que melhor pensou as funções da educação superior e da universidade no Brasil. Em sua obra *Educação e universidade*, ele destaca quatro funções fundamentais da universidade, as quais “[...] nas universidades brasileiras, se

cumprem de modo fragmentado, incerto e às vezes acidentado”. (TEIXEIRA, 1998, p. 168)

Destas grandes funções, consideraremos primeira a da formação profissional. As universidades, de modo geral, salvo algumas exceções, têm como objetivo preparar profissionais para as carreiras de base intelectual, científica e técnica. [...] Não é fácil de caracterizar a segunda função. Seria o alargamento da mente humana, que o contato com o saber e a busca produzem nos que frequentam a universidade. É algo mais que cultura geral. É a iniciação do estudante na vida intelectual, o prolongamento de sua visão, o ampliar-se de sua imaginação, obtidos pela sua associação com a mais apaixonante atividade humana: a busca do saber [...] A terceira função é a de desenvolver o saber humano. A universidade não só cultiva o saber e o transmite, como pesquisa, descobre e aumenta o conhecimento humano. Este objetivo não é o mesmo do preparo profissional, não é o mesmo daquele alargamento mental da inteligência. A universidade faz-se o centro da elaboração do próprio saber, de busca desinteressada do conhecimento, da ciência e saber fundamental básico. Por último, mas não menos importante, a universidade é a transmissora de uma cultura comum. Nisto é que a universidade brasileira mais falhou. Além de profissional, a universidade brasileira, relativamente desinteressada pelo Brasil, não logrou constituir-se a transmissora de uma cultura comum nacional. [...] A universidade será assim um centro de saber, destinado a aumentar o conhecimento humano, um noviciado de cultura capaz de alargar a mente e amadurecer a imaginação dos jovens para a aventura do conhecimento, uma escola de formação de profissionais e o instrumento mais amplo e mais profundo de elaboração e transmissão da cultura comum brasileira. Estas são as ambições da universidade. (TEIXEIRA, 1998, p. 168-169)

Sem a universidade, com tais funções, não pode existir povo e nação. O povo, a nação que não a tem, não pode ter “[...] existência autônoma, vivendo, tão somente como um reflexo dos demais”. (TEIXEIRA, 1969, p. 34 apud SGUISSARDI, 2008, p. 17)

Enfim, com o presente capítulo, buscou-se contextualizar as políticas públicas inerentes às condições filosóficas e políticas da expansão e financiamento da educação superior no Brasil.

No capítulo a seguir, abordam-se os principais temas que norteiam o debate internacional acerca da reestruturação da educação superior e o desdobramento na reorganização e ajustamentos do sistema brasileiro deste nível de educação.

3 REESTRUTURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO DEBATE INTERNACIONAL

Esta seção tem como finalidade examinar as semelhanças e diferenças nos principais documentos internacionais orientadores dos modelos e das reformas de educação superior. A análise das diretrizes e bases da reestruturação dos sistemas procura evidenciar as temáticas, as críticas, as tendências e as políticas de educação superior mais significativas na Europa e na América Latina, o que demonstra a força dos organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial, nas reformas dos países integrantes, particularmente no caso do Brasil.

A crise do capitalismo mundial iniciada nos anos de 1970 teve como resposta uma série de medidas, tendo em vista a sua recomposição, tornando-se mais perceptível nas políticas econômicas neoliberais, cuja finalidade principal foi de instaurar o monopólio do mercado como regulador das relações sociais, direcionando o Estado para o atendimento das mudanças exigidas pelo novo modelo de valorização e acumulação do capital, sob comando financeiro globalizado.

Nesse sentido, os organismos internacionais Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (Banco Internacional para Reconstrução do Desenvolvimento - BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que monitoram a nova ordem mundial, passaram a impor aos países "cronicamente endividados" as chamadas "políticas de ajuste" e uma série de reformas (fiscal, previdenciária, trabalhista, educacional etc.) que, gradativamente, solapam o sentido público da educação como direito social constitutivo de uma cidadania efetiva.

A reforma da educação brasileira situa-se nessa realidade contraditória e representa, por isso mesmo, um campo de luta ideológica e política de particular importância. Um dos pontos focais dessa confrontação é a renúncia do Estado em garantir educação superior pública e gratuita. E isso se manifesta não apenas no crescimento acelerado do mercado de ensino, como também na adoção de critérios empresariais na gestão da escola pública, o que implica a aceitação oficial do pensamento único e dos valores empresariais de produtividade, eficiência e competitividade.

Analisar o atual processo de expansão global da educação superior e suas modalidades requer uma ampla compreensão de educação e sua interface com os desdobramentos das relações produtivas, sobretudo a partir da década de 1990. Isso exige relacionar a expansão da educação aos interesses dos grupos econômicos e suas estruturas de poder, bem como aos organismos multilaterais e à luta da classe trabalhadora em seu movimento de resistência.

Do ponto de vista da prática política desses grupos econômicos, a educação é tida como condição necessária à construção de um ideário que favoreça a implementação de suas receitas econômicas e programas políticos de efeitos ampliados, tornando-se a educação condição e parte da construção desse ideário de manutenção da hegemonia política dominante, meio de expansão e reprodução ampliada do capital.

No âmbito de uma sociedade permeada de contradições, a educação é também a possibilidade de desenvolvimento das potencialidades humanas, da apropriação dos saberes sociais construídos historicamente e aquisição de conhecimentos e habilidades que permitem conhecer e compreender a realidade de modo a contribuir para sua transformação. Assim, a educação representa condição e parte integrante do processo de construção e de inserção social e, portanto, de desconstrução de projetos que produzem e naturalizam a exclusão social.

Partindo desse princípio, a análise dos documentos e orientações que norteiam o projeto de expansão global de educação superior indica uma ideologia economicista a ser implantada no âmbito da educação, justificada pela necessidade de investimento no desenvolvimento de habilidades cognitivas, centralização em tarefas escolares, flexibilização educacional e em aperfeiçoamento profissional. Esses argumentos tornam-se necessários para, supostamente, a partir da educação e da formação de professores, levarem os países em desenvolvimento a competir em uma economia mundializada, em um sistema que nega as possibilidades da história e que, como assinala Gramsci (2000, p. 41), sofre uma profunda crise “[...] da tradição cultural e da concepção da vida e do homem”, no qual os processos educativos são planejados para satisfazer interesses práticos e imediatos em detrimento de interesses formativos e imediatamente desinteressados.

A implementação de um projeto complexo de expansão econômica envolve o desenvolvimento de ações e políticas planejadas em várias áreas de interesse para a expansão do capital. As profundas políticas de ajustes e a redefinição do papel do

Estado, nesse contexto, remetem a alterações, sobretudo, da lógica constitutiva e constituinte das políticas públicas. A educação, nesse processo, passa por mudanças significativas no que concerne ao seu papel, suas finalidades, dentre outras. De maneira geral, os discursos ratificam a educação como elemento-chave para o desenvolvimento das relações sociais de produção capitalistas, ao mesmo tempo em que passa a ser inscrita como um serviço a ser amplamente comercializado como os demais.

Nesse cenário, aliado à internacionalização da educação e, particularmente, da educação superior, vem ocorrendo um importante movimento de apologia à democratização desse nível de ensino por meio da oferta da modalidade de educação a distância, ao mesmo tempo em que ocorre um investimento em novas tecnologias de comunicação e informação, ou seja, afirma-se que estas novas ferramentas são, em si, uma maneira de democratizar o acesso.

Tal movimento muda o processo formativo na medida em que ganha centralidade a comercialização e aceitação social do conhecimento como um produto vendável, como sinônimo da lógica mercantilista que assola a cultura contemporânea.

Assim, apesar de contraditório e possível, a democracia é violentada naquilo que ela tem de mais nobre: a promessa de igualdade social como responsabilidade do Estado. Sob essa tutela, a educação, em especial a educação superior, passa a ser entendida como um *locus* a mais para a gestão expansionista do capital, sobretudo por meio da ênfase na implementação da educação a distância, na aquisição de novos equipamentos e tecnologias.

O processo expansionista da educação superior, no Brasil, ocorre sob a égide da defesa da diversificação e diferenciação das instituições superiores, coloca-se como dinâmica crucial e base legal para ampliação das oportunidades educacionais.

A reforma do ensino superior no Brasil desencadeada sobretudo a partir dos anos 1990, insere-se no processo da reforma do Estado que, segundo Dourado (2002, p. 236), resulta dessa *nova* fase da “[...] reestruturação capitalista [...] [e] é marcado por políticas de centralização, de diferenciação e de diversificação institucional e, especialmente, de privatização da esfera pública”.

O movimento de diversificação e de diferenciação do ensino superior no País vincula-se, em larga medida, às orientações dos organismos multilaterais que defendem a flexibilização dos processos formativos de modo a atender a demanda

de flexibilidade dos processos produtivos. De acordo com Otom Oliveira (2000, p. 17), os termos mais significativos que permeiam as discussões internacionais sobre essa temática são massificação, ampliação e diversificação da educação superior, definição de novos objetivos e funções para a educação superior no século XXI, definição do “[...] lugar da universidade no mundo virtual das novas tecnologias da informação e da comunicação [...] [e] o papel da educação continuada na formação permanente”.

Assim, o presente capítulo parte da premissa de que há um movimento de articulação global de expansão da educação superior que atende a expansão e a mundialização do capital.

A temática deste capítulo será tratada através de uma análise acerca dos documentos e discussões sobre os principais eventos que culminaram com as mudanças e transformações da educação superior na Europa e as consequências na América Latina e em particular no Brasil, tais como: a globalização econômica e internacionalização da educação superior, as influências do neoliberalismo e a mercantilização da educação superior; a diversificação, massificação e necessidades de reorganização e ajustamento do sistema de educação superior.

3.1 GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Historicamente, o debate em defesa da expansão da educação superior teve como *locus* privilegiado as associações de professores, os movimentos estudantis, os meios acadêmicos e sindicais. Os embates, em prol da expansão desse nível de ensino, especialmente nas instituições de ensino superior públicas, vinham sendo travados com atores e instituições, nos planos local, regional e mundial. Para os países em desenvolvimento, vale ressaltar o predomínio de concepções restritivas à expansão desse nível de ensino, sobretudo, no âmbito de agências e organismos multilaterais, que defendiam a máxima de que os recursos financeiros para educação fossem utilizados para a universalização do ensino fundamental, em detrimento das demais etapas de ensino, especialmente da educação superior.

Nesse sentido, as discussões acerca da expansão da educação superior vêm ganhando, embora com concepções outras e por motivos diferenciados, cada vez mais destaque, novos atores e espaços de discussões. Assim, a partir dos últimos

anos do século XX, organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (Unesco), vêm fazendo articulações políticas em âmbito internacional, como a Conferência Mundial sobre Ensino Superior, realizada em Paris, em 1998, que tem resultado em acordos e documentos de alcance global.

Dentre os acordos e documentos resultantes dessas articulações estão a *Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação* (UNESCO, 1999); o movimento no âmbito da União Europeia para internacionalização desse nível de ensino, nos países que a compõem; e os acordos firmados entre os países do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), objetivando a integração educativa regional entre os países-membros e associados.

O discurso pela expansão da educação superior passa a figurar, também, nas agendas de organismos multilaterais, como Banco Mundial, Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico, Organização Mundial do Comércio e dos grandes grupos empresariais, tornando-se alvo de bancos, empresas nacionais e multinacionais que passam a investir na criação de instituições de educação superior e a negociar ações desse ramo de “negócios” nas bolsas de valores.

É assim que ganham centralidade as recomendações para que a educação superior seja inserida no campo dos serviços, o que significa, na prática, que ela se torna uma mercadoria a ser comercializada, preferencialmente em âmbito mundial, com ampla utilização das novas tecnologias, seja por meio da *web* ou das bolsas de valores. A concepção e a lógica de expansão, contudo, constituem um dos pontos cruciais nos embates entre esses diferentes atores, tendo em vista que estão em tela diferentes concepções sobre a expansão, que se vinculam a compreensões diversas sobre o papel e a natureza da educação superior e, portanto, de seus objetivos.

Muitos destes atores defendem e compreendem a expansão como ampliação das oportunidades educacionais, para a qual é fundamental aumentar o número das vagas nas instituições públicas, e ainda oferecer condições efetivas de trabalho nessas instituições, como mais financiamento, inclusive para o desenvolvimento de pesquisas, concursos para professores e técnicos administrativos, salários condizentes com as funções, interiorização das universidades, condições de acesso e permanência para os estudantes.

Essa perspectiva, entretanto, contrapõe-se a de outros autores, que compreendem a expansão pelo viés da massificação, o que implica a maximização da oferta e minimização do financiamento, vinculando-se a um ideário que preconiza a expansão das oportunidades sem as devidas garantias das condições para sua concretização. Ou ainda, pelo viés da privatização e comercialização dos serviços educacionais, do estabelecimento de parcerias entre o setor econômico e as universidades a cujas funções tradicionais se acrescentam o papel que devem desempenhar na cooperação internacional.

Nessa última perspectiva, a efetivação da expansão da educação superior dá-se mediante o êxito do mercado educacional e da sua comercialização, preferencialmente em nível mundial. Nesse sentido, a diferenciação dos modelos institucionais, a diversificação nas fontes de recursos, a institucionalização de novas modalidades educativas, como a educação a distância, a criação de cursos superiores de curta duração, os cursos de pós-graduação profissionalizantes, a exemplo dos Master of Business Administration (MBAs) voltados essencialmente para atender as demandas do mundo da produção, tornam-se o horizonte mercadológico a ser alcançado.

Nessa lógica, expressões ou termos como transnacionalização, *franchising*, de uso comum no mundo dos negócios, passam a fazer parte do vocabulário nas discussões educacionais, como também tipos alternativos de IES, universidades virtuais, polos presenciais, universidades corporativas, filiais, franquias, baseadas em novos tipos de contratos comerciais, e ainda “novos” modelos e processos de ensino e aprendizagem (aprendizagem a distância, *online*), utilizando-se largamente dos recursos das novas tecnologias de informação e comunicação.

3.2 DIVERSIFICAÇÃO E MASSIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Esta seção tem por finalidade analisar os eventos e documentos que culminaram com o processo de transformações da educação superior, através do desencadeamento na União Europeia de acordos firmados por alguns países-membros para a construção da Área Europeia de Ensino Superior (EHEA), lógica não diferente da que permeia outro movimento que, embora em menor escala que o europeu, está se desenvolvendo por meio das articulações para expansão do ensino superior na América do Sul, especialmente entre os países que formam o Mercosul,

como se observa o movimento de transformação da educação superior no Brasil a partir dos meados da década de 1990.

A realização da Conferência Mundial sobre ensino superior, em Paris, em outubro de 1998, reflete o processo de articulação, em nível mundial, para expansão da educação superior. O evento foi organizado pela Unesco e contou com cerca de 5 mil participantes de mais de 180 países, entre eles, cerca de 120 ministros de educação que presidiram suas delegações nacionais. Teve, ao final, dois documentos aprovados: *A Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação* e *Marco referencial de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento da educação superior* (UNESCO, 1999), documentos que refletem a posição oficial da Unesco sobre esse nível de ensino.

O documento de *Política para a mudança e o desenvolvimento na educação superior*, lançado pela Unesco em 1995, serviu de base para os trabalhos que antecederam o evento, mediante a realização de cinco conferências regionais - Havana, novembro de 1996, Dakar, abril de 1997, Tóquio, julho de 1997 Palermo, setembro de 1997 e Beirute, março de 1998 -, que forneceram elementos para elaboração do referido documento.

Nesse sentido, a Unesco assume o discurso dominante de que o novo século chega trazendo grandes e novas demandas para o ensino superior, requerendo uma ampla diversificação desse nível de ensino tendo em vista a sua expansão, a sua importância para o desenvolvimento sociocultural e econômico e para a “[...] construção de um futuro, diante do qual as novas gerações deverão estar preparadas com novas habilidades, conhecimentos e ideais”. (UNESCO, 1999, p. 19)

Para a Unesco (1999), embora a última metade do século XX tenha registrado a maior expansão da história do ensino superior, ainda há muito por fazer, pois esse mesmo período foi marcado pelo aumento da disparidade, que já era grande, entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, no que se refere ao acesso à universidade, assim como a recursos para pesquisa. Afinal, diz a Unesco, esse foi também o “[...] período de maior estratificação socioeconômica e aumento das diferenças de oportunidades educacionais dentro dos próprios países, inclusive dentro de algumas nações mais desenvolvidas”. (UNESCO, 1999, p. 20) Os desafios e dificuldades enfrentados pela universidade em todo o mundo são muitos, de

acordo com a Unesco, e entre eles está a questão do financiamento, manutenção da qualidade do ensino, igualdade de acesso e permanência. Mas ressalta também:

Ao mesmo tempo, a educação superior está sendo desafiada por oportunidades novas relacionadas a tecnologias que têm melhorado os modos através dos quais o conhecimento pode ser produzido, administrado, difundido e controlado (UNESCO, 1999, p. 19).

Assim, a convocação da Conferência Mundial sobre ensino superior, salienta a Unesco, deu-se com o objetivo de promover soluções para enfrentar os desafios que o novo século traz para a universidade “[...] e colocar em movimento um processo de profunda reforma na educação superior” (UNESCO, 1999, p. 20).

As orientações desse organismo para a implementação da reforma e expansão do ensino superior, estão permeadas por um discurso que defende políticas e ações que não se vinculem apenas à problematização das questões econômicas, mas que estejam voltadas para questões sociais mais amplas. Adotando como norte a tendência de transformação paulatina da sociedade em “sociedade do conhecimento”, a Unesco afirma que o ensino superior é confrontado

[...] com desafios consideráveis e tem de proceder à mais radical mudança e renovação que porventura lhe tenha sido exigido empreender, para que nossa sociedade, atualmente vivendo uma profunda crise de valores, possa transcender as meras considerações econômicas e incorporar as dimensões fundamentais da moralidade e espiritualidade (UNESCO, 1999, p. 20).

Os compromissos assumidos na Declaração aprovada na Conferência Mundial sobre Ensino Superior de 1998, no entanto, mostram que as recomendações para a implementação das políticas e ações para esse nível de ensino têm, também, clara ligação com as demandas do mundo da produção. Ao “proclamar as missões e funções” do ensino superior, a Unesco, por meio da Declaração, afirma como meta desse nível de ensino:

[...] educar e formar pessoas altamente qualificadas, cidadãos e cidadãos responsáveis, capazes de atender às necessidades de todos os aspectos da atividade humana, oferecendo-lhes qualificação relevante, incluindo capacitações profissionais nas quais sejam combinados conhecimentos teóricos e práticos de alto nível mediante cursos e programas que se adaptem constantemente às

necessidades presentes e futuras da sociedade (UNESCO, 1999, p. 22).

Ao definir a “nova visão” do ensino superior, a Unesco, por meio da Declaração, afirma que a universidade deve ter, entre seus objetivos, o de reforçar a cooperação com o mundo do trabalho, tendo em vista que

[...] em economias caracterizadas por mudanças e pelo aparecimento de novos paradigmas de produção baseados no conhecimento e sua aplicação, assim como na manipulação de informação, devem ser reforçados e renovados os vínculos entre a educação superior, o mundo do trabalho e os outros setores da sociedade (UNESCO, 1999, p. 26).

Nesse sentido, fica explicitada na Declaração qual deve ser a preocupação fundamental da universidade, diante das mudanças na sociedade, bem como a sua finalidade. Cabe a essa instituição oferecer um ensino para

Desenvolver habilidades empresariais e o senso de iniciativa deve tornar-se preocupação principal da educação, a fim de facilitar a empregabilidade de formandos e egressos que crescentemente serão chamados para deixar a situação de buscar trabalho para assumirem acima de tudo a função de criar trabalho (UNESCO, 1999, p. 26).

As inovações tecnológicas e o potencial das tecnologias de informação e comunicação são destacados, na Declaração, em virtude do entendimento, por parte da organização, de que trazem oportunidades de renovação dos conteúdos e métodos, assim como a ampliação do acesso ao ensino superior, tornando-se fundamental “[...] seguir de perto a evolução da sociedade do conhecimento, garantindo, assim, a manutenção de um alto nível de qualidade e de regras que regulamentam o acesso equitativo a esta sociedade” (UNESCO, 1999, p. 30).

Tal perspectiva demonstra o papel da Unesco, como organização política, no processo da reestruturação educacional a despeito das limitações desse organismo frente à indução de programas e ações governamentais por meio de efetivo financiamento.

Diversificação, massificação e flexibilização são temas abordados na declaração. A diversificação não só dos modelos, mas das formas de acesso, é apontada como meio de expandir o ensino e ampliar a igualdade de oportunidades.

A diversificação de modelos de educação superior e dos métodos e critérios de recrutamento é essencial tanto para responder à tendência internacional de massificação da demanda como para dar acesso a distintos modos de ensino e ampliar este acesso a grupos cada vez mais diversificados, com vistas a uma educação continuada, baseada na possibilidade de se ingressar e sair facilmente dos sistemas de educação (UNESCO, 1999, p. 27).

Para a Unesco, a diversificação dos sistemas de ensino superior, caracterizados por novos tipos de instituições, como as públicas, privadas e instituições sem fins lucrativos, entre outras, deve trazer novas possibilidades e oferecer “[...] uma ampla variedade nas oportunidades de educação e formação: habilitações tradicionais, cursos breves, estudo de meio período, horários flexíveis, cursos em módulos, ensino a distância com apoio etc.” (UNESCO, 1999, p. 27).

Um importante movimento de articulação no campo da educação superior, a partir da década de 1990, se desencadeou na União Europeia com os acordos firmados por alguns países-membros para a construção da Área Europeia de Ensino Superior (EHEA) até o ano de 2010. O documento que firma a constituição da EHEA é a Declaração de Bolonha, assinada pelos Ministros da Educação de 29 países europeus, em junho de 1999, tendo como objetivo principal a promoção da mobilidade e da empregabilidade no Espaço Europeu. Os signatários da Declaração de Bolonha afirmam:

Teremos que fixar-nos no objetivo de aumentar a competitividade no Sistema Europeu do Ensino Superior. A vitalidade e a eficiência de qualquer civilização podem ser medidas através da atração que a sua cultura tem por outros países. Teremos que garantir que o Sistema Europeu do Ensino Superior adquira um tal grau de atração que seja semelhante às nossas extraordinárias tradições culturais e científicas (DECLARAÇÃO..., 1999, p. 2).

Foram definidas, na Declaração, as seis linhas de ação a serem implementadas para alcançar o propósito da EHEA: 1) adoção de um sistema de graus comparável e legível; 2) adoção de um sistema de ensino superior baseado em dois ciclos; 3) estabelecimento de um sistema de créditos; 4) promoção da mobilidade; 5) promoção da cooperação europeia no domínio da avaliação da qualidade; 6) promoção da dimensão europeia no ensino superior.

A Declaração de Bolonha (1999) foi precedida pela Declaração da Sorbonne (1998), que é a *Declaração conjunta sobre a harmonização da arquitetura do sistema europeu do ensino superior*, assinada pelos Ministros da Educação da Alemanha, França, Itália e Reino Unido, em 25 de maio de 1998, na cidade de Paris. Nessa declaração, os ministros afirmam:

A construção europeia efetuou recentemente progressos muito importantes. Mas por mais pertinentes que tenham sido esses progressos, não deveremos esquecer que a Europa que nós construímos não é apenas a Europa do Euro, dos bancos e da economia, deverá também ser uma Europa do saber. Devemos reforçar e utilizar, nesta nossa construção, as dimensões intelectuais, culturais, sociais e tecnológicas do nosso continente. Elas foram, em grande medida, moldadas pelas suas universidades, que continuam a desempenhar um papel preponderante no seu desenvolvimento (DECLARAÇÃO..., 1998, p. 1).

Nesse sentido, se comprometeram a “[...] promover a criação urgente de um quadro comum de referência, com vista a melhorar a legibilidade dos diplomas, a facilitar a mobilidade dos estudantes tal como as suas aptidões para o emprego”. Os ministros conclamam os estados membros e não membros da União Europeia, todas as universidades da Europa, para se juntarem no alcance do objetivo de consolidar “[...] o lugar da Europa no mundo, no que diz respeito ao melhoramento e ao ressurgimento continuado do ensino oferecido aos seus cidadãos” (DECLARAÇÃO..., 1998, p. 2).

No entanto, o processo de Bolonha, possivelmente, teve seu nascedouro em abril de 1997, momento em que o Conselho da Europa e a Unesco, reunidos na convenção de Lisboa, produziram um texto no qual apontam a necessidade de se promoverem qualificações no ensino superior na Europa.

Em 2001, os Ministros da Educação reunidos em Praga adicionaram à Declaração de Bolonha mais três linhas de ação: promoção da aprendizagem ao longo da vida; maior envolvimento dos estudantes na gestão das Instituições de ensino superior e promoção da atratividade da Área Europeia de Ensino Superior.

Dois anos depois, em setembro de 2003, os Ministros de 33 países europeus responsáveis pelo ensino superior reuniram-se em Berlim a fim de avaliar o progresso alcançado, definir prioridades e fixar para os próximos anos novos objetivos tendo como finalidade acelerar a concretização da Área Europeia de

Ensino Superior (EHEA), em articulação com a Área Europeia de investigação dos pilares da sociedade do conhecimento (ERA). Nesse sentido, decidiram:

Considerando a necessidade de promover sinergias entre a EHEA e a ERA na Europa do Conhecimento e a importância da investigação como parte integrante do ensino superior europeu, os Ministros entendem ser pertinente alargar o atual sistema de dois ciclos incluindo um terceiro ciclo no Processo de Bolonha constituído pelo doutoramento⁶ (PROCESO..., 2003, tradução nossa).

A partir da reunião em Berlim, a EHEA expandiu-se um pouco mais, tendo em vista que os Ministros aceitaram os pedidos feitos pela Albânia, Sérvia, Montenegro, Bósnia e Herzegovina e da República Iugoslava da Macedônia, para tomarem parte no Processo de Bolonha, que conta agora com 37 países europeus.

A lógica de criação de uma “Europa do Conhecimento”, por meio da construção de uma área comum de educação superior no continente, tão propalada nos documentos referidos, embora se estruture a partir da construção de consensos entre os governos de alguns países da Europa, não tem a mesma aceitação no meio acadêmico. Uma das principais críticas é que essas seriam medidas tomadas de cima para baixo sem que as universidades tivessem participado das discussões e que resultariam em alterações significativas nas formas de organização e gestão destas instituições sem a realização de estudos mais profundos sobre os reais impactos dessas medidas nos diversos sistemas educativos europeus.

Autores como Moraes (2006) e Dias Sobrinho (2003) apontam que, entre os objetivos de Bolonha, está o de tornar a Europa mais competitiva em âmbito internacional. Assim, Moraes (2006, p. 187) ressalta que

[...] a iniciativa expressa o interesse de alguns países europeus em redefinir o papel da Europa no cenário internacional tornando-a mais competitiva, sobretudo em relação aos Estados Unidos, principal responsável pela organização e subsunção do mercado mundial à sua hegemonia econômica e político-militar.

Embora a ideia que perpassa os documentos seja da consolidação de processos interativos, viabilizadores da implementação de um projeto de educação

⁶ Conscientes de la necesidad de promover relaciones más estrechas entre el EHEA y la ERA em uma Europa del Conocimiento, y de la importancia y de la investigación como uma parte integrante de la educación superior europea, los ministros consideran necesario ir más allá del enfoque presente de los ciclos principales de Educación Superior e incluir el nivel doctoral como tercer em el Proceso de Bolonia.

superior que leve em consideração todas as suas dimensões, científicas, pedagógicas e culturais, a autora afirma que uma análise

[...] dos documentos oficiais, relatórios, declarações e textos críticos produzidos nos últimos anos, no entanto, indica que o processo de Bolonha não foge às premissas básicas do modelo de universidade posto em prática mundo afora na últimas décadas. Conduzido por dirigentes políticos - mediante sucessivas conferências de ministros - e não pela comunidade universitária, o processo prioriza a diversidade e a competitividade, a adaptação da formação ao mercado de trabalho e a mobilidade acadêmica. (MORAES, 2006, p. 188)

Essa lógica não difere da que permeia outro movimento que, embora em menor escala que o europeu, está se desenvolvendo por meio das articulações para expansão do ensino superior na América do Sul, especialmente entre os países que formam o Mercosul.

Os governos dos países do Mercosul declaram no *Protocolo de Assunção* (MERCOSUL, 1991) que estão convencidos de que há uma eminente necessidade da implementação de ações para promover

[...] o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes.

Isso demonstra que os países em desenvolvimento também estão incorporando o discurso dos países desenvolvidos e dos organismos internacionais.

As questões educacionais também tomaram parte nas discussões e definições no âmbito do Mercosul, tendo em vista a compreensão, dos países membros, de que a educação desempenharia papel central nas estratégias de desenvolvimento dos países latino-americanos, para enfrentar os desafios decorrentes do avanço científico-tecnológico, da transformação produtiva, da democratização e dos processos de integração continental.

Nesse sentido, no dia 13 de dezembro de 1991, os Ministros da Educação da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai assinaram em Brasília um Protocolo de Intenções no qual acordaram que, para facilitar a consecução dos objetivos do Mercosul, torna-se imprescindível o desenvolvimento de programas educacionais

tendo como objetivo a implementação de ações para a “[...] formação de consciência social favorável ao processo de integração; capacitação de recursos humanos que contribuam para o desenvolvimento econômico; integração dos sistemas educacionais” (MERCOSUL, 1991, p. 33).

As articulações desenvolvidas e os acordos firmados, no decorrer dos últimos anos, pelos ministros da educação dos países que compõem o bloco, visando uma maior integração dos sistemas educativos, especialmente no campo da educação superior, demonstram que os governos membros do Mercosul consideram a educação, além de um processo gerador e transmissor de valores e conhecimentos científicos e tecnológicos, um meio eficaz de modernização para os Estados-Membros.

O documento *Mercosul 2000: desafios e metas para o setor educacional*, aprovado em 20 de junho de 1996, diz que o Mercosul, desde sua criação,

[...] conferiu grande relevância à Educação como fator de integração e, conseqüentemente, como peça chave para a consolidação e projeção da união aduaneira que começava a construir. Além disso, reconhecia-se, desde o início, sua importância para a promoção do reencontro dos povos da região em seus valores comuns, sem sacrificar sua identidade singular. Destacava-se, ainda, seu papel na geração e transmissão de valores e conhecimentos científico-tecnológicos e a firme possibilidade que oferece para a modernização dos Estados Partes (MERCOSUL..., 1996, p. 2).

As atividades na área de educação superior são desenvolvidas visando a três eixos básicos: reconhecimento, mobilidade e cooperação interinstitucional. O primeiro eixo objetiva estabelecer, entre os países-membros, um processo de reconhecimento de carreiras, homologação de títulos para facilitar a mobilidade na região, acreditando-se que isso estimulará os processos de avaliação e a melhoria da qualidade educativa e acadêmica, tornando a educação superior mais competitiva.

Entre os objetivos educacionais dos países do Mercosul está a criação de um espaço comum regional para a educação superior. Para isso, os seus representantes acreditam que o desenvolvimento de programas de mobilidade é um dos pilares fundamentais para o alcance de tal objetivo. No desenvolvimento desse programa, estão envolvidos projetos e ações de gestão acadêmica e institucional, a

mobilidade estudantil, sistema de transferência de créditos e intercâmbio entre docentes e pesquisadores.

Reconhecimento, mobilidade e cooperação são eixos comuns entre os dois movimentos, EHEA e Mercosul. Talvez, não por acaso, também faça parte das recomendações do Banco Mundial para construção de um marco regulatório favorável à expansão do mercado da educação superior, além da criação de mecanismos que assegurem a qualidade como avaliação, *acreditación*, exames nacionais, classificação das instituições por nível de qualidade e publicação de informação:

Os países e as instituições de educação superior que desejam beneficiar-se das novas oportunidades que oferecem a economia do conhecimento e a revolução da informação e da comunicação devem tomar a iniciativa em promover reformas significativas dentro de um marco de políticas coerentes. Ainda que não exista um modelo único válido para todos os países, um requisito comum parece ser o ter uma visão clara do desenvolvimento a longo prazo de um sistema de educação superior integral, diversificado e bem articulado⁷ (BANCO MUNDIAL, 2003, p. xxiv-xxv, tradução nossa).

A mobilidade estudantil, tema caro aos dois movimentos, também é destacada pelo BM, que pode, segundo essa lógica, ser fomentada por meio da criação de sistemas abertos que valorizem a experiência “[...] que reconheça as equivalências de estudos e títulos, a transferência de créditos acadêmicos, os esquemas de intercâmbio educativo, o acesso a bolsas nacionais e créditos educativos, e um marco amplo de formação permanente e qualificação profissional”⁸. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. xv, tradução nossa)

Essa iniciativa, de certa forma, auxilia a incorporação do discurso de que nas inovações estão as oportunidades de promoção do desenvolvimento social. Mas para além desses movimentos organizados pelos governos dos países de algumas regiões do mundo, o processo de expansão global da educação superior, como pode ser observado, é demarcado, também, pela criação, em âmbito mundial, de

⁷ Los países y las instituciones de educación terciaria que deseen beneficiarse de las nuevas oportunidades que ofrece la economía del conocimiento y la revolución de la información y la comunicación deben tomar la iniciativa en promover innovaciones y reformas significativas dentro de un marco de políticas coherentes. Aunque no hay un modelo único válido para todos los países, un requisito común parece ser el de tener una visión clara del desarrollo a largo plazo de un sistema de educación terciaria integral, diversificado y bien articulado.

⁸ [...] que reconozcan las equivalencias de estudios y títulos, la transferencia de créditos académicos, los esquemas de intercambio educativo, el acceso a becas nacionales y créditos educativos, y un marco amplio de formación permanente y cualificaciones profesionales.

modelos institucionais que funcionam paralelamente às universidades tradicionais. Institutos Técnicos, Politécnicos, para estudos de curta duração, *Community Colleges*, Centro de Ensino a Distância e Universidades Abertas, são apenas alguns exemplos desses modelos. De acordo com o Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities (CVCP) do Reino Unido, na

[...] atualidade se detecta uma segunda onda de diversificação institucional, com o surgimento de novas modalidades de competência na educação superior que transcende as fronteiras conceituais, institucionais e geográficas tradicionais (LONDON, 2000, p. 18).

Universidades virtuais, universidades de franquia, universidades corporativas, firmas de meios de comunicação, bibliotecas, museus e outras instituições e intermediários acadêmicos, são apontados pelo BM como os principais atores e instituições que estão surgindo no mercado mundial da educação superior. Mas, por trás desses novos atores, diz o BM, seguem imediatamente “[...] os produtores de software, as editoras, as firmas de entretenimento e outros que buscam aproveitar o potencial do mercado internacional emergente da educação superior [...]”⁹. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 38, tradução nossa)

3.3 NEOLIBERALISMO E MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Ao analisar o que são e como funcionam essas instituições e a forma de ação de empresários da educação, como é o caso dos intermediários acadêmicos, é que se compreende como a educação superior, nessa perspectiva, se torna a cada dia um campo mais fértil de exploração por parte do mercado, na medida em que a universidade é cada vez mais atrelada à indústria e à produção de um conhecimento cada vez mais utilitarista, voltado para o atendimento do mundo da produção e do consumo, o que demonstra que a tendência do neoliberalismo é o da mercantilização do ensino superior, que abre espaço cada vez mais para a privatização.

⁹ [...] los productores de software, las editoriales, las firmas de entretenimiento y otros que buscan explotar el potencial del mercado internacional emergente de la educación terciaria [...]

As universidades virtuais, especialistas em oferecer cursos *online*, são apontadas pelas empresas e organismos multilaterais, como o Banco Mundial (2003), como instituições de grandes possibilidades de expansão no mercado educacional mundial, uma vez que, com os avanços das tecnologias de informação e comunicação, as barreiras físicas se tornam inexistentes. Acrescente-se a isso o fato de instituições e provedores externos poderem competir com as universidades locais, contando com estudantes de qualquer parte do mundo via Internet e comunicação por satélite.

Tal mentalidade abre espaço para o mercado mundial da educação a distância, que se torna mais promissor à medida que, além das universidades virtuais, apresenta, segundo o Banco Mundial (2003), prognóstico de que, nos próximos anos, um número superior a 85% das universidades tradicionais ofereçam cursos a distância. A EAD torna-se, então, um importante instrumento para a expansão educacional dentro da ótica econômica.

As universidades por franquia, por sua vez, constituem mais uma das novas modalidades de IES que surgem no mercado da educação superior. Essas universidades se caracterizam pela

[...] oferta de cursos ou instituições no exterior, via pacote, através de *franchising*. A universidade do exterior cede seu nome e seu currículo, providencia alguma supervisão e o controle de qualidade é realizado por uma Instituição acadêmica ou então por firma de negócios (INEP, 2006, p. 96).

Segundo o BM, esse tipo de universidade, que os especialistas têm chamado de “Macdonaldização” da educação superior, tem se proliferado em muitas partes do mundo, mas especialmente no Sul da Ásia e no sudeste dos antigos países socialistas da Europa Oriental, e neles têm sido oferecidos cursos por meio de franquias que operam em nome das universidades britânicas, estadunidenses e australianas (BANCO MUNDIAL, 2003).

Já as universidades corporativas, criadas por empresas de ramos diversos, têm como objetivo proporcionar a formação contínua dos empregados, podendo oferecer essa formação também aos consumidores e provedores que coadunem com as estratégias organizacionais da empresa. Dados do BM informavam, em 2003, a existência de mais de 1.600 universidades corporativas no mundo. A

Universidade da Motorola, que funciona com um orçamento anual de 120 milhões de dólares, administrando 99 centros de formação em 21 países, tem sido apontada pelas avaliações de competitividade como uma das que maior êxito obteve. Essas universidades podem funcionar de diferentes formas: com seus *campi* espacialmente localizados atuando em conjunto, a exemplo da Disney, Toyota e Motorola; por meio de universidades virtuais (IBM e Dow Chemical) ou em parceria com IES já existentes (Bell Atlantic, United HealthCare e United Technologies).

Com a abertura de novos mercados, em âmbito mundial para comercialização da educação superior, os atores mais emblemáticos talvez sejam os intermediários acadêmicos, empresários virtuais que, na maioria das vezes, atuam na web e “[...] se especializam em reunir provedores e consumidores de serviços educativos de diversas áreas”,¹⁰ (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 40, tradução nossa) Segundo o BM, algumas companhias, como a

[...] Connect Education, Inc. e Eletronic University Network constroem, alugam e administram campus, produzem software educativo de multimídia e oferecem orientações com vistas a satisfazer às necessidades de formação de clientes corporativos de distintos lugares do mundo. Dezenas de companhias com base na rede atuam como centros de intercâmbio de informação entre instituições educativas e estudantes potenciais oferecendo informação sobre recursos acadêmicos e financeiros¹¹ (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 40, tradução nossa).

Esse processo explica o movimento, encabeçado pela OMC, para inserir a educação, especialmente a educação superior, no campo dos serviços comerciais, tendo em vista que o campo dos serviços, além das novas tecnologias de informação e comunicação, movimenta grande parte da economia, especialmente dos países desenvolvidos.

Segundo Dias (2003, p. 817), os serviços atualmente “[...] representam 2/3 da economia norte-americana e 80% do mercado de emprego nos Estados Unidos”. Já a Austrália, segundo o mesmo autor, exportava, na década de 1970, seis milhões de

¹⁰ [...] que se especializan en reunir a provedores y consumidores de servicios educativos de diversas áreas.

¹¹ Compañías como Connect Education, Inc. y Electronic University Network construyen, alquilan y administran campus, producen software educativo de multimedia y ofrecen orientación con miras a satisfacer las necesidades de formación de clientes corporativos de distintos lugares del mundo (Abeles, 1998). Docenas de compañías con base en la red actúan como centros de intercambio de información entre instituciones educativas y estudiantes potenciales, ofreciendo información sobre recursos académicos y financieros.

dólares em ensino superior. Essa cifra ultrapassou, no ano 2000, dois bilhões de dólares, graças, em particular, ao uso de novas tecnologias. O autor afirma ainda que “[...] o valor da comercialização de produtos vinculados ao ensino superior nos países da OCDE foi da ordem de 30 bilhões de dólares em 1999” (DIAS, 2003, p. 828).

O expressivo volume de recursos que o setor educacional movimenta atualmente, superior a dois trilhões de dólares (PATRINOS, 2002 apud SIQUEIRA, 2004), entre gastos governamentais e privados, vem atraindo cada vez mais o interesse de diversos grupos, principalmente empresariais da área de comunicação, de informática, de serviços e de educação com fins lucrativos.

Segundo Dias (2003), no campo da informação, que possui uma estrita vinculação com a área da educação, o comércio mundial das novas tecnologias de informação e comunicação aumentou seus dividendos no período de cinco anos em mais de 200%, passando de seiscentos bilhões em 1996 para dois trilhões de dólares no início de 2001, volume que, segundo o autor, está concentrado essencialmente nos países membros da OCDE.

Esses países, no entanto, têm a maioria de sua população escolarizada, controle de natalidade e, portanto, a taxa de nascimento decrescente, além de amplos sistemas educacionais em funcionamento. Por isso, embora seus sistemas educacionais façam parte da rota de atuação dos empresários, não se configuram como um mercado a ser explorado pelas empresas do setor educacional ou, pelo menos, não são os principais alvos desse mercado. Em contrapartida, os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento detêm hoje a maioria da população em idade escolar. Isso faz com que seus diferentes níveis de ensino sejam alvos privilegiados da busca dos grupos empresariais por novos mercados no campo educacional e, sobretudo, por assumir uma parte significativa da expansão da educação superior por meio da modalidade a distância.

A entrada dos grandes grupos comerciais e a venda dos serviços e mercadorias educacionais, no entanto, têm encontrado alguns empecilhos de ordem legal, pois na maioria dos países a educação tem sido considerada como um dos direitos sociais e é objeto de leis nacionais específicas. Isso significa uma forte presença do Estado na oferta e no controle da educação, o que vem apresentando, como sinaliza Siqueira (2004, p. 149), “[...] várias limitações à expansão comercial/

mercadológica dos negociadores da educação tratadas agora como ‘barreiras’ que devem ser derrubadas”. Nessa ótica há, como destaca a autora,

[...] uma crescente pressão para que a educação seja tratada, cada vez mais, como uma mercadoria como outra qualquer, regulada pelas normas supostamente ‘neutras e gerais’ do mercado/comércio, sem maiores interferências das regulamentações locais (barreiras) (SIQUEIRA, 2004, p. 146).

São pressões e orientações que vêm afetando não só a forma como operam os sistemas de educação superior, como também os seus propósitos. Com os efeitos convergentes da globalização, esses sistemas são impelidos a pautarem-se cada vez mais na oferta de novos cursos ou flexibilização dos cursos existentes, que primem pelo desenvolvimento de habilidades para lidar com as demandas do mundo da produção, em uma forma de organização que traz a fragmentação de todas as esferas da vida em sociedade.

Segundo Chauí (2003), a ideia de flexibilidade presente nessa lógica está ligada à capacidade adaptativa a mudanças contínuas e inesperadas. Por isso mesmo, afirma a autora, “[...] a permanência de uma organização depende muito pouco de sua estrutura interna e muito mais de sua capacidade de adaptar-se celeremente a mudanças rápidas da superfície do ‘meio ambiente’” (CHAUI, 2003, p. 7).

Dourado (2002), no texto *Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90*, analisa a ideia de flexibilização presente na legislação, especialmente na LDB 9.394/96, como forma de controle e padronização da prática escolar. Citando Cury, o autor aponta como exemplo os processos de avaliativos estandardizados.

Segundo Cury (2001 apud DOURADO, 2002. p. 243),

[...] para as várias vozes diferentes, presentes na legislação, cujos sons não são uníssonos e, ao mesmo tempo, o autor indica os eixos balizadores da LDB, tais como: flexibilidade e descentralização de competências que têm como contraponto a regulamentação dos órgãos normativos articulados à implementação de um sistema nacional de avaliação em contraposição ao Sistema Nacional de Educação

Assim, a criação de novos cursos, especialmente os de curta duração; a flexibilização e reorientação dos cursos existentes; o incremento de ofertas de cursos a distância, que podem e devem ser ofertados no local de trabalho, sem que necessariamente seja no horário de trabalho; a adoção de novos modelos institucionais, como as universidades corporativas, cujos cursos atendem as necessidades dos clientes, e universidades abertas, entre outros, em conformidade com a lógica do mercado, passam a figurar nos planos e discussões de empresas, agências e organismos multilaterais, empresários da área educacional e nas ações dos governos locais.

Diante de tal quadro, situa-se a defesa da expansão global do ensino superior, de forma hegemônica, como forma de expandir o mercado, tanto por sua transformação explícita da educação superior em mercadoria que pode e deve ser adquirida nas “prateleiras” das IES, como também pelo campo da virtualidade, por meio da venda de produtos educacionais produzidos por grupos empresariais em busca de novos mercados.

No caso brasileiro, em que a educação superior é oferecida predominantemente pela iniciativa privada, o mercado educacional ganha fôlego com a expansão vertiginosa do ensino a distância. A defesa da diversificação e diferenciação das instituições superiores, presente nas políticas e legislações pertinentes à educação superior no Brasil, coloca-se como dinâmica crucial e base legal para ampliação das oportunidades educacionais. No contexto brasileiro, merece ser ressaltada, ainda, a adoção do discurso e do efetivo incentivo à adoção da modalidade de educação a distância como forma de “democratizar” o acesso à educação superior.

3.4 REORGANIZAÇÃO E AJUSTAMENTO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

O propósito desta seção é o de explicitar a dinâmica de ajustamento das universidades públicas à nova lógica de reorganização do sistema de educação superior no Brasil, o que significa compreender, em grande parte, o conteúdo das políticas públicas e educacionais que objetivam essa reorganização e que institui,

em grande medida, o processo de ajustamento e de metamorfose das universidades públicas do Brasil.

A elucidação do que se pretende comunicar com as expressões reorganização da educação superior no Brasil e o processo de ajustamento das universidades públicas federais pode, inicialmente, ajudar a esclarecer a leitura. Essas expressões indicam que há uma tensão e uma dialética nos processos de reorganização e de ajustamento. A reforma atual da educação superior que se baseia nos princípios neoliberais do mercado impõe um modelo e uma lógica organizacionais que encontram resistência no sistema, especialmente nas universidades federais. Como instituições sociais educativas com inúmeras semelhanças, as reações e as respostas das universidades são generalizadas, mas como instituições com histórias, imagens, identidades e correlações de forças singulares comportam-se de modo diverso, significando que o processo de ajustamento e de metamorfose é diferente em cada universidade, hipótese fundamental que será aprofundada mais adiante.

A análise da reforma evidencia que a educação superior se estrutura com base em um processo de reorganização e de ajustamento do atual sistema, decorrente, em grande parte, da reforma universitária de 1968 (Lei nº 5.540/68). Com esse processo, pretende-se atingir, pelo menos, dois objetivos: o da diversificação e o de que cada instituição deverá repensar, redefinir seu caráter e sua vocação. Com a diversificação do sistema, isto é, com a diferenciação das instituições e, conseqüentemente, dos serviços que elas devem oferecer a diferentes clientes, pretende-se reorientar o sistema em uma direção oposta à da reforma de 1968 no que tange, sobretudo, à estruturação de um modelo único que associa ensino-pesquisa-extensão.

A reforma de 1968 procurou formular diretrizes e desenvolver ações que permitissem construir um ambiente universitário mais homogêneo e unificado nacionalmente. O modelo único tinha como princípio básico a indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, o que significava que as universidades deveriam institucionalizar a pesquisa e articulá-la com o ensino e com os serviços de extensão.

Na reforma proposta pelo governo federal em 1968, entende-se que o modelo único esgotou-se e é incapaz de adaptar-se às novas condições da economia mundial (BRASIL, 1996), já que é inerte e bastante impermeável às demandas,

exigências e desafios contemporâneos. Por isso, para o governo Fernando Henrique Cardoso, fez-se necessário flexibilizar e diversificar a oferta de educação superior, de maneira que possibilitasse o surgimento de outros formatos institucionais e organizacionais e que as instituições existentes, em especial as universidades, pudessem redefinir sua identidade e desenvolver competências mediante o estabelecimento de vínculos com as demandas e exigências do regional, do local, do setor produtivo e do mercado de trabalho.

Outro aspecto central dessa pressão representa a redefinição do relacionamento entre Estado e sistema de educação superior, notadamente federal. Por um lado, o Estado aumenta paulatinamente sua função avaliadora e coordenadora do sistema, tornando-se basicamente um Estado avaliador e gestor do sistema. (CHAUÍ, 2003) Por outro, diminui a sua função de mantenedor das instituições de ensino superior (públicas e gratuitas), ao mesmo tempo em que as pressiona, com o objetivo de racionalização dos gastos, de estabelecimento de uma estrita avaliação da relação custo-benefício e de diversificação de suas fontes de financiamento, sobretudo, mobilizando maior volume de financiamento do setor privado.

Esses aspectos estão diretamente vinculados a outro, não menos importante, o da autonomia universitária, sem a qual, nos moldes formulados pelo governo federal, não é possível a intensificação do processo de diversificação e diferenciação, mormente no interior das universidades federais. A autonomia, sem recursos perenes para manutenção do sistema público federal, contribuiria para que as instituições buscassem redefinir sua vocação, já que, para o MEC, o aumento crescente de custos torna o sistema financeiramente inviável. Por isso, “[...] a autonomia cria uma oportunidade insubstituível para a correção dessas distorções, tornando as instituições financeiramente viáveis e socialmente produtivas” (BRASIL, 1996, p. 48).

Percebe-se, portanto, como afirma Cunha (1997), que a proposta do governo de reforma universitária está estruturada em torno de dois grandes eixos: a avaliação e a autonomia. Na ótica governamental, as avaliações do rendimento acadêmico dos alunos, ao final dos cursos, e das instituições de educação superior devem indicar as mudanças que se fizerem necessárias. Já a autonomia tem por objetivo assegurar ampla flexibilidade, especialmente às universidades, que passam a ter várias atribuições livres de controles dos sistemas de ensino. A esse respeito,

Cunha diz que essa reforma poderá atender pelo nome de autonomia universitária avaliada e, ainda, alerta:

A responsabilidade é grande, pois, além de cessar, via orçamento global, o fluxo contínuo de recursos ao sabor de injunções nem sempre adequado às diferenciações institucionais, é preciso saber se esses dispositivos conduzem a uma qualidade maior e melhor das instituições universitárias. O princípio de avaliação, em tese, conduziria a um estado permanente de aperfeiçoamento em que a flexibilidade permitiria perfis menos rígidos e mais abertos às peculiares condições das instituições. Flexibilidade e avaliação desde que montadas sob a égide da colaboração institucional entre os sujeitos interessados de tal maneira que o diálogo seja prévio a todas as implementações estruturantes da autonomia universitária (CUNHA, 1997, p. 18).

Parece evidente que, apesar da preocupação com o fluxo contínuo de recursos, com a qualidade das instituições universitárias e com a colaboração e o diálogo institucional na implementação de medidas de avaliação e de flexibilidade, Cunha (1997) vê como positiva a constituição de um sistema de avaliação da educação superior e autonomia/flexibilidade que produzam diferenciações institucionais. Idêntica é a posição de Martins (1998), que defende uma maior diversificação do sistema e o reconhecimento acadêmico das diferenças institucionais existentes, objetivando, sobretudo, a expansão necessária.

Os dois polos (flexibilidade e avaliação) expressam, na prática, uma tensão permanente sobre o sistema de educação superior. Se, por um lado, a flexibilidade parece desorganizar o sistema, por outro, a avaliação parece chamá-lo, sempre, à ordenação e à funcionalidade em torno de finalidades estabelecidas pelas políticas governamentais (e pelo mercado) para esse nível de ensino. Um olhar mais atento, todavia, permite ver, em que pese a tensão da avaliação permanente sobre o sistema, que a avaliação se orienta na direção de incentivar e consolidar o modelo da diversificação e diferenciação da educação superior, especialmente das universidades públicas federais.

Em outras palavras, não basta diversificar a oferta de educação superior, já que o governo considera que é preciso diferenciar os produtos e serviços ofertados, possibilitando escolhas adequadas aos usuários ou consumidores dos serviços e produtos acadêmicos. Isso significa que as universidades, mormente as federais, devam adquirir a feição de uma organização social orientada pela lógica da

operacionalidade, produtividade e flexibilidade, diferindo radicalmente da universidade como instituição social, na interpretação de Chauí (1999).

A reorganização da educação superior parece ter uma finalidade clara: o ajustamento das universidades a uma nova orientação política e uma nova racionalidade técnica. A nova orientação política, além dos aspectos já considerados, parece implicar uma indução, ou melhor, uma crescente subordinação das universidades às regras do mercado, mediante a competição pelo autofinanciamento, o que, provavelmente, poderá transformá-las em instituições ou empresas, preocupadas com a própria sobrevivência e/ou obtenção de dividendos (WARDE, 1997), e, ainda, alterar a identidade, o papel institucional, os compromissos sociais e a concepção de universidade pública.

A nova racionalidade técnica (SANTOS, C., 1997), por sua vez, envolve movimento coordenado para levar as IES a se especializarem em uma tarefa ou em uma área de competência que lhes permitam potencializar os recursos de que dispõem, a fim de obterem maior eficiência e competitividade, bem como o máximo de produtividade. Na prática, então, há um empreendimento para racionalizar o sistema de educação superior, ou seja, organizá-lo nos moldes dos princípios da produção capitalista, a fim de torná-lo mais eficiente, competitivo e produtivo, de maneira, portanto, a dar resposta ao novo estilo de desenvolvimento científico e tecnológico e às necessidades do capital produtivo.

Essa racionalização do sistema de educação superior vem ocorrendo por meio de uma divisão por campo ou área de atuação institucional e, por consequência, por uma divisão do trabalho acadêmico. Na reforma deflagrada, as instituições são levadas a ter natureza jurídica e organização acadêmicas diferenciadas. (CUNHA, 1997) Além da divisão entre instituição de pesquisa e instituição de ensino, com diferentes graus de autonomia, há subdivisões quanto ao que ensinar e ao que pesquisar. Para o governo, a instituição universitária, incluindo-se os seus professores, deveria realizar um dado conjunto de atividades. Cada universidade, com exceção das consideradas de excelência, seria competente para ensinar ou pesquisar algo bastante específico à sua realidade e às condições de obtenção de êxito.

Assim, aproveitar-se-ia, ao máximo, a força de trabalho acadêmica para eficiência (economia de recursos), eficácia (adequação do produto) e elevação da produtividade com alguma qualidade. Torna-se evidente, portanto, que o Executivo

Federal, ao deflagrar a nova reforma, optou por um modelo de diversidade e de diferenciação institucional que tem por suposto a avaliação permanente e o autofinanciamento. Agrava ainda mais a situação o fato de que se realiza uma categorização dos produtos e serviços do trabalho acadêmico, que implica organizar o tempo-espaço acadêmico do mesmo modo que a empresa capitalista o faz para o atendimento dos seus diferentes clientes ou usuários.

A lógica e as ações, que presidem a desorganização da educação superior, ocorrem na direção de tornar o trabalho acadêmico mais produtivo - isso do ponto de vista dos interesses prevalecentes no mercado. Essa racionalidade econômica revela que a universidade e o trabalho acadêmico só possuem relevância econômica e social quando formam profissionais aptos às necessidades atuais do mercado de trabalho e quando pesquisam, geram ou potencializam os conhecimentos, as técnicas e os instrumentos de produção e serviços que possibilitem a ampliação do capital.

Na prática, portanto, a reorganização da educação superior não é aparente, mas formal e real. É formal porque acontece (política e legalmente) com base no formato existente e é real porque passa a subordinar, em grande parte, os elementos organizativos do tempo-espaço do trabalho acadêmico.

Ao que parece, para o MEC, é preciso reorganizar o sistema federal para organizar a educação superior no País, o que significa que esse reordenamento é parte constitutiva da nova racionalização técnica e dessa *nova* visão economicista/produtivista. De um modo geral, diversifica-se e diferencia-se a oferta de educação superior para que esta possa se expandir e tornar-se mais ágil e dinâmica no atendimento e na produção de um saber interessado no sentido capitalista, levando, assim, as universidades a serem organizações mais produtivas e pragmáticas. Torna-se urgente, portanto, investigar as alterações que ocorrem na produção do trabalho e da vida acadêmica das universidades públicas, mormente em razão da maior presença do mercado e do Estado avaliador e gestor.

A necessidade de mudança das IFES decorre, em grande parte, de um diagnóstico situacional, produzido pelo governo federal, que aponta o esgotamento do modelo atual e a incapacidade, desse mesmo modelo, de atender aos novos cenários que se projetam e aos enormes “[...] desafios da sociedade brasileira no terceiro milênio” (CASTRO, 1998). No balanço da educação superior, mormente das

IFES, realizado pelo MEC, o esgotamento do modelo único é evidenciado, sobretudo, por meio de:

- a) elitização da universidade, ou seja, ausência de equidade ao acesso;
- b) baixos percentuais de oferta, no panorama da América Latina, e estagnação das matrículas;
- c) incapacidade do governo federal de continuar financiando e ampliando os recursos das universidades federais;
- d) necessidade de racionalização dos gastos nas IFES, em razão da despesa por aluno ser extremamente elevada;
- e) insistência no modelo unificado de universidade de pesquisa, o que torna o sistema inflexível e impede o atendimento à diversidade da demanda;
- f) baixa produtividade científica e pouca vinculação da pesquisa às demandas tecnológicas e do setor produtivo;
- g) inércia do sistema e, especialmente das IFES, diante das transformações da sociedade contemporânea;
- h) papel equivocado do Estado no financiamento e gerenciamento do sistema;
- i) autonomia formal das IFES e dos controles burocráticos excessivos;
- j) currículos padronizados e inflexíveis;
- k) baixa qualidade de grande parte dos cursos oferecidos.

De modo mais resumido, o então ministro da educação, Paulo Renato Souza (1998), enumera seis aspectos que exigem uma reforma do ensino superior brasileiro: 1) o esgotamento do *modelo único* baseado na indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão; 2) o tamanho do sistema extremamente modesto para as dimensões e necessidades do país; 3) a inadequação do processo de credenciamento de novas instituições, gerando um sistema sem competição e de baixa qualidade; 4) a falta de um sistema abrangente de avaliação do ensino de graduação; 5) o desafio de modernizar o ensino de graduação; 6) a ineficiência no uso dos recursos públicos na parte federal do sistema.

Em lugar do “modelo único da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão”, o governo propõe o “modelo diversificado e flexível”, que permita uma expansão

flexível da oferta, absorvendo as “demandas próprias desse processo dinâmico das mudanças sociais e econômicas” em andamento no País. Nesse sentido, o governo estimula a expansão e a diversificação institucional do sistema, bem como a integração dos diferentes procedimentos de avaliação, credenciamento e reconhecimento, objetivando produzir um sistema baseado na flexibilidade, competitividade e avaliação (BRASIL, 2000; CATANI; OLIVEIRA, 2002).

Essas proposições adequam-se a um sistema cujas características e tendências marcantes são:

- a) heterogeneidade do ponto de vista quantitativo e qualitativo;
- b) intensificação do processo de diversificação, flexibilização, diferenciação e segmentação horizontal e vertical do sistema;
- c) ampla e excessiva regulamentação;
- d) controle do Estado mediante diferentes processos e mecanismos de avaliação;
- e) melhor qualidade dos cursos de graduação das IES públicas;
- f) maior volume de pesquisas nas IES públicas, especialmente nas estaduais da região sudeste (Universidade de São Paulo - USP, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp e Universidade Estadual Paulista - Unesp) e nas IFES de médio e grande porte;
- g) expansão do sistema, sobretudo nas IES privadas;
- h) maior presença do setor privado na oferta e no atendimento ao alunado;
- i) melhoria crescente da qualificação docente;
- j) enxugamento das funções docentes no setor público, especialmente nas IFES;
- k) aumento do número de alunos por docente e a diminuição do custo aluno médio nas IFES;
- l) crescimento da taxa de concluintes nas IES públicas;
- m) redução orçamentária para manutenção das IFES;
- n) aprofundamento dos vínculos universidade-comunidade-setor produtivo;
- o) busca de maior eficiência e produtividade acadêmica.

Nesse quadro, as IFES responsabilizam-se, em grande parte, pela necessidade de implementação de um substancial crescimento de vagas, uma vez que, segundo o executivo federal (BRASIL, 1995b, p. 49-54), os recursos empregados nessas instituições universitárias não satisfazem o que delas se espera em termos de produtos e serviços. Por isso, elas devem melhorar sua eficiência e racionalizar o uso dos recursos, considerando que a despesa por aluno é elevada e que a relação alunos/docente é extremamente baixa.

O novo modelo de educação superior, nos diagnósticos efetuados pelo governo, deve também contribuir para maior integração da universidade com o desenvolvimento regional e tecnológico, com o setor produtivo (empresas) e com os demais níveis e modalidades de educação. A articulação e as parcerias com o setor produtivo são fundamentais ao processo de metamorfose institucional, pois se espera, com esses processos de integração, que cada instituição encontre sua vocação e torne claro sua importância para o contexto local e regional, só assim a universidade demonstra sua relevância social. Esse ajustamento subordina-se, portanto, às condições objetivas locais e regionais próprias, significando que, embora algumas exigências gerais sejam colocadas para o conjunto das IFES, as respostas dessas instituições devem ser diferenciadas.

A reforma orienta, ainda, que essa reconfiguração da natureza e da *missão* seja alicerçada em amplo processo de avaliação interna e externa. A avaliação, nos moldes estabelecidos pelos documentos governamentais e legislação em vigor, deve sustentar a tomada de decisão e a captação de recursos, conforme competências e potencialidades existentes em cada universidade federal.

A finalidade básica do modelo diversificado e flexível, porém avaliado permanentemente, refere-se à expansão das vagas existentes, o que, no caso das IFES, ocorrerá, sobretudo, com a racionalização no uso dos recursos, com a ampliação dos cursos e vagas e com a flexibilização curricular. E nos demais casos, por meio do estímulo à criação de estabelecimentos mais voltados para o ensino, da ampliação do ensino tecnológico (pós-médio), da expansão dos cursos sequenciais e do estabelecimento de parcerias entre a União, estados e instituições comunitárias.

O MEC anuncia, também, que existe certa concordância com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) quanto à necessidade de ampliação imediata das vagas. No Seminário para

Expansão do Ensino Superior, realizado em dezembro de 1998, o ministro Paulo Renato Souza afirmou que o “[...] MEC e a Andifes estão com o discurso cada vez mais afinado na hora de determinar a necessidade de expandir o acesso à Educação Universitária em todo o País”. (BRASIL, 1999, p. 17) A proposta do MEC, no seminário realizado, é a do crescimento das vagas entre 30% e 40%, com “[...] *medidas de custo zero*”, pois para o ministério, “[...] a atual estrutura suporta [...] um substancial incremento de vagas com a simples eliminação da capacidade ociosa dessas instituições” (BRASIL, 2000, p. 9).

Ao tempo em que propõe a ampliação das vagas e matrículas nas IFES, o diagnóstico do governo reconhece a necessidade da existência de algumas instituições públicas de alta qualidade, de âmbito nacional, como referência para todo o sistema. São universidades com vocação e capacidade institucionais instaladas para a produção da pesquisa científica, mantidas em grande parte com recursos do Poder Público. Essas instituições devem ter apoio das fundações de amparo à pesquisa, objetivando a investigação científica e o incentivo à pós-graduação. São universidades no sentido mais amplo do termo, ou seja, caracterizadas pela produção do conhecimento científico.

De um modo geral, esse breve panorama dos diagnósticos realizados pelo governo federal, bem como as análises efetuadas até aqui, permitem compreender o que se espera das IFES nesse período de adaptação e conformação, compreendido na reforma. De maneira especial, portanto, pode-se inferir que uma instituição federal de ensino superior, dentre outros aspectos, deve:

- a) definir a natureza/identidade e missão básica que possui no cenário acadêmico;
- b) definir as reais vocações e potencialidades específicas;
- c) contribuir decisivamente para o desenvolvimento do Estado e da região em que se insere;
- d) expandir as vagas, sobretudo no período noturno, sem ampliar o quadro de docentes e técnico-administrativos, objetivando aumentar a relação aluno/professor;
- e) otimizar a utilização das instalações físicas e dos equipamentos, bem como das habilidades docentes;
- f) diminuir as taxas de reprovação e evasão;

- g) reduzir os recursos destinados à residência estudantil, restaurantes, bolsas e subsídios;
- h) flexibilizar o ensino, os cursos, os currículos e os programas de estudo;
- i) melhorar a qualidade do ensino oferecido;
- j) adequar os cursos de formação e os serviços às demandas do mercado de trabalho;
- k) aperfeiçoar mecanismos de avaliação;
- l) qualificar a gestão, racionalizar o uso dos recursos e estimular a produtividade;
- m) buscar alternativas de financiamento;
- n) flexibilizar a política de pessoal docente e técnico-administrativo;
- o) qualificar e titular docentes e servidores;
- p) integrar pós-graduação/graduação;
- q) consolidar a pesquisa e os programas de pós-graduação;
- r) ampliar a produção e capacidade científica instalada;
- s) desenvolver processos de inovação tecnológica de produção e difusão da ciência e da cultura;
- t) exercer ampla autonomia.

Como se vê, são complexas, múltiplas, diferenciadas e até conflitantes algumas das medidas e indicativos de alterações que pairam sobre as universidades públicas federais. Ao que parece, dificilmente uma universidade conseguirá *fazer tudo*, ou seja, cumprir toda essa extensa agenda com competência e qualidade, conforme as condições exigidas pela reforma governamental. Na prática, espera-se que cada instituição redefina sua identidade com base no investimento estratégico em uma área específica, entendida como *vocacional*. A multidiversidade de tarefas e ações reservam-se às instituições científicas de excelência. Por isso, definir vocação e otimizar as potencialidades existentes implica assumir, quase sempre, como objetivos e metas, alguns dos itens apontados, em detrimento de outros.

As universidades são induzidas a construir propostas mais regionalizantes. As universidades ajustadas, conforme espírito da reforma, adaptam-se às circunstâncias locais e, portanto, correspondem às expectativas e às necessidades de seu próprio contexto. Esse ideal de universidade prima pela aplicação do conhecimento, pela formação de profissionais adequados às demandas do mercado

de trabalho, pela integração e parceria, pelo saber interessado na prestação de serviço e pela resolução de problemas locais e regionais.

Ao que parece, no entanto, as definições e os rumos das universidades federais não acontecem sem lutas, sem tensões ou sem tomadas de posição daqueles que exercem a gestão das instituições, das unidades acadêmicas, bem como dos movimentos organizados em cada universidade. Essas definições deverão ocorrer de modo diverso no conjunto das IFES, o que, de certo modo, se coaduna ao espírito do novo modelo, pois pretende a constituição progressiva de uma rede diferenciada de educação superior. A própria necessidade de sobrevivência institucional parece ser um fator de adequação de boa parte das universidades federais à lógica da reforma, uma vez que acabam reorientando princípios, metas e ações da gestão universitária.

O desmonte do ideal unificado da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, objeto histórico de reconhecimento e de construção das universidades federais, significa, evidentemente, uma transformação ou uma perda de identidade dessas instituições. Há, certamente, possibilidades e limites quanto à eficácia, ao dinamismo, à maleabilidade e à adaptabilidade que se requer de cada universidade federal. A funcionalidade exigida das universidades federais pode fazer desaparecer um tipo de cultura institucional mais livre e original para, em seu lugar, provocar o surgimento de um ideário mais utilitário, pragmático, funcional e de adaptação às necessidades econômicas, sociais e políticas de cada momento.

De um modo geral, a reforma da educação superior¹² é imbuída da lógica da diferenciação acadêmica. Força uma alteração na identidade de cada instituição, uma vez que as universidades são levadas a assumir compromissos e a definir especificidades que, em tese, garantam performances mais eficazes e adequadas. Essa lógica, portanto, não respeita a identidade das instituições e as finalidades que cada uma delas vem delineando historicamente no contexto em que se situa (DIAS SOBRINHO, 1998; TRINDADE, 1999).

Para finalizar, foi visto neste capítulo que os pontos essenciais de discussão da agenda nacional sobre a reforma universitária no Brasil acompanham a tendência mundial iniciada na Europa, com reflexos na América Latina, particularmente no que se refere à diversificação das instituições e o crescimento da participação da rede

¹² Denomina-se de reforma da educação superior a todas as possíveis mudanças legais implementadas pelo agente governamental competente para tal.

privada no ensino superior. Analisar as suas consequências e retratar o contexto nacional da expansão e financiamento da educação superior pública no Estado da Bahia, no período pós LDB de 1996, constitui-se nos argumentos da Parte 3, na sequência.

PARTE 3

CONTEXTO NACIONAL DA EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO ESTADO DA BAHIA

4 CENÁRIO DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A expansão da educação superior no Brasil será objeto de análise neste capítulo a partir de dados pesquisados que configuram os grupos de categorias de análise indicados na Parte 1, capítulo 1, com relação aos aspectos metodológicos da pesquisa. A influência do ideário neoliberal está fortemente presente na expansão do ensino superior no Brasil, no período observado, com a hegemonia do modelo privatizante e, particularmente, na rede privada, com destaque para as instituições particulares com fins lucrativos.

Muitos desafios ainda são enfrentados pelo ensino superior brasileiro: grandes diferenças regionais, pressão por aumento de vagas, contribuição para o desenvolvimento tecnológico e inovação, necessidade de expansão e atualização da pesquisa, elevação dos padrões de qualidade, custos elevados e conquista efetiva de uma autonomia didático-administrativa e financeira. Este cenário expõe dificuldades que precisam ser enfrentadas.

A preocupação com o ensino superior no Brasil começou no século XIX com a organização de escolas profissionais. (DANTES, 1980) Os primeiros cursos de ensino superior foram iniciados com a chegada da família Real Portuguesa em 1808, ao fundar o primeiro curso de Cirurgia na Cidade do Salvador e a Escola de Anatomia, Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro. Os cursos jurídicos de Olinda e São Paulo, criados em 1827, tiveram notável participação na vida econômica e política do país e foram de grande importância na formação das elites do império. No entanto, apenas no ano de 1912 é que surgiu a primeira universidade no Brasil, a Universidade do Paraná, que não sobreviveu por motivos políticos e foi desmembrada em faculdades para evitar o fechamento, tendo ressurgido como Universidade Federal do Paraná em 1950. Em 1920, cria-se a Universidade do Rio de Janeiro, com a junção de três escolas oficiais, Direito, Medicina e Politécnica. A universidade apresenta-se então, como um agrupamento de escolas profissionalizantes, em torno de uma reitoria, numa nítida influência francesa e elitista. Este modelo de universidade persistiu até 1930, quando alguns acontecimentos da época vão influenciar a sua revisão, destacando-se a criação do Ministério da Educação e Saúde, tendo à frente o Ministro Francisco Campos, que

implantou uma reforma¹³ da educação, que estabelecia que o ensino superior fosse oferecido em universidades e institutos isolados, particulares ou oficiais, mantidos pelo governo federal e/ou pelos estados da federação¹⁴ (SAMPAIO, 1991).

Outro acontecimento importante foi o *Manifesto dos pioneiros*, documento assinado por 26 notáveis intelectuais, entre eles Fernando Azevedo, Afrânio Peixoto, Anísio Teixeira e Cecília Meireles, com severas críticas a todos os níveis de educação no Brasil. Com relação ao ensino superior, o documento destaca que não deve estar voltado somente para o ensino profissional e técnico, mas também para a formação de pesquisadores em todas as áreas do conhecimento, resultando na revisão do conceito de universidade e a criação da Universidade de São Paulo (USP) em 1930 e a idealização da Universidade do Distrito Federal (UDF), que não chegou a ser implantada, conforme Ribeiro (2009).

Para o referido autor, as primeiras agências oficiais de apoio à pesquisa, ao aperfeiçoamento de docentes e à formação de pesquisadores surgiram apenas em 1951, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação do Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (Capes), no mesmo ano, através do Decreto nº 29.471 de 11/06/1951, sendo seu primeiro dirigente o professor Anísio Teixeira.

De acordo com Ribeiro (2009), a década de 60 foi especialmente rica para o ensino superior no Brasil, pois a reforma patrocinada pelo regime militar, apesar de gerar um ambiente coercitivo dentro das universidades, com um forte controle sobre o pensamento e as posições ideológicas em voga na época, proporcionou também uma grande expansão do sistema universitário, inclusive com a implantação de uma Universidade Federal em cada Estado da Federação.

O ensino público e gratuito consolidou-se como referência no Brasil e a grande maioria das IES compunha o Sistema Federal de Ensino Superior, enquanto as instituições privadas menos prestigiadas surgiram principalmente nas Regiões Sul e Sudeste onde a demanda pelo ensino superior era muito maior do que nas demais regiões do País.

¹³ Conhecida como “Reforma Francisco Campos”, em homenagem ao primeiro Ministro da Educação e Saúde, que resultou na aprovação do Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931, ao instituir o Estatuto das Universidades Públicas do Brasil.

¹⁴ Em geral pelos respectivos estados da federação onde fossem implementados.

Aspecto importante a ser destacado em relação ao ensino superior na década de 60 diz respeito à legislação. A Lei 4.024¹⁵ de 20 de dezembro de 1961 destaca como principal objetivo da educação superior “[...] a pesquisa e o desenvolvimento das ciências, letras e artes, e a formação de profissionais de nível universitário”. (BRASIL, 1961) Define universidade como a reunião de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior, institutos de pesquisa, de aplicação e treinamento profissional, sob uma administração comum. A Lei nº 5.540¹⁶ de 28 de novembro de 1968, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior, mantém os mesmos objetivos da Lei nº 4.024/61 e reforça a ideia da pesquisa. O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado. (BRASIL, 1968)

Das inovações introduzidas pela Lei nº 5.540/68, algumas merecem destaque:

- a) o ensino superior é dever do Estado, portanto público e gratuito;
- b) o ensino superior deve ser oferecido em universidades;
- c) o ensino superior deve ser necessariamente articulado à pesquisa.

Para Alberto Carvalho da Silva (2001), a partir de 1964, com o governo militar no poder, procurou-se criar fundamentos de uma política de ciência e tecnologia tomando por base as universidades públicas e os institutos públicos de pesquisa, a criação de fundos para desenvolvimento científico e tecnológico, a institucionalização da pós-graduação *stricto sensu* em 1965 (Parecer CFE nº 977/65), os Planos Estratégicos do Desenvolvimento Econômico (PEDs) a partir da década de setenta.

Diante dessas medidas e em resposta às pressões da sociedade por aumento de vagas, entre 1968 e 1971 foram criadas 17 universidades públicas (9 federais, 6 estaduais e 2 municipais) e 10 universidades privadas. Por conseguinte, houve uma expansão do ensino superior nesse período, elevando o número de instituições de 350 (247 públicas e 103 privadas) em 1960 para 882 em 1980 (200 públicas e 682 privadas). O total de matrículas, que em 1964 fora de 142.386, passou para

¹⁵ A Lei 4.024/61 ficou conhecida como a primeira LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

¹⁶ A Lei 5.540/68 ficou conhecida como a Lei da Reforma do Ensino Superior do Governo Militar.

1.346.000 em 1980, com 63% do atendimento feito por estabelecimentos privados. (DURHAM, 1998) Estes dados apontam a tendência privatizante do ensino superior brasileiro que vai se acentuar na segunda metade dos anos noventa.

Entre 1980 e 1995, pouca ou quase nenhuma expansão se deu na educação superior do Brasil. O quadro começa a se modificar com a aprovação da segunda LDB, em 1996, ao incorporar as mudanças e transformações mencionadas no capítulo anterior e detectadas na conjuntura econômica. Esse fenômeno requer uma análise mais aprofundada das suas características e particularidades, uma vez que nele estão imbricadas políticas públicas que objetivam criar condições para uma sociedade mais justa e em condições de competição no cenário mundial.

Esses níveis de expansão não fogem aos padrões mundiais, uma vez que suas diretrizes são oriundas de organismos internacionais que, em seus estudos, estabelecem regras consoantes princípios que atendam a produção capitalista global. O crescimento se acentuou mais fortemente a partir do governo neoliberal do Presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, que introduziu ampla reforma estrutural a qual incluiu a transferência de alguns serviços públicos para a iniciativa privada, conforme estabelecido na introdução do texto da reforma do Ministério da Administração Federal e Plano Diretor da Reforma do Estado, “[...] transferir para o setor privado as atividades que podem ser controlados pelo mercado” (BRASIL, 1995, p. 12).

Analisando as políticas neoliberais no contexto da educação, o neoliberalismo pode ser entendido como o enfraquecimento dos Estados Nacionais em detrimento do seu poder interventor nas instituições privadas. As estratégias de aplicação dessas políticas não se limitam ao campo educacional. Expandem aos âmbitos que remetam ao controle e à regulação social pelas instituições privadas. Segundo Gentili (1995, p. 12), o neoliberalismo na educação é previsto na Cartilha de Educação do Instituto Liberal:

[...] a intervenção na educação com vistas a servir aos propósitos empresariais e industriais tem duas dimensões principais. De um lado, é central, na reestruturação buscada pelos ideólogos neoliberais, atrelar a educação institucionalizada aos objetivos estreitos de preparação para o local de trabalho. No léxico liberal, trata-se de fazer com que as escolas preparem melhor os seus alunos para a competitividade do mercado nacional e internacional.

As tendências neoliberais estão sendo inseridas na dinâmica internacional através da propagação dos preceitos de uma sociedade globalizada e informatizada, onde o sistema capitalista impera e o Estado Nacional enfraquece à medida que enfraquecem as barreiras alfandegárias. Logo, a importância do neoliberalismo na educação seria utilizar seus postulados como instrumento conscientizador. Gentili (1995, p. 12) acrescenta:

[...] é importante também utilizar a educação como veículo de transmissão de ideias que proclamam as excelências do mercado e da livre iniciativa. Há um esforço de alteração de currículo não apenas com o objetivo de dirigi-lo a uma preparação estreita para o local de trabalho, mas também com o objetivo de preparar os estudantes para aceitar os credos do postulado liberal.

Conforme exposto pelo autor, a educação passaria a ser um instrumento de construção de pensamentos para atender os preceitos do sistema liberal. Mas se percebe que, apesar de serem inevitáveis as tendências de globalização em todos os setores da sociedade, a educação como propagadora da formação de ideias construtivas, facilita a formação de alunos desprovidos da habilidade para a crítica e para reivindicação por mudanças sociais.

Na década de 1980, com o agravamento da crise do endividamento internacional, a atenção dos formuladores de políticas públicas voltou-se para o “ajuste estrutural”. Na década de 1990, embora esse ajuste continuasse como preocupação fundamental, a ênfase recaiu sobre a reforma do Estado, principalmente sobre a reforma administrativa (ROSSATO, 2006, p. 95).

Com a assunção do Presidente Fernando Henrique Cardoso à presidência, o foco da sua política centrou-se na reforma do aparelho do Estado, considerando-a imprescindível para o ajuste fiscal e para o ingresso do País na pós-modernidade.

Para Abrucio (1999), quatro fatores contribuíram para o surgimento da crise do Estado: o primeiro foi a crise econômica da década de 1970 e 1980; em seguida, a crise fiscal, uma vez que os Estados não tinham como financiar seus déficits; em terceiro lugar, a ingovernabilidade, já que os Estados tinham de atender muitas demandas sem dispor de recursos financeiros para cumprir seus compromissos. Por último, a globalização e as inovações tecnológicas que contribuíram para o enfraquecimento dos governos e o aumento do poder das organizações multinacionais.

A reforma do Estado centrava-se na distinção de dois blocos básicos de serviços essenciais: o primeiro considerou como serviços exclusivos do Estado os setores estratégicos via competência de legislar e tributar, incluídos neste as Forças Armadas, órgãos de fiscalização e regulamentação; o segundo considerou como serviços não exclusivos do Estado os que são realizados ou subsidiados por ele, por serem de alta importância para os direitos humanos, como as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, hospitais e museus (ABRUCIO, 1999).

Essa reforma, evidentemente, exigiu transformações na educação superior. Tais transformações obedeceriam, igualmente, os princípios neoliberais do mercado, do lucro, da eficiência e da privatização, sem levar em conta a pesquisa, o saber e a qualidade do ensino. Para Silva Júnior e Sguissardi (2001), tanto o Ministério da Educação como o Ministério de Administração e Reforma do Estado partiram de alguns dos pressupostos do sistema federal de ensino superior, a saber:

São os de que o sistema federal de ensino superior estaria em crise, por não absorver toda a crescente demanda e por não preparar adequadamente universitários para o mercado. Por outro lado, isto se deveria ao elitismo que marca toda a história da universidade brasileira e ao modelo universitário das universidades de pesquisa (modelo humboldtiano), excessivamente unificado, caro e insustentável no médio prazo pelo poder público em tempos de crise (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2001, p. 47).

Além disso, no diagnóstico de ambos os ministérios, ocorriam diversas distorções no ensino superior público, características de um Estado perdulário e mal gerenciado, pois continua com elevada relação custo/aluno, acentuado corporativismo, distorções de carreira, injusta isonomia de vencimentos, pouca valorização dos cursos de graduação, financiamento da universidade com recursos públicos, mau uso dos recursos, excessivo envolvimento com o ensino superior, dificuldade de auto-reforma da universidade, baixa relação docente/aluno e falta de qualidade de ensino.

Em consequência da crise da educação superior, os técnicos da reforma criticavam a associação ensino-pesquisa-extensão, que deveria restringir-se apenas a algumas instituições. Essa ideia evidenciava a dicotomia: universidade de pesquisa *versus* universidade de ensino, além de ensino de excelência e ensino comum. O modelo de universidade de pesquisa de Humboldt teria sido, no parecer

dos técnicos, muito mais que uma universidade proclamada do que uma universidade real, e parcela das instituições de ensino superior não estaria organizada em forma de universidade (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2001).

Tendo em vista os impasses do ensino superior, foram apresentadas cinco propostas:

- a) maior diferenciação institucional e maior incentivo ao desenvolvimento das instituições privadas para alterar o modelo unificado e rígido de pesquisa;
- b) programas de diferenciação das diferentes formas de financiamento, introdução do ensino pago em todas as instituições e estreita vinculação entre financiamento e resultados para modificar a unidade do sistema de financiamento de ensino público superior;
- c) redefinição do papel do governo para superar seu excessivo envolvimento na manutenção das instituições de ensino superior;
- d) sistema de avaliação com critérios baseados na eficiência ou adequação à demanda do mercado para enfrentar a ausência de qualidade e equidade;
- e) desenvolvimento do ensino privado para vencer os limites da expansão. (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2001)

A forma de superação dos fatores da crise do ensino superior federal traduziu-se na Lei Federal nº 9.294/96 - LDB - que trouxe um capítulo dedicado à educação superior. Segundo Saviani (1997), a nova LDB esteve em consonância com a orientação política dominante, e o Ministério da Educação, ao invés de formular uma ampla e global política para a educação, optou por um texto final genérico e inócuo.

A LDB deixou “[...] o caminho livre para a apresentação e aprovação de reformas pontuais, tópicas, localizadas” (SAVIANI, 1997, p. 200), a fim de evitar pressões e quebras de resistências. Optou-se por uma LDB minimalista, compatível com o Estado mínimo, ideia reconhecidamente central na orientação da política dominante. Para Saviani, há um ponto comum que perpassa toda a LDB: “[...] o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos, buscando-se não transferi-los, ao menos dividi-los com a iniciativa privada e as organizações não governamentais”. (SAVIANI, 1997, p. 201)

Consoante o pensamento neoliberal, as medidas do governo para a educação superior,

[...] parecem apontar para um gradativo afastamento do Estado das responsabilidades constitucionais de manutenção desse serviço

público estatal e indução à busca de recursos para sua manutenção junto a fontes privadas, incluindo-se a adoção do ensino pago. Apontam também na direção de gradativa transformação das IES em universidades de ensino, do fim da carreira docente nacional e da matriz salarial isonômica e consequente implantação de regimes precarizados de trabalho nas Ifes (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2001, p. 70).

De acordo com Chauí (1999, p. 211), a reforma resultou no crescimento do espaço privado e na diminuição do espaço público dos direitos.

[...] a reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde seria previsível - nas atividades ligadas à produção econômica - mas também onde não é admissível - no campo dos direitos sociais conquistados.

Para melhor contextualização do cenário da expansão do ensino superior no Brasil, segue-se a análise dos grupos de categorias de oferta de acordo com a metodologia indicada no capítulo 1 para o período selecionado.

4.1 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

A LDB 9394/96 em consonância com a Constituição Brasileira de 1988 definem assim as finalidades da educação superior:

A Educação superior tem por finalidade:

I - Estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - Formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua.

III - Incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive.

IV - Promover a difusão de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação.

V - Suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração.

VI - Estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade.

VII - Promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição (BRASIL, 1996).

A educação superior é livre à iniciativa privada, condição assegurada pela Constituição de 1988 e pode ser oferecida em instituições com diferentes tipos¹⁷, conforme indicado na Resolução nº 10/2002 do Conselho Nacional de Educação combinado com o disposto no Decreto nº 5.773 de 2006, que redefiniu a classificação das instituições de ensino superior quanto a sua organização acadêmica, a saber:

- a) Universidades, caracterizadas pelo ensino indissociavelmente articulado à pesquisa e à extensão, públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos;
- b) Centros universitários, caracterizados pela elevada qualidade do ensino, ou seja, boa infraestrutura, titulação acadêmica do corpo docente, experiência profissional na área de atuação, públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos;
- c) Faculdades e Centros de Educação Tecnológica, caracterizados pela dedicação exclusiva ao ensino, cujo principal objetivo é a formação para o mercado de trabalho, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, fixou as metas a serem alcançadas em relação à educação no Brasil. As metas do PNE podem ser sintetizadas em três grandes grupos de desafios que deveriam ser enfrentados até o ano de 2010;

- 1) expansão do ensino superior brasileiro, para ampliar a participação de jovens com idades entre 18 e 24 anos;
- 2) democratização do acesso ao ensino superior;
- 3) garantia da qualidade e incentivo à melhoria da educação superior.

¹⁷ A diferenciação institucional está prevista no Decreto 2.306 de agosto de 1997, logo após a promulgação da LDB, Lei 9.394/96

Uma das preocupações do governo brasileiro com o ensino superior público era o seu caráter elitista, que não permitia atender a crescente demanda, bem como o modelo de pesquisa “humboldtiano”, unificado e caro. Para atender as necessidades sociais, foram oferecidas facilidades à sociedade, acreditando-se que com isso seria atendida a demanda social, sem importar de que forma. Se o Estado ineficiente e burocrático não tinha agilidade, buscou-se facilitar a abertura de instituições de ensino superior, deixando-a livre à iniciativa privada, que a fez à sua maneira. Expandiram-se, então, as instituições de ensino superior, com acentuada participação da rede privada (ROSSATO, 2006, p. 100).

A polarização entre público e privado tem sido uma constante no ensino superior brasileiro, com tendência para a privatização, de acordo com Rossato (2006, p. 106)

O tardio surgimento da universidade brasileira deve-se à política de Portugal em relação à Colônia, de impedir o estabelecimento de escolas de nível superior, e a ação dos positivistas, que viam na universidade uma instituição medieval retrógrada. Além disso, ao longo de sua história, o ensino superior brasileiro foi perpassado pela dualidade público-privado, ensino-pesquisa, quantidade-qualidade. Quando foi privilegiada a quantidade, a qualidade saiu prejudicada. O ensino público sempre esteve mais voltado para a qualidade e pesquisa, ao passo que o ensino privado, com honrosas exceções, não teve a preocupação com a excelência e voltou-se mais para o ensino do que para a pesquisa.

Para o autor, podem ser constatadas três fases de maior expansão numérica da educação superior:

- a) 1945-1955, após o governo autoritário de Getúlio Vargas;
- b) 1964-1972, quando se buscou atender a demanda, com o crescimento das instituições de ensino superior isoladas em detrimento das universidades, sob o patrocínio do governo militar;
- c) 1990-2000, com a fase do neoliberalismo, com um movimento de privatização do ensino superior.

Em 2009, o Brasil contava com 2.314 instituições de ensino superior, sendo 186 universidades, 127 centros universitários, 1.966 faculdades e 35 centros de educação tecnológica. A Tabela 1 apresenta a distribuição das Instituições de

Ensino Superior no Brasil, em termos absolutos e percentuais e o número de matrículas de alunos dos cursos de graduação presencial, por organização acadêmica e categoria administrativa do ano de 2009.

Tabela 1: Número de instituições e matrículas do ensino superior presencial, por organização acadêmica e categoria administrativa. Brasil - 2009.

Organização acadêmica e categoria administrativa	Quantidade	%	Matrículas	%
UNIVERSIDADES	186	8	2.715.720	53,1
Públicas	100	4,3	1.110.596	21,7
Privadas	86	3,7	1.525.124	29,8
CENTROS UNIVERSITÁRIOS	127	5,5	711.328	13,9
Públicas	7	0,3	13.849	0,3
Privadas	120	5,2	697.479	13,6
FACULDADES	1.966	85	1.634.115	31,9
Públicas	103	4,5	91.190	1,8
Privadas	1.863	80,5	1.542.125	30,1
CEFET/IFET⁴	35	1,5	54.733	1,1
TOTAL	2.314	100	5.115.896	100

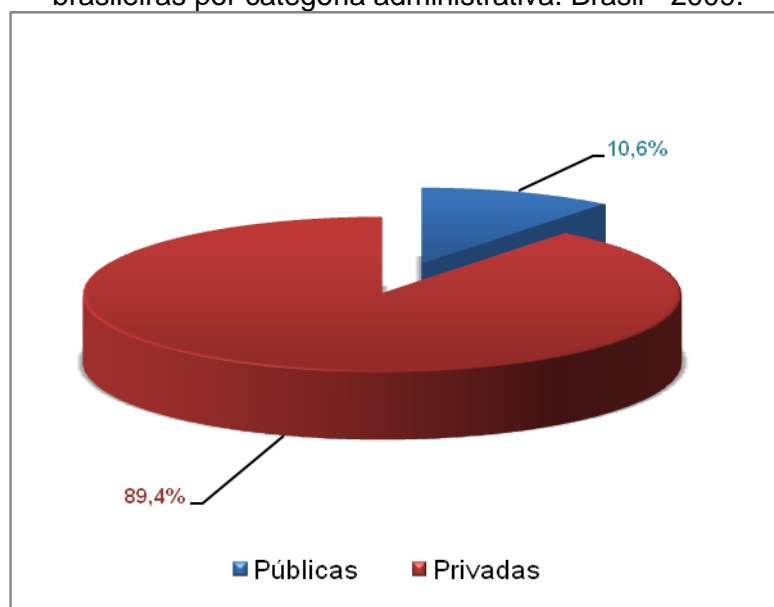
Fonte: INEP

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Os dados da Tabela 1 demonstram claramente a supremacia das faculdades em 85,0% do total das IES, distribuídas em 4,5% públicas e 80,5% privadas. Apesar disso, as universidades ainda cumprem um papel de destaque neste cenário, pois, mesmo sendo minoria entre as instituições, respondem por 53,1% das matrículas. Vale ressaltar que algumas destas instituições, embora classificadas como universidades privadas, funcionam como uma instituição isolada, dedicando-se exclusivamente ao ensino, sem estrutura nem condições mínimas necessárias para a produção científica. O predomínio das faculdades pode ser explicado, em parte, pelo alto custo do ensino superior em universidades, despropositado para um país com as características do Brasil. Outra possível explicação para este fato é a falta de pessoal qualificado para pesquisa em número requerido para sustentar a expansão do sistema de ensino superior, conforme aponta, muito apropriadamente, Durham (1998), ou seja, a falta de mestres e doutores com foco nas áreas de demandas.

¹⁸ Centro Federal de Educação Tecnológica e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, integrantes ao Sistema Federal de Educação.

Gráfico 1: Distribuição das instituições de ensino superior brasileiras por categoria administrativa. Brasil - 2009.

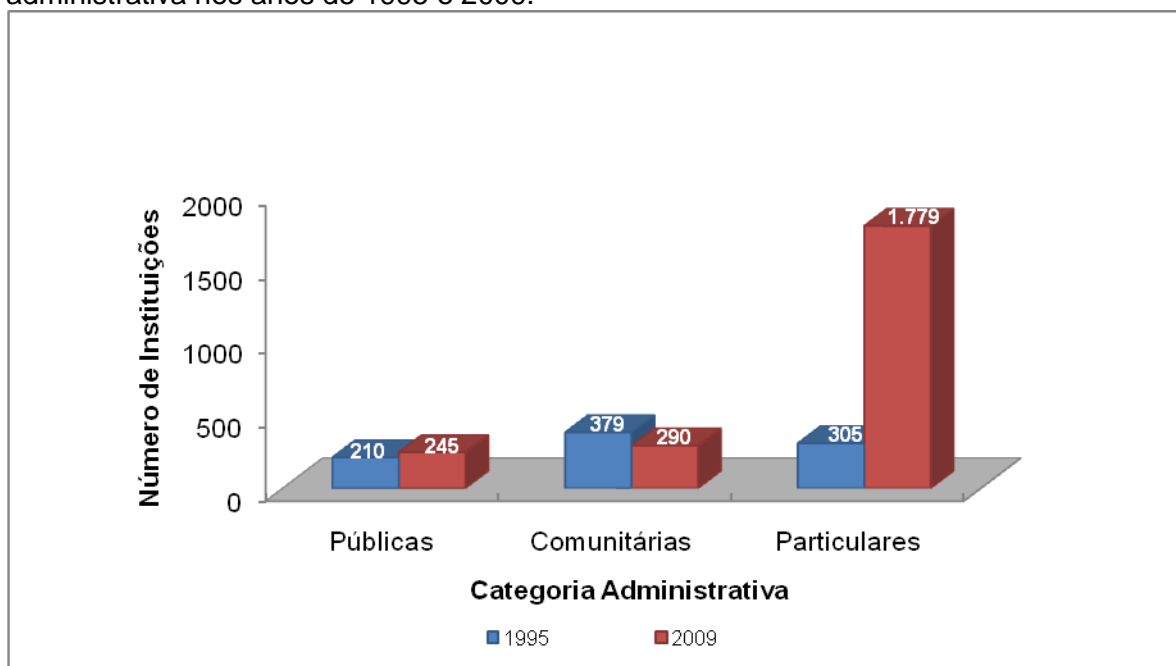


Fonte: INEP

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação, 2009*, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Outro aspecto importante é a distribuição das instituições por categorias administrativas, ou seja, instituições públicas e instituições privadas, conforme apresentada no Gráfico 1, em que apenas 10,6% das 2.314 instituições de ensino superior no Brasil são públicas e 89,4% são privadas, constituídas em instituições isoladas que juntas respondem por 73,6% do total das matrículas. Este quadro coloca o Brasil entre os países com o maior índice de privatização do ensino superior do mundo. Em 1998, o Brasil perdia apenas para Coreia, Filipinas e Japão, em grau de privatização do ensino superior. (INEP, 2002b) Vale ressaltar que o termo privatização, neste contexto, indica o percentual de matrículas na rede privada, já que não houve verdadeiramente uma privatização do ensino superior no Brasil e sim, uma maior expansão da rede privada.

Gráfico 2: Evolução do número de instituições de ensino superior por categoria administrativa nos anos de 1995 e 2009.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 e 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

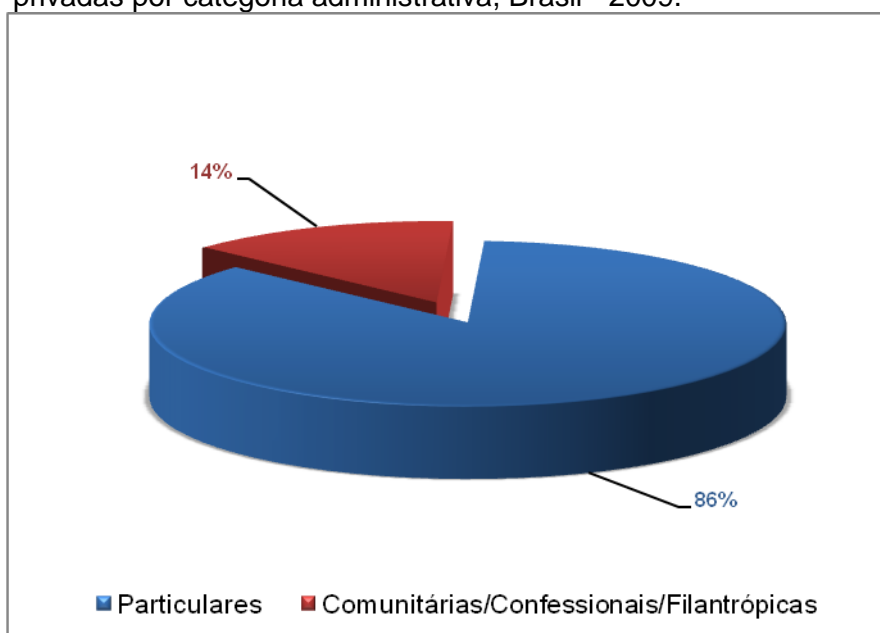
A rede de ensino superior privada vem-se modificando nos últimos anos. De acordo com o Gráfico 2, entre 1995 e 2009, as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, sem fins lucrativos (geralmente ligadas à Igreja ou criadas pela iniciativa de grupos organizados da sociedade, com a participação de prefeituras e de comunidades locais) reduziram de 379 para 290, um decréscimo da ordem de 23,5%. No mesmo período, as instituições particulares (mantidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado) passaram de 305 para 1.779 instituições, uma taxa de crescimento de 483,3%. Além disso, pode-se também constatar que as instituições públicas apresentaram crescimento no período de 16,7%, ao elevar o número de instituições de 210 para 245. Como se sabe, as instituições públicas apresentam características bem diferentes das particulares por se organizarem academicamente sob a forma de universidades.

Com a edição do Decreto Federal nº 2.306 de 19 de agosto de 1997, foi reconhecida a possibilidade da existência de IES com fins lucrativos. A partir daquele ano, as IES que até então eram constituídas como uma instituição sem fins lucrativos puderam optar em continuar no mesmo modo ou alterar sua razão social para uma entidade com fins lucrativos. Esta possibilidade foi avaliada, pelos

mantenedores de IES como um fator positivo, visto que o regime anterior (sem fins lucrativos) era entendido como desvantajoso (CANTALICE, 2000).

O Censo da Educação Superior do Inep/MEC revela que, em 2009, o Brasil contava com 1.779 instituições particulares, correspondendo a 86,0% do total de instituições privadas, contra 14,0% de comunitárias, confessionais e filantrópicas, com base no Gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3: Distribuição das instituições de ensino superior privadas por categoria administrativa, Brasil - 2009.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

As instituições de ensino superior surgem orientadas por demandas sociais, de acordo com dois vetores: o número potencial de estudantes numa determinada localidade e, principalmente, as suas condições econômicas. Em função disto, as instituições e, conseqüentemente, as matrículas no ensino superior não são distribuídas uniformemente pelo território brasileiro. A maior concentração das IES nas Regiões Sudeste e Sul é inevitável, não só pelo número de habitantes que, em termos absolutos, supera as demais regiões, como também pela renda *per capita* que é mais alta, se comparada às regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Os dados da Tabela 2 apresentam o número de Instituições de Ensino Superior e de Matrículas, por categoria administrativa e por região geográfica, em 2009.

Da análise da Tabela 2, temos que quase a metade das IES está sediada na Região Sudeste, com 47,1% do número de instituições e 49,2% de matrículas, que somada com a participação da Região Sul, eleva-se para 63,8% o percentual das instituições e 66,1% das matrículas, somente nestas duas Regiões. Por categoria administrativa, concentra-se também nestas duas regiões a maioria das matrículas com 51% do setor público e 71,5% do setor privado.

Tabela 2: Número de instituições de ensino superior e de matrículas em cursos de graduação presencial, por categoria administrativa e região geográfica, Brasil - 2009.

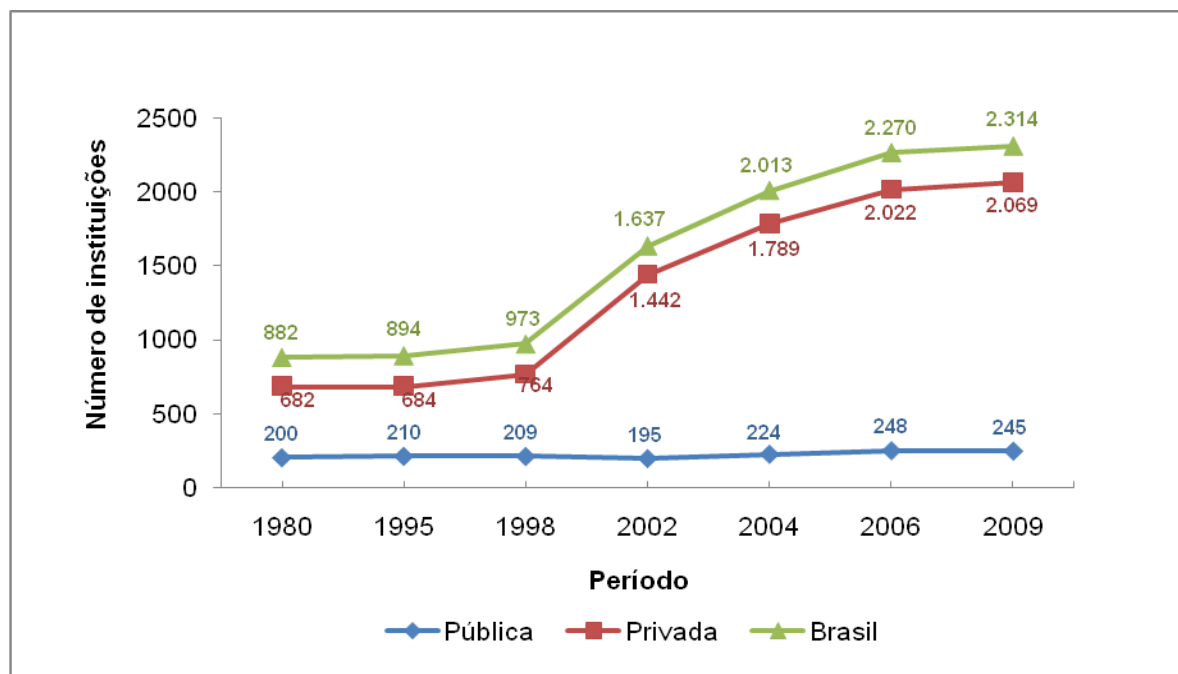
Região	Quantidade		Matrículas				Total	%
	Nº	%	Pública	%	Privada	%		
Norte	147	6,4	128.689	9,5	185.270	4,9	313.959	6,1
Nordeste	448	19,4	409.393	30,3	556.109	14,8	965.202	18,9
Sudeste	1.090	47,1	441.800	32,7	2.074.912	55,1	2.517.712	49,2
Sul	386	16,7	246.882	18,3	619.054	16,4	865.936	16,9
C. Oeste	243	10,5	124.004	9,2	329.383	8,7	453.787	8,9
Total	2.314	100	1.351.168	100	3.674.728	100	5.115.896	100

Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

A evolução do número de instituições de educação superior no Brasil, primeira categoria de análise, é considerada como um indicativo importante na análise das transformações desse segmento, levando-se em conta as abordagens contidas neste e no capítulo anterior com relação à reestruturação da educação superior.

Gráfico 4: Evolução do número de instituições de ensino superior por categoria administrativa no período de 1980/ 2009, Brasil.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1980 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Do Gráfico 4, podemos constatar que no período 1980-1995¹⁹ o crescimento do número de instituições de ensino superior no Brasil foi somente de 1,4%, com crescimento de 5% no número de instituições públicas e somente 0,3% nas instituições privadas. Em 1980, existiam 882 instituições. Em 1995, esse quantitativo subiu para 894, sendo 25,6% públicas e 74,4% privadas. Em 2009, dados do último censo da educação superior realizado pelo INEP/MEC apontam a existência de 2.314 instituições, 10,6% de instituições públicas e 89,4% de privadas, destacando-se nesta categoria as instituições particulares com fins lucrativos, como foi visto anteriormente.

No primeiro subperíodo de análise (1995-2002), ocorreu maior crescimento no número de instituições, 92,4%. Enquanto o número das instituições privadas cresceu 127,8%, das públicas houve redução de 10,6%.

¹⁹ Incluiu-se este período, retroagindo 15 anos em relação ao primeiro ano da análise, para efeito comparativo, por ser adverso aos períodos subsequentes.

No segundo subperíodo (2002-2006), o crescimento no total de instituições foi de 38,7%, sendo 40,2% das instituições privadas e 27,2 % das públicas.

O último subperíodo de análise (2006-2009) apresenta um crescimento de 1,9% no número de instituições, com crescimento de 2,3% das instituições privadas e redução de 1,2% das públicas.

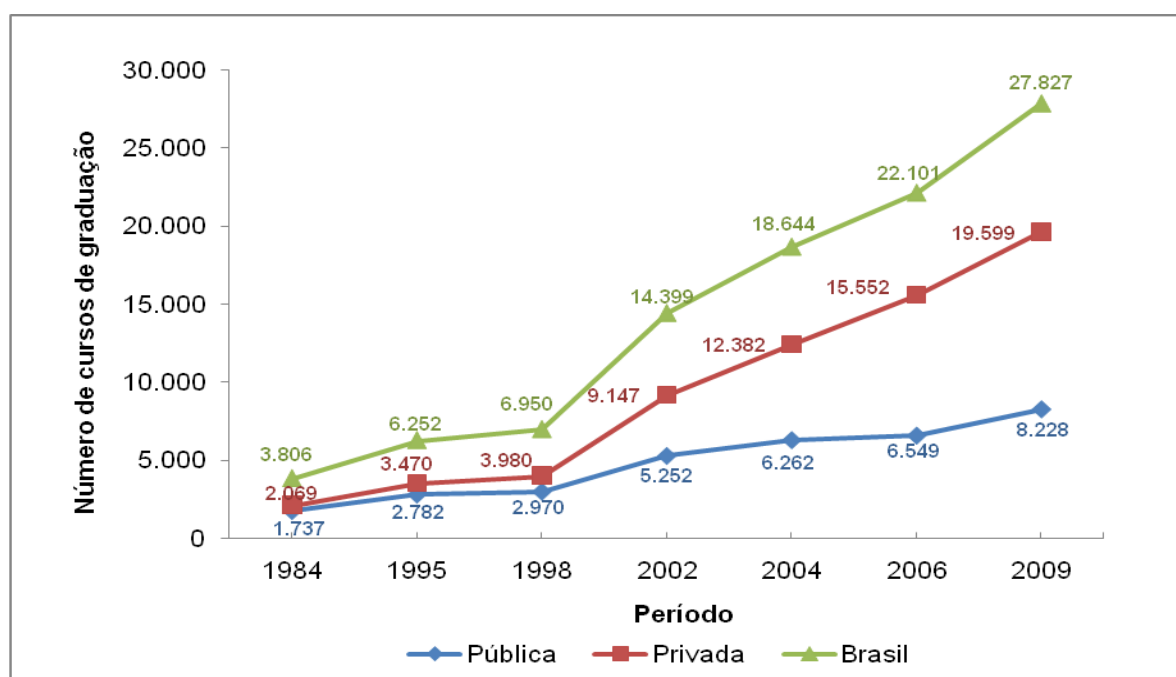
4.2 EXPANSÃO DA OFERTA DO ENSINO DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL

A abordagem que se faz neste ponto considera a evolução da oferta do ensino de graduação, segunda categoria de análise, abrangendo os grupos de cursos, vagas e matrículas da graduação presencial do ensino superior público e privado.

A análise da evolução das matrículas dos cursos de graduação na modalidade a distância (EAD), que vêm crescendo no cenário nacional, será realizada mais adiante.

Com relação ao primeiro grupo de categoria de oferta, constata-se do Gráfico 5 que no período 1984-1995 o crescimento do número de cursos de graduação presencial do ensino superior no Brasil foi de 64,0%, com crescimento de 60,0% da rede pública e 68% da rede privada.

Gráfico 5: Evolução do número de cursos de graduação presencial por categoria administrativa no período de 1984-2009, Brasil.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1984 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

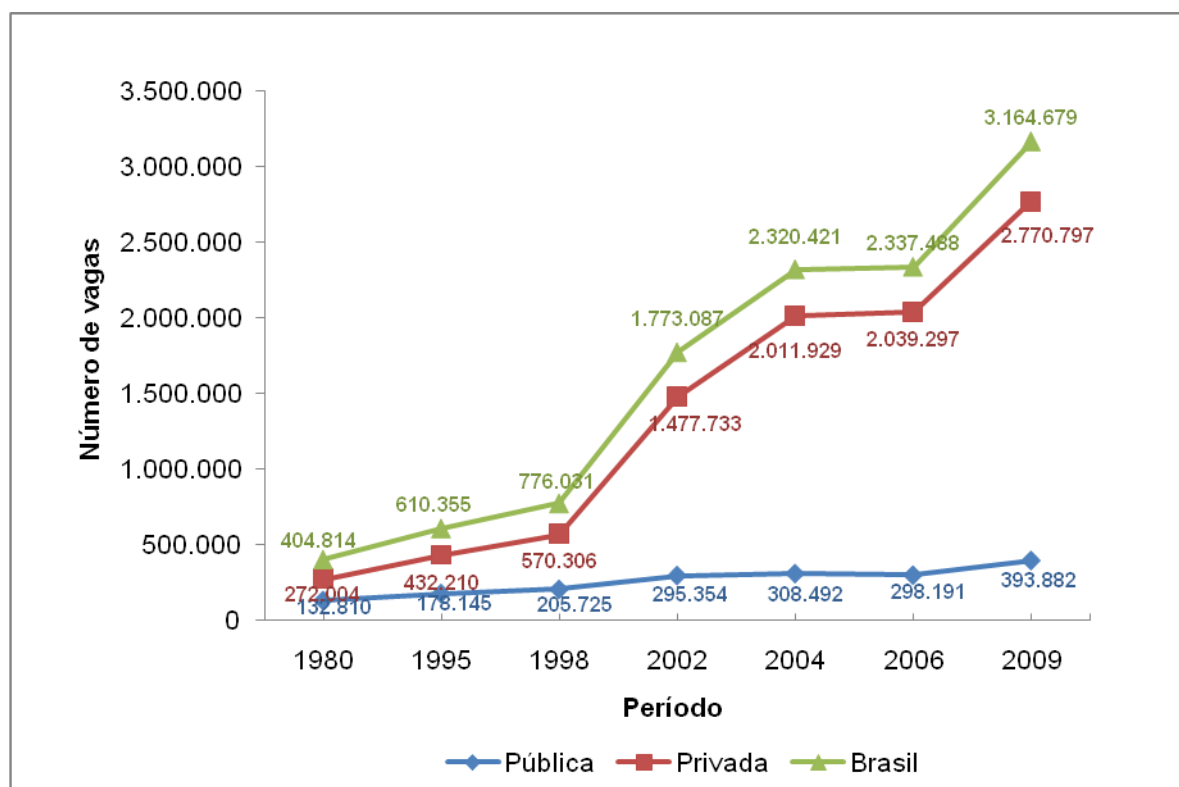
Verifica-se também que no primeiro ano de análise, 1995, existiam 6.252 cursos, 56% da rede privada e 44% da rede pública. Entretanto, no último ano, 2009, o número destes cursos elevou-se para 27.827, com a participação da rede privada em 70% e da rede pública em 30%, o que significa uma redução de 14% na participação da rede pública e crescimento em igual percentual na rede privada. Considerando-se os subperíodos de análise, observa-se que no primeiro subperíodo (1995-2002) houve um acréscimo de cursos na ordem de 130,3%, com hegemonia absoluta da rede privada com 163,6% e a pública com um percentual de 88,8%.

No segundo subperíodo (2002-2006), o acréscimo no total dos cursos foi de 53,5%, sendo que a rede privada aumentou 70,0% e a pública 24,7%.

Já no terceiro subperíodo (2006-2009), o acréscimo no total de cursos foi de 25,9%, com 26,0% nas instituições privadas e 25,6% nas públicas.

Para análise do segundo grupo de oferta, evolução do número de vagas dos cursos de graduação presencial do ensino superior público e privado vejamos o Gráfico 6 a seguir.

Gráfico 6: Evolução do número de vagas dos cursos de graduação do ensino superior por categoria administrativa no período de 1980-2009, Brasil.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Observa-se que, no período de 15 anos (1980-1995), o crescimento das vagas ofertadas no ensino superior foi de 50,7%, com taxas de crescimento de 58,9% da rede privada contra 34,1% da rede pública. Esta situação se modifica a partir do início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Em 1995, o total de vagas oferecidas no primeiro semestre foi de 610.355, correspondendo a 70,8% da rede particular e 29,2% da pública. No último ano de análise, 2009, o número total de vagas oferecidas foi de 3.164.679 correspondendo a 87,6% das instituições privadas e apenas 12,4% das públicas.

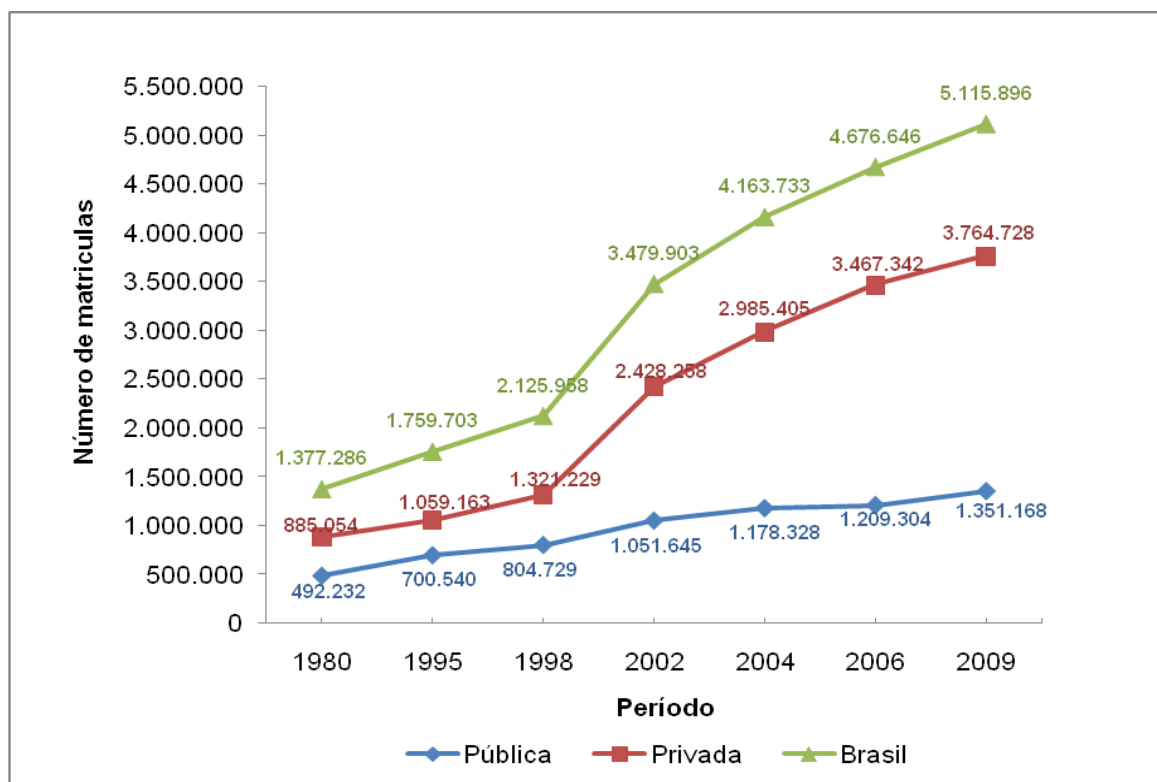
No primeiro subperíodo de análise (1995-2002), o crescimento total do número de vagas foi de 190,5%, quando a rede privada apresentou um crescimento vertiginoso da ordem de 241,9% contra 65,8% da rede pública.

No segundo subperíodo (2002-2006), o crescimento total de vagas foi de 31,8%, praticamente localizado na rede privada com crescimento de 38%, enquanto a rede pública cresceu apenas 1%.

No terceiro subperíodo (2006-2009), constata-se um crescimento de 32,1% na rede pública contra 35,9% da rede privada, para um crescimento no total das vagas ofertadas de 35,4%. Este crescimento na rede pública pode ser atribuído às medidas de impacto na expansão da oferta da educação superior pública, pelo governo federal a partir de 2004.

Para análise do terceiro grupo de categoria da oferta da educação superior no País, o Gráfico 7 apresenta a evolução do número de matrículas dos cursos de graduação presencial do ensino superior público e privado no período de 1980-2009. Em 1980, o número total de matrículas dos cursos de graduação foi de 1.377.286, sendo 35,7% do setor público e 64,3% do setor privado. Em 1995, com um total de matrículas de 1.759.703, a participação do setor público foi ampliada para 39,8% com redução do setor privado para 60,2%. Fica assim evidenciado que ao longo dos 15 anos (1980-1995), que antecederam as reformas inseridas na LDB de 1996, o crescimento das matrículas dos cursos de graduação presencial do setor público foi além do dobro do setor privado, ou seja, 42,3% de crescimento das matrículas do setor público contra 19,6% do setor privado.

Gráfico 7: Evolução do número de matrículas do ensino superior por categoria administrativa no período de 1980-2009, Brasil.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1980 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Este quadro se inverte ao se observar o período de 1995-2009. Em 1995, com 39,8% do número de matrículas, a participação do setor público reduz-se para 26,4% em 2009 e a do setor privado amplia-se para 73,6% no mesmo ano. A expansão por subperíodo selecionado se dá da seguinte forma:

No primeiro subperíodo (1995-2002), as matrículas totais cresceram 97,8% com participação de 129,3% da rede privada contra 50,1% da rede pública.

No segundo subperíodo (2002-2006), o crescimento da rede privada foi de 42,8%, contra 15% da rede pública com crescimento total das matrículas em 34,4%.

No terceiro subperíodo (2006-2009), o crescimento da rede privada foi de 8,6% contra 11,7% da rede pública para um crescimento no total das matrículas de 9,4%.

A expansão da oferta da educação superior no Brasil até o ano de 2004 continuou sob forte tendência do neoliberalismo, com acentuada expansão da oferta das instituições particulares, marcadamente aquelas voltadas para o lucro, que podem resultar em duvidosa qualidade.

Pode-se observar que a expansão do ensino superior brasileiro no período pós LDB/96 realizou uma trajetória que vai da retração do ensino superior público ao predomínio do ensino superior privado.

Algumas medidas governamentais para favorecimento da expansão da oferta da educação superior foram adotadas a partir de 2004, cujos efeitos beneficiam tanto o setor público quanto o setor privado, como se verá na abordagem relativa aos programas governamentais direcionados à expansão do ensino superior, mais adiante.

Para atendimento da expansão da educação superior, a análise que se segue recai sobre a terceira categoria, que trata da evolução do número de docentes neste nível de ensino, considerando duas abordagens: a primeira, em relação ao regime de contrato de trabalho (tempo integral ou parcial) e a segunda, em relação à qualificação docente através da titulação (doutorado, mestrado, ou especialista/graduado).

É importante destacar, por outro lado, que ao se analisar o perfil do financiamento da educação em todos os níveis de ensino, constata-se que maiores percentuais de aplicação dos recursos recaem sobre o grupo de pessoal e encargos sociais, na ordem de 70% a 80%, com hegemonia para o corpo docente, como se verá nos capítulos relativos às abordagens acerca do financiamento das instituições federais e estaduais de educação superior.

4.3 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOCENTES DO ENSINO DE GRADUAÇÃO

Para análise da evolução do número de professores da educação superior no Brasil, com relação à primeira abordagem, foram elaboradas as Tabelas 3 e 4 e os Gráficos 8 e 9 que apresentam a distribuição dos docentes por natureza de contrato e de instituição nos anos de 1995 e 2009, permitindo comparativo da evolução no período de catorze anos como se considerou para os grupos da categoria de oferta da educação superior, de acordo com os objetivos gerais e específicos mencionados no capítulo referente aos aspectos metodológicos da pesquisa. Os dados da Tabela 3 fornecem as seguintes informações:

Tabela 3: Distribuição dos docentes por natureza de contrato e tipo de Instituição, Brasil - 1995.

Tipo de Instituição	Natureza de contrato					
	Total	%	Tempo Integral	%	Tempo Parcial ⁽²⁾	%
Pública	70.418	48	53.362	84	17.056	21
Privada	74.872	52	10.163	16	64.709	79
Total	145.290	100	63.265	100	81.765	100

Fonte: INEP

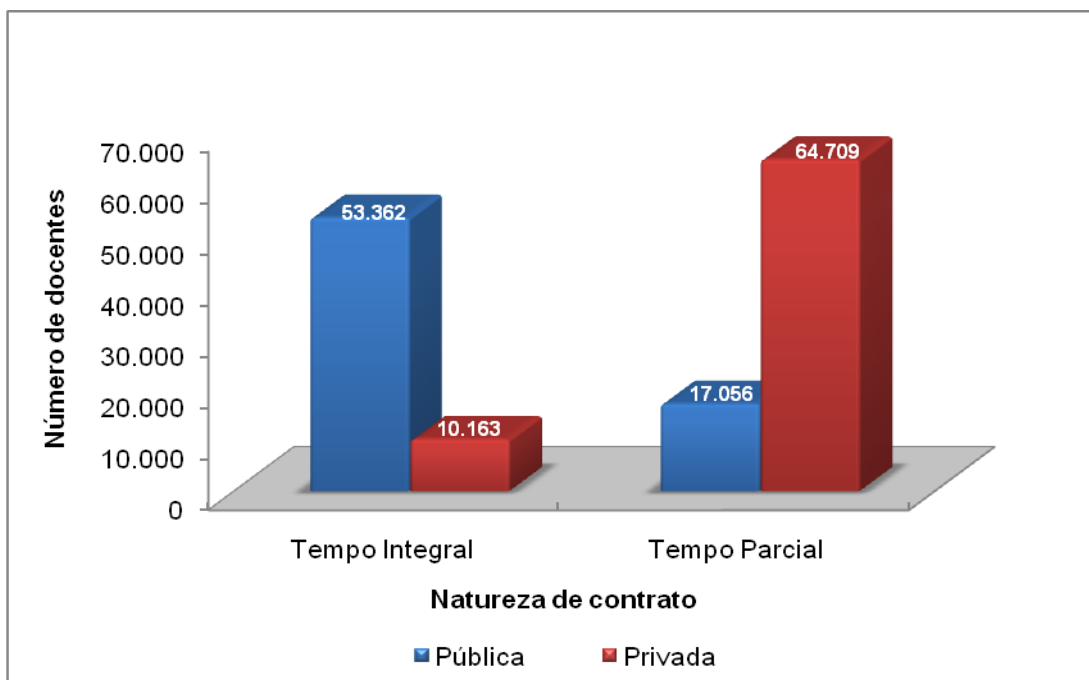
Notas:

1) O arquivo da *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

2) Inclui os docentes em regime de horistas.

Constata-se que em 1995 existiam 145.290 docentes do ensino de graduação, sendo 48% da rede pública e 52% da rede privada; em regime de tempo integral estavam 63.265 docentes com percentuais de 84% da rede pública e 16% da rede privada. Para os contratos de regime de tempo parcial, incluindo os de horistas no total de 81.765, a participação era de 79% da rede privada e 21% da rede pública. O Gráfico 8 apresenta os mesmos dados da Tabela anterior, permitindo analisá-los sob a perspectiva da vinculação por instituição.

Gráfico 8: Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de Instituição, Brasil -1995.



Fonte: INEP

Notas:

1) O arquivo da *Sinopse estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

2) No tempo parcial, são incluídos os docentes em regime de horistas.

Verifica-se que uma separação dos dados dos Professores horístas dos de tempo parcial seria interessante, não obstante, os dados oficiais das fontes coletadas não procedem desta forma, o que impossibilita uma análise neste sentido.

Verifica-se, por outro lado, que em 1995 integravam a rede pública 70.418 docentes com 76% em regime de tempo integral, e 24% em regime parcial. A rede privada era composta de 74.872 docentes, sendo 14% em regime de tempo integral e 86% em tempo parcial.

Os dados apresentados anteriormente evidenciam que em 1995 a rede pública apresentava melhor situação em relação ao tempo de dedicação dos docentes na instituição, como já era de se esperar. Enquanto 76% dos docentes se encontravam com dedicação em tempo integral, na rede privada somente 14% estavam sob este regime.

Ao se analisarem os mesmos dados relativos ao ano de 2009, catorze anos depois, constata-se, de acordo com as informações contidas na Tabela 4, a seguinte situação:

Tabela 4: Distribuição dos docentes por natureza de contrato e tipo de Instituição, Brasil-2009.

Tipo de Instituição	Natureza de contrato					
	Total	%	Tempo Integral	%	Tempo Parcial ⁽¹⁾	%
Pública	115.373	34	95.660	66	19.713	10
Privada	225.444	66	48.303	34	177.141	90
Total	340.817	100	143.693	100	196.854	100

Fonte: INEP

Notas:

1) Inclui os docentes em regime de horistas.

2) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995 pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Comparando-se os dados dos anos de 1995 e 2009, verifica-se um acréscimo do contingente de docentes de 145.290 para 340.817, uma expansão de 104%. Por instituição, o acréscimo foi de 45% na rede pública e 157% na rede privada.

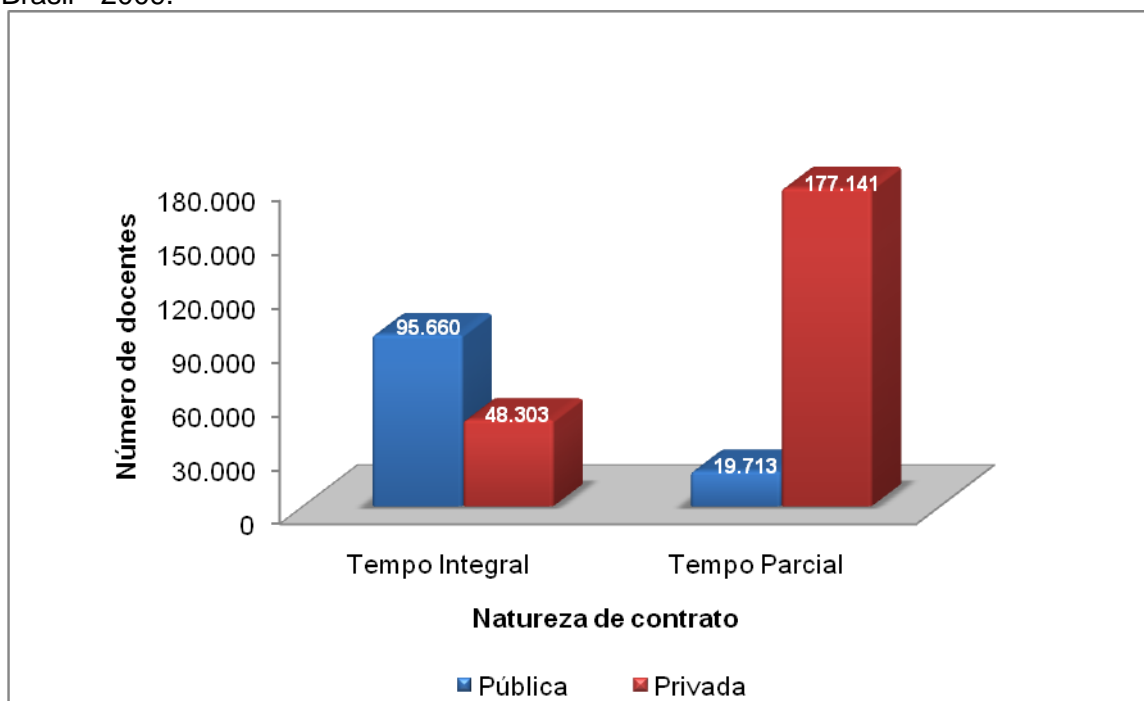
No ano de 2009, a rede pública participou com 34% do contingente de professores contra 66% da rede privada. Neste período, a rede pública reduziu o percentual de docentes em relação ao total de 48% para 34% enquanto a rede privada aumentou seu contingente de docentes de 52% para 66%, o que não

representa significativo acréscimo, considerando a acentuada expansão da oferta como foi visto nos tópicos anteriores.

De acordo com os números da Tabela 4, em regime de tempo integral estavam 143.693 docentes, sendo 66% da rede pública e 34% da rede privada. Em tempo parcial, do total de 196.864 docentes, a participação da rede pública foi de apenas 10% contra 90% da rede privada.

Os dados do Gráfico 9 possibilitam analisar a situação dos docentes por instituição, de acordo com a natureza do contrato no mesmo ano.

Gráfico 9: Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de Instituição, Brasil - 2009.



Fonte: INEP

Notas:

1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

2) No tempo parcial, são incluídos os docentes em regime de horistas.

Da análise do Gráfico 9, 115.373 docentes integravam a rede pública com 83% em regime de tempo integral e 17% em regime parcial. A rede privada contava com 225.444 docentes sendo 21% em regime de tempo integral e 79% em tempo parcial.

Verifica-se por estes dados, que os percentuais de participação dos docentes em tempo integral entre 1995 e 2009 da rede pública elevaram-se de 76% para 83% enquanto que na rede privada a expansão foi de 14% para 21%, confirmando a

supremacia do setor público em relação ao privado, no que se refere à dedicação em tempo integral do seu quadro de docentes.

Essa informação é importante porque, em tese, o docente em regime de tempo integral, asseguradas as condições de trabalho, tem mais tempo para dedicar-se a outras atividades acadêmicas que não unicamente dar aula, tais como extensão e pesquisa. Estas atividades agregam valor às instituições e contribuem na produção de conhecimento.

Para análise da segunda abordagem, foram elaboradas as Tabelas 5 e 6 e os Gráficos 10 e 11 que apresentam a distribuição dos professores por grau de qualificação e natureza da instituição pública e privada nos anos de 1995 e 2009.

Tabela 5: Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Brasil - 1995.

Tipo de Instituição	Grau de Qualificação							
	Total	%	Doutorado	%	Mestrado	%	Graduação/Espec.	%
Pública	70.418	48	17.668	77	20.749	59	32.001	37
Privada	74.872	52	5.140	23	14.133	41	55.599	63
Total	145.290	100	22.808	100	34.882	100	87.600	100

Fonte: INEP

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995 pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

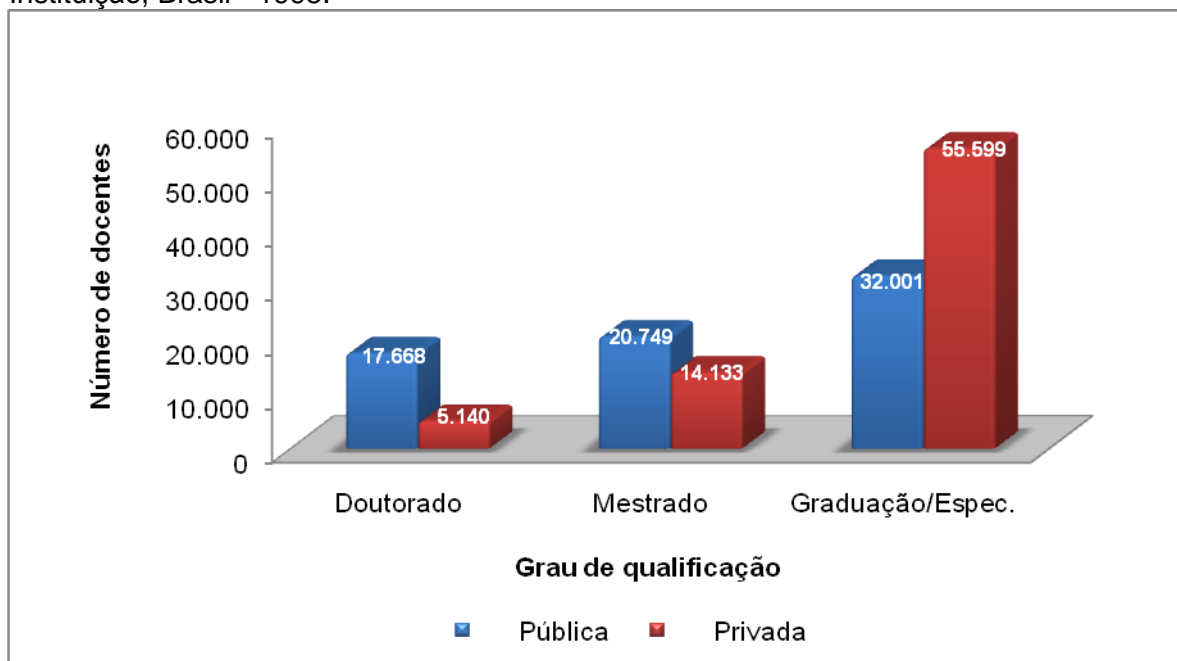
Analisando os dados da Tabela 5, observamos que dos 145.290 docentes do ensino de graduação, em 1995, existiam 22.808 doutores, sendo 77% da rede pública e 23% da rede privada; com o título de mestre, o total era de 34.882 com 59% na rede pública e 41% na rede privada; graduados e especialistas totalizaram 87.600, sendo 37% da rede pública e 63% da rede privada.

O Gráfico 10 apresenta os mesmos dados da Tabela anterior, permitindo analisá-los sob a perspectiva da vinculação por instituição. Verifica-se, por outro lado, que dos 70.418 docentes da rede pública naquele ano, 25% era constituído de doutores, 30% de mestres e 45% de graduados e especialistas. A rede privada era composta de 74.872 docentes, sendo 7% de doutores, 19% de mestres e 74% de especialistas.

De acordo com os dados anteriormente descritos, fica evidenciado que em 1995 a rede pública também apresentava melhor situação em relação à qualificação

do seu corpo docente, como também, já era de se esperar. Enquanto 55% dos docentes eram portadores dos títulos de doutores e mestres, na rede privada menos da metade dos docentes apresentavam estas titulações, cujo percentual foi de 26%.

Gráfico 10: Número de docentes por grau de qualificação em relação à natureza da Instituição, Brasil - 1995.



Fonte: INEP

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995 pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Para analisar a situação dos docentes por titulação e instituições no ano de 2009, foram elaboradas as tabelas 6 e o Gráfico 11, apresentadas a seguir.

Tabela 6: Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Brasil - 2009.

Tipo de Instituição	Grau de Qualificação							
	Total	%	Doutorado	%	Mestrado	%	Graduação/Espec.	%
Pública	123.365	34	59.235	64	33.585	26	30.545	23
Privada	235.724	66	33.656	36	97.029	74	105.039	77
Total	359.089	100	92.891	100	130.614	100	135.584	100

Fonte: INEP

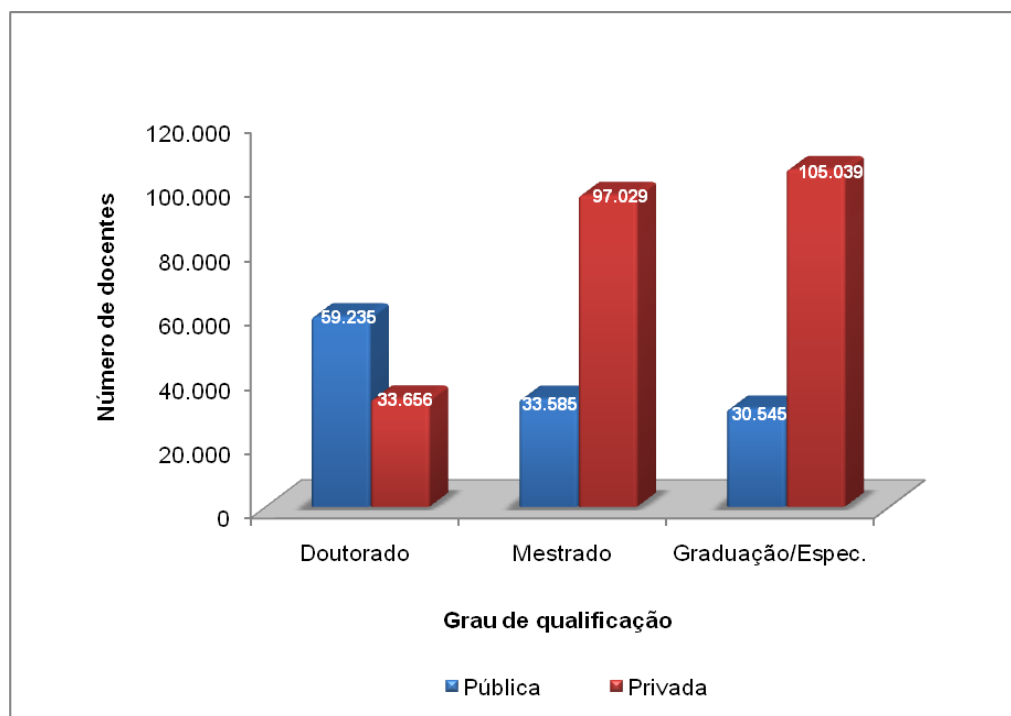
Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009 pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Dos 359.089 docentes do ensino de graduação em 2009 existiam 92.891 doutores, sendo 64% da rede pública e 36% da rede privada; com o título de mestre o total era de 130.614, com 26% na rede pública e 74% na rede privada; graduados

e especialistas totalizaram 135.584, sendo 23% da rede pública e 77% da rede privada.

O Gráfico 11 tem os mesmos dados da Tabela 6, mas permite analisá-los sob a perspectiva da vinculação por instituição.

Gráfico 11: Distribuição dos docentes por natureza de contrato e de Instituição, Brasil - 2009.



Fonte: INEP

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009 pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

De acordo com o Gráfico 11, 123.365 docentes integravam a rede pública, sendo 48% detentores do título de doutor, 27% do título de mestre e 25% de graduados e especialistas. A rede privada era constituída de 235.724 docentes com a participação de 14% de doutores, 41% de mestres e 45% de graduados e especialistas.

Além disso, verifica-se que o percentual dos docentes com o título de doutor elevou-se de 25% para 48% na rede pública e de 7% para 14% na rede privada; com o título de mestre, os percentuais foram de 30% para 27% da rede pública e de 19% para 41% da rede privada.

A análise da evolução do número de docentes do ensino superior no Brasil evidencia que no ano de 2009 os docentes com a titulação de mestres e doutores eram de 75% na rede pública e 55% na rede privada.

Esses dados indicam que é na rede pública onde se encontra maior espaço para dedicação às atividades docentes no ensino, pesquisa e extensão, seja pela tradição da dedicação exclusiva ou regime de tempo integral, seja pelo elevado índice de doutores e mestres comparativamente à rede privada.

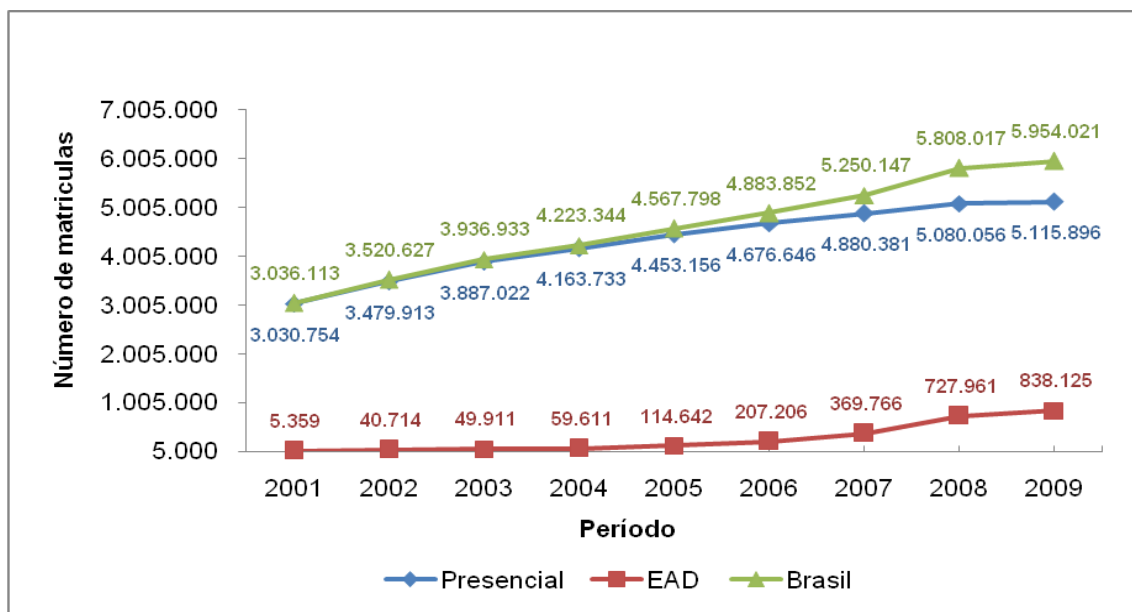
Vale destacar que o modelo privatizante está presente nesse processo evolutivo temporal, considerando que a rede privada opta pelo menor custo e maior lucro o que leva a cumprir a legislação no limite, no que se refere ao número de docentes com doutorado e mestrado.

4.4 EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA (EAD)

As categorias de análise da expansão da oferta do ensino superior realizadas nos itens anteriores levou em consideração somente o ensino de graduação presencial, modalidade tradicional, não considerando, entretanto, a modalidade de ensino a distância que vem crescendo nos últimos anos, tanto no setor público quanto no setor privado. Diante desta realidade, este item objetiva analisar a evolução das matrículas dos cursos de graduação na modalidade a distância comparativamente com a expansão das matrículas dos cursos presenciais.

Neste sentido, o Gráfico 12 apresenta a evolução das matrículas nos cursos de graduação por modalidade de ensino, destacando a evolução do total das matrículas e das modalidades de ensino presencial e educação a distância (EAD).

Gráfico 12: Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação por modalidade de ensino no período de 2001-2009, Brasil.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2001 a 2009 podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

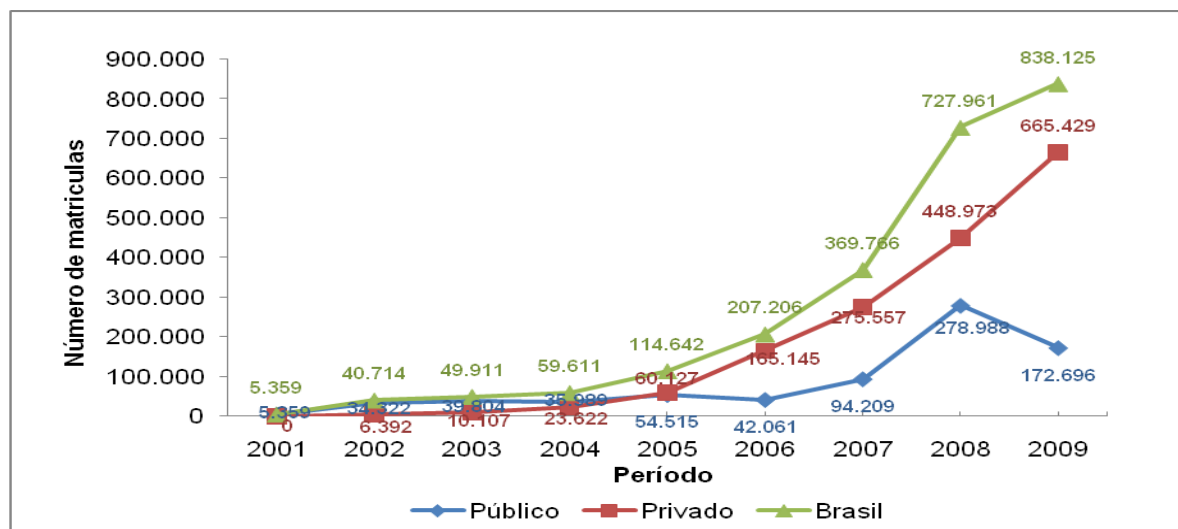
Constata-se do Gráfico 12 que em 2001 a participação das matrículas no EAD era de apenas 0,2% do total, permanecendo com reduzida participação até o ano de 2005, cujo percentual era de 2,5%. A partir desse ano, elevou-se o ritmo de crescimento do percentual das matrículas do EAD, cujas taxas de participação em relação ao total das matrículas do ensino superior foram de 4,2% em 2006, 7,0% em 2007, 12,5% em 2008 e 14,1% em 2009.

Verifica-se também uma inflexão da evolução da EAD de instituições públicas entre os anos de 2008 e 2009. Atribui-se a isto à diminuição da demanda reprimida em função dos atendimentos da mesmas nos anos anteriores, ou seja, verifica-se uma desaceleração da demanda, porém ainda com crescimento associado.

Diante da participação crescente do EAD nas matrículas da graduação, os dados da Tabela indicam que as matrículas no ensino presencial tiveram sua participação reduzida de 99,8% em 2001, para 85,9% em 2009.

Com o objetivo de identificar a evolução das matrículas do EAD por categoria administrativa, vejamos a seguir o Gráfico 13.

Gráfico 13: Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação na modalidade a distância (EAD), por categoria administrativa no período de 2001-2009, Brasil.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2001 a 2009 podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

De acordo com o Gráfico 13, verifica-se que o setor privado apresentou maior percentual de crescimento das matrículas no período de 2001 a 2009. Apesar de não ter participação em 2001, primeiro ano da série, em 2002 o percentual de matrículas era de 15,7%, com crescimento acelerado, ano a ano, alcançando a taxa de 79,7% em 2006, reduzindo a participação em 2008 para 61,7%. Em 2009, retoma o ritmo de crescimento e alcança a taxa de participação de 79,4%, patamar atingido no ano de 2006.

Observa-se, pela abordagem apresentada, que o setor privado vem se apropriando da modalidade de EAD com indicativo de tendência de maior crescimento diante das características que a modalidade proporciona através de recursos tecnológicos avançados que proporcionam redução de custos e maximização de lucros.

4.5 PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DIRECIONADOS À EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR

No cenário de expansão da educação superior no Brasil, é importante destacar quatro programas governamentais de impacto neste nível de ensino, a saber:

- 1) Fundo de Financiamento aos Estudantes do Ensino Superior (FIES), criado em 1999 e reformulado em 2004.
- 2) Programa Universidade para Todos (ProUni), criado em 2004.

- 3) Programa de Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (Expansão das IFES), iniciado em 2003.
- 4) Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), iniciado em 2007.

Com relação ao efeito na expansão do ensino superior, tanto o FIES quanto o ProUni têm efeito na rede privada, enquanto o de Expansão das IFES e o Reuni têm efeito na rede pública. Os dois últimos programas serão analisados no capítulo seguinte que trata particularmente da expansão da educação superior pública brasileira.

O FIES é um programa do MEC destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas, criado em 1999 e institucionalizado através da Lei nº 10.260 de 12 de julho de 2001.

O financiamento do FIES pode ser solicitado em qualquer período do ano através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), agente operador do programa que tem como agentes financeiros o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF).

O ProUni é um programa do MEC que tem por finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em curso de graduação e de cursos sequenciais de formação específica em instituições privadas de educação superior. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino superior que aderem ao Programa.

Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos, o ProUni conta com um sistema de seleção informatizado e impessoal, que confere transparência e segurança ao processo. Os candidatos são selecionados pelas notas obtidas no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), conjugando-se, desse modo, inclusão à qualidade e mérito dos estudantes com melhor desempenho acadêmico.

De forma semelhante ocorre com o FIES, só podem recorrer aos benefícios do programa os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva no Sistema de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e que seja oferecido por instituição de ensino superior participante do programa.

No primeiro semestre de 2009, o ProUni atendeu ao total de 156.416 estudantes beneficiários de bolsas do ensino superior, sendo 95.694 integrais e 60.722 parciais, o que representa aproximadamente 4,2% do universo de alunos matriculados na rede privada de ensino superior. Os quadros indicados nos Anexos A e B apresentam o número de alunos contemplados com este programa no primeiro e segundo semestres de 2009 por Estado da Federação. O Anexo C apresenta o número de alunos bolsistas contemplados no ano de 2009 por Região e o Anexo D indica a evolução no número de bolsistas atendidos no período de 2005 a 2009.

O ProUni possui ações conjuntas e complementares de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições privadas ao possibilitar que o aluno contemplado com bolsa parcial possa financiar até 100% da mensalidade através do Fies, além do incentivo concedido pelo benefício da bolsa permanência.

A bolsa-permanência é um benefício no valor de até R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais, concedido a estudantes com bolsa integral em utilização vinculada ao ProUni, matriculados em cursos presenciais com o mínimo de seis meses de duração e cuja carga horária média seja superior ou igual a seis horas diárias de aula, de acordo com os dados cadastrados pelas instituições de ensino junto ao MEC.

Por fim, percebe-se que a criação desses programas relaciona-se com a necessidade de geração de oportunidades para ampliar o número de vagas e matrículas na educação superior, contribuindo para o cumprimento de uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê a oferta de educação superior pelo menos a 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos até 2011.

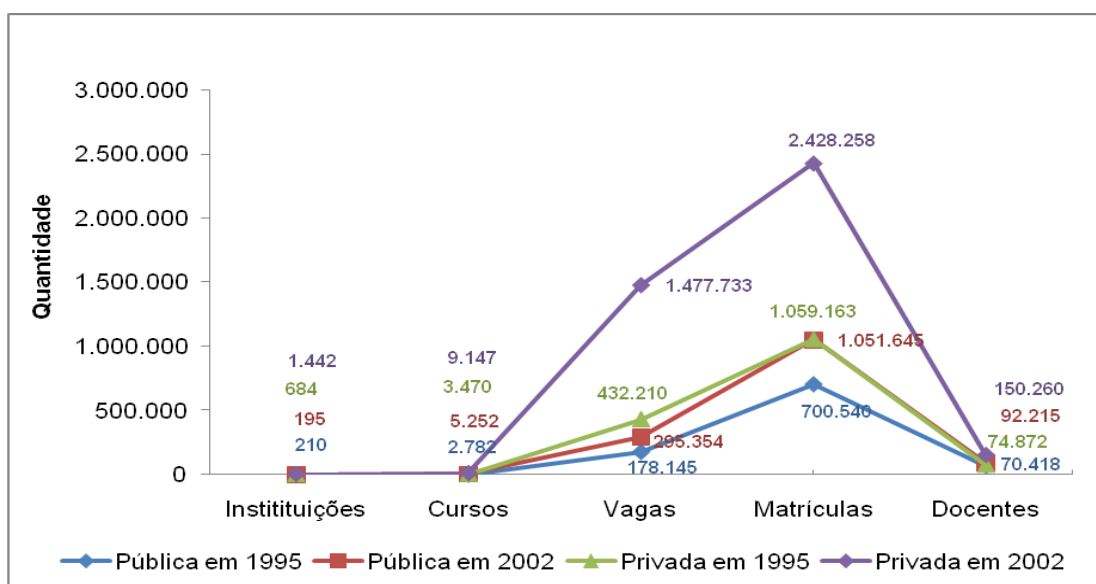
4.6 ANÁLISE COMPARATIVA DOS DADOS

Este ponto consta de duas abordagens com o objetivo de possibilitar uma análise comparativa da expansão dos sistemas público e privado da educação superior do Brasil, para o período selecionado.

A primeira abordagem trata do comparativo da evolução das categorias de análise dos Gráficos 14 a 16.

O Gráfico 14 apresenta a evolução das categorias de análise da rede pública e privada, relativa ao primeiro subperíodo (1995-2002), onde se constata que o setor privado apresentou maior crescimento para todos os grupos da categoria de oferta.

Gráfico 14: Comparativo da evolução do número de instituições, cursos, vagas, matrículas e docentes da rede pública e privada, Brasil 1995-2002.

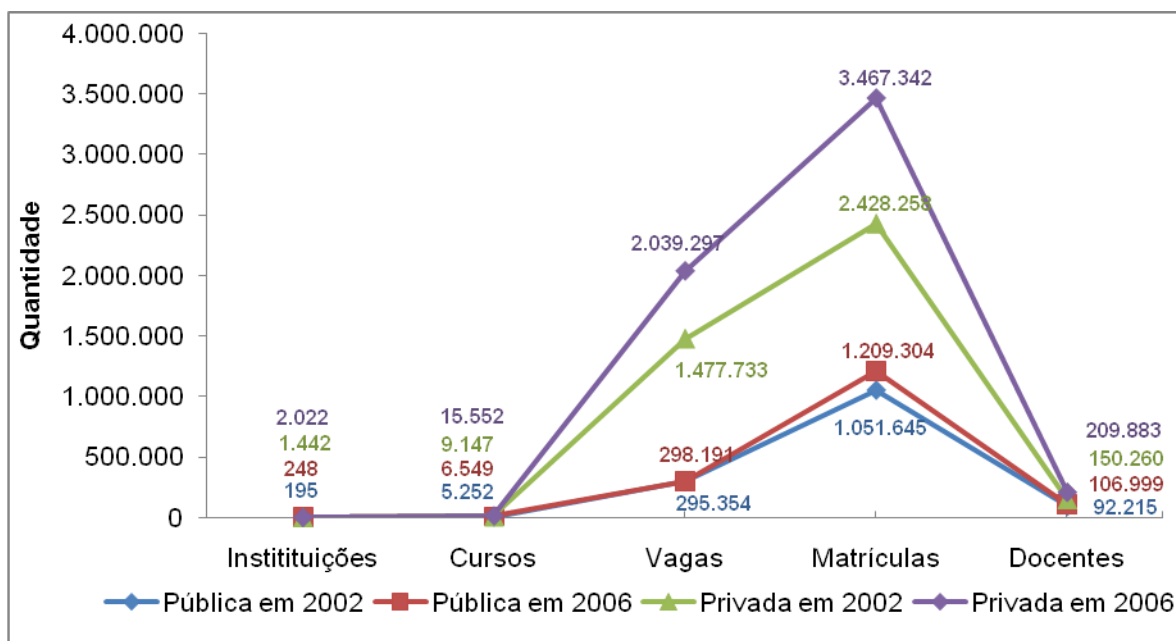


Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 a 2002 podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

O Gráfico 15 aborda o segundo subperíodo (2002-2006) em que se pode constatar que o setor privado continuou apresentando maior expansão das categorias de análise, entretanto, com percentuais comparativamente menores do que os apresentados no período anterior.

Gráfico 15: Comparativo da evolução do número de instituições, cursos, vagas, matrículas e docentes da rede pública e privada, Brasil 2002 e 2006.



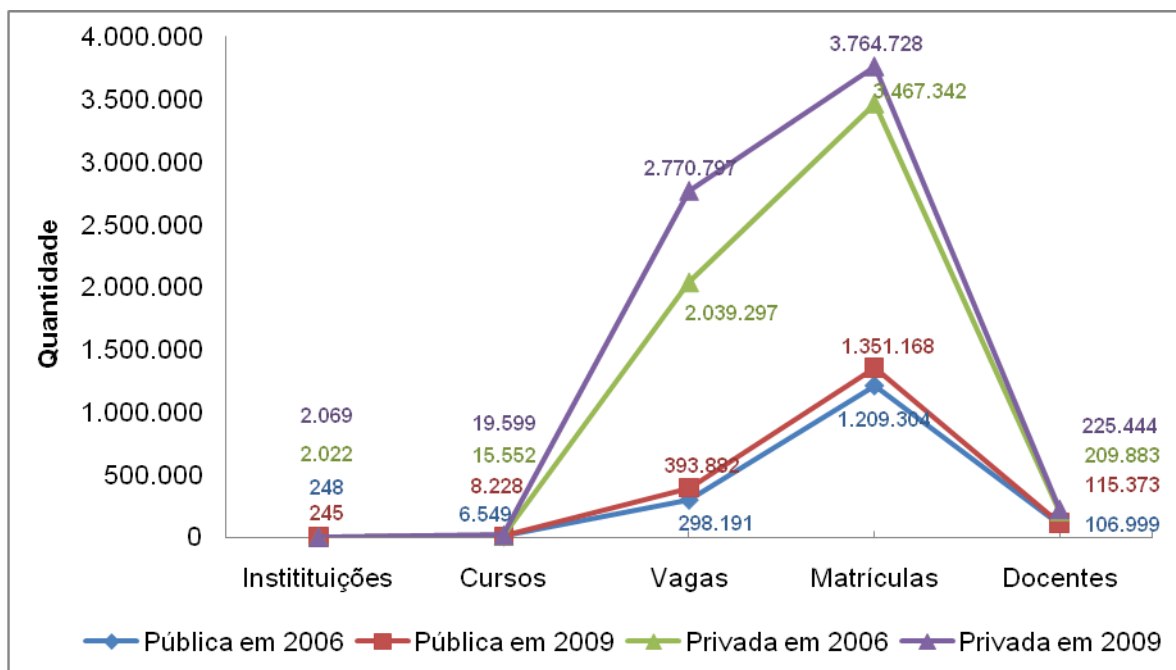
Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2002 e 2006 podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Para análise comparativa do terceiro subperíodo (2006-2009), podemos verificar do Gráfico 16 que no terceiro período o setor público apresentou maior expansão em comparação ao setor privado. Excetuando-se o grupo de instituições, nos demais o setor público se aproxima, ultrapassando o setor privado nos grupos de matrículas e docentes.

Nestas análises não adentra-se na pesquisa e na pós-graduação devido ao fato de que as mesmas não expandiram-se tanto quanto a graduação no período, não obstante o crescimento da pesquisa e a da pós-graduação são isomorfos e lentos em comparação ao da graduação.

Gráfico 16: Comparativo da evolução do número de instituições, cursos, vagas, matrículas e docentes das redes pública e privada, Brasil 2006 e 2009.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2006 e 2009 podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

A segunda abordagem refere-se ao comparativo da relação docente/aluno das redes pública e privada dos cursos de graduação presencial do ensino superior do Brasil, considerando-se os dados de matrícula e do número de docentes dos anos de 1995 e 2009, de acordo com os dados da Tabela 7 adiante.

Tabela 7: Número de matrículas, docentes e relação docente/aluno, por tipo de instituição nos anos de 1995 e 2009, Brasil.

Tipo de Instituição	Período					
	1995			2009		
	Matrícula (A)	Docente (B)	(A/B)	Matrícula (C)	Docente (D)	(C/D)
Pública	700.540	70.418	10	1.351.168	115.373	12
Privada	1.059.163	74.872	14	3.764.728	225.444	17
Total	1.759.703	145.290	12	5.115.896	340.817	15

Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 e 2009 podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Pelos dados da Tabela 7, constata-se que em 1995 a relação docente/aluno era de 10 na rede pública e de 14 na rede privada. No total de matrículas e docentes, a relação era de 12 docentes por aluno matriculado.

Para o ano de 2009, considerando o número de alunos matriculados e de docentes em atividade, a relação elevou-se para 12 na rede pública, 17 na rede privada e 15 no total, demonstrando que tanto no ano de 1995 quanto no de 2009 a rede privada apresentou maior relação docente/aluno. Em termos percentuais, verifica-se que o crescimento no período foi de 20% na rede pública, 21% na rede privada e de 25% no total.

O capítulo seguinte terá como foco a política de financiamento da educação superior pública no Brasil, suas implicações no regime federativo, alguns indicadores do financiamento das instituições federais e as possibilidades e limites do financiamento das universidades estaduais.

5 POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL: POSSIBILIDADES E LIMITES

Neste capítulo, discutem-se inicialmente algumas questões relativas à política de financiamento da educação superior no regime federativo e suas implicações na expansão da educação superior pública no Brasil e na Bahia, por sua relevância no contexto do objeto de pesquisa. Abordam-se também, neste capítulo, questões impactantes das condições do financiamento da educação, destacando a larga trajetória nas Cartas Magnas da política de vinculação de recursos e das políticas contemporâneas de financiamento da educação a partir das inovações introduzidas pela Constituição de 1988, denominada de *Constituição cidadã*, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) e as Leis Federais de instituição dos fundos financeiros com vistas à universalização da educação básica: Lei nº 9424/96 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e vigorou por dez anos, de 1997 até 2006, e a Lei nº 11.494/07 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para vigorar por 14 anos, ou seja, de 2007 até 2020.

O capítulo se encerra com a análise do financiamento da educação superior pública no Brasil, desdobrando-se em duas seções: o financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e as possibilidades e limites do financiamento das universidades estaduais no Brasil.

5.1 RELAÇÕES FEDERATIVAS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A República Federativa do Brasil é organizada de tal forma que abarca a existência de três esferas governamentais - a União, os estados e os municípios - responsáveis por políticas públicas para a mesma base territorial, o que remete à necessidade de divisão de responsabilidades de forma a evitar justaposições que impeçam o adequado desenvolvimento de políticas que visem ao bem-estar público. Entretanto, nem sempre o aparato legal e institucional e as relações estabelecidas garantem organicidade às políticas e ações desenvolvidas.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na reorganização do federalismo brasileiro, uma vez que explicitou os mecanismos de repartição de responsabilidades entre União, estados e municípios e ampliou a capacidade de intervenção dos municípios ao reconhecê-los como entes federados dotados de autonomia político-administrativa. O novo sistema envolveu também a definição de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com vistas a possibilitar que estados e municípios executassem políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade.

Na década de 1990, as reformas políticas no Brasil encaminharam-se para um processo de estímulo à descentralização de ações e políticas, suscitando a discussão sobre o financiamento das mesmas. Embora a União, como maior arrecadadora de recursos públicos no País, execute transferências governamentais no âmbito político e acadêmico, o debate apresentou como questão fundamental o federalismo no Brasil no que diz respeito a uma maior concentração de recursos na esfera federal e à centralização na definição das políticas, impedindo o efetivo compartilhamento do poder e a autonomia dos entes federados.

Nesse ínterim, o Ministério da Educação é o órgão responsável por colocar em curso as políticas educacionais do governo federal, porque compete à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, conforme previsto na legislação. Entretanto, a maior parte dos recursos federais para a educação é direcionada para a sua própria rede de ensino, priorizando o atendimento através das instituições federais de ensino superior.

A oferta e o financiamento da educação no Brasil estão condicionados pelo formato federalista e pelas relações históricas que se desenvolveram no País em função das correlações de forças entre os diferentes interesses sociais, econômicos e políticos. O estudo destes temas exige apresentar, mesmo que brevemente, a expressão do direito à educação na Constituição Federal de 1988 e na legislação complementar que rege o setor no País. Tendo isso como base, pode-se avançar na discussão dos outros aspectos que permitem articular a temática das relações federativas com a expansão e o financiamento da educação no Brasil.

Discutir o conceito de federalismo remete, necessariamente, ao reconhecimento da dificuldade de apreensão de um conceito comum entre os diferentes autores que debatem o tema, uma vez que ora divergem sobre os

aspectos centrais do federalismo, ora centram sua análise em aspectos parciais desta forma de organização do Estado, levando à compreensão de que não existe uma definição satisfatória que seja aceita por todos os especialistas (SANTOS FILHO, 1990).

No campo da Ciência Política, destaca-se como importante expoente no debate sobre federalismo William Riker, um dos mais influentes teóricos do século passado, dada a complexidade de sua análise sobre a diversidade de organização dos países reconhecidos como federalistas. Esse autor apresenta a seguinte definição: “[...] federalismo é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e governo central, de modo que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais” (RIKER, 1975, p. 101).

Dessa forma, o autor compreende que o federalismo inclui instituições fundamentais como um governo de federação e um conjunto de governos das unidades membros, os quais atuam sobre um mesmo território e pessoas, tendo cada um autoridade para realizar ações independentemente dos outros. Tal definição, na compreensão do autor, está imbricada na própria etimologia da palavra, já que federalismo se origina da palavra latina *foedus*, que significa associação, tratado, pacto, aliança ou contrato, remetendo a um acordo mútuo entre as partes, pautado na confiança (RIKER, 1975).

Arend Lijphart, outra importante referência no debate do tema, procura definir o federalismo a partir do resgate da produção realizada sobre esta forma de organização do Estado, destacando que o federalismo “[...] pode ser considerado o método mais típico e drástico da divisão de poder: ele divide o poder entre níveis inteiros do governo”, relatando que, na Ciência Política, o termo “divisão de poder” normalmente é utilizado como sinônimo de federalismo (LIJPHART, 2003, p. 213).

A partir da sistematização da produção de outros estudiosos, Lijphart (2003) procura relacionar as características primárias e secundárias do federalismo. No âmbito das características primárias, o autor cita o conceito de Riker (1975) de divisão de poder entre poderes central e regionais e o conceito de Daniel Elazar (1997) da não centralização.

Lijphart (2003) indica que a definição de Elazar (1997) conflita com a de Riker (1975) ao reconhecer a existência de centros múltiplos de poder, sem uma hierarquização quanto à importância de cada instância. A convergência entre os dois

autores pauta-se na compreensão de que o poder é realmente exercido por diferentes níveis de governo, ou seja, emana de múltiplas instâncias.

Além dessas características, Lijphart (2003) expõe as chamadas características secundárias componentes do federalismo, que têm por objetivo garantir a preservação da divisão federal básica de poder, quais sejam, conforme produção dos teóricos sobre o assunto: “[...] uma legislatura bicameral disposta de forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar e uma suprema corte ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial” (LIJPHART, 2003, p. 215). O objetivo de tais mecanismos seria garantir a preservação da divisão básica do poder.

Ampliando a discussão, Lúcio Levi (1991) considera que o termo federalismo remete a dois objetos diferentes, um delimitado à teoria do Estado federal, conforme modelo constitucional, com ênfase nos aspectos de sua estrutura e funcionamento, e outro relacionado com o entendimento do federalismo como uma ideologia mais ampla de realização da humanidade, conforme Phouddhom, Kant e Saint-Germain .

Considerando inicialmente a perspectiva mais ampla do conceito de federalismo, ela refere-se a uma visão mais complexa da sociedade, assemelhada ao papel desempenhado pelo liberalismo e pelo socialismo como doutrina social de caráter global. Nessa perspectiva, o federalismo seria uma forma de “[...] negação da divisão do gênero humano em Estados soberanos” (LEVI, 1991, p. 476).

A questão da centralização e da descentralização está presente em todo o debate sobre a questão federativa, embora ela assuma, dependendo do contexto histórico, algumas especificidades. Affonso (2003) analisa as teorias hegemônicas do federalismo (*mainstream*) em diferentes contextos históricos do capitalismo, sistematizando-as em três grandes teorias da economia do setor público: no pós-Segunda Guerra Mundial, o federalismo fiscal, baseado na teoria da economia do bem-estar (*welfare economics*); no período da emergência das políticas neoliberais, a teoria da escolha pública (*public choice theory*) e nos anos de 1990, a teoria econômica neoinstitucionalista (*new institutional economics*), esta com alguns desdobramentos no âmbito da nova economia política (*new political economics*).

Somente nos anos de 1990, como reação a uma avaliação altamente negativa das consequências das políticas de ajuste estrutural, a teoria neoinstitucionalista traz a questão institucional como pano de fundo de todas as

políticas, dedicando-se a discutir e remodelar os processos descentralizantes, concentrando sua produção na necessidade de criação de iniciativas de coordenação e de novos arranjos institucionais que permitam relações mais eficientes entre os diferentes níveis de governo (AFFONSO, 2003).

O debate sobre descentralização para o federalismo fiscal, segundo Basília Aguirre e Marcos Moraes (1997), envolve argumentos favoráveis e desfavoráveis a essa política. Os desfavoráveis estão baseados no argumento de que um sistema centralizado, com uma única unidade fiscal, permitiria “ganhos de escala na produção e fornecimento de bens e serviços em nível federal”. Os argumentos favoráveis baseiam-se nas seguintes questões: a descentralização permite que o tamanho ótimo de fornecimento de bem público seja determinado pelo tamanho da comunidade a ser servida; impede congestionamentos que ocorreriam se a provisão fosse centralizada; permite respeitar as preferências das localidades em relação aos tipos de serviços; considera que as discrepâncias de rendas entre as coletividades podem estabelecer demandas diferenciadas de serviços; permite respeitar os direitos das minorias; favorece a participação política e, conseqüentemente, a democracia, e considera o grau de mobilidade de fatores a serem tributados. Dessa forma, é apresentada uma escala de distribuição de competências de arrecadação tributária entre os entes federados.

A execução centralizada de serviços, na visão do federalismo fiscal, deve estar restrita à provisão daqueles em que não existem diferenças de demandas entre as localidades, daqueles em que o custo de operação local supere o da operação centralizada e daqueles cujos benefícios superem as fronteiras dos territórios subnacionais (AGUIRRE; MORAES, 1997, p. 123-124).

O federalismo pressupõe autonomia e soberania dos entes federados para definição legal de algumas ações e políticas, o que não significa, necessariamente, descentralização, uma vez que o pacto fundante do sistema federal deve prever quais aspectos são da alçada de cada ente federado. As variações entre os diferentes países devem ser observadas na Constituição Federal de cada um.

A autonomia e a soberania dos entes federados previstas no pacto federativo, segundo Gilda Araújo (2005), garantem que cada instância tenha poder de realizar suas próprias políticas, pois cabe aos governos subnacionais “[...] autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais” e ao governo central (União) “[...]”

representar e fazer valer os interesses de toda a população do país” (ARAÚJO, 2005, p. 78-79).

A Constituição Federal, nos aspectos referentes à disponibilidade de recursos para os entes federados, foi muito influenciada pela sistemática instituída em 1966, quando da aprovação do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) e pelas críticas advindas desse sistema de partilha entre os entes federados. O modelo coroava a centralização da arrecadação, mas com mecanismos redistributivos como os Fundos de Participação que fortaleciam mais os estados, modelo este influenciado pela expansão econômica iniciada em 1967, a qual reforçava esta posição.

No decorrer dos anos 1980, vão sendo inseridas reformas no sistema de partilha dos Fundos de Participação - reformas descentralizadoras e municipalistas -, que serão coroadas na Constituição de 1988, quando o governo federal se viu acuado, por ter-se ausentado de grande parte do debate constituinte, como apontado por Stepan (1999) e por ser alvo de críticas da sociedade como um todo em decorrência do período de grande centralização vivido durante a ditadura militar.

A maior parte dos autores estudados indica como um dos problemas do desenho federal brasileiro a representação política dos estados e regiões, em especial aquele referente às chamadas distorções nas representações, com super ou sub-representação no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado). Segundo Arretche (1999, p. 7), o princípio da representação desproporcional foi inserido no Código Eleitoral de 1932, “[...] como forma de compensar politicamente a fragilidade econômica de determinados estados da federação”, como ocorre na maior parte dos países federados. Entretanto, a base do atual modelo está calcada, segundo Aspácia Camargo (2001), no chamado Pacote de Abril de 1967, que reforçou a representação das regiões nas quais os militares tinham maior apoio, como estratégia para garantir a preponderância da maioria conservadora, sendo esse mecanismo mantido pela CF/88.

Existe uma compreensão de que a desproporcionalidade na representação termina por tornar o pacto federativo instável no Brasil, visto as influências disso no processo de definição das políticas e da legislação federal, expressando a crise de agregação de interesses, evidenciando o esgotamento do atual sistema de representação política e interesses regionais (RODRIGUEZ, 1995).

Para Francisco de Oliveira (1995, p. 78), a questão da representação parlamentar que sempre volta à baila no debate político, “[...] tem como remota base

a falta de ressonância popular da federação”. Já os estados mais populosos e ricos reivindicam maior quota de representação, amparando-se no argumento da necessidade de maior representatividade da maioria: “A interpretação da regra ‘um homem, um voto’, transformada em proporcionalidade para a representação parlamentar, é, rigorosamente, liberal e antifederativa, embora seja feita em nome da defesa da federação” (OLIVEIRA, F., 1995, p. 88), tendo o mesmo fundo ideológico preconceituoso que embasa a discriminação contra as regiões mais pobres do país e as iniciativas separatistas que aqui já existiram.

A Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como um dos direitos sociais (artigo 6º), compreendida como direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (artigo 205). Como um direito, a própria Constituição prevê no artigo 206, que o ensino deve garantir os princípios de igualdade de condições de acesso e permanência na escola (I); a gratuidade da oferta do ensino público em estabelecimentos oficiais (IV) e garantia de padrão de qualidade (VII), dentre outros direitos educacionais do cidadão.

O direito à educação é reforçado nos termos do artigo 208, pelo dever do Estado de garantir:

- I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 2008, p. 137)

A expressão dos direitos previstos no artigo 208 leva a considerar que, caso a Constituição estivesse sendo cumprida, teríamos outra conjuntura educacional no Brasil, bem diferente da exclusão, seja do acesso, seja do conhecimento, que se observa hoje no interior da sociedade brasileira. Nos termos desse artigo, teríamos todos os jovens e crianças em idade escolar frequentando escolas, assim como

aqueles que, por qualquer motivo, tenham dela se ausentado, estando agora fora da idade considerada própria. Em alguns aspectos, retrocede; em outros, apenas se limita a reproduzir o já estabelecido para a educação nacional na Constituição.

Como vimos anteriormente, a educação é uma das responsabilidades concorrentes dos entes federados, prevista no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. O artigo 211 orienta o regime de colaboração entre os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, procurando especificar um pouco mais as responsabilidades dos entes federados, em especial após as mudanças de redação inserida pela Emenda Constitucional nº 14:

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 Municípios. (BRASIL, 2008, p. 137)

Em se tratando de um regime federalista no qual as desigualdades regionais e sociais se destacam como desafio para a própria estabilidade do pacto federativo, as responsabilidades previstas para a União em relação aos demais entes federados são fundamentais.

5.2 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Dentre os temas que dominam o debate sobre a autonomia e gestão dos sistemas de ensino, destaca-se a temática do financiamento da educação. Com efeito, a partir das reformas educacionais desencadeadas nos anos 80 em quase todo o mundo e no Brasil a partir dos anos 90, o debate crucial sobre o *quanto*, o *como* e *para quem* devam ser direcionados os recursos públicos destinados ao ensino ganhou crescente centralidade.

O financiamento, em todas as esferas de atividades, depende do sistema econômico. Segundo Melchior (1987, p. 5),

[...] assim como valores claros e vontade política legítima são indispensáveis, o grau de atividade do sistema econômico acaba expressando maior ou menor possibilidade de financiar a ação para a eliminação do problema [...]. Por não termos valores claros e vontade

política derivada do universo político, e sim do universo tecnoburocrático, assistimos nestes 21 anos a uma reativação do sistema econômico que não beneficiou o sistema social e, neste, incluída a educação [...]. Ao contrário do que costuma acontecer na maioria dos países, foi durante o período de maior crescimento do PIB que verificamos uma decrescente aplicação de recursos financeiros em Educação, principalmente pela esfera federal, que é aquela que maior potencialidade apresenta na perspectiva da receita fiscal efetivamente arrecadada. Os Estados e Municípios, esferas que detêm a maior parcela dos recursos da receita pública arrecadada, apesar de um esforço crescente, esgotaram sua capacidade de investir na função dos recursos arrecadados e das necessidades a serem atingidas [...]. Sem valores orientadores e, portanto, sem uma ideologia clara e transparente, as medidas da tecnocracia, impostas pela tecnoburocracia, foram sendo tomadas casuisticamente em função da imediatez.

Os elementos básicos do sistema de financiamento da educação no Brasil incluem um conjunto de normas constitucionais que regulam a execução orçamentária da despesa pública, certo número de fontes de receita vinculada a gastos com educação e uma estrutura burocrática complexa baseada na centralização de arrecadação de recursos e na descentralização da responsabilidade dos dispêndios. (GOMES; VERHINE, 1996).

As primeiras publicações sistematizadas sobre o financiamento da educação no Brasil surgiram no início da década de 1980 quando se iniciam discussões políticas acerca do ensino público brasileiro²⁰. Muitas mudanças foram introduzidas desde então, e os desafios têm sido significativos para o cumprimento do papel do Estado na produção da educação como bem público, direito do cidadão e dever do Estado.

O estudo do financiamento da educação no Brasil tem despertado, sobretudo nas últimas duas décadas, significativo interesse tanto da academia como da sociedade em geral. Entretanto, permanecem algumas resistências, especialmente por parte dos educadores, dos alunos e, em relação aos contribuintes, certo distanciamento do tema. É um alheamento que talvez tenha como causa central uma

²⁰ As publicações em referência são: Revista Universidade e Sociedade do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) e foi a que apresentou o maior volume de artigos publicados no período da década de 80. Davies (1997; 2001): DAVIES, N. Aplicação dos recursos vinculados à educação: as verificações do Tribunal de Contas de Mato Grosso. R. Bras. Est. Pedag., Brasília, v. 88, n. 219, p. 345-362, maio- -ago., 2007. Bosi & Reis: BOSI, A. P.; REIS, L. F. Autonomia universitária, luta docente e a questão dos repasses mínimos para as universidades. Universidade e Sociedade. Brasília, Ano XIII, n. 30, p. 82-91, jun., 2003. Sevilha (1998): SEVILHA, Valdemar. A Herança Orçamentária do que já veio e do que está por vir. Universidade e Sociedade. Brasília, Ano VIII, n. 17, p. 34-35, nov., 1998, etc.

visão histórica equivocada, ainda permanência de uma concepção do Estado patrimonialista característico do Brasil na primeira metade do século XX, além de práticas assistencialistas que persistem.

Para Marques (1984), alguns embates têm sido travados, tanto nos círculos acadêmicos quanto nas diferentes esferas governamentais acerca da importância e significado do gasto governamental na educação pública. A falta de clareza e objetividade das categorias de gastos em educação tem sido motivo para discussões polêmicas em torno da discrepância que apresentam os valores e suas representatividades.

Fato marcante para discussão se deu a partir das lutas travadas pelo Senador João Calmon em seu itinerário por todo o País, em prol da retomada da vinculação de recursos para educação, tema consagrado nas Constituições do Brasil, mas que fora retirado no período do governo militar quando se constatou uma queda vertiginosa na alocação dos recursos públicos para educação, apresentando, a partir de então, como consequência, quedas acentuadas na qualidade do ensino público. (MELCHIOR, 1987)

O processo de desenvolvimento econômico brasileiro, baseado na expansão do parque industrial por via do endividamento externo entre 1968 e 1979, determinou profunda crise financeira cujos efeitos se tornaram graves a partir dos anos iniciais da década de 1980 e que se prolonga até hoje. A crise financeira do Estado teve ampla repercussão na universidade pública brasileira, além do crescimento da demanda social pela expansão da educação básica.

A indução da crise institucional por dificuldades financeiras, acentuada nos últimos vinte anos, é um fenômeno estrutural decorrente da perda de prioridade da universidade pública entre os bens públicos produzidos pelo Estado, resultante do desinteresse nas políticas sociais (educação, saúde, previdência) a partir de 1980, com o neoliberalismo que se impôs internacionalmente. Na universidade pública, ele significou que as deliberações institucionais identificadas - em vez de servirem de justificativa a um vasto programa político-pedagógico de reforma universitária público - foram declaradas insuperáveis e utilizadas para justificar a abertura generalizada do bem público à exploração comercial, dando surgimento à mercadorização da universidade, descrita em duas fases nos termos de Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 18):

Na primeira, no início da década de 1980 até meados da década de 1990, expande-se e consolida-se o mercado nacional universitário; na segunda, ao lado do mercado nacional, emerge com grande pujança o mercado transnacional da educação superior e universitária, o qual, a partir do final da década, é transformado em solução global dos problemas da educação por parte do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio; ou seja, está em curso a globalização neoliberal da universidade, inaugurando os dois processos marcantes da década: o desinvestimento do Estado na universidade pública e a globalização mercantil da universidade. Estes são os pilares de um vasto projeto global de política universitária destinado a mudar profundamente o modo como o bem público da universidade tem sido produzido, transformando-o num vasto campo de valorização do capitalismo educacional.

Além das graves situações de crises em que se deparam as universidades públicas brasileiras, as mesmas vivem uma situação complexa em decorrência das exigências cada vez maiores da sociedade pelos serviços públicos que lhe competem produzir com qualidade (ensino superior, pesquisa e extensão), ao mesmo tempo em que se tornam cada vez mais restritivas as políticas de financiamento das suas atividades por parte do Estado.

5.2.1 Política de vinculação de recursos à educação

Sinteticamente, pode-se dividir a história do financiamento da educação pública no Brasil em três momentos principais: um primeiro momento, compreendido entre os anos de 1549 a 1759, no qual o Estado português transferiu à Companhia de Jesus a exclusividade do exercício do magistério público no País; um segundo período, situado 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 (PINTO, 2000).

De maneira geral, é possível afirmar que a educação pública no Brasil já nasceu inserida no contexto de uma política de vincular recursos específicos nem sempre existentes ou com a suficiência capaz de atender às necessidades educacionais do País. No dito popular, é como se “o cobertor”, sempre diminuindo

de tamanho, forçosamente, fosse ajustado a um “corpo” em crescimento constante (MELCHIOR, 1972).

De acordo com Crispiniano Oliveira (1993), uma análise retrospectiva das Constituições brasileiras demonstra que os Constituintes dispensaram tratamento diversificado à vinculação de recursos para o ensino. A Constituição de 1934, considerada liberal, determinou a aplicação mínima de receita resultante dos impostos arrecadados na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. No entanto, a Constituição de 1937, oriunda de um regime político autoritário/totalitário, suprimiu esse dispositivo.

A vinculação foi reintroduzida em 1946, através de uma Constituição de perfil liberal, mas a Constituição autoritária de 1967, elaborada pelo governo militar, a expurgou. A Emenda Constitucional de 1969, oficialmente denominada de “Constituição de 1969”, manteve a disposição de não vincular recursos constitucionais para o ensino, reinstituindo-a apenas a nível municipal. Finalmente, em 1983, nas proximidades do término do regime militar, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Calmon, que reintroduziu a vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (OLIVEIRA, C., 1993).

A vinculação de recursos nos textos constitucionais teve por objetivo assegurar a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Explicando o sentido desse conceito conhecido pela sigla, poderíamos dizer que *manutenção do ensino* significa a continuidade de programas e atividades educacionais em andamento, e *desenvolvimento do ensino* significaria proporcionar o desenvolvimento ou a expansão do sistema regular de ensino. Seriam estes, portanto, os objetivos da vinculação de recursos introduzidos nas Cartas Magnas citadas anteriormente.

A política fragmentada e descontínua de vinculação constitucional de recursos para MDE, no entanto, levou o Brasil a posicionar-se entre os países que menos aplicaram no ensino. Essa afirmação pode ser comprovada através dos percentuais brasileiros de aplicação de recursos em educação comparados com outros países da América Latina, bem como da posição do Brasil no *ranking* mundial, dados que serão apresentados adiante e, particularmente, sobre o financiamento da educação superior pública no Brasil.

A inexistência dessa vinculação, em determinados períodos da história brasileira, levou o Estado a desobrigar-se em relação ao sistema de ensino e aplicar quaisquer percentuais em MDE, sem necessitar explicá-los à opinião pública.

Naturalmente que a determinação constitucional de vincular recursos para educação ocorreu enquanto resultado das relações entre forças políticas da sociedade civil e Estado no Brasil. O declínio nos percentuais de aplicação em MDE, pela União, é facilmente demonstrável.

No período de 1960 a 1975, segundo Cunha e Góes (1988), os percentuais de aplicação de recursos em educação no Brasil estavam entre 8,5% a 10,6%, do PIB, sendo reduzidos a 4,3% em 1975, significando queda de mais de 50% no volume de aplicação após 15 anos. No mesmo período, o menor percentual registrado coincidiu com o último ano do “milagre brasileiro”, ou seja, 1974, quando o Brasil ocupou o oitavo lugar no mundo ocidental em relação ao Produto Nacional Bruto (PNB). Naquele ano, a aplicação de recursos em educação perfazia o total de apenas 2,8% do PIB, que classificava o Brasil em 77º lugar no “ranking” mundial.

Os citados autores assinalam também o descompasso entre o crescimento do PNB de 11,6% comparado com o aumento de 1,3%, nos dispêndios públicos em educação. Segundo Velloso (1988), em 1983, o Brasil aplicou 3,2% do PIB em educação e, em 1988, cerca de 3%. No último ano citado, no entanto, a América Latina estaria aplicando em média 4% do seu PNB em educação, acrescentando que os gastos em percentuais nessa área pela Costa Rica, Chile, Equador, Panamá e Venezuela variaram entre 5,5% e 6,5%, conforme Psacharopoulos e outros (apud VELLOSO, 1988). A análise comparativa dos citados percentuais no contexto latino-americano revelou o quanto foram baixos os investimentos públicos do Brasil em educação.

No período de 2000 a 2002, o percentual dos gastos públicos da educação no Brasil em relação ao PIB situou-se em 3,9%, elevando-se para 4,4% em 2006 e 4,6% em 2007, muito longe de alcançar a meta estabelecida no Plano de Desenvolvimento da Educação que previa percentual de aplicação de 7% para o ano de 2010. Esta meta foi revista pelo ministro da Educação, Fernando Haddad, fixando-a em 5%, enquanto para o patamar da Unesco deveria ser de 6%.

O último período de desvinculação constitucional de recursos para MDE iniciou-se com a Constituição outorgada pelo regime militar em 1967 e terminou em dezembro de 1983 com a aprovação da Emenda Calmon. Os dados apresentados por Melchior (1987) sobre as despesas da União indicam a composição do contexto do citado período. Segundo o autor, precederam a Educação e Cultura, em ordem de prioridade, as funções: Administração e Planejamento Global, Desenvolvimento

Regional, Defesa Nacional e Segurança Pública, Transporte, Assistência e Previdência. A classificação apresentada comprova que, de fato, os governos militares destacaram a função Defesa Nacional e Segurança Pública, considerando-se a sua especificidade e comparação com a generalidade de Administração e Planejamento Global e Desenvolvimento Regional, cujos objetivos são largamente diversificados.

Durante o governo Geisel, o senador João Calmon propôs, através de projeto de sua autoria, emenda à Constituição no sentido do retorno da vinculação de receita de impostos à educação. Essa proposta foi aprovada por maioria absoluta do Congresso, considerando o “mutirão nacional” que se estabeleceu a favor da Emenda, haja vista o quadro negativo que apresentava o setor educacional do País (CALMON, 1977).

A Emenda Calmon foi promulgada em dezembro de 1983, fixando em 13%, no mínimo, da arrecadação de impostos da União, e em 25%, no mínimo, da arrecadação dos impostos dos estados e municípios, compreendidas as transferências constitucionais para aplicação na “manutenção e desenvolvimento do ensino”, excluindo-se as aplicações de receitas oriundas de contribuições, especialmente as referentes ao Fundo de Investimento Social (Finsocial) e ao Salário Educação. Essa medida implicou uma mudança de estrutura da administração dos gastos, culminando no desmembramento do MEC nos Ministérios da Educação e Ministério da Cultura, uma vez que a emenda determinava aplicação dos percentuais mínimos de gastos na educação em específico.

A expectativa geral em torno da Emenda Calmon era de fortalecimento financeiro do ensino público, uma vez que tanto a União como os estados e municípios estavam obrigados a aumentar seus gastos em educação.

A Constituição de 1988 estabeleceu, no artigo 212, que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento) e os Estados, Distrito Federal e Municípios 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação sai de cena ou a ela retorna em relação direta com a presença de contextos mais ou menos democráticos (OLIVEIRA, R., 2001). O Quadro 1 adiante apresenta a trajetória e os percentuais da vinculação dos recursos para a educação no Brasil

desde o seu primeiro momento em 1934 até 1988 com a promulgação da nova Constituição Federal.

Quadro 1: Alíquotas de vinculação de recursos para a Educação no Brasil.

Ano	Disposição Legal	Esfera de vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958	-	15 a 20%	10 a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional I	-	-	20%
1971	Lei Federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 14	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal 1988	18%	25%	25%

Fonte: Oliveira, R. (2001, p. 98)

Além da incorporação da Emenda Calmon, a Constituição Federal de 1988 aumentou mais ainda a responsabilidade da União com a MDE; entretanto, esta não se beneficia na integridade dos recursos direcionados aos diferentes níveis e modalidades de ensino em decorrência de práticas que ferem os princípios constitucionais da administração pública, como a ineficiência da gestão dos recursos, ineficácia dos órgãos do sistema de controle aliadas às manobras governamentais para subtrair parcelas dos impostos vinculados à educação.

De acordo com Davies (2008, p. 11),

[...] o avanço dessa vinculação foi minado por inflação astronômica, renúncia fiscal generalizada, sonegação fiscal gigantesca, facilitada pela conivência/corrupção generalizada dos órgãos fiscalizadores, e por manobras fiscais ou medidas de política fiscal/econômica dos governos.

Artifício muito utilizado nos últimos tempos pelo governo federal, que resulta na diminuição da proporção da receita total destinada à educação, tem sido concretizada através da criação ou ampliação de contribuições que, por não serem definidas juridicamente como impostos, não entram no cômputo dos recursos vinculados à MDE como não integram o rol das receitas repartidas com os estados e municípios.

Além das manobras governamentais visando redirecionar recursos destinados à educação, é enorme a lista de ações indesejáveis ainda praticadas na gestão pública que retiram recursos garantidos para a MDE, como em diversos casos de malversação de verbas públicas denunciadas com regularidade pela imprensa nacional, na corrosão dos valores pelo sistema inflacionário, na sonegação fiscal e no jogo de interesse político dos poderes executivo e legislativo para a aprovação de Emendas Constitucionais com o intuito de subtrair recursos da educação. Como exemplo, o caso da criação do Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994, posteriormente transformado no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que subtraiu bilhões de reais da educação pela desvinculação de 20% da receita de alguns impostos federais e também do salário educação, de acordo com Davies (2008, p. 13).

Embora o FEF tenha sido extinto em dezembro de 1999, a educação em âmbito federal continuou sendo prejudicada, pois em março de 2000 foi aprovada a EC n.27, criando a DRU, que reproduziu parte da emenda do FEF e desvinculou 20% dos impostos federais, o que significou concretamente que o governo federal só continuou sendo legalmente obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos em MDE, não 18%. O prejuízo continuou até 2007 em consequência da aprovação da EC n. 42, em dezembro de 2003, proposta pelo governo Lula em abril de 2003. O prejuízo continuará pelo menos até 2011, com a prorrogação da DRU por meio da EC n. 56, de 20/12/07, aprovada por mais de três quintos (a fração mínima necessária para aprovação de emenda constitucional) de deputados federais e senadores [...]. Como o prejuízo atinge também a saúde (que conta com garantia constitucional de um percentual de impostos par o seu financiamento), isso mostra a contradição do governo federal, que fez de tudo para aprovar a CPMF com a alegação de que ela era fundamental para o financiamento da saúde, porém tira dinheiro da saúde (alguns bilhões de reais) com a aprovação da DRU.

5.2.2 Políticas contemporâneas de financiamento da educação: subvinculação

Com o retorno ao regime democrático no Brasil, após mais duas décadas de ditadura implantada pelo regime militar em 1964, iniciou-se um intenso movimento para a eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), encarregada de dar ao País uma nova Carta Magna, sendo promulgada em 05 de outubro de 1988, denominada de “Constituição Cidadã”, pois dentre seus traços marcantes estão a

“[...] presença do povo e a valorização da cidadania e da soberania popular”. (TÁCITO, 2002 apud VIEIRA, 2008)

O clima de euforia em torno da Constituição de 1988 se estende a amplos segmentos da vida nacional, inclusive à educação. Segundo Vieira (2008), a elaboração do capítulo da educação na nova Carta Magna foi um momento importante da política educacional contemporânea.

Após oito anos de vigência da *Constituição cidadã*, tem-se a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 14, em 12 de setembro de 1996, introduzindo mudanças nas regras do financiamento da educação pública no Brasil, definindo alternativas para implementação da política de priorização de aplicação dos recursos vinculados para a educação básica.

A grande alteração da Emenda nº 14/96 atingiu o financiamento do ensino fundamental público, ao modificar artigos da Constituição Federal (CF) e dar nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual dispunha da obrigatoriedade de aplicação de no mínimo 60% dos recursos vinculados à educação a serem destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

Com a promulgação da EC 14/96, inicia-se na prática uma política de priorização da educação básica, ao definir a obrigatoriedade do ensino fundamental gratuito, assegurando a oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria e a progressiva universalização do ensino médio gratuito e priorizando a aplicação de recursos no ensino fundamental. Para consecução destes objetivos, a EC 14/96 modificou os artigos 211 e 60 da CF, redefinindo a organização dos sistemas de ensino no País, conforme reproduzido adiante.

Art. 211[...]

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e 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, Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e Municípios definirão formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a se refere o *caput do art. 212* da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto na art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas *a* e *b*; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca mentos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno. (BRASIL, 1996)

Em 24 de dezembro do mesmo ano, três meses após a promulgação da EC 14/96, foi sancionada a Lei 9.424/96 que dispôs sobre o Fundef, introduzindo no País inovações na área do financiamento da educação, sobretudo na educação fundamental, na medida em que definiram com maior rigor e clareza os instrumentos jurídicos de consecução da nova sistemática de aplicação dos recursos públicos nos

vários níveis e modalidades do ensino fundamental, cujos recursos têm origem no sistema de arrecadação e transferência de impostos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (MELCHIOR, 1997)

Em 20 de dezembro de 1996, quatro dias antes da aprovação do Fundef, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cujos debates entre os educadores e no meio político iniciaram-se antes mesmo da promulgação da Carta Magna de 1988, prosseguindo-se nos anos seguintes.

A LDB (Lei nº 9.394/96) é a primeira lei geral da educação promulgada desde 1961. Trata-se de um texto de 92 artigos, que apresenta os princípios, fins, direitos e deveres (Art. 1º a 7º); dispositivos sobre a organização da educação nacional, aí incluindo as incumbências das diferentes esferas do Poder Público (Art. 8º a 20); níveis e modalidades de ensino - Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Educação Superior, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional (Art. 21 a 60); Profissionais da Educação (Art. 61 a 67); Recursos Financeiros (Art. 68 a 77); Disposições Gerais (Art. 78 a 86); e Disposições Transitórias (Art. 87 a 92).

O Fundef (Lei nº 9.424/96) é um texto de apenas 17 artigos que detalha tecnicamente os objetivos e a composição do fundo de natureza contábil, com vigência de dez anos, instituído a partir de 1997 em cada unidade da federação. Sua criação teve por objetivo assegurar a subvinculação de 60% dos recursos vinculados a educação nas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) exclusivamente para o ensino fundamental e o pagamento de seus professores. Congrega 15% de quatro impostos: o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Imposto sobre Produtos Industrializados - Exportação (IPI exp.) do Estado e de seus municípios. Para melhor visualização dos recursos que compõem este fundo, o Quadro 2 adiante apresenta a sua composição por esfera administrativa.

Quadro 2: Fontes de recursos do Fundef por competência administrativa.

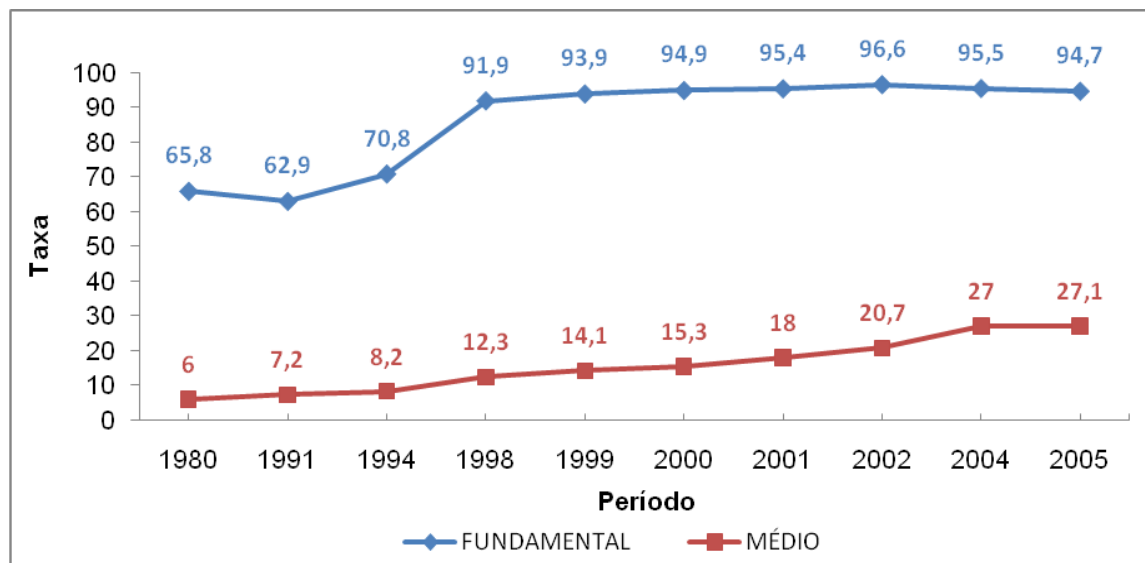
Estados e DF	<p>15% sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quota estadual (QE) do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação); - FPE (Fundo de Participação dos Estados e DF); - Quota estadual (QE) IPI-Exportação (obs: IPI-EX=10% do IPI).
Municípios	<p>15% sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quota Municipal do ICMS (QM-ICMS); - Fundo de participação dos Municípios (FPM); - Quota municipal IPI-Exportação.
União	<p>Complementa, se, no Estado, o valor do Fundef por aluno for inferior ao valor mínimo nacional (Fixado anualmente por ato do Presidente da República); Deve gastar, no mínimo, o equivalente a 30% dos recursos do artigo 212 na erradicação do analfabetismo e em MDE do ensino fundamental.</p>

Fonte: Oliveira, R. (2001, p. 104)

A partir da implantação do Fundef, esses recursos exclusivos do ensino fundamental e seu magistério passaram a ser aplicados mediante a proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, tendo por base o Censo Escolar do MEC do ano anterior. Os recursos arrecadados e recolhidos à conta do Banco do Brasil automaticamente passaram a ser depositados nas contas das respectivas unidades da federação responsáveis pela oferta deste nível de ensino público.

Para Vieira (2008), no curto prazo, a criação do Fundef apoiou a necessária expansão do ensino fundamental, visando sua universalização e tornou possível o pagamento de melhores salários aos professores das regiões mais pobres do País. No médio e longo prazo, todavia, tal instrumento contribuiu para acentuar a disparidade na aplicação de recursos das outras etapas da educação básica - a educação infantil e o ensino médio - e entre as unidades da federação. Tudo isso contribuiu para o desejo de uma nova reforma; dessa feita, da criação de um fundo que agregasse recursos para toda a educação básica.

Um exemplo dos benefícios alcançados pelo Fundef pode ser considerado com os dados de um Estado da Federação - o Estado da Bahia - ao se analisar as taxas de escolarização líquida por nível de ensino, no período de 1980 a 2005, de acordo com o Gráfico 17 adiante.

Gráfico 17: Taxas de escolarização líquida por nível de ensino, Bahia - 1980/2005.

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos - SEI/SEPLAN²¹.

Constata-se por estes dados que as matrículas no ensino fundamental apresentaram acentuado crescimento. Em 1994, dois anos antes da criação do Fundef, a taxa de escolarização do ensino fundamental era de 70,8%, atingindo o percentual máximo de 96,6% em 2002, podendo-se considerar quase que plenamente atendida a demanda por este nível de ensino em apenas cinco anos de execução do fundo.

Verifica-se, entretanto, que são baixas as taxas de escolarização do ensino médio, no mesmo período, mas com tendências de crescimento pela própria expansão do ensino fundamental, demonstrando a necessidade de maior abrangência do fundo para atendimento a toda educação básica.

A ideia da criação de um novo fundo visando ao financiamento de toda a educação básica, defendida por educadores desde o debate sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), a partir dos anos de 2000 e 2001, passou a ser perseguida de forma mais intensa, sobretudo, por dirigentes educacionais responsáveis pela oferta da educação escolar. Depois de considerável tempo de maturação, finalmente, na gestão do ministro Fernando Haddad, foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Esse novo fundo foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339 de

²¹ Informações extraídas do site da SEI (<http://www.sei.ba.gov.br>), em 2008.

28 de dezembro do mesmo ano, sendo convertido na Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 e retroagindo seus efeitos de implementação a partir de 1º de janeiro de 2007.

Com o Fundeb, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passou para 20%, sendo ampliada para toda Educação Básica. Tal como o Fundef, é orientado pelo princípio da distribuição de recursos com base no número de alunos, sendo que, nesse novo fundo, considera-se a Educação Básica pública em suas diferentes etapas: creches, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos. (VIEIRA, 2008, p. 26)

O procedimento adotado tem por base de cálculo dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de educação prioritária (CF, art. 211). Isso quer dizer que, da mesma forma que o Fundef, os recursos do Fundeb são distribuídos aos Municípios e Estados, com base na quantidade de matrículas nas respectivas redes. O Fundeb tem vigência de 14 anos (até dezembro de 2020) e sua implantação deverá ser gradual, prevendo-se que em 2009 atinja todos os estudantes da educação pública presencial. Os percentuais de receitas que o compõem, por sua vez, deverão atingir um patamar de 20% de contribuição. A nova composição dos percentuais de vinculação e das fontes de recursos do Fundeb são apresentados no Quadro 3 seguinte.

Quadro 3: Fontes de recursos do Fundeb, por competência administrativa.

Estados e DF	<p>20% sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quota estadual (QE) do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação); - FPE (Fundo de Participação dos Estados e DF); - Quota estadual (QE) IPI-Exportação; - Imposto sobre transmissão de causa mortis e doação (ITCMD); - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).
Municípios	<p>20% sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quota Municipal do ICMS (QM-ICMS); - Fundo de participação dos Municípios (FPM); - Quota municipal IPI-Exportação (10% do IPI) Imposto Territorial Rural(ITR) - cota municipal.

União	<p>Complementa o valor do Fundo, no caso de o valor-aluno no Estado ser inferior ao valor mínimo definido nacionalmente;</p> <p>-O valor da complementação da União obedecerá ao seguinte cronograma: 2 bilhões de reais, no primeiro ano; 2,85 bilhões de reais, no segundo ano; 3,7 bilhões de reais, no terceiro ano; 4,5 bilhões de reais, no quarto ano e, no mínimo, 10% do total de recursos do fundo (considerando as contribuições dos estados, DF e municípios. Obs: A União não poderá utilizar recursos do salário-educação em sua complementação nem se valer de mais de 30% dos recursos constitucionalmente vinculados ao ensino para essa mesma finalidade.</p>
--------------	---

Fonte: Oliveira, R. (2001, p. 113)

De acordo com Pinto (2006), ao optar por um determinado formato de financiamento, o poder público está, mesmo que não explicitamente, pressupondo e implementando as condições que permitam seja alcançado certo padrão de qualidade para educação ofertada:

No Brasil, até o momento, o padrão de qualidade está diretamente relacionado aos recursos mínimos disponibilizados pela vinculação constitucional. Se é indiscutível que a política de vinculação tem sido elemento fundamental para impedir um sucateamento, ainda maior, dos sistemas públicos de ensino, pois, nos momentos em que a vinculação foi retirada, os gastos com educação despencaram, é evidente também que a adoção de tal medida, por si só, não garante uma escola de qualidade. Por esta razão, é preciso atentar para algumas outras condições. A primeira refere-se ao fato de serem os estados e municípios, entes federados com profundas desigualdades comparativas em termos de recursos, os responsáveis pelo atendimento condizente ao princípio constitucional introduzido pela EC 14 e expresso em padrão mínimo de qualidade, condição a ser assegurada mediante assistência técnica e financeira por parte da União. [...] a introdução de um padrão mínimo de qualidade de ensino, como princípio constitucional, aliada à vinculação mínima de recursos, constitui instrumento complementar na luta pela reversão de nossos vergonhosos indicadores educacionais. A definição e regulamentação do Fundeb puderam e podem contribuir para mudar essa realidade, ao pôr essa questão como item fundamental na construção de uma sociedade mais igualitária. (PINTO, 2006, p. 42)

Para o efetivo acompanhamento, fiscalização e transparência da aplicação dos recursos destinados a estes fundos, a legislação determinou a criação de conselhos de acompanhamento e controle social, no âmbito de cada esfera administrativa. Eles têm por função acompanhar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo e supervisionar o censo escolar anual. A legislação prevê ainda a composição mínima desses conselhos tanto na esfera federal quanto

nas esferas estaduais e municipais, vedando qualquer remuneração a seus membros quer seja por reunião ordinária, quer por reunião extraordinária.

Muitas são as críticas acerca da função desses conselhos, que na prática não cumprem verdadeiramente a missão referente à fiscalização da aplicação dos recursos públicos por diversas situações. Podemos destacar a falta de capacitação técnica para analisar os documentos contábeis relativos à receita do fundo e à aplicação dos recursos e disponibilidade de tempo para instalação das reuniões ordinárias e extraordinárias, haja vista o caráter não remuneratório para os representantes da sociedade civil, o que não ocorre com os representantes do poder público por exercerem as atividades de conselheiro no seu horário normal de trabalho.

Para Davies (2008), o potencial democrático desses conselhos é bastante limitado por uma série de razões, principalmente porque são compostos mais por representantes do Estado do que da sociedade, distinguindo situações diferenciadas entre os representantes estatais dos não estatais.

Dentre as principais conclusões acerca da pesquisa desenvolvida por Aragão (2003) ao analisar comparativamente quatro estudos de caso sobre o Conselho do Fundef em municípios baianos nos anos de 2001 e 2002, destacam-se as relativas à presença expressiva do executivo municipal influenciando na condução das suas ações, e que esses órgãos apresentam também um caráter mais fiscalista do que propriamente de avaliação do mérito da aplicação dos recursos do Fundo em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na valorização do seu magistério.

Acerca da ação dos conselhos investigados por Aragão (2003), algumas considerações foram destacadas, por merecer a atenção de todos aqueles envolvidos com as políticas educativas e, em particular, dos Conselhos de Controle Social do Fundef:

1 - O reforço da capacitação dos conselheiros é algo absolutamente urgente. A falta das competências necessárias deixa os Conselhos inoperantes ou então com seu desempenho bem aquém do desejável. Tanto a capacitação política, quanto a técnica são indispensáveis.

2 - Cuidar de que os trâmites burocráticos que se impõem ao funcionamento dos Conselhos não sejam de tal forma invasivos que se tornem em rotinas despolitizadoras das ações dos conselheiros, priorizando mais as tarefas operacionais dos conselheiros em

detrimento das tarefas de fiscalização e controle social efetivo traduzido em atos de exercício pleno da cidadania mediante a prática de uma democracia participativa.

3 - Estimular os conselheiros para que tenham, junto à comunidade escolar, um papel de agentes facilitadores e impulsionadores de uma reflexão crítica sobre representação social, participação política, controle social, educação pública de qualidade, promovendo um caminho de ajuda na formação de cidadãos nessa comunidade. Para tanto, reforçar um intercâmbio com os vários Conselhos da área de educação, além dos colegiados escolares ou outras entidades, é aconselhável.

4 - Nos parece imprescindível que os conselheiros possam ter uma carga horária atribuída pelas suas instituições de trabalho para o desempenho das funções do Conselho. Observamos que a carga horária de trabalho regular de muitos dos conselheiros já é muito pesada e por isso muitas vezes não conseguem disponibilizar o tempo necessário ao cumprimento das atividades previstas.

5 - Também, nos parece desejável que a composição dos Conselhos seja ampliada (a exemplo do CAFundef do Estudo de Caso II), possibilitando uma maior participação de outros setores da comunidade no envolvimento com as questões de caráter público - gestão democrática do ensino - alargando o número de atores sociais na prática da fiscalização e do controle social.

6 - Deixamos aqui uma ressalva à ocupação dos cargos de presidente, vice-presidente e de secretário do CAFundef por parte de qualquer dirigente municipal ou representante do poder Público. Não nos parece adequado que sejam os representantes dos órgãos a serem fiscalizados, aqueles que presidam o órgão fiscalizador.

7 - Por último, gostaríamos de enfatizar que a carência de condições e espaço físico e de equipamentos constituem fatores que também limitam a ação e o cumprimento das funções dos Conselhos e, portanto, essas carências deveriam ser sanadas pelo Poder Público. (ARAGÃO, 2003, p. 264-265)

Como se sabe, a Lei nº 11.194/07 que instituiu o Fundeb incorporou algumas das observações listadas pelo autor, trazendo avanços no processo de participação da cidadania no conselho de acompanhamento do fundo, numa tentativa de reduzir a participação e influência da representação estatal comparativamente aos representantes da sociedade civil.

De acordo com Vieira (2008, p. 36),

[...] a Constituição de 1988 e, posteriormente, a legislação de 1996 (EC 14/96, LDB 9394/96 e FUNDEF) tiveram ampla repercussão sobre o sistema escolar. Com tais instrumentos em mãos, o governo federal retomou a definição da política educacional como trata de sua competência, descentralizando sua execução para os Estados e Municípios.

Além disso, é importante ressaltar que as políticas contemporâneas da educação pública no Brasil instituíram pela primeira vez, na legislação educacional, a subvinculação de recursos para garantia das prioridades educacionais do País. Inicialmente, com o percentual de 60% para o ensino fundamental, via Fundef, ampliando-se posteriormente para 80% para atendimento de toda educação básica com a instituição do Fundeb.

O montante crescente de recursos subvinculados à educação básica pode ampliar mais ainda os problemas na gestão da educação superior dos estados que têm elevados encargos com suas universidades, como se vê nas seções relativas ao financiamento das universidades estaduais no Brasil e, particularmente, no Estado da Bahia.

5.3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL

As origens da crise da universidade pública em diversos países - e que se reflete, respeitadas as peculiaridades, na América Latina e no Brasil em particular - são apresentadas sistematicamente por Boaventura Santos (2005, p. 85), ao identificar as três crises com que se defrontava a universidade pública:

[...] hegemônica, legitimidade e institucional, resultante da contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objetivos da universidade e a pressão crescente para submetê-la aos critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social.

Para o referido autor, a crise institucional era e é - há pelo menos dois séculos - o elo mais fraco da universidade pública, porque a autonomia científica e pedagógica da universidade submete-se à dependência financeira do Estado.

Enquanto a universidade e os seus serviços foram um inequívoco bem público que competia ao Estado assegurar, esta dependência não foi problemática, à semelhança do que se passa, por exemplo, com o sistema judicial, em que a independência dos tribunais não é beliscada pelo fato de serem financiados pelo Estado. No momento, porém, em que o Estado, ao contrário do que se passou com a justiça, decidiu reduzir o seu compromisso político com as universidades e com a educação em geral, convertendo esta num bem que, sendo público, não tem de ser exclusivamente assegurada pelo Estado, a universidade pública entrou automaticamente em crise institucional. Se esta existia antes, aprofundou-se. Pode dizer-se que nos últimos trinta anos a crise institucional da universidade na grande

maioria dos países foi provocada ou induzida pela perda de prioridade do bem público universitário nas políticas públicas e pela consequência da secagem financeira e descapitalização das universidades públicas. As causas e suas consequências variaram de país para país. (SANTOS, B., 2005, p. 13)

Em contrapartida, a educação é um dos setores que mais cresce no Brasil. Esse crescimento ocorre principalmente no setor privado, mas sucede também na área pública, como se viu no capítulo anterior, de acordo com os dados do *Censo de educação superior* realizado pelo INEP/MEC em 2009.

Pode-se observar que deste modo, o fato de, apesar do maior crescimento das instituições de ensino superior privado, ainda há expressivo número de estudantes à espera de ingressar nos cursos de graduação das instituições federais. Segundo Silva Júnior (2008), entretanto, as universidades brasileiras, principalmente as federais, caracterizam-se por algumas dificuldades, destacando-se: a escassez de recursos e a carência de informações executivas para avaliação do seu desempenho como organização (gestão).

Apesar de os recursos aplicados na educação pública procederem dos impostos pagos pela sociedade e serem repassados às instituições de ensino pelo Tesouro Nacional, nota-se a falta de acompanhamento em relação aos serviços oferecidos por essas instituições e o valor dos recursos disponíveis.

Outro fato agravante nas IFES é a criação de cursos de graduação, ignorando as implicações no custo na tomada dessa decisão, pois observa-se que, por mais que haja um acréscimo a cada ano dos recursos repassados, ainda são insuficientes para cobrir as despesas, embora essas instituições tentem expandir suas áreas de ensino, pesquisa e extensão, sem se preocupar com a quantidade de recursos suficientes para desenvolver novas áreas e melhorar aquelas em curso.

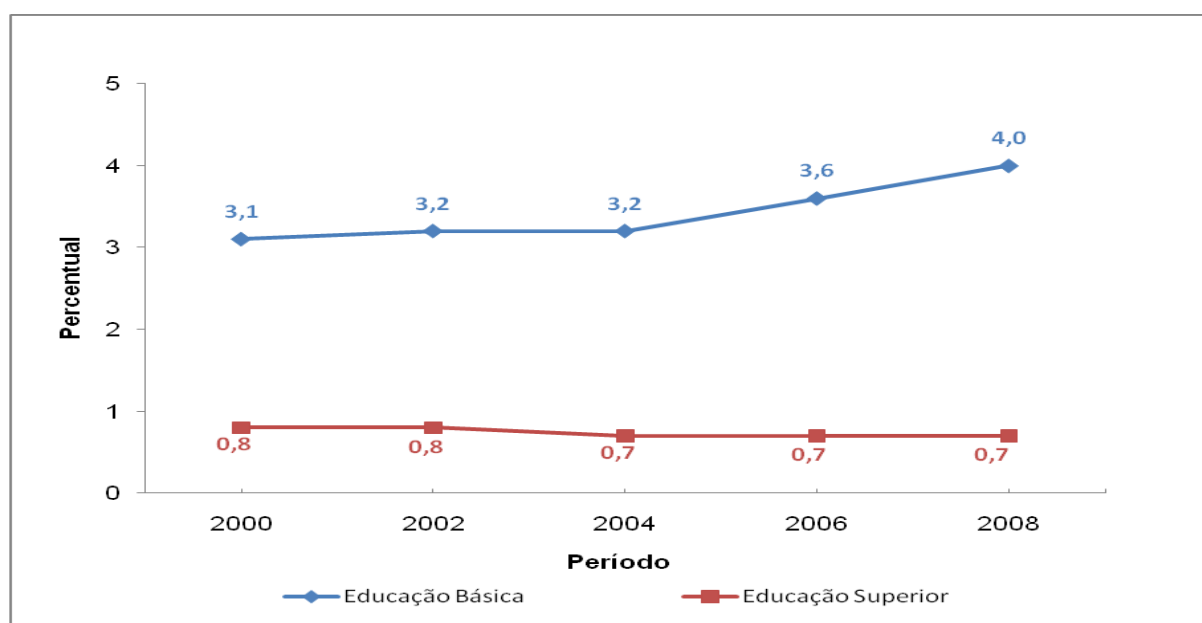
Ao realizar diagnóstico sobre a crise da universidade pública brasileira, Ristoff (2003) considera a existência de simultâneas, distintas e articuladas crises, entre as quais destaca as de identidade, elitismo, modelo e financeira. Para o autor, um dos marcos fundamental à compreensão desse processo de crise do ensino superior brasileiro é o conjunto de reformas que começou a ser intensificado a partir de 1995, principalmente com efeito na retração dos investimentos públicos.

De acordo com a avaliação da Conferência Mundial sobre Ensino Superior, realizada em 1998 em Paris a redução dos investimentos públicos e o crescente

afastamento do Estado relativamente à sua responsabilidade com o financiamento da educação superior têm ocorrido por consequência de diversos aspectos da gestão financeira das universidades públicas diretamente relacionadas com altas taxas de evasão, excessiva soma de recursos destinados à residência estudantil, restaurantes, bolsas, subsídios, subutilização das instalações físicas, baixa relação aluno/professor, uso de tecnologias muito atrasadas, custos financeiros elevados e crescentes, dentre outras. (UNESCO, 1999)

Com relação ao investimento público realizado na educação o INEP/MEC apresenta uma estimativa da distribuição percentual em relação ao PIB, por nível de ensino, de acordo com o Gráfico 18 adiante, no período de 2000 a 2008.

Gráfico 18: Estimativa do percentual do investimento público direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino - Brasil 2000-2008.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Inep.

Verifica-se pelos dados do Gráfico 18 que o investimento público direto na educação básica elevou-se de 3,1% do PIB em 2000 para 4,0% em 2008, enquanto a percentual da educação superior reduziu de 0,8% em 2000 para 0,7% em 2008. Os dados indicam que 85% do total dos investimentos em educação destinam-se à educação básica, pelo efeito do Fundef que vigeu de 1997 a 2006 e do Fundeb a partir de 2007.

Estes números podem ser apresentados em percentuais e com maior nível de detalhamento dos demais níveis de ensino para visualização da dinâmica da

evolução do investimento público direto em educação em relação ao PIB, conforme apresentado na Tabela 16 adiante.

De acordo com a Tabela 8, constata-se que entre 2000 e 2008 os investimentos públicos em educação básica cresceram de 81,6% para 85,2%, enquanto que os percentuais de educação superior reduziram de 18,4% para 14,8% no mesmo período.

Tabela 8 - Estimativa do percentual aplicado do Investimento Público Direto em educação, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino, Brasil 2000 - 2008

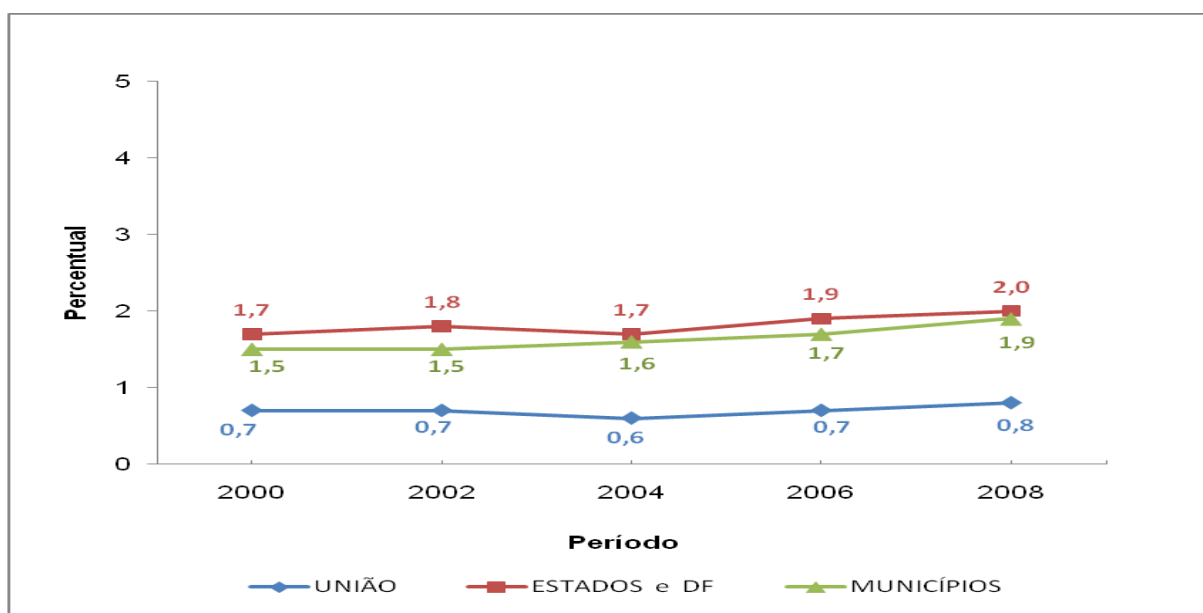
Ano	Total	Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental 1ª a 4ª série	Ensino Fundamental 5ª a 8ª série	Ensino Médio	Educação Superior
2000	100%	81,6%	8,6%	33,3%	26,6%	13,0%	18,4%
2002	100%	80,9%	7,6%	35,5%	27,3%	10,6%	19,1%
2004	100%	82,8%	9,0%	33,7%	28,4%	11,7%	17,2%
2006	100%	84,5%	7,7%	32,6%	31,0%	13,2%	15,5%
2008	100%	85,2%	7,8%	32,5%	31,1%	13,9%	14,8%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados do Inep.

O maior crescimento ocorreu no nível de ensino da 5ª a 8ª séries com expansão dos investimentos de 26,6% em 2000 para 31,1% em 2008.

Para se constatar o percentual de investimento público direto em relação ao PIB por esfera de governo, recorre-se aos dados do Gráfico 19 a seguir.

Gráfico 19: Estimativa do percentual do investimento direto em educação por esfera de governo em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), Brasil 2000 - 2008.

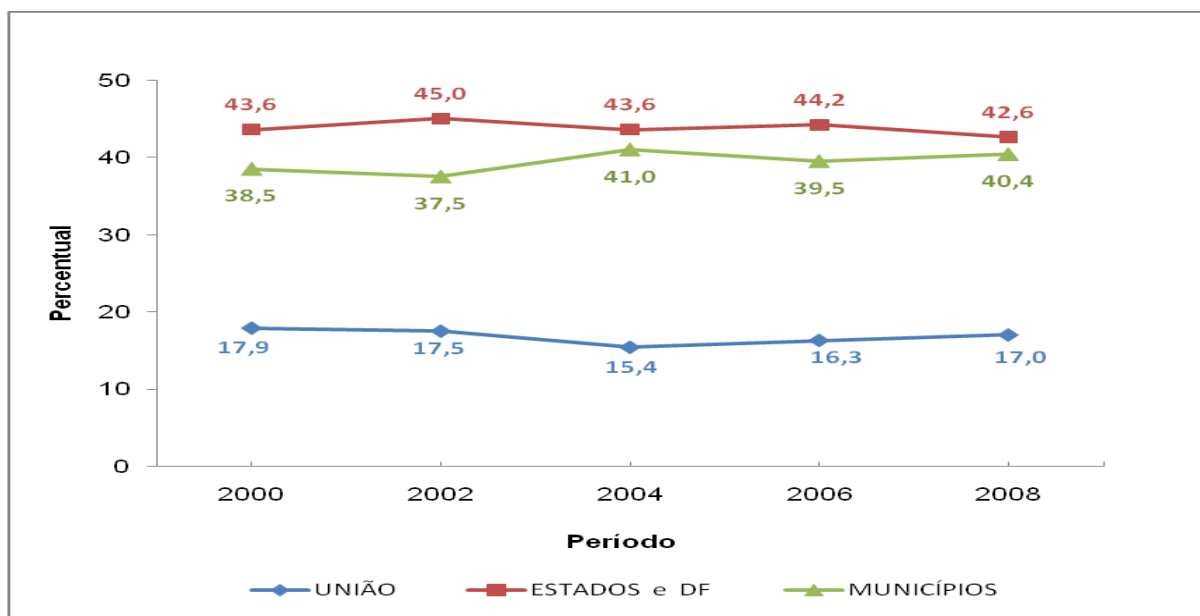


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Inep.

Da análise do Gráfico 19, temos que o maior percentual de investimento direto em educação em relação ao PIB foi realizado pelos Estados e Distrito Federal, seguida dos Municípios. Os investimentos totais da União, cuja média do período foi de 0,7% do PIB, corresponde ao total dos investimentos diretos realizados na educação superior de todas as esferas governamentais, ou seja, ao esforço conjunto dos governos federal, estadual e municipal.

A representação destes números em termos percentuais propicia melhor análise da participação por nível de governo, conforme Gráfico 20.

Gráfico 20: Estimativa do percentual aplicado do investimento direto em educação por esfera de governo em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) - Brasil 2000 - 2008.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Inep.

Os dados indicam que a média percentual de investimento direto em educação em relação ao PIB, no período de 2000 a 2008 foi de 44% dos Estados e Distrito Federal, 39% dos Municípios e 17% da União.

Para se analisar a estimativa do investimento público direto em educação por estudante, tomou-se os dados da Tabela 9.

Os dados desta tabela revelam que a estimativa do investimento por estudante de nível superior era 11,1 vezes maior em relação ao estudante da educação básica. Esta relação vem diminuindo ao longo do período, reduzindo-se à metade no ano de 2008, ou seja, 5,6.

Tabela 9: Estimativa do Investimento Público Direto em educação por estudante com valores corrigidos pelo IPCA, por nível de ensino, e a razão da educação superior sobre a educação básica. - Brasil: 2000 - 2008.

Ano	Total	Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior	Educ. Superior sobre Educ Básica
				1ª a 4ª	5ª a 8ª			
2000	1.667	1.388	1.587	1.365	1.393	1.324	15.341	11,1
2002	1.722	1.426	1.350	1.576	1.463	1.060	14.374	10,1
2004	1.824	1.548	1.655	1.638	1.656	1.133	12.749	8,2
2006	2.259	1.961	1.695	2.019	2.217	1.568	13.076	6,7
2008	2.995	2.632	2.206	2.761	2.946	2.122	14.763	5,6

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados do Inep. (Taxas de evolução verticais).

5.3.1 Financiamento das IFES no Brasil

Com relação ao perfil do financiamento do ensino superior público mantido pelas IFES, Amaral (2003) analisa extensamente o processo histórico e a evolução dos gastos federais na educação superior, em consequência do reflexo das políticas implantadas pós-crise do Estado de Bem-Estar Social europeu, seguindo a mesma linha de pensamento único mundial sobre o ensino superior: diferenciação das instituições, ampliação das instituições privadas, diversificação das fontes de financiamento, incluindo a ida das instituições de ensino superior ao mercado, associação entre financiamento e resultados e modificação das funções do Estado. Além do mais, tiveram o apoio de organismos multilaterais, dentre eles, o Banco Mundial. O objetivo foi o de expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar a participação da rede federal e, conseqüentemente, dos gastos da União. (AMARAL; DOURADO; OLIVEIRA, 2004)

Para Amaral (2003), os recursos financeiros destinados às IFES foram reduzidos de 0,97% no final do governo do presidente José Sarney, em 1989, para 0,64% do PIB brasileiro, após o mandato de oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, percentual que se manteve até o ano de 2008. Os estudos apontam também as causas da redução de mais de 30% dos recursos para investimento no ensino superior no período mencionado. O autor aponta como principais motivos os seguintes: os salários de docentes e funcionários técnico-administrativos tiveram seu valor nominal praticamente congelado diante de uma inflação real de mais de 100%; o incentivo e facilidades legais para a criação de

fundações privadas, ditas de apoio institucional, no interior das IFES e os motivos de a autonomia de gestão financeira, nos moldes constitucionais, jamais terem sido reconhecidos, pretendendo-se, em seu lugar, instituir um modelo de autonomia financeira assemelhada ao das empresas econômicas.

Em estudo recente sobre fontes alternativas para o financiamento da educação superior, Amaral (2011) conclui que com a expansão do setor privado as políticas públicas implantadas para a educação superior no período pós LDB procuraram ampliar a contribuição das famílias para o financiamento desse nível educacional, pelo pagamento de mensalidades.

[...] o censo financeiro da educação superior (Brasil, 2008) nos permite afirmar que as famílias brasileiras investiram, nas IES um total de R\$ 32,9 bilhões no ano de 2006, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, valor que corresponde a 1,11% do PIB de 2008. Com relação às Ifes, os recursos financeiros do Fundo Público Federal (FPF) tiveram uma contínua diminuição no período de 1995 a 2002, governo FHC, e uma ampliação de 2003 a 2008, governo Lula, tanto para o pagamento de pessoal quanto para a efetiva manutenção das instituições e dos investimentos. (AMARAL, 2011, p. 101)

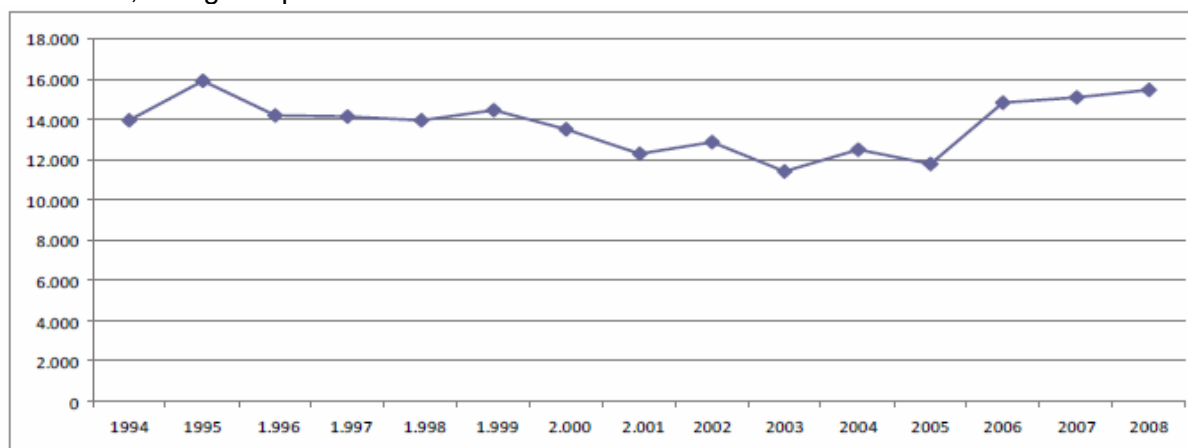
Os dados apontados pelo autor evidenciam que comparativamente aos recursos do FPF, as famílias investiram soma superior a 50% em relação aos investimentos federais.

Uma análise mais detalhada da evolução do financiamento das IFES, no período de 1995 a 2008, com relação aos grupos de despesa com pessoal e encargos, custeio e investimentos, pode ser realizada através dos dados apresentados nos Gráficos 21 a 26 adiante, com base em pesquisas recentes de Amaral (2011), ao analisar as ações relacionadas aos processos de avaliação, regulação e financiamento das IFES, considerando que estas três vertentes foram utilizadas pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva para provocarem mudanças nas instituições de ensino superior público.

Com relação ao pagamento dos docentes e do pessoal técnico-administrativo, incluindo os inativos, pensionistas e precatórios, houve uma redução de R\$ 14 bilhões em 1994 para R\$ 12,9 bilhões em 2002, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV, significando uma redução de 8,4% no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. No período de 2002 a 2008, estes recursos passaram de R\$ 12,9 bilhões para R\$ 15,5 bilhões, ensejando um acréscimo de

20% no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva. O Gráfico 21 apresenta a evolução desses recursos de 1994 a 2008.

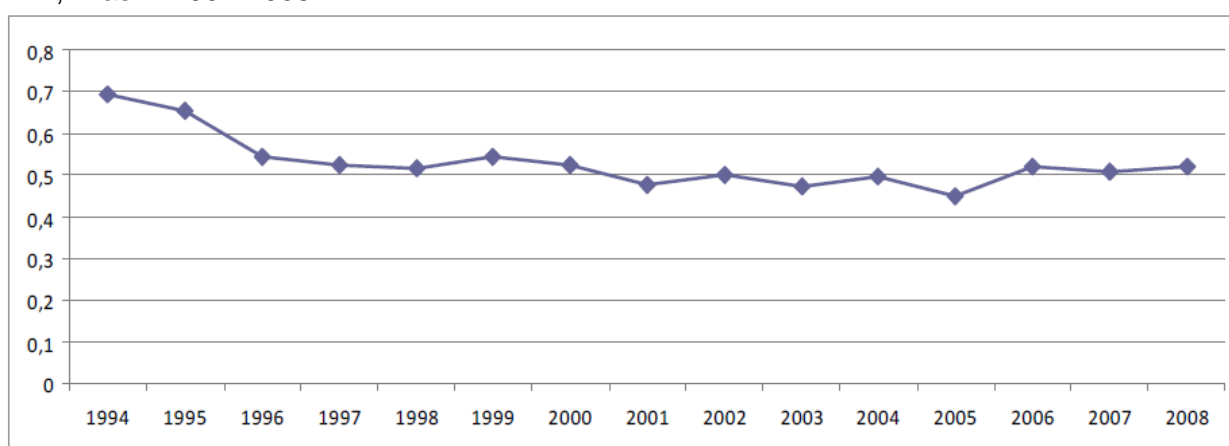
Gráfico 21: Recursos do FPF para pagamento de pessoal das IFES, em valores de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV.



Fonte: Amaral (2011, p. 102)

O Gráfico 22 apresenta a evolução do grupo de despesa de pessoal e encargos, incluindo-se inativos, pensionistas e precatórios em relação ao PIB no mesmo período.

Gráfico 22: Recursos do FPF para o pagamento de pessoal das IFES, como percentual do PIB, Brasil - 1994-2008.



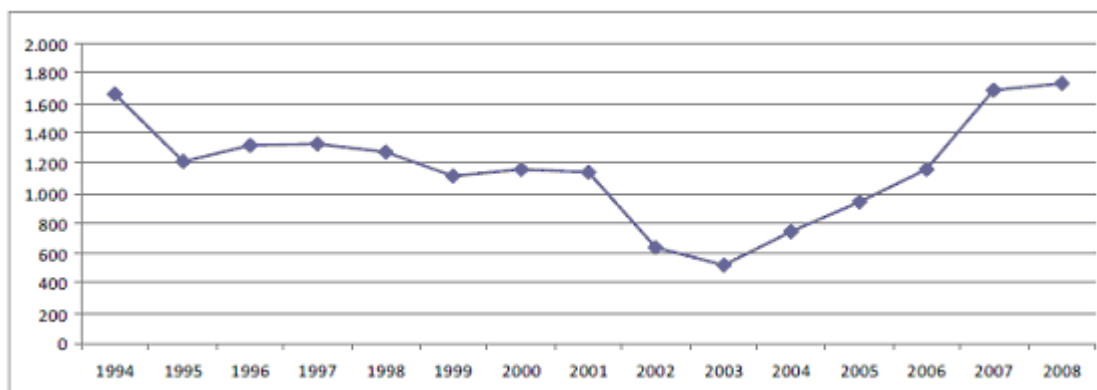
Fonte: Amaral (2011, p. 102)

Percebe-se uma queda contínua, como percentual do PIB, no período de 1994 a 2005, reduzindo de 0,69% para 0,45% do PIB, com reversão da situação a partir de 2006, alcançando 0,52% do PIB em 2008.

Para o pagamento do custeio das IFES, os recursos evoluíram de R\$ 1.660 milhões em 1994 para R\$ 633 milhões em 2002, corrigidos pelo IGP-DI da FGV,

para janeiro de 2009, o que significa uma redução de 62% no governo FHC. Houve uma recuperação no período de 2003 a 2008, passando dos R\$ 633 milhões de 2002, para R\$ 1.728 milhões em 2008, o que representa um acréscimo de 173,2% no período do governo Lula. O Gráfico 23 apresenta a evolução de 1994 a 2008.

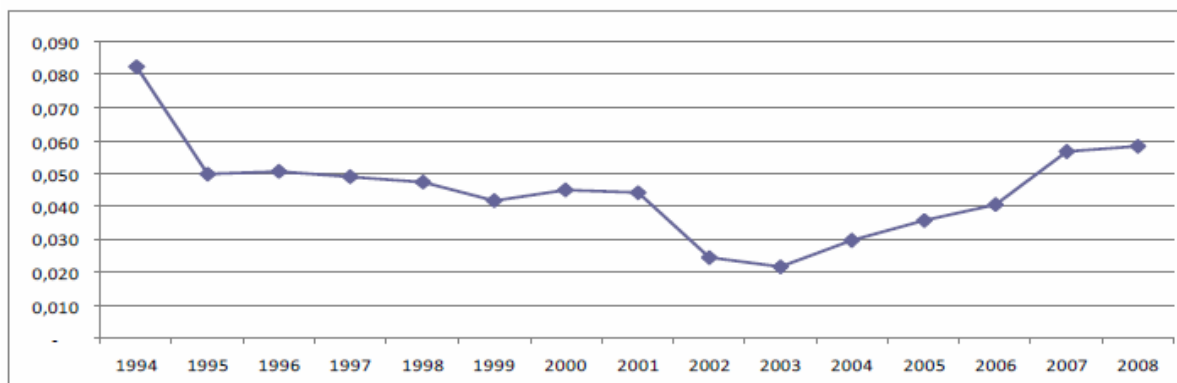
Gráfico 23: Recursos do FPF para pagamento de custeio das IFES, em valores de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV.



Fonte: Amaral (2011, p. 103)

Em relação ao PIB, os recursos tiveram a evolução apresentada no Gráfico 24.

Gráfico 24: Recursos do FPF para pagamento de custeio das IFES, como percentual do PIB, Brasil 1996-2008.



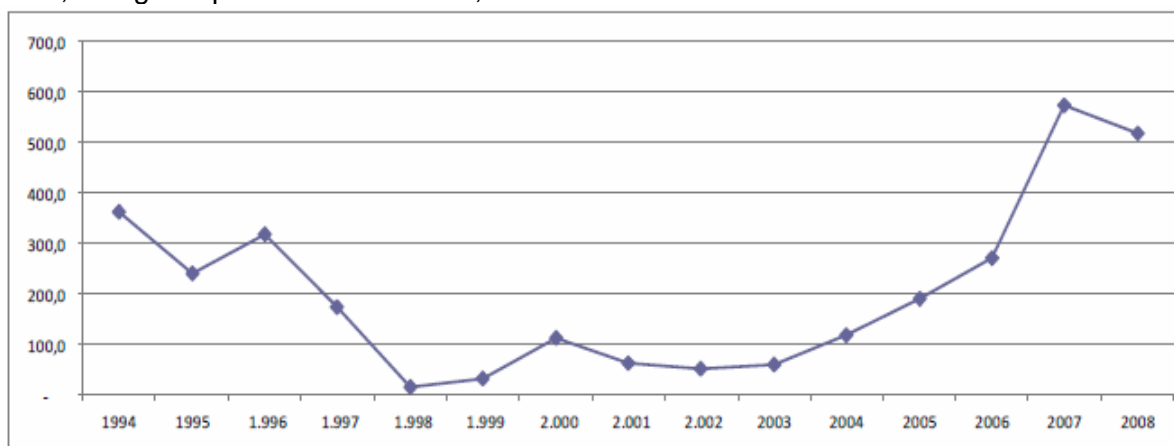
Fonte: Amaral (2011, p. 103)

Constata-se uma contínua queda de 1994 até 2003 como percentual do PIB, durante todo o governo FHC e o primeiro ano do governo Lula, passando de 0,08% para 0,02% do PIB. Há um aumento dos percentuais a partir de 2004, no governo Lula, chegando a 0,06% em 2008, ainda assim inferior ao de 1994.

Com relação ao grupo de despesas classificados como de investimentos ou despesas de capital, houve a seguinte evolução: em 1994, R\$ 362 milhões; em 2002, R\$ 49 milhões e em 2008, R\$ 516 milhões, em valores de janeiro de 2009,

corrigidos pelo IGP-DI da FGV. Houve, portanto, uma queda de 86,4% no governo FHC e uma elevação de 952% no governo Lula. O Gráfico 25 apresenta a evolução desses valores.

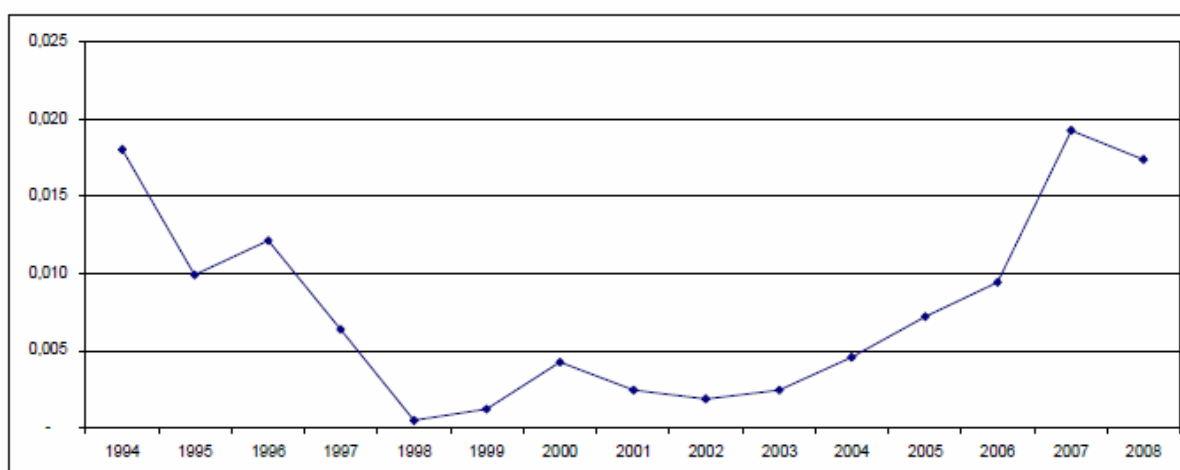
Gráfico 25: Recursos do FPF para investimentos das IFES, em valores de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV, Brasil. 1994-2008.



Fonte: Amaral (2011, p. 104)

Em relação ao PIB, o Gráfico 26 apresenta a evolução dos recursos aplicados em investimentos nas IFES no período de 1994 a 2008.

Gráfico 26: Recursos do FPF para investimentos das IFES, como percentual do PIB. Brasil, 1994-2008.



Fonte: Amaral (2011, p. 104)

Em relação ao PIB, verifica-se uma acentuada queda de 1994 para 1998, no governo FHC, permanecendo com baixos percentuais até o ano de 2004. A partir de 2005 houve uma substancial elevação dos percentuais de investimento, com reflexo dos Programas de Expansão e interiorização das IFES e do Reuni.

Ao analisar os dados do financiamento das IFES, no período de 1994 a 2008, constata-se que em média 88% do volume de recursos do FPF é aplicado no grupo de despesas com pessoal e encargos, 10% no grupo do custeio e somente 2% em investimentos, o que significa reduzido percentual de recursos para obras e equipamentos.

Diante desse quadro, observa-se que no período em estudo houve uma queda nos recursos financeiros destinados às instituições de ensino superior no Governo FHC, voltando a crescer nos últimos anos do Governo Lula.

5.3.2 Financiamento das universidades estaduais: possibilidades e limites

De acordo com o que foi apresentado na seção 5.2.1 relativo à política de vinculação de recursos, o financiamento da educação no Brasil está sob a proteção de preceitos constitucionais e é fortemente vinculada a arrecadação de impostos. No entanto, o montante destinado a este fim está longe de atender a demanda e as necessidades da sociedade. Assim, a alocação de recursos orçamentários do tesouro nas universidades estaduais ocorre em meio a um conflito distributivo que está parametrizado por um conjunto de fatores de ordens institucionais e econômicas.

O institucional está relacionado ao debate sobre a questão federativa no Brasil como foi discutido na seção 5.1 deste capítulo. O modelo de federalismo fiscal em curso no nosso país traz grandes implicações na captação de recursos por parte dos Estados e Municípios para aplicação em educação. Este problema relaciona-se com a distribuição de recursos entre o Governo Federal e os Governos Estaduais e Municipais. Dois são os condicionantes. O primeiro, de ordem legal, representado por uma legislação de caráter definitivo, provocando vícios e excetuando parte da receita, de modo a desviar a discussão para as partes isoladamente e não para o todo. O segundo, condicionante, de ordem estratégica, no qual o Governo Federal se utiliza de artifícios como parte de uma estratégia maior para escapar da transferência de recursos para os Estados e Municípios. Neste bloco, estão: a criação de contribuições que vem ocorrendo nos últimos anos; a Desvinculação da Receita da União (DRU) durante os anos de 2001 a 2009 e os incentivos fiscais.

O econômico está relacionado às questões territoriais e às desigualdades regionais em termos de desenvolvimento econômico. Isto é, dadas as questões

institucionais, como se deve distribuir o agregado de recursos entre as diversas regiões.

As regiões, a depender do seu grau de desenvolvimento econômico, apresentam capacidade financeira e de gasto diferentes, de modo que o financiamento das políticas públicas também deve assumir configurações diferentes de região para região. Na alocação de recursos orçamentários do Estado, enquanto instrumento de política econômica, recomenda-se que sejam contemplados esses diferenciais sempre no sentido de diminuí-los.

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 se determina a razão orçamentária de cada universidade.

O ordenamento da despesa pública 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 à educação básica a prioridade na alocação de recursos estaduais, aliado à formação de um fundo garantidor da manutenção deste nível de ensino - o Fundeb - tornou ainda mais rarefeitos os recursos disponíveis para o ensino superior no Estado. Presenciam-se, atualmente, muitas discussões e debates acerca do crescimento das universidades estaduais no Brasil e as dificuldades no exercício da prerrogativa constitucional da autonomia universitária, principalmente no que se refere ao financiamento das mesmas.

De acordo com Davies (2008), dentre as alternativas que os educadores e a sociedade civil apresentam nos debates para melhoria da qualidade da educação

superior pública estadual e a autonomia das universidades estaduais, seria a da elevação do percentual dos atuais 25% para patamar mais elevado, alternativa que os governos resistem, por razões não muito convincentes, tais como as de ordem jurídicas, da incapacidade financeira dos estados para o cumprimento dos programas de governo. Ou seja, motivos não faltam para encobrir a falta de vontade política de ampliar os investimentos na educação superior e o cumprimento do artigo 207 da Constituição Federal de 1988, ao garantir autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial às universidades públicas.

Avanços nesse sentido ocorreram em alguns Estados e Municípios ao aprovarem nas suas constituições e leis orgânicas percentuais mínimos de aplicação em educação superior, maiores do que os 25% estabelecidos na Carta Magna. Para Davies (2008, p. 17), “[...] as constituições estaduais de 1989 e as leis orgânicas municipais de 1990, por sua vez, ou mantiveram os percentuais da CF de 1988 ou os ampliaram para 30% (Piauí, São Paulo, por exemplo) ou 35% (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso)”.

Vale ressaltar que, no sentido de aumentar os recursos para as universidades estaduais, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 6464/2009 de autoria do Senador José Sarney, que visa alterar o art. 9º da LDB para autorizar que a União participe do financiamento das instituições de educação superior estadual e daquelas que, mantidas pelos Municípios, ofereçam cursos gratuitos, visando à expansão da oferta de vagas e qualidade dos recursos e programas nos termos de regulamento, sem, entretanto, definir qualquer percentual e forma de operacionalização das transferências dos recursos. O Anexo E apresenta cópia na íntegra do Projeto de Lei nº 6464/2009.

Pode-se considerar como resultado positivo a alternativa de subvinculação de percentuais da arrecadação da receita dos impostos estaduais para a educação superior adotada pelo governo paulista como política de garantia de repasse financeiro para suas universidades.

O Governo do Estado de São Paulo atribuiu orçamento global às três universidades públicas estaduais, Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade Estadual Paulista (Unesp), visando assegurar-lhes o efetivo exercício da autonomia financeira, com base em percentual do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), fixado anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que é repassado em duodécimos mensais às

instituições. A distribuição desse percentual entre as três universidades é decidida pelo Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (Cruesp). Esta subvinculação teve início em 1989 com a aprovação do Decreto 29.598 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%. Em face da forte pressão manifestada pela comunidade acadêmica com apoio de amplo segmento político interessado no fortalecimento da educação superior estadual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005 ampliou este percentual para 11%, sendo vetado pelo Governador José Serra, vigorando atualmente os 9,57% aprovados em 1996.

Sobre a vantagem da experiência relativamente à autonomia e gestão financeira dessas universidades, Malnic (2004, p. 17) assim se refere:

A vantagem dessa autonomia foi amplamente comprovada pelas universidades estaduais paulistas, que em diversos períodos governamentais tiveram dificuldades nos repasses dos recursos orçamentários, dificultando a implementação dos seus programas e projetos. Os recursos recebidos do erário do Estado naqueles períodos eram considerados insuficientes para suas necessidades. Apesar disso, as universidades estaduais paulistas conseguiram se adaptar e buscaram novas formas de financiamento via convênios e parcerias com o empresariado e, depois de acirrados debates e lutas em prol da autonomia financeira, obtiveram do Poder Legislativo garantias reais de recursos orçamentários pela vinculação de percentuais maiores da Receita Tributária e estão vivendo de forma razoável. São consideradas, na atualidade, no conjunto das universidades públicas e particulares do Brasil, as que apresentam melhores desempenhos, tanto no ensino quanto na pesquisa e na extensão.

Outra experiência de subvinculação de recursos para a educação superior estadual ocorreu com o Estado de Santa Catarina, sem apresentar, entretanto, resultados positivos. O artigo 170 da Constituição Estadual determinou a aplicação de 5% da Receita Líquida de Impostos (RLI) na educação superior, o que não tem sido cumprido ao longo dos anos. No ano de 2007, por exemplo, de acordo com o Balanço Geral do Estado de Santa Catarina, o valor aplicado correspondeu a apenas 2,46% da RLI, menos da metade do percentual estabelecido na Constituição do Estado, de acordo com Davies (2008).

Como se vê, a subvinculação de recursos para a educação superior estadual, para constituição de um fundo público para garantia da expansão e qualidade da educação superior pública pode ser uma alternativa que venha reduzir muitos dos

problemas relativos à autonomia e gestão financeira das universidades públicas brasileiras.

Para finalizar este capítulo, destaca-se a preocupação de Saviani (2010), com relação aos limites de investimentos estaduais na manutenção de suas universidades. Segundo o autor em referência, o financiamento do sistema de educação do País deverá ser compartilhado pelas três instâncias governamentais, conforme o regime dos fundos de desenvolvimento educacional. Além do Fundeb, que deverá ser aperfeiçoado, cabe criar também um Fundo de Manutenção da Educação Superior (Fundes), para melhor articulação do sistema de educação nacional ao Plano Nacional de Educação (PNE). Se no caso do Fundeb a maior parte dos recursos provém de estados e municípios, cabendo à União papel complementar, já em relação ao Fundes sua responsabilidade será dominante, entrando os estados apenas em caráter complementar, limitando-se aos casos de experiência já consolidada de manutenção de universidades.

O capítulo seguinte terá como foco o cenário da expansão da educação superior pública no Brasil, destacando-se a participação do governo federal e estadual. Os programas de expansão das IFES e Reuni, iniciados em 2003 e 2007, respectivamente, com impacto na expansão da rede de ensino superior federal, serão nele apreciados.

6 EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL

Debater a expansão e as dificuldades do ensino superior brasileiro é uma atividade recorrente. No meio acadêmico, muitos trabalhos e contribuições foram e continuam sendo realizados com predominância em críticas aos cronicamente gastos escassos com a educação superior e a falta de estímulo à pesquisa, passando pela formação de seus quadros, pela ingerência das agências, bancos e governos internacionais até chegar à forma pela qual o Estado regula - ou deveria regular - o ensino universitário. Diante da complexidade que envolve o tema, até mesmo a definição do que venha a ser ensino superior não é tarefa fácil. De acordo com Dias Sobrinho (2003, p. 99),

[...] a educação superior é uma expressão de conteúdo um tanto elástico que engloba um subsistema posterior ao nível médio e que comporta um leque de instituições educacionais diferenciadas quanto à natureza jurídica, mantenedoras, qualidade, história, tamanho, área de atuação, vocação e função.

Como se sabe, muitos e complexos são os problemas que enfrentam o ensino superior brasileiro. De acordo com Bauer (2006), a falta de recursos financeiros, materiais, humanos e de condições políticas adequadas - que poderiam priorizar as questões educacionais no debate nacional, mas estão muito longe de fazê-lo - dificulta a integração entre elas. Não há sequer condições de comparar instituições da mesma rede, pois são tratadas de forma diferenciada para atender a determinados interesses que não compreendem o todo institucional.

Estas considerações por si só justificam o caráter amplo e complexo do ensino superior com dificuldades de estabelecer quaisquer possibilidades de homogeneização.

A abordagem relativa à expansão do ensino superior no Brasil efetuada no capítulo anterior levou em consideração a participação dos setores público e privado no conjunto das categorias administrativas que a compõem como fora explicitado, de acordo com a classificação adotada pelo Censo da Educação Superior do INEP/MEC. Neste capítulo, a abordagem recairá somente para a expansão do ensino superior público, desdobrando nas categorias administrativas federal e estadual. O ensino superior público federal e o estadual são caracterizados pela gratuidade, daí sua importância para a democratização do acesso aos jovens e a

todo cidadão que neles queiram ingressar. Entretanto, isto não ocorre com o sistema municipal, geralmente instituído sob a forma de fundações em parceria com organizações sociais da sociedade e contribuições das mensalidades pagas pelos estudantes como fonte de receita. Por outro lado, é reduzida a participação do sistema municipal de ensino superior. No Brasil, estas instituições estão localizadas em maior número na Região Sudeste (Santa Catarina e São Paulo) e na Região Nordeste somente no Estado de Pernambuco. O Apêndice A apresenta as instituições de ensino superior estaduais e municipais por região e estado da federação, em 2009.

No conjunto das categorias administrativas - federal, estadual e municipal - apresentadas pelo INEP/MEC em 2009, existiam 245 instituições com registro de 1.351.168 matrículas, ou seja, 10,6% do total de instituições existentes no país e 26,4% do total das matrículas daquele ano, como foram apresentados nas Tabelas 1 e 2 do capítulo anterior.

Este cenário pode ser visualizado com maior detalhamento ao se verificarem os dados da Tabela 10, relativos ao ano de 2009, por categoria administrativa e organização acadêmica.

Tabela 10: Número de instituições e matrículas do ensino superior público por organização acadêmica e categoria administrativa: Brasil - 2009.

Organização acadêmica e categoria administrativa	Número	%	Matrículas	%
Universidades	100	41,1	1.190.596	88,1
Federal	55	23,3	696.693	51,6
Estadual	38	15,3	437.044	32,3
Municipal	7	2,5	56.859	4,2
Centros Universitários	7	2,1	13.849	1
Federal	0	0	0	0
Estadual	1	0	869	0,1
Municipal	6	2,1	12.980	1
Faculdades	103	42,4	91.990	6,8
Federal	4	1,7	1.421	0,1
Estadual	45	19,5	42.232	3,1
Municipal	54	21,2	48.337	3,6
CEFET/IFET (federal)	35	14,4	54.733	3,2
Total	245	100	1.351.168	100

Fonte: INEP

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009 pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

As 100 universidades constituem 41,1% do número de instituições de ensino superior público e registram o maior número de matrículas na rede pública de ensino superior no país com 88,1%. Em seguida, vêm as 103 faculdades com 6,8% das matrículas, os centros federais de ensino tecnológico, representando 3,2% e, por último, os centros universitários em número de 7, representando 1,0% das matrículas em 2009.

Ao analisar o número de instituições e de matrículas por categoria administrativa, os dados da Tabela 11 apresentam a situação seguinte.

Tabela 11: Número de instituições e matrículas do ensino superior público por categoria administrativa. Brasil - 2009.

Categoria administrativa	Número	%	Matrículas	%
Federal	94	38,4	752.847	55,7
Estadual	84	34,3	480.145	35,5
Municipal	67	27,3	118.176	8,7
Total	245	100,0	1.351.168	100,0

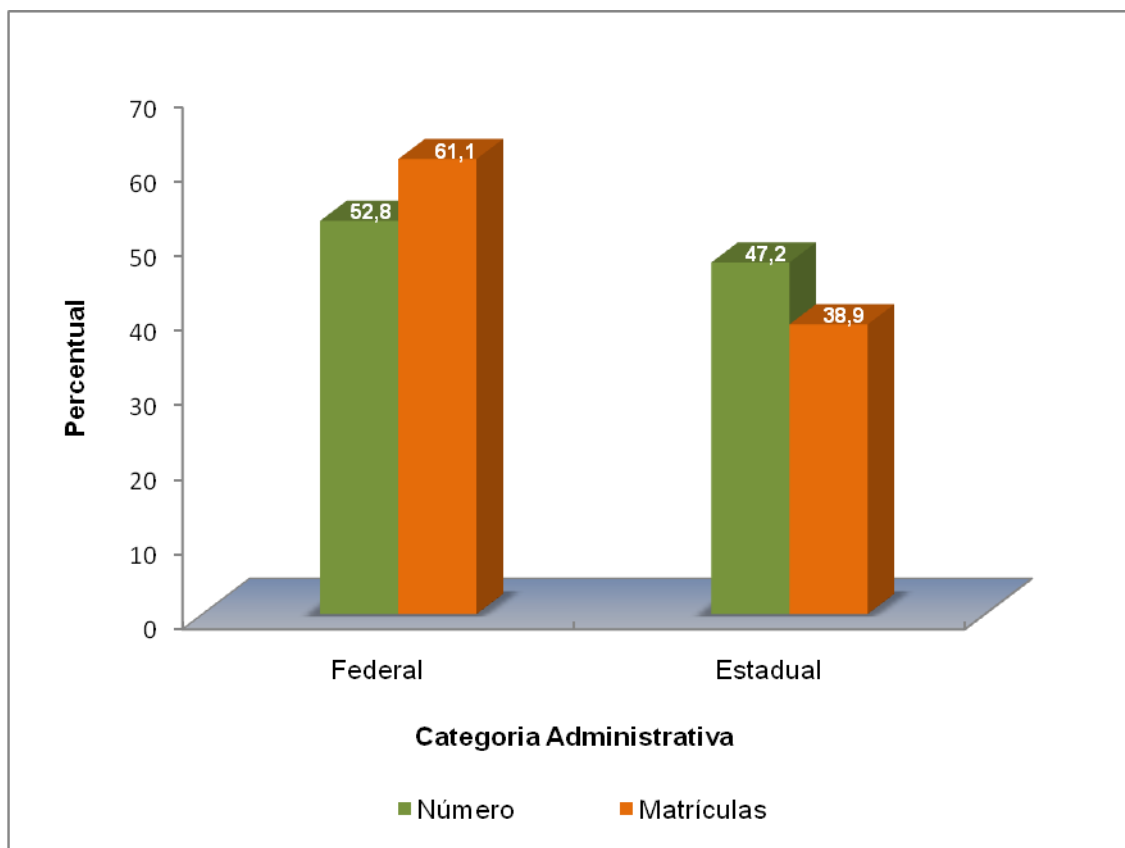
Fonte: INEP

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação, 2009*, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. (Taxas de evolução verticais).

De acordo com os dados desta Tabela, o Governo Federal em 2009 atendeu a 55,7% das matrículas, seguido pelo Governo Estadual com 35,5% e o Municipal com 8,7%.

Como se observou anteriormente, o sistema municipal de ensino superior não se caracteriza pela gratuidade, diferentemente dos sistemas federal e estadual. Sguissardi (2009), ao analisar a expansão do ensino superior no Brasil na sua obra *Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente*, não contempla a participação do sistema municipal na oferta do sistema público de ensino superior, pela não gratuidade do sistema. Seguindo estas considerações, a análise que se faz considera como público e gratuito somente as ofertas de ensino superior federal e estadual, compondo, desse modo, o sistema público e gratuito de ensino superior no País. Desta forma, a oferta deste sistema de ensino toma uma configuração que é apresentada no Gráfico 27.

Gráfico 27: Percentual do número de instituições e matrículas do ensino superior público por categoria administrativa. Brasil - 2009.



Fonte: INEP

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação, 2009*, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

No caso, em termos quantitativos, verifica-se uma superioridade do sistema federal de ensino superior em relação ao sistema estadual no que se refere ao número de matrículas e de instituições. No ano de 2009, o governo federal detinha 52,8% do número de instituições e 61,1% das matrículas, enquanto o estadual participava com 47,2% das instituições e 38,9% das matrículas.

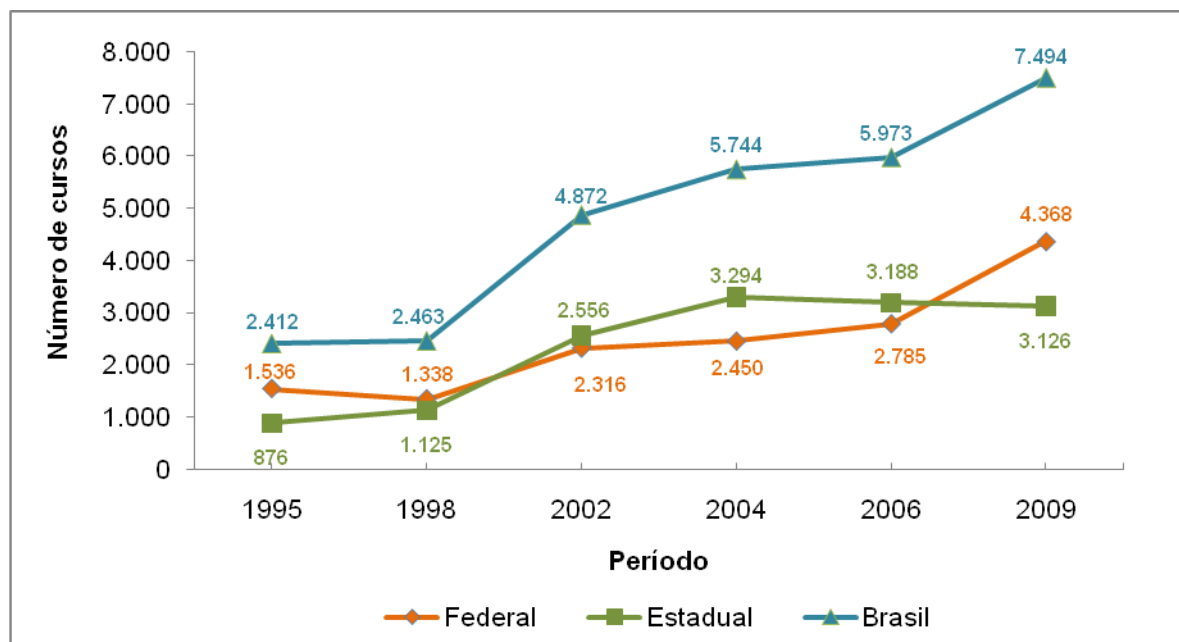
A expansão da oferta do ensino superior destas instituições (federais e estaduais) do período de 1995-2009 a partir da análise dos grupos que integram a segunda categoria, de acordo com a metodologia adotada, será objeto da abordagem seguinte.

6.1 EXPANSÃO DA OFERTA DO ENSINO DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL

Para análise da expansão da oferta de cursos de graduação presencial do ensino superior público no Brasil, o Gráfico 28 apresenta números significativos. De acordo com a mesma, em 1995 existiam 2.412 cursos de graduação presencial do

ensino superior público, sendo 64% integrantes do sistema federal e 36% do sistema estadual.

Gráfico 28: Evolução do número de cursos de graduação do ensino superior público por categoria administrativa no período de 1995-2009, Brasil.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Em 2009, o quantitativo destes cursos elevou-se para 7.494, com a participação da rede federal reduzida para 58% enquanto o sistema estadual elevou sua participação para 42%.

O maior crescimento da oferta de cursos de graduação se deu no primeiro subperíodo (1995-2002) com 102%, sendo que a rede estadual expandiu 191,8% contra 50,8% da rede federal, período de ocorrência de grande expansão da rede estadual de ensino superior no País.

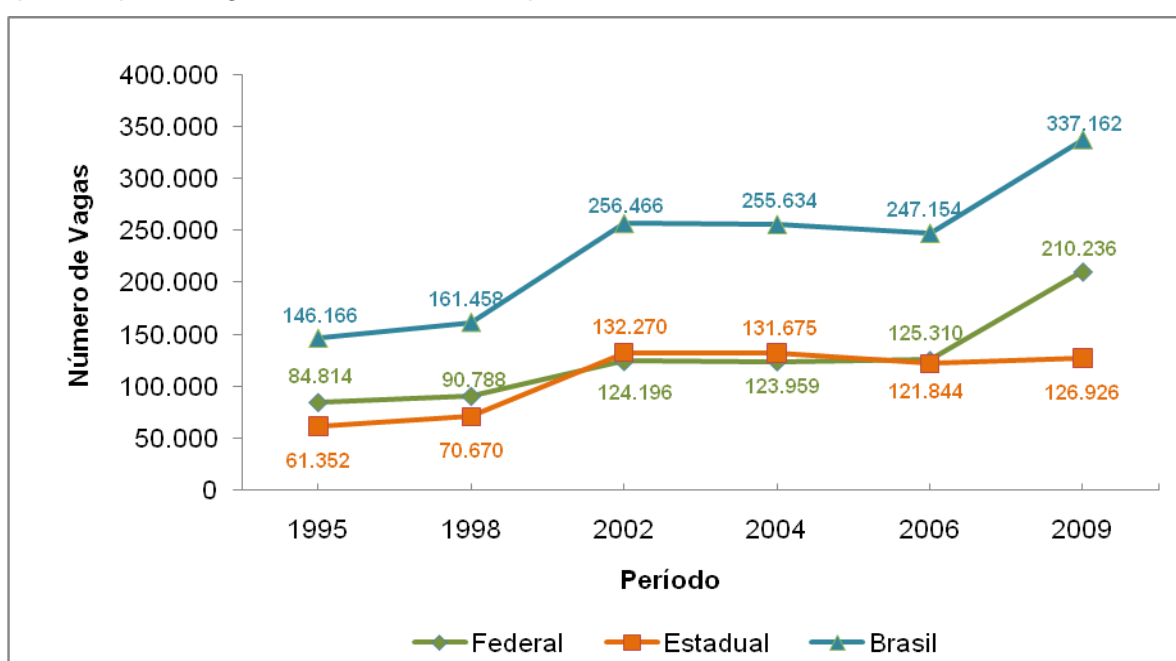
Para o segundo subperíodo (2002-2006), o crescimento foi de 22,6%, com expansão de 24,7% da rede estadual e 20,3% da rede federal, apresentando uma redução no ritmo de crescimento da rede estadual em relação ao período anterior.

No último subperíodo (2006-2009), a rede estadual apresenta decréscimo de 1,9% enquanto a rede federal cresceu 56,8%. Verifica-se, a partir da análise dos dados, um crescimento acentuado da rede pública estadual de ensino superior no período do governo Fernando Henrique Cardoso com taxa de crescimento de quase quatro vezes superior à do sistema federal. Esta situação se modifica no segundo

período cuja taxa de crescimento dos cursos de graduação foi praticamente igual nos dois sistemas, invertendo-se o quadro no terceiro período, quando a rede federal apresenta taxa de expansão de 56,8% e a rede estadual com taxa negativa de 1,9%.

Com relação à expansão do quantitativo de vagas dos cursos de graduação presencial do ensino superior público, segundo grupo da categoria de oferta, no período 1995-2009, podemos analisar o Gráfico 29 na sequência.

Gráfico 29: Evolução do número de vagas dos cursos de graduação do ensino superior público por categoria administrativa no período de 1995-2009, Brasil.



Fonte: INEP

Fonte: Os arquivos das *Sinopses estatística da educação superior - graduação*, 1995 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Constata-se que em 1995 foram ofertadas 146.166 vagas, sendo 58% da rede federal e 42% da rede estadual. Em 2009, a oferta de vagas totalizou 337.162, sendo 62% da rede federal e 38% da rede estadual. Numa observação genérica, as relações de oferta de vagas no ensino federal e estadual inferem uma estabilidade para o período: em 1995, federal 58%, estadual 42%; em 2009, federal 62% e estadual 38%. Todavia, fazendo-se uma leitura por períodos entre os anos de 1995 e 2009, existem diferenças que demonstram maior investimento federal e menor estadual, o que compensa os dados da tabela anterior onde no período 1995-2002 o crescimento da oferta estadual foi maciço, havendo no segundo e terceiro períodos maior investimento federal e menor (ou negativo) estadual.

Assim, os dados indicam que no primeiro subperíodo (1995-2002) houve um acentuado crescimento da oferta de vagas na rede estadual de 115,6% contra 46,4% da rede federal.

O segundo subperíodo (2002-2006) é caracterizado por estagnação na oferta de vagas da rede federal com crescimento de apenas 0,9% e de redução da oferta de vagas da rede estadual de 7,9%.

O último subperíodo (2006-2009) é marcado com crescimento de 67,8% da oferta de vagas da rede federal e apenas 4,2% da rede estadual.

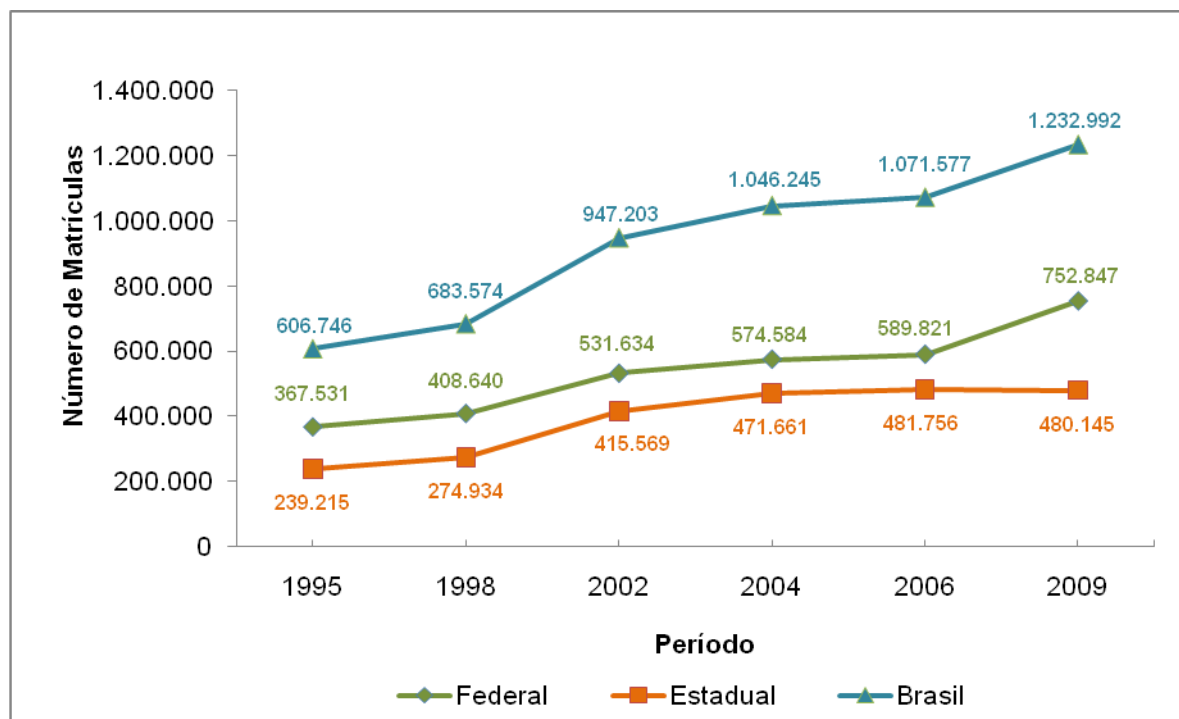
Percebe-se uma tendência de decréscimo da oferta de vagas da rede estadual, a partir do segundo subperíodo, enquanto que a rede federal apresenta crescimento no terceiro subperíodo.

No que se refere à evolução das matrículas dos cursos de graduação presencial da rede pública, terceiro grupo da categoria de oferta, o Gráfico 30 indica que em 1995 estavam matriculados 600.746 alunos nos cursos de graduação presencial do ensino superior público, sendo 61% na rede federal e 39% na rede estadual. Em 2004, a participação da rede federal teve seu percentual reduzido para 55% enquanto a rede estadual aumentou para 45%; a partir deste ano, a rede federal retoma o crescimento de percentual de matrículas alcançando em 2009 o mesmo índice de 1995, ou seja, 61%.

O maior crescimento das matrículas deu-se no primeiro subperíodo (1995-2002) com 56,1%, sendo que a rede estadual expandiu 73,7% contra 44,7% da rede federal. Para o segundo subperíodo (2002-2006) o crescimento foi de 13,1%, sendo 15,9% na rede estadual e 10,9% na federal.

No terceiro subperíodo (2006-2009), a rede estadual apresentou redução de 0,3% enquanto a rede federal cresceu 27,6%, crescimento superior ao total do período que foi de 15,1%. Os programas de expansão das IFES, iniciados em 2004 e os do Reuni em 2007, contribuíram para a mudança no perfil da expansão da oferta do ensino superior do governo federal, o que foi perceptível pelos dados até aqui relatados.

Gráfico 30: Evolução do número de matrículas dos cursos de graduação do ensino superior público por categoria administrativa no período de 1995-2009, Brasil.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Para análise da terceira categoria, evolução do número de docentes do ensino de graduação, da mesma forma que no capítulo anterior serão consideradas as duas abordagens: o regime de contrato de trabalho e a qualificação docente, pelos motivos apresentados naquele capítulo.

6.2 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOCENTES DO ENSINO DE GRADUAÇÃO

No que se refere à primeira abordagem, foram elaboradas as tabelas apresentadas adiante que permitem verificar com maior grau de detalhamento esta categoria de análise das condições do ensino superior público federal e estadual.

As Tabelas 12 e 13 e os Gráficos 31 e 32 apresentam a distribuição de docentes por natureza de contrato e de instituições públicas nos anos de 1995 e 2009, permitindo estabelecer-se comparativo da evolução do período. Os dados da Tabela 12 fornecem as seguintes e importantes informações:

Tabela 12: Distribuição dos docentes por natureza de contrato e tipo de instituição, Brasil-1995.

Tipo de Instituição	Natureza de contrato					
	Total	%	Tempo Integral	%	Tempo Parcial ⁽²⁾	%
Federal	44.486	61	35.819	63	8.667	54
Estadual	28.898	39	21.471	37	7.427	46
Total	73.384	100	57.290	100	16.094	100

Fonte: INEP

Notas:

1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

2) Inclui os docentes em regime de horistas.

3) (Taxas de evolução verticais).

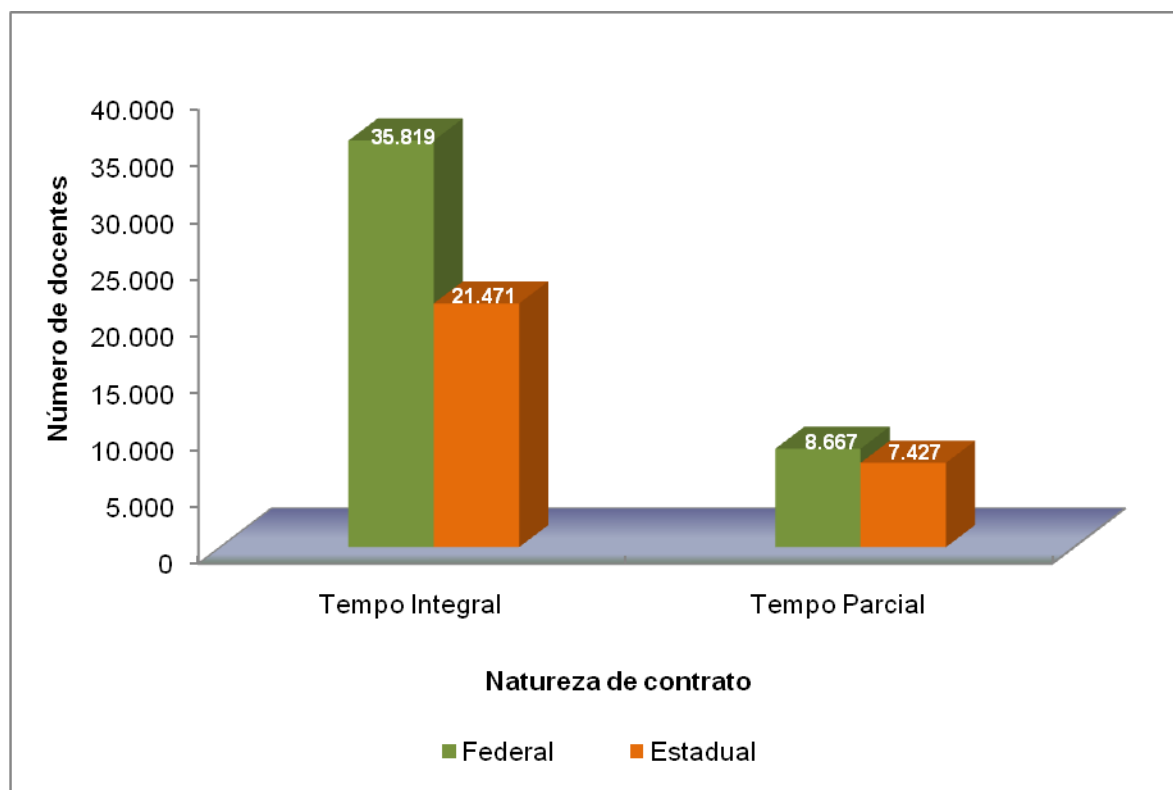
Constata-se que em 1995 existiam 73.384 docentes do ensino de graduação, sendo 61% da rede federal e 39% da rede estadual; em regime de tempo integral estavam 57.290 docentes com percentuais de 63% da rede federal e 37% da rede estadual. Para os contratos de regime de tempo parcial, incluindo os de horistas, no total de 16.094 docentes, a participação era de 54% da rede federal e 46% da rede estadual.

O Gráfico 31 apresenta os mesmos dados da tabela anterior, permitindo analisá-los sob a perspectiva da vinculação por instituição, em que podemos verificar que em 1995 integravam a rede federal 44.486 docentes com 81% em regime de tempo integral, e 19% em regime parcial.

A rede estadual era composta de 28.898 docentes, sendo 74% em regime de tempo integral e 26% em tempo parcial.

Estes dados evidenciam que em 1995 a rede federal apresentava pequena vantagem em relação ao tempo de dedicação dos docentes na instituição. Enquanto 76% dos seus docentes se encontravam com dedicação em tempo integral, na rede estadual o percentual era de 74% sob este regime.

Gráfico 31: Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de Instituição, Brasil - 1995.



Fonte: INEP

Notas:

- 1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>
- 2) No tempo parcial, são incluídos os docentes em regime de horistas.

Ao se analisarem os mesmos dados relativos ao ano de 2009, constata-se, de acordo com as informações contidas na Tabela 13, a seguinte situação:

Tabela 13: Distribuição dos docentes por natureza do contrato e de instituição, Brasil - 2009.

Tipo de Instituição	Natureza de contrato					
	Total	%	Tempo Integral	%	Tempo Parcial ⁽²⁾	%
Federal	72.228	63	63.215	66	9.013	46
Estadual	43.145	37	32.245	34	10.700	54
Total	115.373	100	95.660	100	19.713	100

Fonte: INEP

Notas:

- 1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>
- 2) Inclui os docentes em regime de horistas.
- 3) (Taxas de evolução verticais).

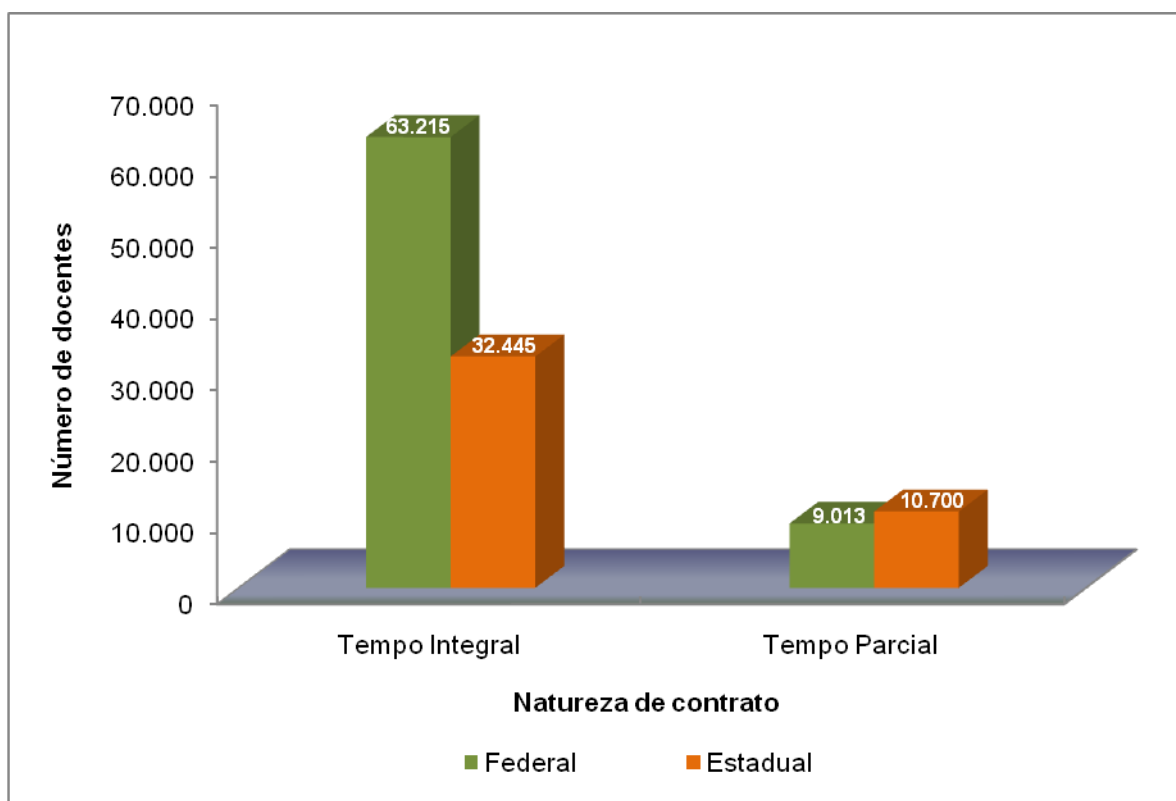
Comparando-se os dados dos anos de 1995 e 2009, verifica-se um acréscimo do contingente de docentes de 73.384 para 115.373, uma expansão de 57%. Por instituição, o acréscimo foi de 62% na rede federal e 49% na rede estadual.

No ano de 2009, a rede federal participou com 63% do contingente de docentes do ensino superior público contra 37% da rede estadual. Neste período, a rede federal aumentou o percentual de docentes em relação ao total de 61% para 63% enquanto a rede estadual reduziu o percentual do seu contingente de docentes de 39% para 37%.

Os dados da Tabela 13 indicam que em 2009 estavam em regime de tempo integral 95.660 docentes, sendo 66% da rede federal e 34% da rede estadual. Em tempo parcial, do total de 19.713 docentes, a participação da rede federal foi de 46% contra 54% da rede estadual.

O Gráfico 32 possibilita analisar a situação dos docentes por instituição de acordo com a natureza do contrato no mesmo ano.

Gráfico 32: Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de Instituição, Brasil - 2009.



Fonte: INEP

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Pelos dados apresentados no Gráfico 32, 72.228 docentes integravam a rede federal com 88% em regime de tempo integral e 12% em regime parcial. A rede

estadual contava com 43.145 docentes, sendo 76% em regime de tempo integral e 24% em regime de tempo parcial.

Verificam-se, por estes dados, que os percentuais de participação dos docentes em tempo integral entre 1995 e 2009 da rede federal elevaram-se de 66% para 88%, enquanto os da rede estadual a expansão foi de 34% para 76%, evidenciando uma grande expansão dos docentes em nível de doutorado na rede estadual.

Com relação à segunda abordagem, foram elaboradas as Tabelas 14 e 15 e os Gráficos 33 e 34 que apresentam a distribuição dos professores por grau de qualificação e natureza da instituição federal e estadual nos anos de 1995 e 2009. Analisemos os dados da Tabela 14 adiante:

Tabela 14: Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da Instituição, Brasil - 1995.

Tipo de Instituição	Grau de Qualificação							
	Total	%	Doutorado	%	Mestrado	%	Graduação/Espec.	%
Federal	45.971	60	13.170	57	16.371	70	16.430	55
Estadual	30.621	40	9.948	43	7.003	30	13.670	45
Total	76.592	100	23.118	100	23.374	100	30.100	100

Fonte: INEP

Nota:

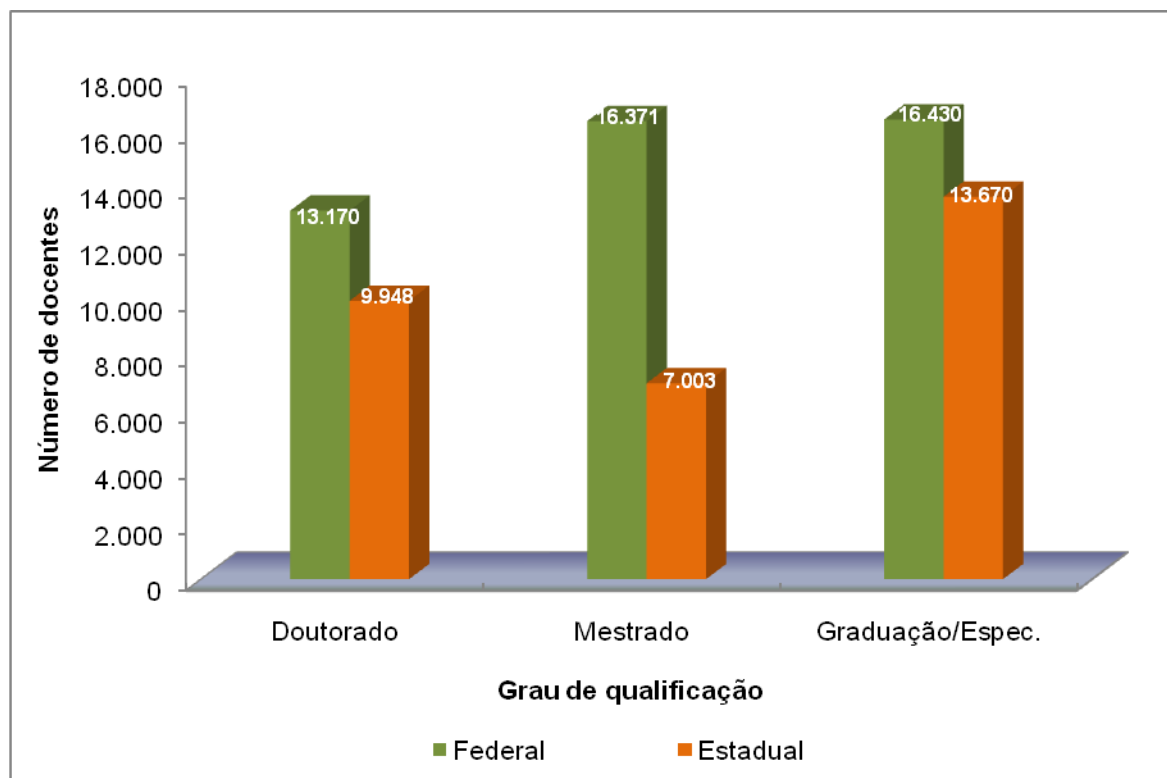
1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

2) (Taxas de evolução verticais).

Dos 76.592 docentes do ensino de graduação em 1995 existiam 23.118 doutores, sendo 57% da rede federal e 43% da rede estadual; com o título de mestre o total era de 23.374, com 70% na rede federal e 30% na rede estadual; graduados e especialistas totalizaram 30.100, com 55% na rede federal e 45% na rede estadual.

O Gráfico 33 permite analisar sob a perspectiva da vinculação por instituição os mesmos dados da tabela anterior, indicando que dos 45.971 docentes da rede federal naquele ano, 29% eram constituídos de doutores, 36% de mestres e 35% de graduados e especialistas. A rede estadual era composta de 30.621 docentes, sendo 32% de doutores, 23% de mestres e 45% de graduados e especialistas.

Gráfico 33: Número de docentes por grau de qualificação em relação à natureza da instituição, Brasil - 1995.



Fonte: INEP

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

De acordo com estes dados, fica também evidenciado que em 1995 a rede federal também apresentava situação mais vantajosa em relação à qualificação do seu corpo docente. Enquanto 65% dos seus docentes eram portadores dos títulos de doutores e mestres, na rede estadual o percentual dos docentes com estas titulações era de 55%.

Para analisar a situação dos docentes por titulação e instituições no ano de 2009, foram elaboradas a Tabela 15 e Gráfico 34.

Dos 123.365 docentes do ensino de graduação da rede pública, em 2009 existiam 59.235 doutores, sendo 66% da rede pública federal e 34% da rede estadual; com o título de mestre o total era de 33.585, com 61% na rede federal e 39% na rede estadual; graduados e especialistas totalizaram 30.545, sendo 59% da rede federal e 41% da rede estadual.

Tabela 15: Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Brasil - 2009.

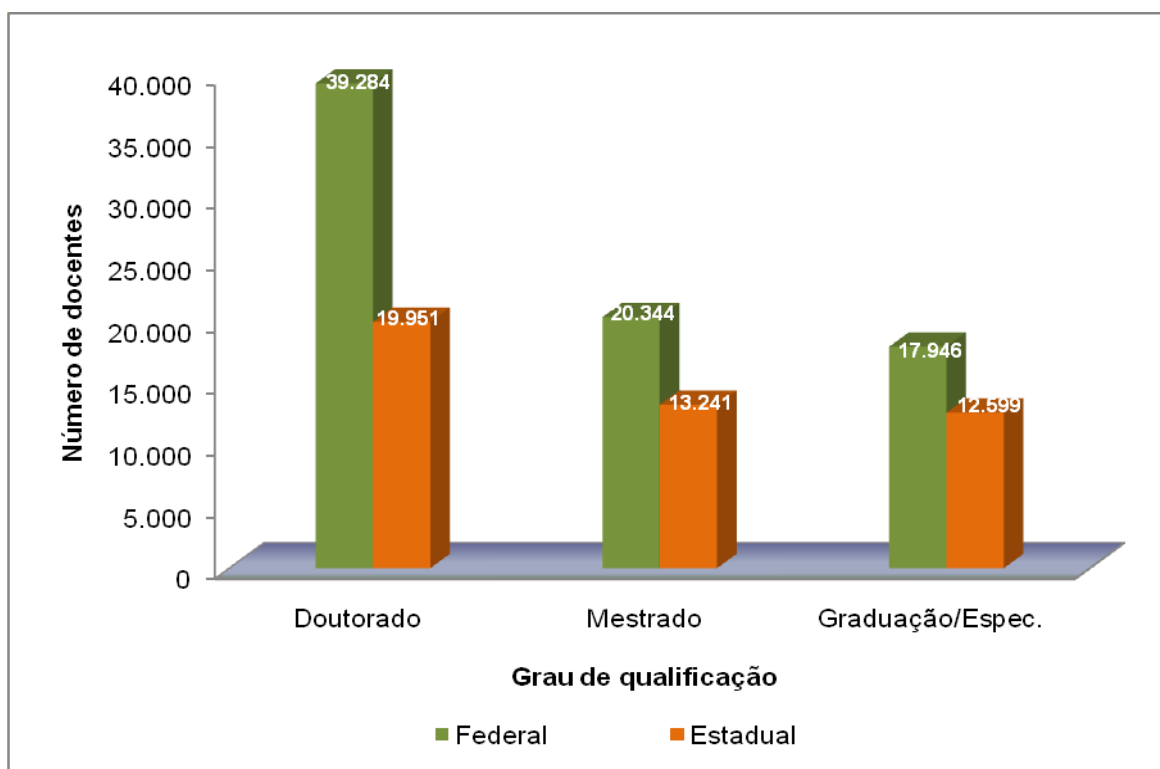
Tipo de Instituição	Grau de Qualificação							
	Total	%	Doutorado	%	Mestrado	%	Graduação/Espec.	%
Federal	77.574	63	39.284	66	20.344	61	17.946	59
Estadual	45.791	37	19.951	34	13.241	39	12.599	41
Total	123.365	100	59.235	100	33.585	100	30.545	100

Fonte: INEP

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. (Taxas de evolução verticais).

O Gráfico 34 abaixo apresenta os mesmos dados da tabela anterior, permitindo analisá-los sob a perspectiva da vinculação por instituição.

Gráfico 34: Distribuição dos docentes por natureza de contrato e de instituição, Brasil - 2009.



Fonte: INEP

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Do Gráfico 34, temos que 77.574 docentes integravam a rede pública federal, sendo 51% detentores do título de doutor, 26% de mestre e 23% de graduados e especialistas. A rede pública estadual era constituída de 45.791 docentes com a

participação de 44% de doutores, 29% de mestres e 27% de graduados e especialistas.

Verifica-se, pelos dados deste Gráfico, que o percentual dos docentes com o título de doutor elevou-se no período de 1995 até 2009 de 29% para 51% na rede federal e de 32% para 44% na rede estadual; com o título de mestre, os percentuais foram de 36% para 26% da rede federal e de 23% para 29% da rede estadual;

A análise da evolução do número de docentes do ensino superior público no Brasil evidencia que no ano de 2009 os docentes com a titulação de mestres e doutores eram de 77% na rede federal e 73% na rede estadual.

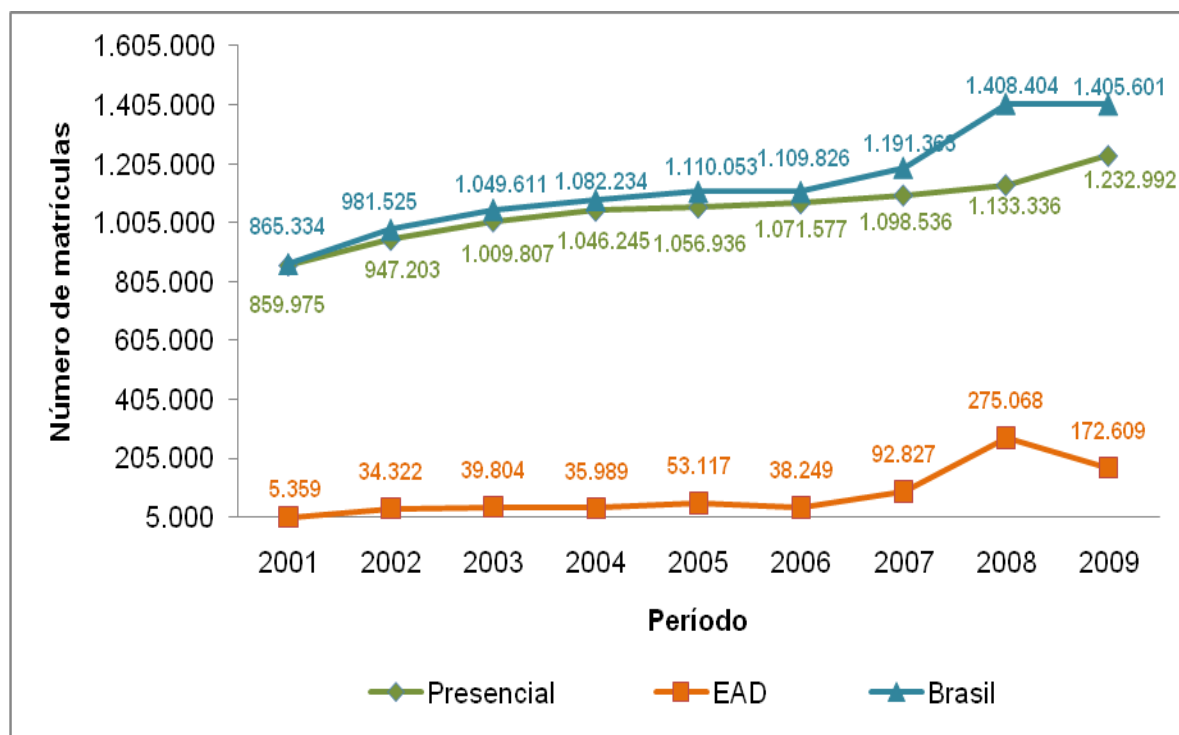
Esses dados indicam que é na rede pública onde se encontra maior espaço para dedicação às atividades docentes no ensino, pesquisa e extensão, seja pela tradição da dedicação em regime de tempo integral, seja pelo elevado índice de doutores e mestres tanto na rede federal quanto na rede estadual.

6.3 EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA (EAD)

Nesta seção, destaca-se a participação da modalidade de ensino a distância no total das matrículas públicas registradas nos sistemas federal e estadual de educação superior no País no período de 2001 a 2009. Para esta análise, foram elaborados os Gráficos 35 e 36.

O Gráfico 35 apresenta a evolução das matrículas nos cursos de graduação públicos, por modalidade de ensino.

Gráfico 35: Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação públicos, por modalidade de ensino no período de 2001-2009, Brasil.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2001 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

De acordo com os dados do Gráfico 35, verifica-se que a participação das matrículas do EAD, no ano de 2001, era de apenas 0,6% em relação ao total. Em 2005, esta taxa elevou-se para 4,8%, reduzindo para 3,4% em 2006. A partir de 2007, expandiu-se a participação da EAD com percentuais de 19,5% em 2008 e 12,3% em 2009.

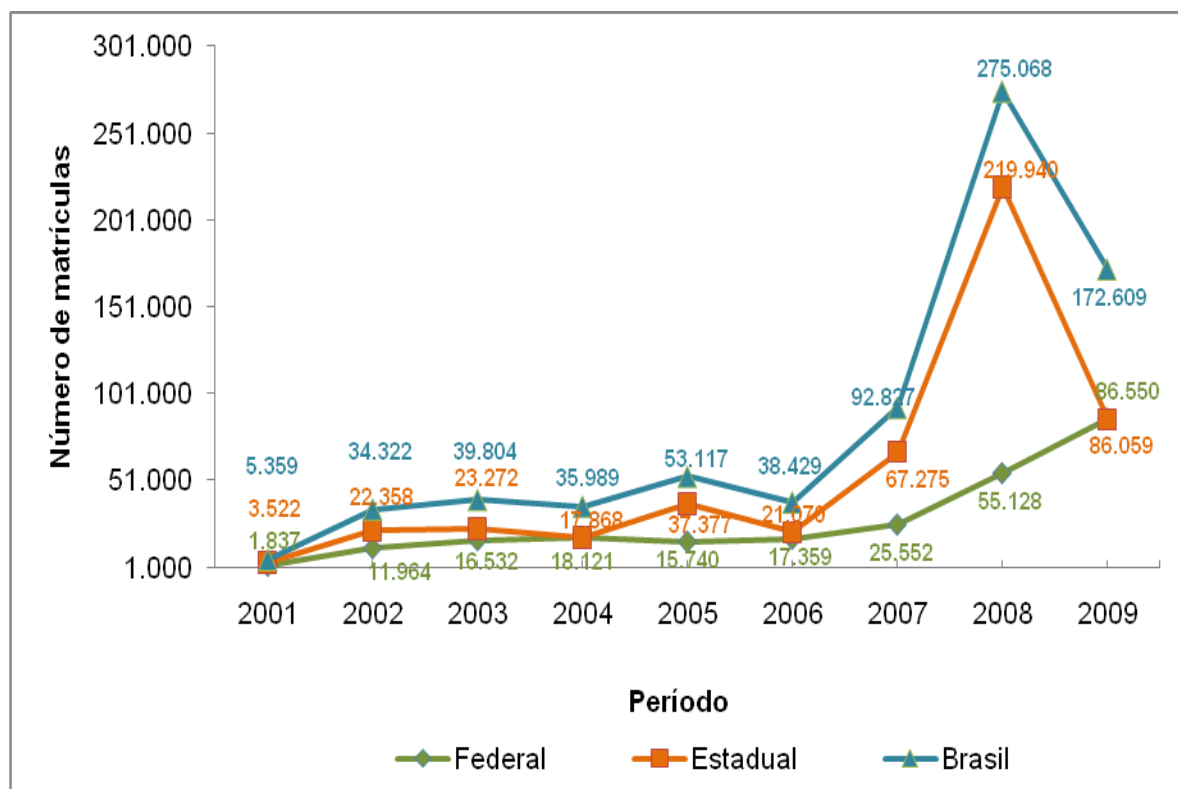
Para analisar a evolução das matrículas do EAD por categoria administrativa, vejamos o Gráfico 36. Constata-se do Gráfico 36 que a rede estadual apresenta maior participação no percentual de matrículas do EAD no período de 2001 a 2009, à exceção dos anos de 2004 e 2009.

Verifica-se, no caso das EADs, uma inflexão, na curva no ano de 2008, que ocorre devido às exigências crescentes na implementação e permanência das mesmas.

Apesar de não apresentarem regularidade na taxa de participação das matrículas no EAD, no período analisado, observa-se, entretanto, que no ano de

2009 as redes federal e estadual dividem o mesmo percentual de participação, com 50,1% e 49,9%, respectivamente.

Gráfico 36: Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação públicos, na modalidade à distância e natureza da instituição no período de 2001-2009, Brasil.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2001 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

6.4 PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DIRECIONADOS À EXPANSÃO DA OFERTA

De acordo com a análise dos dados relativos aos grupos de categoria da oferta, ficou evidenciado que no período de 1995-2002 a rede estadual de ensino público no Brasil apresentou acentuado crescimento da expansão em todos os grupos, reduzindo o ritmo de crescimento no período de 2003-2006 e apresentando índices negativos no período 2006-2008. Com relação ao sistema federal de ensino superior, observa-se que a trajetória de expansão da oferta ocorreu em sentido

oposto, com crescimento a partir do ano de 2006 proporcionalmente maior em relação à expansão da rede estadual.

Dois programas governamentais podem ter influenciado a mudança na trajetória da expansão da rede federal, como já fora mencionado anteriormente: o programa de expansão das IFES e o Reuni, explicitados a seguir:

- 1) Programa de Expansão das IFES: a expansão da rede federal de educação superior teve início em 2003 com a interiorização dos campi das universidades federais, elevando o número de municípios atendidos de 151 para 255 em 2008, de acordo com o relatório do ProUni daquele ano. Dez novas universidades foram criadas a partir de 2003, elevando-se o número de instituições federais de ensino superior de 45 para 55 em 2008. O Apêndice B apresenta as instituições federais de ensino superior por região e estado da federação em 2009.
- 2) Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni: o principal objetivo deste programa é o de ampliar o acesso e permanência da educação superior, tendo sido instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e é uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Com o Reuni, o governo federal adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovam a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. Os efeitos podem ser percebidos pela expansão iniciada em 2003 com previsão de conclusão até 2012.

As ações do programa contemplam o aumento de vagas dos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate a evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país.

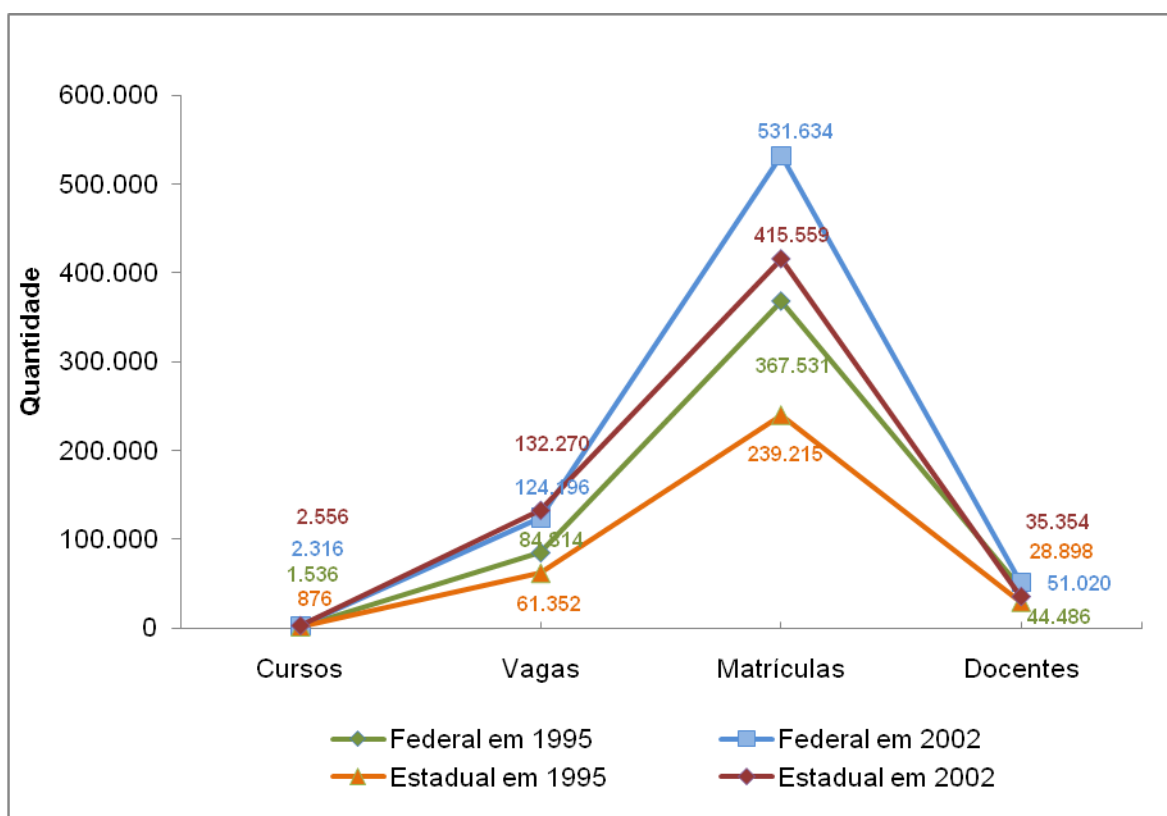
6.5 ANÁLISE COMPARATIVA DOS DADOS

Inicialmente, numa primeira abordagem, faz-se uma análise sintética da expansão da educação superior que possibilite uma abordagem comparativa das

categorias de análise da expansão dos sistemas federal e estadual do ensino superior público para os períodos selecionados, de acordo com os Gráficos 37 a 39.

O Gráfico 37 apresenta uma comparação da evolução dos grupos de categoria de oferta da rede federal e estadual, relativos ao primeiro subperíodo de análise (1995-2002).

Gráfico 37: Comparativo da evolução do número de cursos, vagas, matrículas e docentes da rede pública, Brasil 1995-2002.



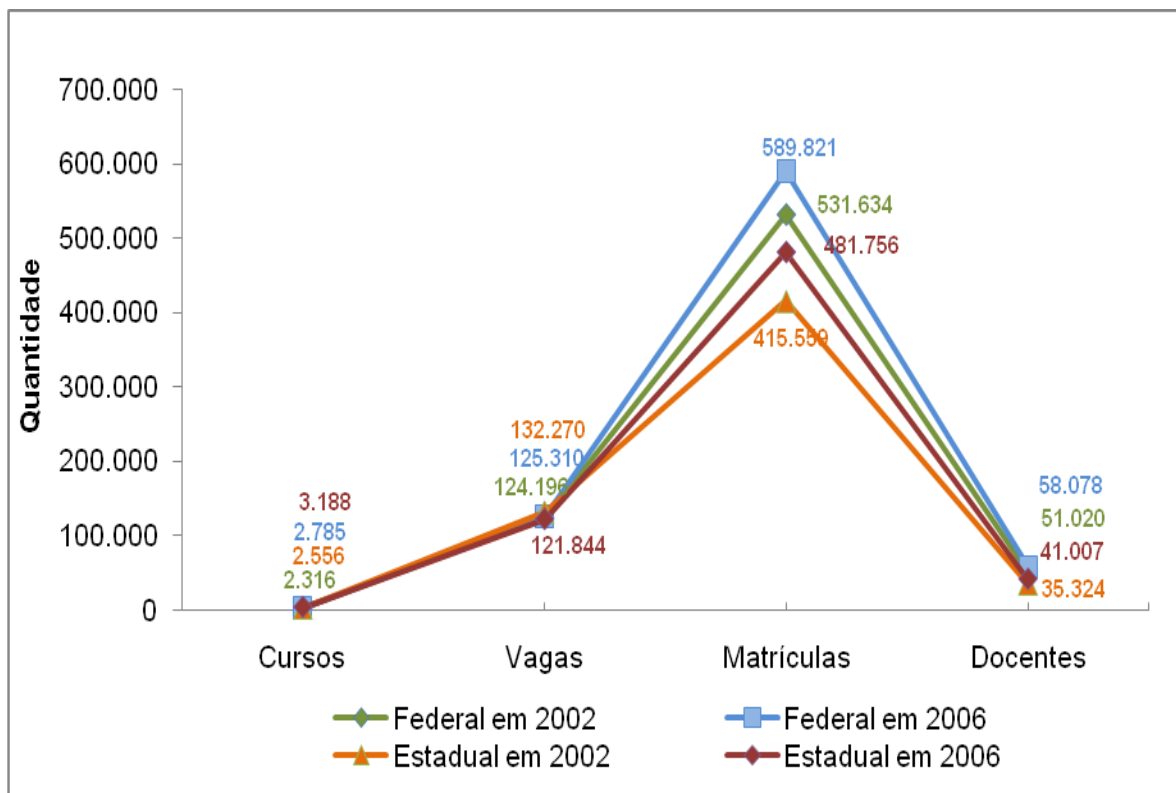
Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 a 2002, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Constata-se do Gráfico 37 que a rede pública estadual apresentou maior crescimento neste subperíodo, para todos os grupos da categoria de oferta.

Para o segundo subperíodo de análise (2002-2006), o Gráfico 38 apresenta os dados indicados adiante.

Gráfico 38: Comparativo da evolução do número cursos, vagas, matrículas e docentes da rede pública, Brasil 2002 e 2006 (Excetuando a pós-graduação).



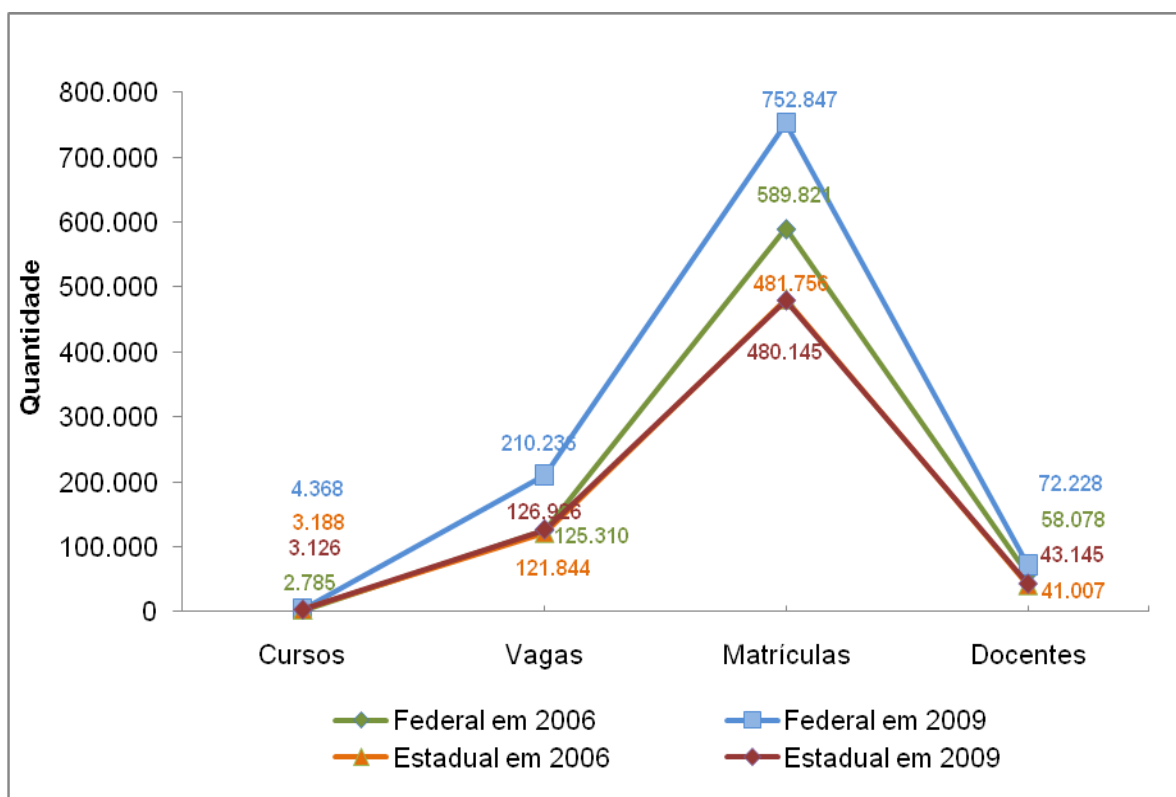
Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2002 e 2006, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

De acordo com o Gráfico 38, constata-se que no segundo subperíodo de análise a rede estadual continuou apresentando maior crescimento das categorias de expansão, exceto quanto ao número de vagas, cujo percentual foi negativo.

Para análise comparativa do terceiro subperíodo (2006-2009), vejamos o Gráfico 39. De acordo com a mesma, no terceiro período a rede federal de ensino superior apresentou maior expansão em comparação com a rede estadual.

Gráfico 39: Comparativo da evolução do número de cursos, vagas matrículas e docentes da rede pública, Brasil 2006 e 2009.



Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2006 e 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Na sequência, apresenta-se uma segunda abordagem referente ao comparativo da relação docente/aluno dos cursos de graduação presencial do ensino superior público no País, considerando-se os dados de matrícula e do número de docentes dos anos de 1995 e 2009 das redes federal e estadual. Os dados da Tabela 16 possibilitam estabelecer-se comparação entre as instituições federal e estadual.

Tabela 16: Número de matrículas, docentes e relação docente/aluno, por tipo de instituição nos anos de 1995 e 2009, Brasil.

Tipo de Instituição	Período					
	1995			2009		
	Matricula (A)	Docente (B)	(A/B)	Matrícula (C)	Docente (D)	(C/D)
Federal	367.531	44.486	8	752.847	72.228	10
Estadual	239.215	28.898	8	480.145	43.145	11
Total	606.746	73.384	8	1.232.992	115.373	11

Fonte: INEP

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 e 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

De acordo com os dados da Tabela 16, constata-se que em 1995 a relação docente/aluno era de 8, tanto na rede federal quanto na estadual e no total.

Para o ano de 2009, considerando o número de alunos matriculados e de docentes em atividade a relação elevou-se para 10 na rede federal e 11 na rede estadual e no total.

A abordagem que se segue refere-se à Parte 4, expansão e financiamento da educação superior pública no estado da Bahia, ponto de chegada desta pesquisa, que se desdobra em três capítulos relacionados com o tema central da tese.

PARTE 4

EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
PÚBLICA NO ESTADO DA BAHIA

7 CENÁRIO DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO ESTADO DA BAHIA

Este capítulo representa o ponto de chegada desta tese. A expansão da oferta da educação superior na Bahia pelo setor público é o objeto de análise do capítulo a partir de dados pesquisados que configuram os grupos de categorias de análise indicados e que foram objetos de verificação no capítulo 4, com relação ao público e privado na expansão da oferta da educação superior e no capítulo 6, no que se refere ao cenário da expansão da oferta da educação superior pública no Brasil no período selecionado.

Da mesma forma que no país, a educação superior da Bahia também foi fortemente influenciada pelo ideário neoliberal, no período pós LDB/96, estando presente o modelo privatizante e apresentando ainda uma forte expansão da rede privada.

O capítulo mostra os dados da rede pública, assim como da privada, na perspectiva de expressar a realidade da rede pública, cujos dados de expansão e financiamento estarão tratados no capítulo subsequente. Nesse cenário geral do Estado da Bahia, observa-se o reflexo do cenário nacional, onde a rede privada tem um volume de destaque significativo praticamente em todas as categorias das variáveis abordadas, como se poderá ver a seguir, pelos dados estatísticos existentes.

A história da educação superior na Bahia, embora apresente alguns pontos em comum com outros estados, revela muitas singularidades. Significativa e desafiadora, ela tem sido objeto de abordagens várias, dentre as quais se destaca o fato de ter sido a Bahia, o lugar onde primeiramente se instalou no País o ensino superior oficial (TEIXEIRA, 1998, 1999) e de ter permanecido sujeita a períodos de estagnação, resultando tardio o processo de implantação e de desenvolvimento da educação superior no estado. (SERPA; CUNHA, 2002) Esse processo se caracterizou por dar-se, desde muito cedo, de forma lenta e descontínua, tendo sua expansão ocorrida através das ações do Governo Estadual (ALMEIDA, G., 2005), num primeiro momento, e por via do setor privado, nos anos mais recentes. (ALMEIDA, P., 2002)

O cenário da educação superior do Estado, pós LDB 9394/96, pode ser visualizado através do comparativo do número de instituições e de matrículas dos cursos de graduação presencial nos anos de 1995 e 2009, de acordo com os dados da Tabela 20 adiante. O panorama geral é de um crescimento no atendimento da demanda, sendo que o setor privado ocupou o maior espaço.

Os dados da Tabela 17 indicam que em 1995 existiam 20 instituições de ensino superior no Estado, sendo 6 públicas e 14 privadas. Neste mesmo ano, o setor público atendeu a 63,5% das matrículas contra 36,5% do setor privado. Em 2009, a situação é bastante modificada com o aumento das instituições para 127, sendo 7 públicas e 120 privadas. Há uma mudança acentuada no atendimento das matrículas, com 32,7% de atendimento pelo setor público contra 67,3% pelo setor privado. Ao longo do período de 1995 a 2009, o crescimento das matrículas da rede pública foi da ordem de 113,4% enquanto a rede privada apresentou crescimento de 663,7%.

Tabela 17: Número de instituições de ensino superior e de matrículas dos cursos presenciais, por categoria administrativa nos anos de 1995 e 2009, Bahia.

Período	Categoria administrativa					
	Público			Privada		
	Instituições	Matrículas	%	Instituições	Matrículas	%
1995	6	35.368	63,5	14	20.359	36,5
2009	7	75.458	32,7	120	155.478	67,3
Variação	-	-	113,4	-	-	663,7

Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 e 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. (Taxas de evolução verticais).

Com maior nível de detalhamento, a Tabela 18 apresenta o número de instituições e matrículas do ensino superior por organização acadêmica e categoria administrativa no ano de 2009.

Tabela 18: Número de instituições e de matrículas do ensino superior por organização acadêmica e categoria administrativa, Bahia - 2009.

Organização acadêmica e categoria administrativa	Número	%	Matrículas	%
UNIVERSIDADES	8	6,3	98.991	42,9
Públicas	6	4,7	74.023	32,1
Privadas	2	1,6	24.968	10,8
CENTROS UNIVERSITÁRIOS	2	1,6	23.938	10,4
Públicas	0	0	0	0
Privadas	2	1,6	23.938	10,4
FACULDADES	116	91,3	106.572	46,1
Públicas	0	0	0	0
Privadas	116	91,3	106.572	46,1
CEFET/IFET	1	0,8	1.435	0,6
Total	127	100	230.936	100

Fonte: INEP.

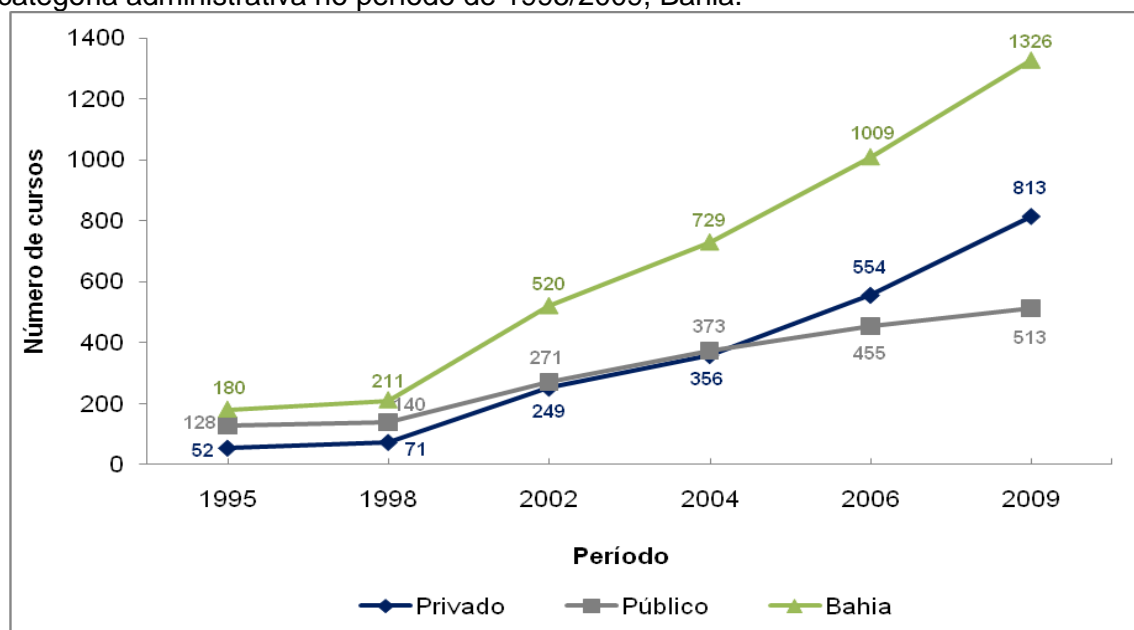
Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. (Taxas de evolução verticais).

As informações contidas na Tabela 18 indicam que 46,1% das matrículas do ensino de graduação presencial no Estado da Bahia foram atendidas pelas faculdades privadas, enquanto as universidades atenderam a 42,9% e o restante, 11,0%, pelos centros universitários e o IFET.

7.1 EXPANSÃO DA OFERTA DO ENSINO DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL

A evolução do número de cursos presenciais de educação superior da Bahia está descrita no Gráfico 40 abaixo.

Gráfico 40: Evolução do número de cursos superiores de graduação presencial, por categoria administrativa no período de 1995/2009, Bahia.



Fonte: INEP.

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Constata-se que no primeiro ano de análise, 1995, existiam 180 cursos, sendo 28,9% rede privada e 71,1% rede pública. No último ano, 2009, o número destes cursos elevou-se para 1.326, sendo que a rede privada ampliou seu percentual para 61,3% e a rede pública reduziu seu percentual para 38,7%.

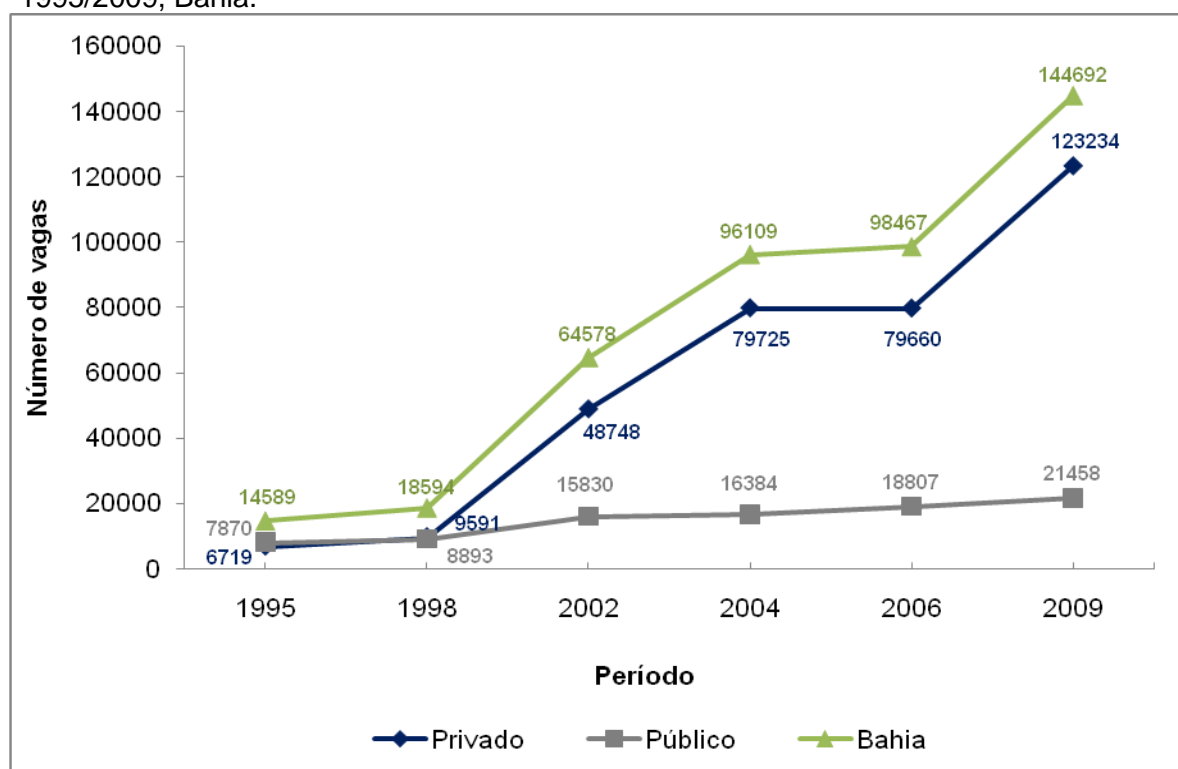
Considerando-se os subperíodos de análise, observa-se que no primeiro subperíodo (1995-2002) houve uma expansão no quantitativo de cursos na ordem de 188,9%, com crescimento da rede privada de 378,8% e da rede pública de 111,7%.

Para o segundo subperíodo (2002-2006), o acréscimo no número de cursos foi de 94,0%, com crescimento da rede privada de 122,5% e da rede pública de 67,9%.

No terceiro subperíodo (2006-2009), a expansão do número de cursos foi da ordem de 31,4%; a rede privada apresentou crescimento de 46,8% e a rede pública de 12,7%.

Para análise da evolução do número de vagas no período analisado, ver o Gráfico 41 abaixo.

Gráfico 41: Evolução do número de vagas ofertadas no primeiro semestre dos cursos superiores de graduação presencial, por categoria administrativa no período de 1995/2009, Bahia.



Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos da *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Observa-se do Gráfico 41 que em 1995 o total de vagas oferecidas no primeiro semestre foi de 14.589, correspondendo a 46,1% da rede privada e 53,9% da rede pública. No último ano de análise, 2009, o número total de vagas oferecidas foi de 144.692, correspondendo a 85,2% da rede privada e 14,8% da rede pública.

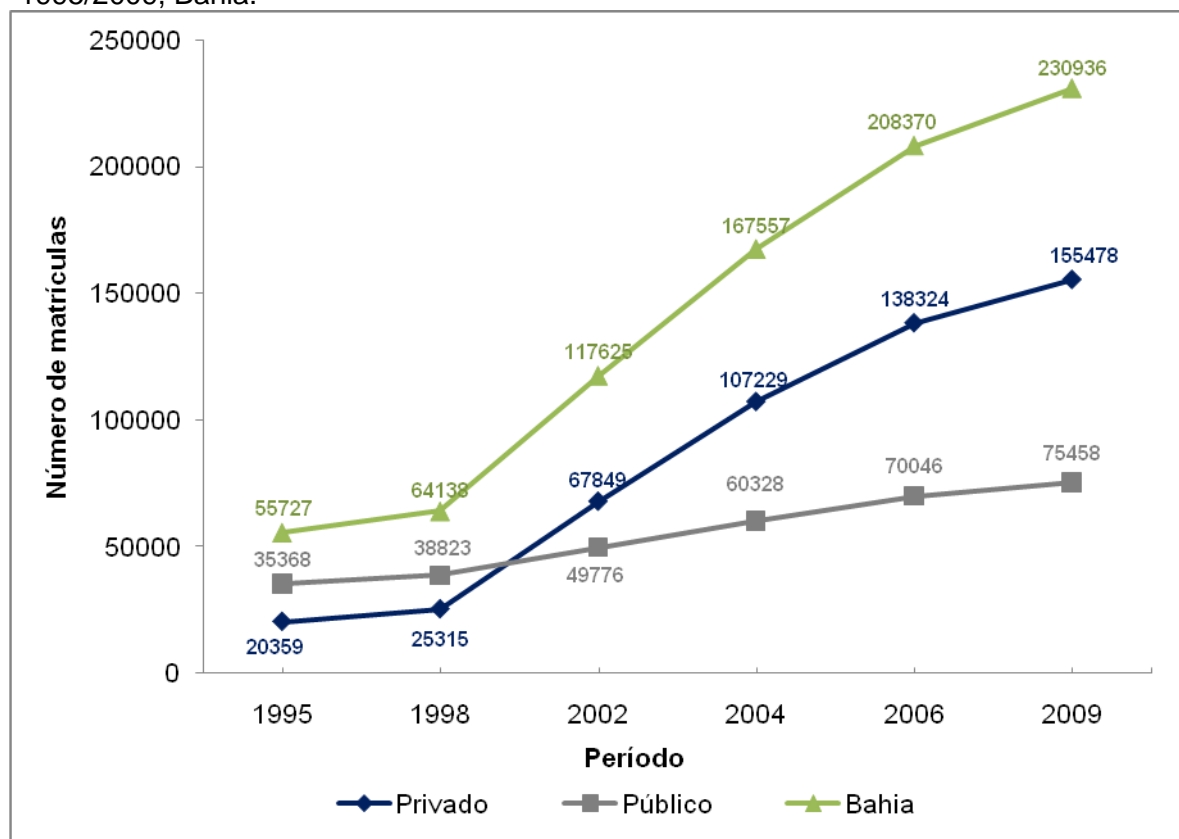
No primeiro subperíodo de análise (1995-2002), o crescimento do número de vagas foi de 342,6%, quando a rede privada apresentou um crescimento acentuado da ordem de 625,5% contra 101,1% da rede pública.

No segundo subperíodo (2002-2006), a expansão do número de vagas foi de 52,5%, com crescimento da rede privada de 63,4% e da rede pública de 18,8%.

No terceiro subperíodo (2006-2009), a rede privada cresceu 54,7% contra 14,1% da rede pública para um crescimento do número de vagas de 46,9%.

Com relação à análise da evolução do número de matrículas do período de 1995-2009, vejamos o Gráfico 42 adiante.

Gráfico 42: Evolução do número de matrículas no primeiro semestre dos cursos superiores de graduação presencial, por categoria administrativa no período de 1995/2009, Bahia.



Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos da *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Em 1995, estavam matriculados no primeiro semestre do ensino superior do Estado da Bahia 55.727 estudantes, sendo 36,5% na rede privada e 63,5% na rede pública. Em 2009, o número de matrículas alcançou 230.936 com participação da rede privada ampliada para 67,3% enquanto a rede pública reduziu sua participação para 32,7%.

No primeiro subperíodo de análise (1995-2002), o número de matrículas cresceu em 111,1%, com acentuada expansão da rede privada em 233,3% contra 3,3% da rede pública.

No segundo subperíodo (2002-2006), o crescimento do quantitativo de matrículas foi de 77,1%, com expansão da rede privada de 103,9% e da rede pública de 19,2%.

No terceiro subperíodo (2006-2009), as matrículas apresentaram crescimento de 10,8% com participação da rede privada em 12,4% e da rede pública ampliada para 39,3%.

A expansão da oferta da educação superior no Estado da Bahia apresenta a mesma tendência constatada para o País com acentuada expansão da oferta das instituições privadas, indicando que no período pós LDB/96 realizou uma trajetória que vai da retração do ensino superior público ao predomínio do ensino superior privado, com mudanças a partir do ano de 2004, quando se inicia uma expansão da oferta da rede pública federal.

Para atendimento da expansão da oferta da educação superior no Estado da Bahia, a análise que se segue recai sobre a evolução do crescimento do número de docentes neste nível de ensino, considerando duas abordagens: a primeira, em relação ao regime de contrato de trabalho (tempo integral ou parcial) e a segunda, em relação à qualificação docente através da titulação (doutorado, mestrado, ou especialista/graduado).

7.2 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOCENTES DO ENSINO DE GRADUAÇÃO

Para análise da evolução do número de professores da educação superior no Estado da Bahia, com relação à primeira abordagem, foram elaboradas as Tabelas 19 e 20 e Gráficos 43 e 44 a seguir que permitem estabelecer comparação da evolução entre os anos de 1995 e 2002 e entre as instituições públicas e privadas.

Tabela 19: Distribuição dos docentes por natureza de contrato e tipo de instituição, Bahia - 1995.

Tipo de Instituição	Natureza de contrato					
	Total	%	Tempo Integral	%	Tempo Parcial ⁽²⁾	%
Público	3.681	70	2.803	100	878	36
Privado	1.557	30	10	0	1.547	64
Total	5.238	100	2.813	100	2.425	100

Fonte: INEP.

Notas:

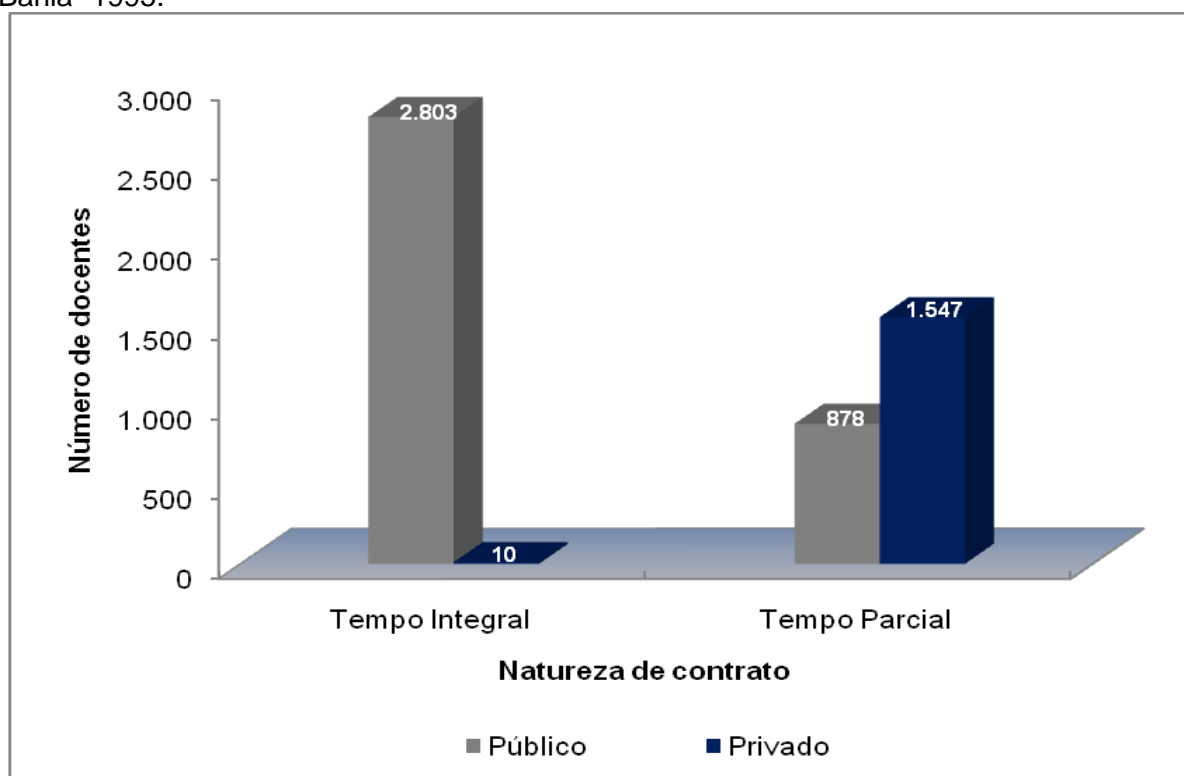
1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação, 1995*, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

2) Inclui os docentes em regime de horistas. (Taxas de evolução verticais).

De acordo com os dados da Tabela 19, constata-se que em 1995 existiam 5.238 docentes do ensino de graduação, sendo 70% da rede pública e 30% da rede privada; em regime de tempo integral estavam 2.813 docentes, na sua totalidade da rede pública. Para os contratos de regime de tempo parcial, incluindo os de horistas, do total de 2.425 docentes, 36% eram da rede pública e 64% da rede privada.

O Gráfico 43 apresenta os mesmos dados da Tabela anterior, permitindo analisá-los sob a perspectiva da vinculação por instituição.

Gráfico 43: Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de Instituição, Bahia -1995.



Fonte: INEP.

Notas:

1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação, 1995*, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

2) No tempo parcial, são incluídos os docentes em regime de horistas.

Verifica-se que em 1995 integravam a rede pública 3.681 docentes com 76% em regime de tempo integral e 24% em regime de tempo parcial. A rede privada contava com 1.557 docentes na sua totalidade em regime de tempo parcial e, particularmente, como horistas.

Estes dados evidenciam que em 1995 a rede pública apresentava melhor situação em relação ao tempo de dedicação dos docentes na instituição. Enquanto 76% dos seus docentes atuavam com dedicação de regime em tempo integral, na

rede privada a totalidade de seus docentes eram regidos em regime de tempo parcial, acentuadamente como horistas.

Ao se analisarem os mesmos dados relativos ao ano de 2009, constata-se, de acordo com as informações contidas na Tabela 20 e Gráfico 44, a seguinte situação:

Tabela 20: Distribuição dos docentes por natureza de contrato e de tipo de instituição, Bahia - 2009.

Tipo de Instituição	Natureza de contrato					
	Total	%	Tempo Integral	%	Tempo Parcial ⁽²⁾	%
Público	7.082	42	5.981	78	1101	12
Privado	9.541	58	1.656	22	7.885	88
Total	16.623	100	7.637	100	8.986	100

Fonte: INEP.

Notas:

1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

2) Inclui os docentes em regime de horistas.

3) (Taxas de evolução verticais).

Comparando-se os dados dos anos de 1995 e 2009, verifica-se um acréscimo do contingente de docentes de 5.238 para 16.623, uma expansão de 217%. Por instituição, o acréscimo foi de 92% na rede pública e 513% na rede privada.

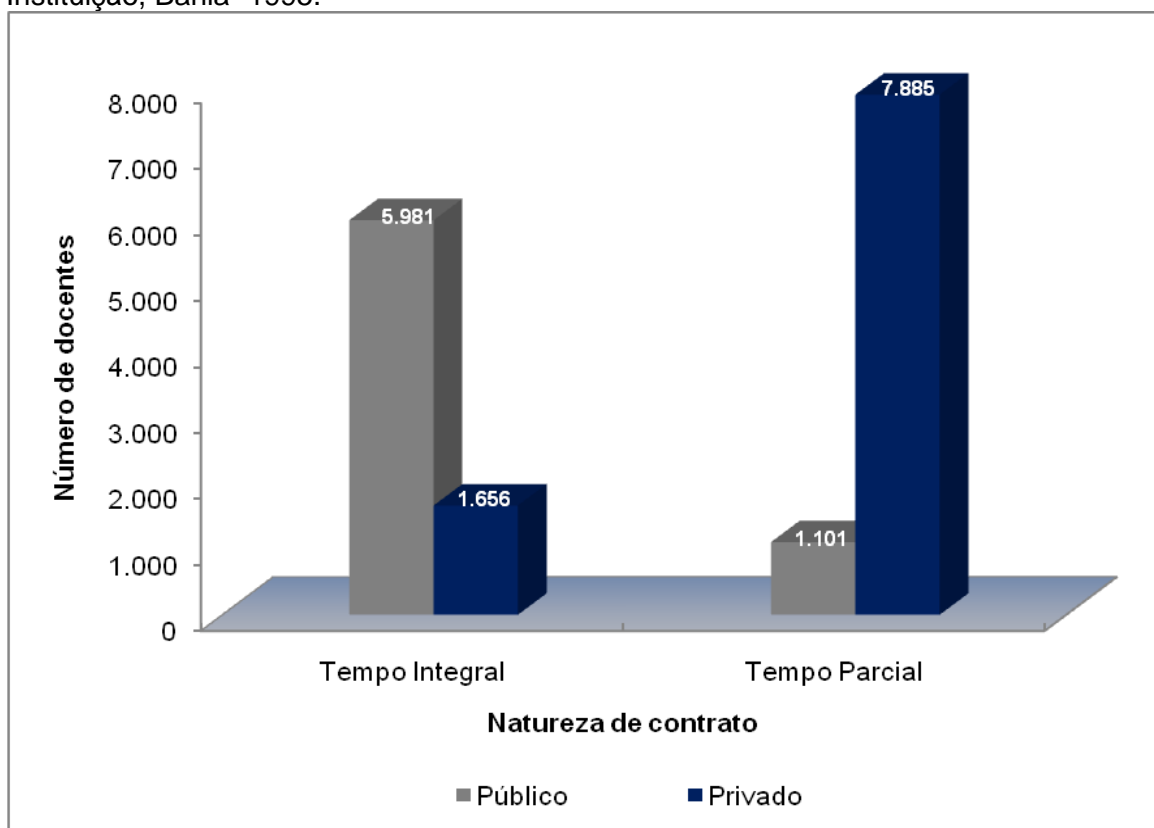
No ano de 2009, a rede privada participou com 58% do contingente de docentes do ensino superior contra 42% da rede pública. Neste período, a rede privada aumentou o percentual de docentes em relação ao total de 30% para 58% enquanto a rede pública reduziu o percentual do seu contingente de docentes, em relação ao total, de 70% para 42%.

Os dados da Tabela 20 indicam que em 2009 estavam em regime de tempo integral 7.637 docentes, sendo 78% da rede pública e 22% da rede privada. Em tempo parcial, do total de 8.986 docentes, a participação da rede pública foi de 12% contra 88% da rede privada.

Os dados do Gráfico 44 possibilitam analisar a situação dos docentes por instituição, de acordo com a natureza do contrato no mesmo ano, ou seja, 7.082 docentes integravam a rede pública, com 77% em regime de tempo integral e 23% em regime parcial. Na rede privada, o total de docentes era de 9.541, com 17% em regime de tempo integral e 83% em regime parcial.

Além disso, verifica-se que os percentuais de participação dos docentes em tempo integral entre 1995 e 2009 da rede pública elevaram-se de 76% para 77%, enquanto que o da rede privada a expansão foi de 0% para 17%.

Gráfico 44: Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de Instituição, Bahia -1995.



Fonte: INEP.

Notas:

- 1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995, pode ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>
- 2) No tempo parcial, são incluídos os docentes em regime de horistas.

A segunda abordagem considera a situação dos docentes do ensino superior do Estado da Bahia em relação à qualificação através da titulação acadêmica, considerando a sua influência na qualidade do ensino e no desenvolvimento da pesquisa e extensão universitária.

Para esta abordagem, foram elaboradas as Tabelas 21 e 22 e os Gráficos 45 e 46, que apresentam a distribuição dos professores por grau de qualificação e natureza da instituição pública e privada nos anos de 1995 e 2009, permitindo comparações.

Tabela 21: Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Bahia - 1995.

Tipo de Instituição	Grau de Qualificação							
	Total	%	Doutorado	%	Mestrado	%	Graduação/Espec.	%
Público	3.681	70	356	87	1.065	82	2.260	64
Privado	1.557	30	51	13	237	18	1.269	36
Total	5.238	100	407	100	1.302	100	3.529	100

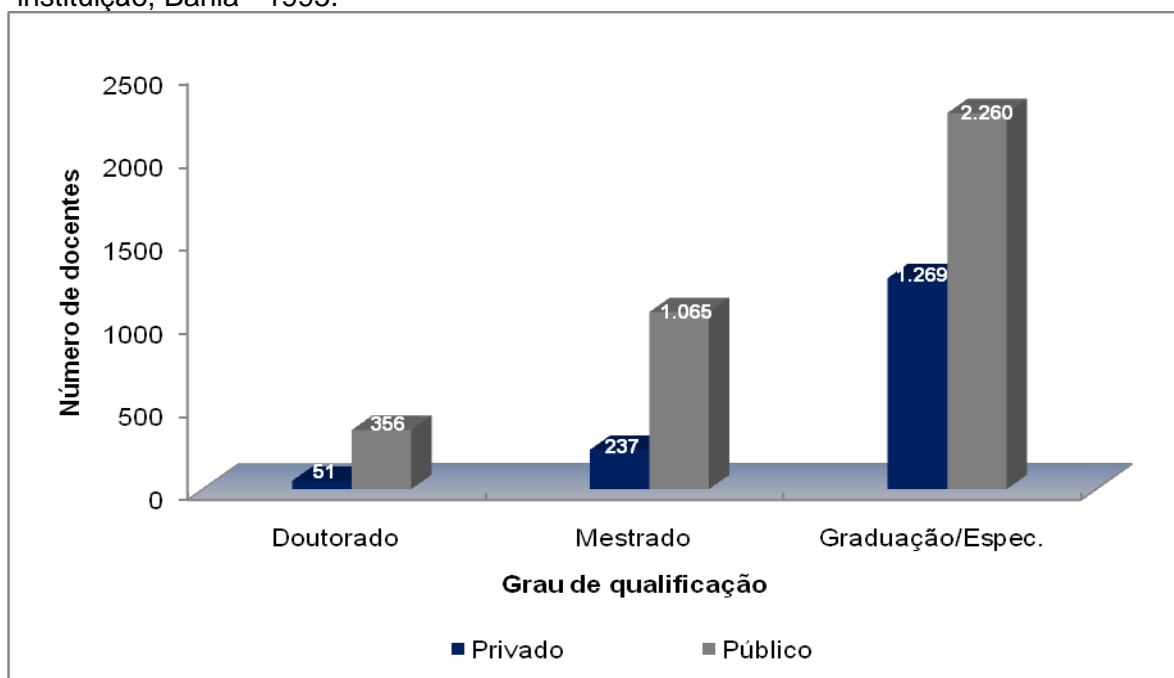
Fonte: INEP.

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. (Taxas de evolução verticais).

Analisando a Tabela 21, tem-se que, dos 5.238 docentes do ensino de graduação, em 1995 constavam 407 doutores, sendo 87% da rede pública e 13% da rede privada; com o título de mestre o registro era de 1.302 docentes, sendo 82% da rede pública e 18% da rede privada; com o título de graduados e especialistas registrou-se 3.529 docentes, sendo 64% da rede pública e 36% na rede privada.

O Gráfico 45 apresenta os mesmos dados da tabela anterior, permitindo analisá-los sob a perspectiva da vinculação por instituição.

Gráfico 45: Número de docentes por grau de qualificação em relação à natureza da instituição, Bahia - 1995.



Fonte: INEP.

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

O Gráfico 45 aponta que dos 3.681 docentes da rede pública, 10% eram de doutores, 29% de mestres e 61% de graduados e especialistas. Dos 1557 docentes

da rede privada, 3% eram de doutores, 15% de mestres e 82% de graduados e especialistas.

De acordo com estes resultados, fica evidenciado que em 1995 a rede pública também apresentava situação mais vantajosa em relação à qualificação do seu corpo docente, comparativamente com a rede privada. Enquanto 39% dos seus docentes eram portadores dos títulos de doutores e mestres, na rede privada o percentual dos docentes com estas titulações era de apenas 18%.

Para analisar a situação dos docentes por titulação e instituições no ano de 2009, foram elaboradas a Tabela 22 e Gráfico 46, apresentadas a seguir.

Tabela 22: Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Bahia - 2009.

Tipo de Instituição	Grau de Qualificação							
	Total	%	Doutorado	%	Mestrado	%	Graduação/Espec.	%
Público	7.513	43	2.353	73	2.949	45	2.211	29
Privado	9.971	57	849	27	3.620	55	5.502	71
Total	17.484	100	3.202	100	6.569	100	7.713	100

Fonte: INEP.

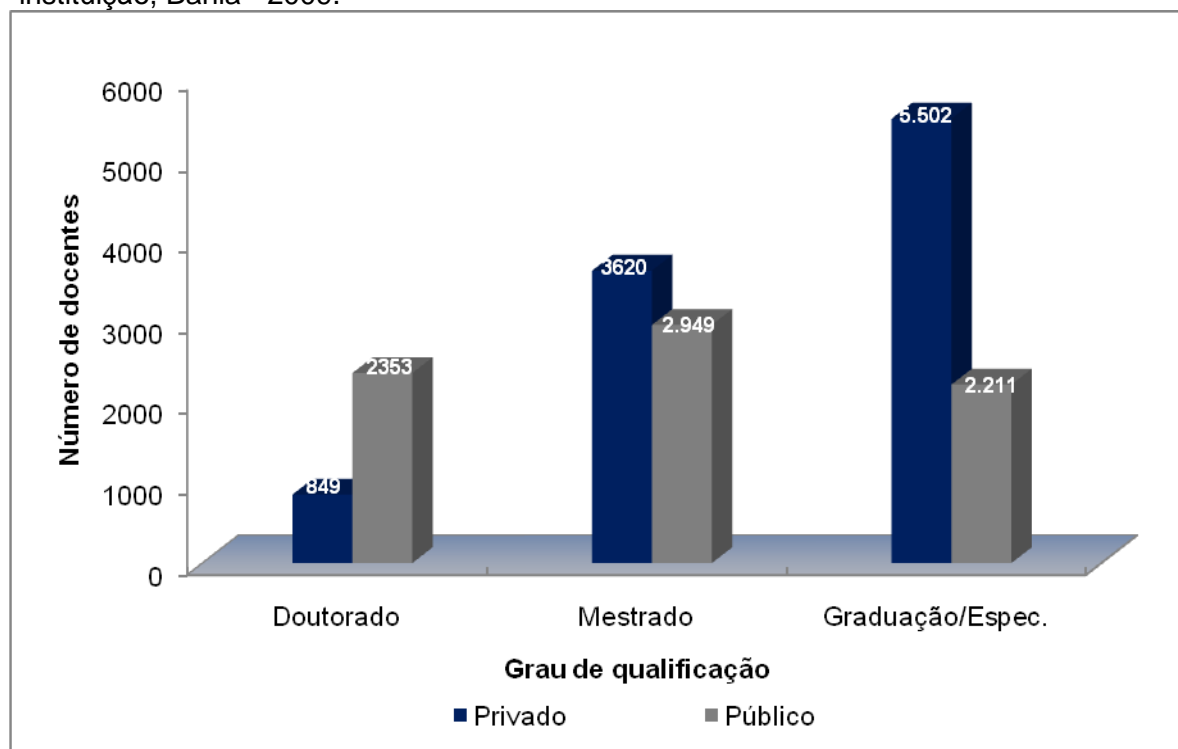
Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Dos 17.484 docentes do ensino de graduação, em 2009 existiam 3.202 doutores, sendo 73% da rede pública e 27% da rede privada; com o título de mestre o total era de 6.569 docentes, sendo 45% da rede pública e 55% da rede privada; graduados e especialistas totalizaram 7.713 docentes, sendo 29% da rede pública e 71% da rede privada.

O Gráfico 46 apresenta os mesmos dados da tabela anterior, permitindo analisá-los sob a perspectiva da vinculação por instituição.

Pode-se verificar do Gráfico 46 que 7.513 docentes integravam a rede pública, sendo 31% de doutores, 39% de mestres e 30% de graduados e especialistas. Os docentes da rede privada totalizaram 9.971, sendo 9% de doutores, 36% de mestres e 55% de graduados e especialistas.

Gráfico 46: Número de docentes por grau de qualificação em relação à natureza da instituição, Bahia - 2009.



Fonte: INEP.

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

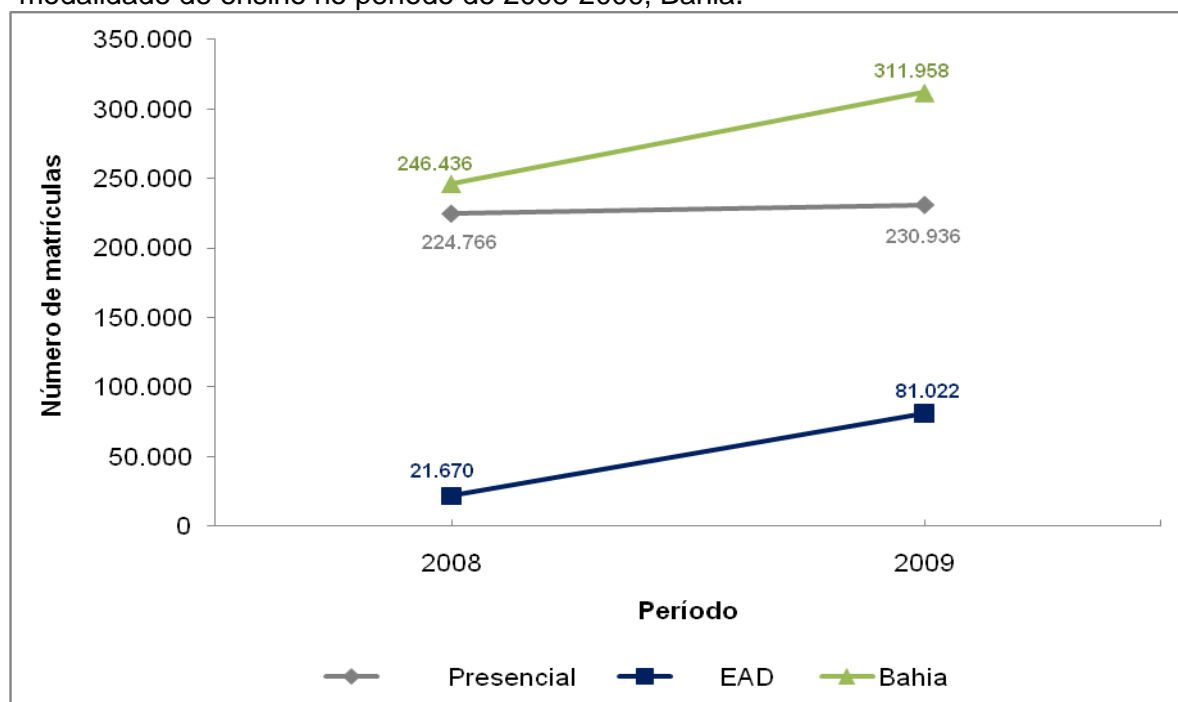
A análise da evolução do número de docentes do ensino superior na Bahia evidencia que no ano de 2009 os docentes com a titulação de mestres e doutores eram constituídos de 70% na rede pública e 45% na rede privada.

7.3 EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA (EAD)

As informações das matrículas dos cursos de graduação na modalidade a distância por Estados estão disponibilizadas, sistematicamente, pelo Censo da Educação Superior do MEC, somente a partir do ano de 2008.

Para análise da participação da modalidade de educação a distância no total das matrículas do ensino superior do Estado da Bahia, foram construídas os Gráficos 47 e 48.

Gráfico 47: Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação públicos, por modalidade de ensino no período de 2008-2009, Bahia.



Fonte: INEP.

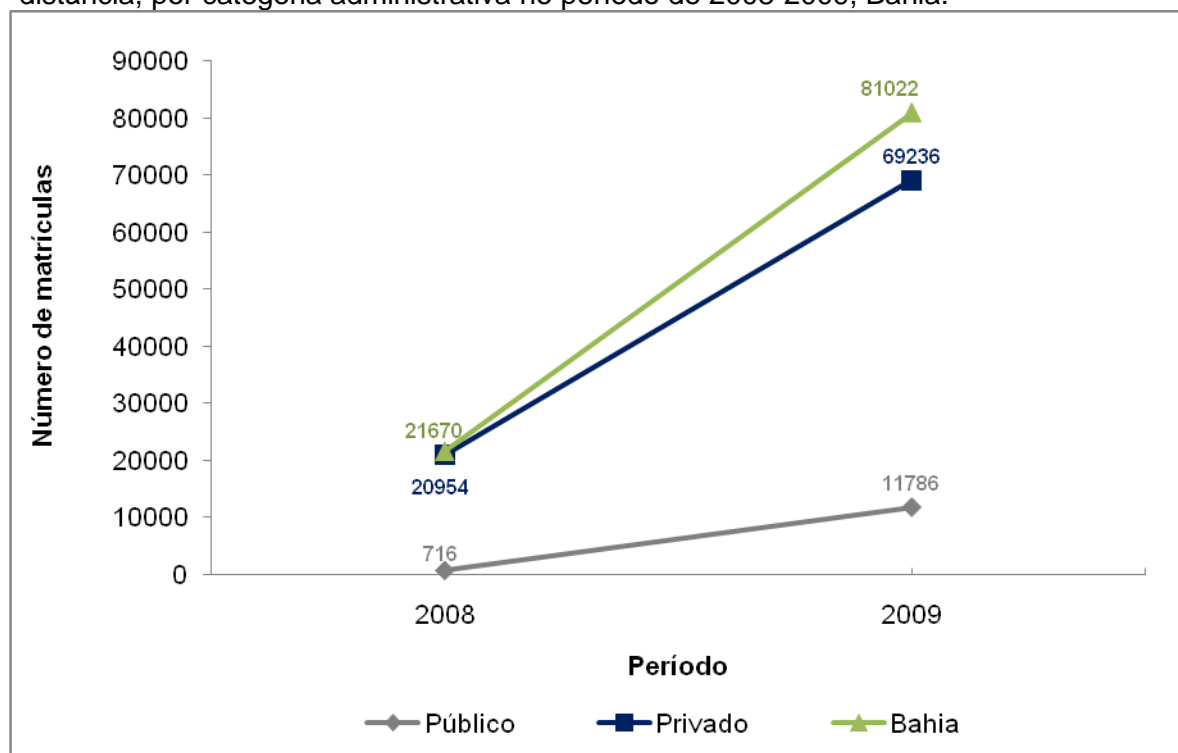
Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2008 e 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

O Gráfico 47 indica que em 2008 a participação do número de matrículas da EAD em relação ao total era de 8,8%, elevando-se para 26% em 2009, apresentando uma expansão acentuada com tendência de maior crescimento, haja vista a tendência de expansão a nível nacional, como foi evidenciado nos capítulos anteriores.

Para analisar a evolução das matrículas do EAD por categoria administrativa, vejamos o Gráfico 48 adiante.

Constata-se que em 2008 a rede pública participou com apenas 3,3%, contra 96,7% da rede privada. No ano de 2009, a rede pública amplia sua participação para 14,5%, prevalecendo ainda a rede privada com o maior número de matrículas, 85,5%.

Gráfico 48: Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação na modalidade a distância, por categoria administrativa no período de 2008-2009, Bahia.



Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2008 e 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

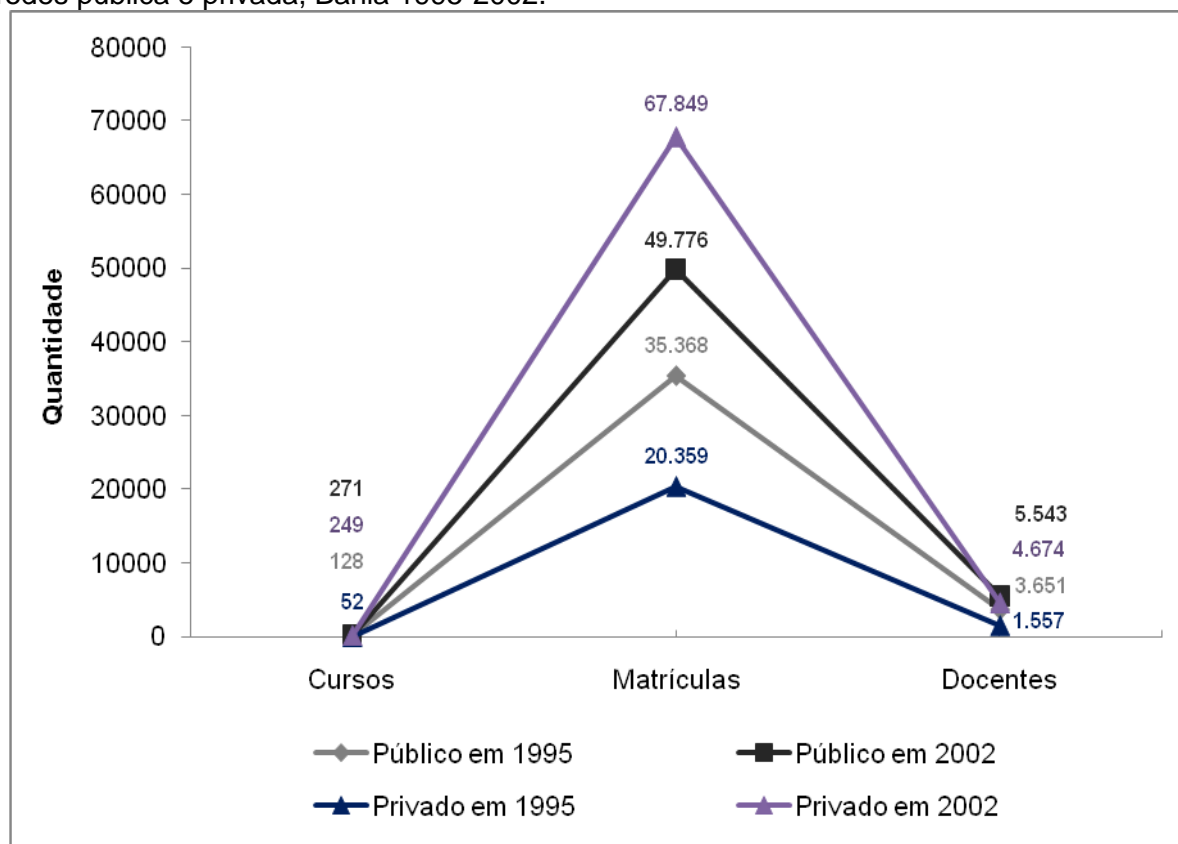
7.4 ANÁLISE COMPARATIVA DOS DADOS

Este ponto consta de duas abordagens com o objetivo de possibilitar uma análise comparativa entre os sistemas público e privado da educação superior do Estado da Bahia, no período em estudo, possibilitando delimitar a atuação do setor público do Estado da Bahia no que se refere à educação superior.

A primeira abordagem trata do comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes das redes pública e privada, de acordo os Gráficos 39, 40 e 41 apresentadas adiante.

No Gráfico 49 é descrito o comparativo da evolução dos números de cursos, matrículas e docentes das redes de ensino público e privado, no período compreendido entre 1995 e 2002, primeiro subperíodo de análise.

Gráfico 49: Comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes das redes pública e privada, Bahia 1995-2002.



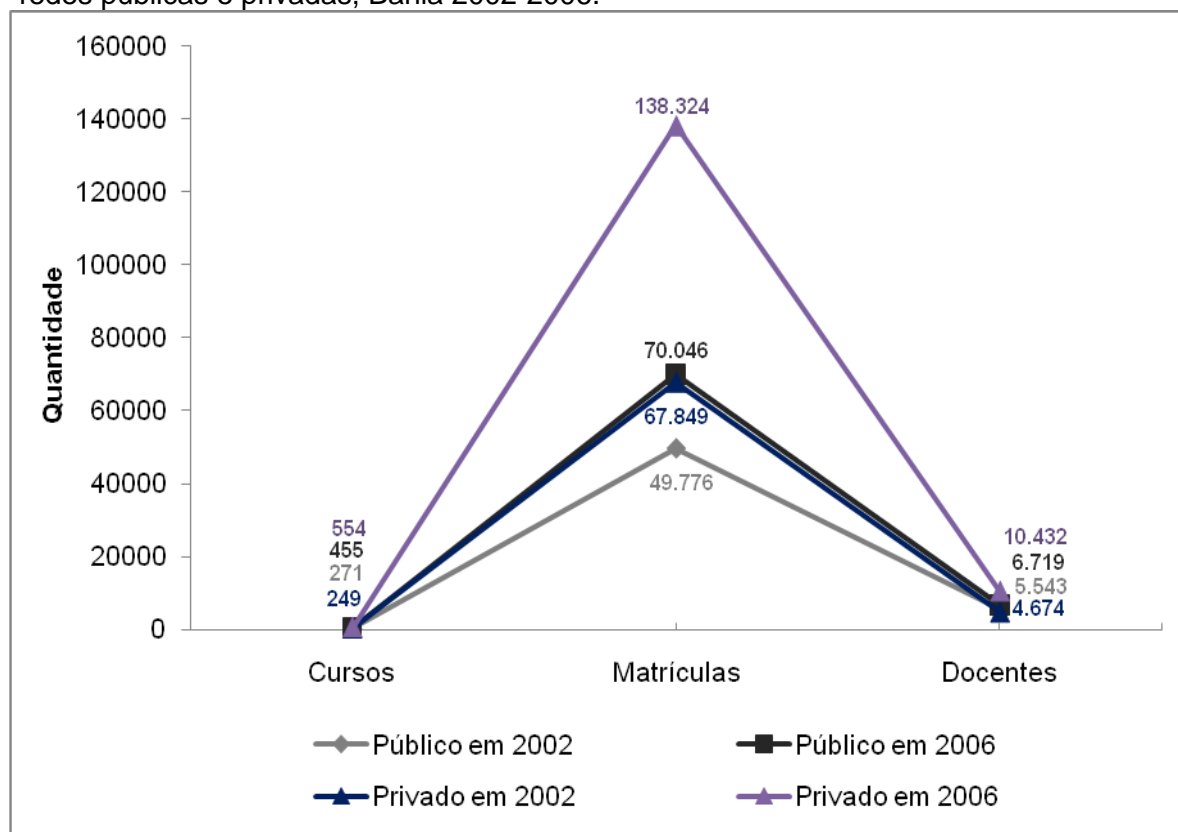
Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 a 2002, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Constata-se, de acordo com o Gráfico 49, que a rede privada apresentou crescimento expressivo comparativamente com o da rede pública, ou seja, 3,4 vezes com relação ao número de cursos, 5,7 vezes ao número de matrículas e 3,9 vezes ao de docentes.

Para o segundo subperíodo de análise (2002-2006), o Gráfico é apresentado a seguir. De acordo com o Gráfico 50 a rede privada continuou apresentando maior expansão dos grupos de categoria de oferta, sendo 1,8 vezes o número de cursos, 2,6 vezes o número de matrículas e 5,8 vezes o número de docentes.

Gráfico 50: Comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes das redes públicas e privadas, Bahia 2002-2006.

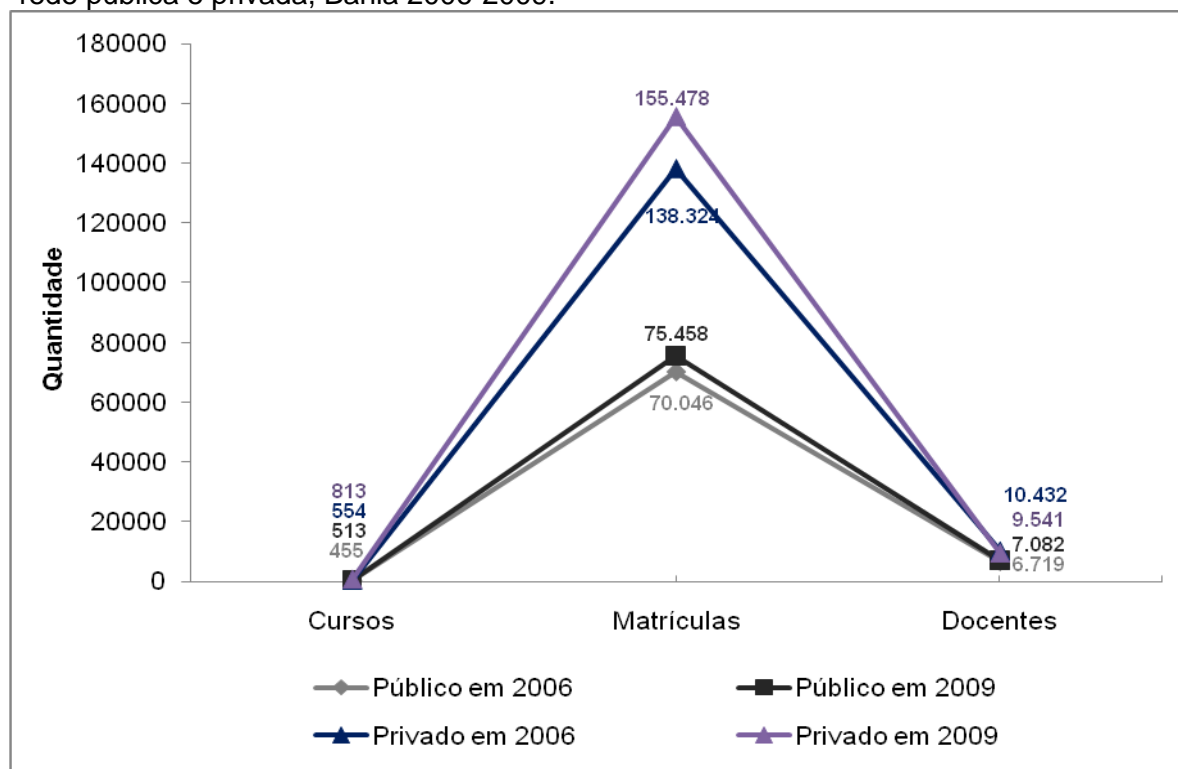


Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2002 a 2006, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Para análise comparativa do terceiro subperíodo (2006-2009), vejamos o Gráfico 51, em que se pode verificar que a rede privada apresentou maiores índices de crescimento comparativamente com relação ao número de cursos e matrículas, 3,7 vezes e 1,6, respectivamente. Com relação ao número de docentes, entretanto, a rede privada apresentou decréscimo de 8,5% enquanto a rede pública apresentou crescimento de 5,4%.

Gráfico 51: Comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes da rede pública e privada, Bahia 2006-2009.



Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2006 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

A segunda abordagem refere-se ao comparativo da relação docente/aluno dos cursos de graduação presencial do ensino superior público do Estado da Bahia, considerando-se os dados de matrícula e do número de docentes dos anos de 1995 e 2009. Os dados da Tabela 23 possibilitam estabelecer uma comparação entre as instituições públicas e privadas.

Tabela 23: Número de matrículas, docentes e relação docente/aluno, por tipo de instituição nos anos de 1995 e 2009, Bahia.

Tipo de Instituição	Período					
	1995			2009		
	Matrícula (A)	Docente (B)	(A/B)	Matrícula (C)	Docente (D)	(C/D)
Público	35.368	3.681	9,6	75.458	7.082	10,7
Privado	20.359	1.557	13,1	155.478	9.541	16,3
Total	55.727	5.238	10,6	230.936	16.623	13,9

Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 e 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

De acordo com os dados da Tabela 23, constata-se que em 1995 a relação docente/aluno era de 9,6 na rede pública e 13,1 na rede privada.

Para o ano de 2009, considerando o número de alunos matriculados e de docentes em atividade a relação elevou-se para 10,7 na rede pública e 16,3 na rede privada.

Como expresso no início deste capítulo, no cenário da educação superior no Estado da Bahia está presente a realidade tanto do ensino público quanto do privado. No capítulo subsequente, a educação superior pública no Estado da Bahia será objeto de estudo com destaque para a participação das instituições federais e estaduais do ensino superior, a expansão destas instituições, a análise dos grupos de oferta do ensino presencial e a distância e a evolução do número de docentes.

8 EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA BAHIA

Um primeiro panorama da educação superior pública do Estado da Bahia pode ser visualizado através do comparativo do número de instituições e de matrículas dos cursos de graduação presencial nos anos de 1995 e 2009, de acordo com os dados da Tabela 24.

Tabela 24: Número de instituições de ensino superior público e de matrículas dos cursos presenciais, por categoria administrativa nos anos de 1995 e 2009, Bahia.

Período	Categoria administrativa					
	Federal			Estadual		
	Instituições	Matrículas	%	Instituições	Matrículas	%
1995	2	18.012	50,9	4	17.356	49,1
2009	3	30.913	41,0	4	44.545	59,0
Variação	-	-	71,6	-	-	156,7

Fonte: INEP.

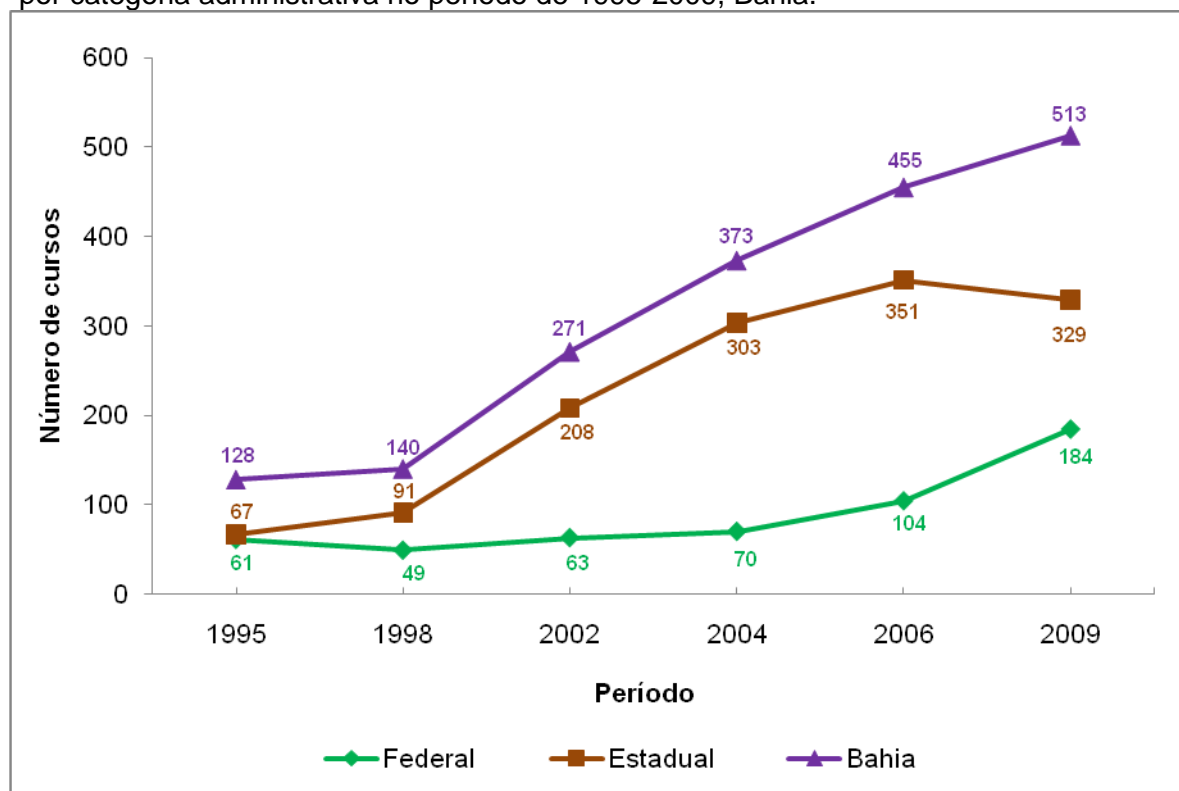
Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 e 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. (Taxas de evolução verticais).

Os dados da Tabela 24 indicam que em 1995 existiam 6 instituições de ensino superior público na Bahia, sendo 2 federais e 4 estaduais. Neste mesmo ano, as instituições federais atenderam a 50,9% das matrículas contra 49,1% das instituições estaduais. Em 2009, há o acréscimo de uma instituição federal, elevando-se para 3, permanecendo o mesmo número de instituições estaduais. Observa-se uma mudança acentuada no atendimento das matrículas neste ano, com a rede federal reduzindo sua participação para 41,0% e a rede estadual ampliando para 59%. Ao longo do período de 1995 a 2009, o crescimento das matrículas da rede federal foi de 71,6% enquanto a rede estadual apresentou crescimento de 156,7%. Este fato revela que, de modo geral, a educação pública superior da Bahia mantida pelo governo estadual ocupou um espaço maior que a mantida pelo governo federal.

8.1 EXPANSÃO DA OFERTA DO ENSINO DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL

Quanto à evolução do número de cursos presenciais de educação superior pública, tem-se a situação que se descreve adiante, com base nos dados do Gráfico 52.

Gráfico 52: Evolução do número de cursos superiores de graduação presencial público, por categoria administrativa no período de 1995-2009, Bahia.



Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

De acordo com o Gráfico 52, constata-se que no primeiro ano de análise, 1995, existiam 128 cursos, com participação percentual de 47,7% da rede federal e 52,3% da rede estadual. No último ano, 2009, o número destes cursos elevou-se para 513, com a participação da rede estadual ampliada para 64,1% e a da rede federal reduzida para 35,9%.

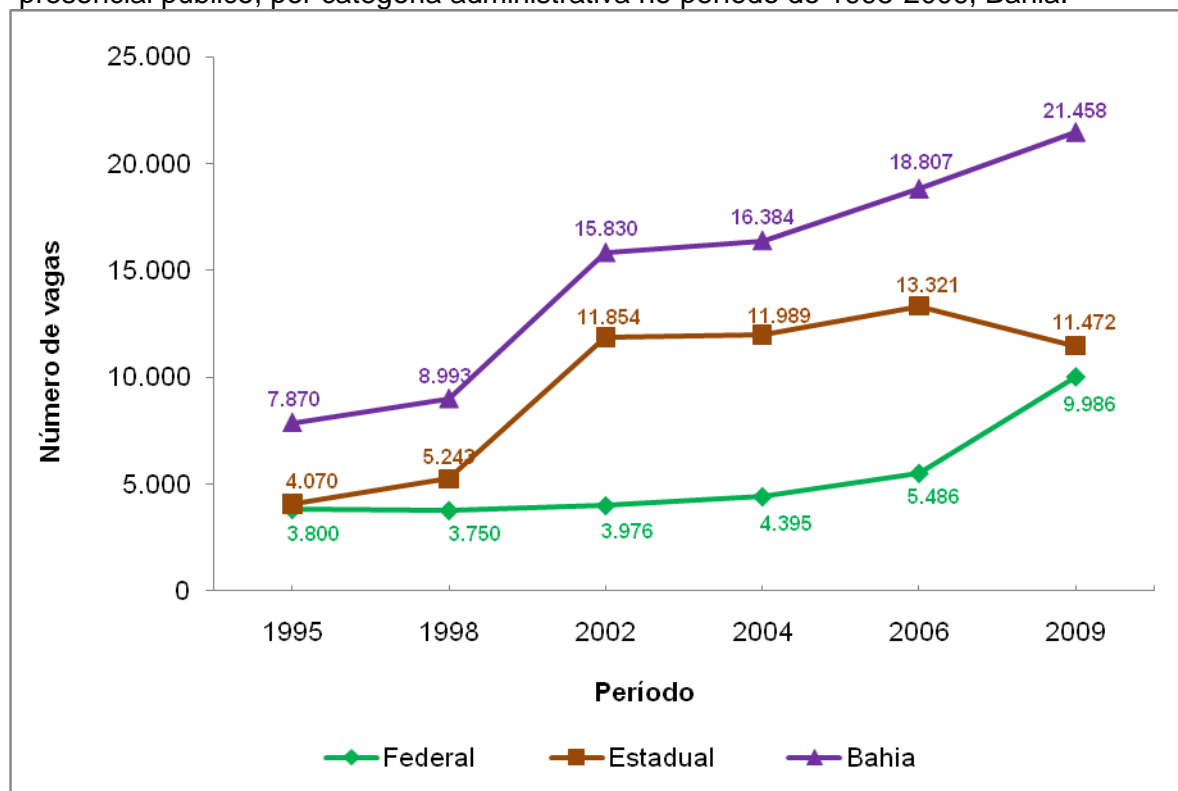
Considerando-se os subperíodos de análise, observa-se que no primeiro subperíodo (1995-2002) houve um acréscimo de cursos na ordem de 111,7%, com crescimento da rede estadual em 210,4% e o da rede federal de apenas 3,3%.

Para o segundo subperíodo (2002-2006), o acréscimo no total dos cursos foi de 67,9%, com crescimento da rede estadual de 68,8% e da rede federal de 65,1%.

No terceiro subperíodo (2006-2009), o acréscimo no total de cursos foi de 12,7%, decorrente da expansão da rede federal em 76,9% de sua oferta, enquanto a rede estadual apresentou taxa negativa de crescimento em 6,3% na oferta de cursos.

Para análise do segundo grupo da categoria de oferta da educação superior público no Estado, o Gráfico 53 indica a evolução do número de vagas do ensino superior no período analisado.

Gráfico 53: Evolução do número de vagas ofertadas nos cursos superiores de graduação presencial público, por categoria administrativa no período de 1995-2009, Bahia.



Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Observa-se do Gráfico 53 que, em 1995, o total de vagas oferecidas na educação superior pública no primeiro semestre foi de 7.870, correspondendo a 48,3% da rede federal e 51,7% da rede estadual. No último ano de análise, 2009, o número total de vagas oferecidas foi de 21.458, correspondendo a 46,5% da rede federal e 53,5% da rede estadual, permanecendo a predominância da rede estadual no total do período, ainda que apareçam mudanças nos subperíodos, como se observa a seguir.

No primeiro subperíodo de análise (1995-2002), o crescimento total do número de vagas foi de 101,1%, com crescimento de 191,3% da rede estadual e apenas 4,6% da rede federal.

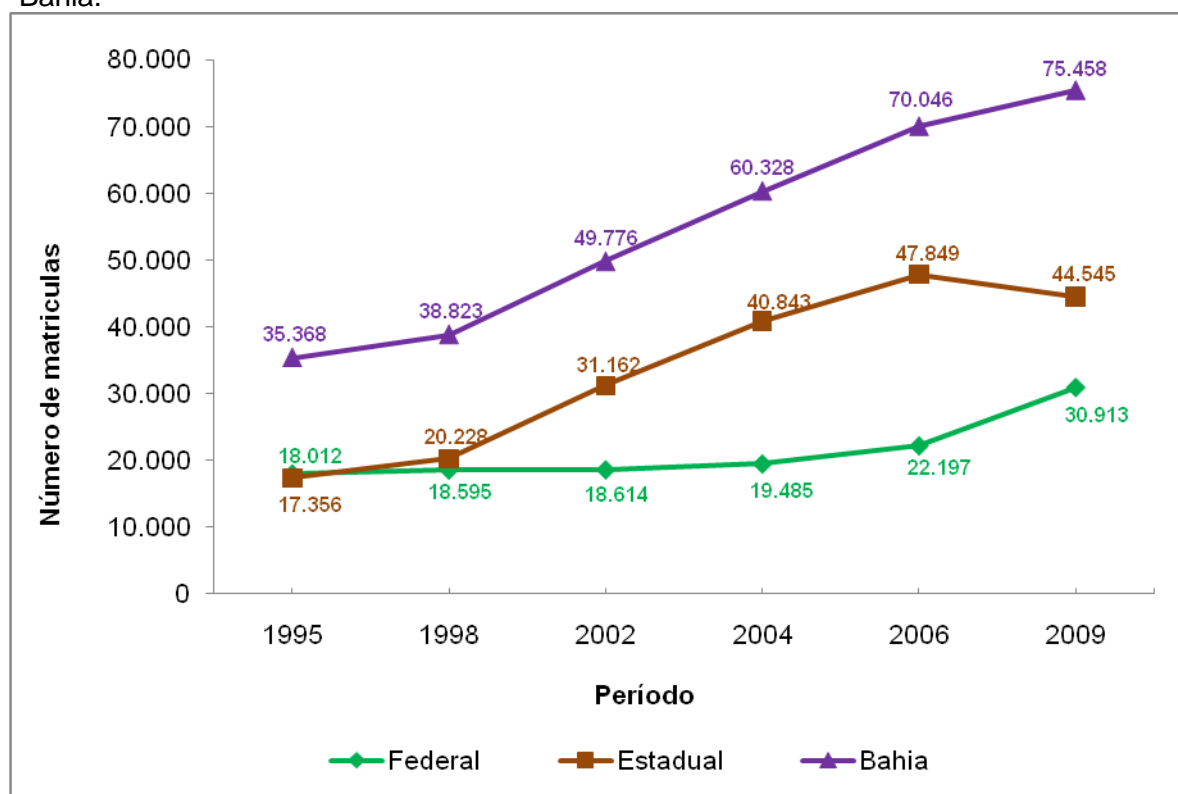
No segundo subperíodo (2002-2006), o crescimento total de vagas foi de 18,8%, com crescimento da rede estadual de 12,4% e da rede federal de 38,0%.

No terceiro subperíodo (2006-2009), a rede federal apresentou elevação de 82,0%, para um crescimento total das vagas de 14,1%. Neste período, a rede estadual apresentou redução no número da oferta de vagas de 13,9%.

Desse modo, observa-se que no primeiro subperíodo (1995-2002) a rede estadual teve uma expansão tão grande que fez com que - ainda que se observe a expansão da rede federal no segundo e terceiros subperíodos - manifestasse um percentual maior de expansão no todo.

Com relação ao terceiro grupo de categoria da oferta da educação superior pública no Estado da Bahia, o Gráfico 54 apresenta a evolução do número de matrículas do período de 1995-2009, considerando-se as matrículas efetuadas no primeiro semestre de cada ano.

Gráfico 54: Evolução do número matrículas no primeiro semestre dos cursos superiores de graduação presencial público, por categoria administrativa no período de 1995-2009, Bahia.



Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Em 1995, estavam matriculados no ensino superior público do Estado da Bahia 35.368 estudantes, sendo 50,9% na rede federal e 49,1% na rede estadual. Em 2009, o número de matrículas alcançou 75.458, com a participação da rede

estadual ampliada para 59% enquanto a rede federal reduziu sua participação para 41%. Com relação à matrícula, a rede federal também se manifesta com menor expressividade que a estadual, ainda que no terceiro período a rede federal tenha manifestado melhor desempenho como se observa a seguir.

No primeiro subperíodo de análise (1995-2002), as matrículas totais cresceram 40,7% com participação de 79,5% da rede estadual contra somente 3,3% da rede federal.

No segundo subperíodo (2002-2006), o crescimento total das matrículas foi o mesmo percentual do período anterior, 40,7%, com a participação de 53,5% da rede estadual e 19,2% da rede federal;

No terceiro subperíodo (2006-2009), as matrículas apresentaram crescimento de 7,7% com a rede federal apresentando crescimento de 39,3% enquanto a rede estadual apresentou taxa negativa de crescimento de 6,9% no período.

Para atendimento da expansão da oferta da educação superior pública no Estado da Bahia, a abordagem que se segue recai sobre a evolução do crescimento do número de docentes neste nível de ensino, considerando dois aspectos: o vínculo de contrato de trabalho e a qualificação através da titulação docente.

8.2 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOCENTES DO ENSINO DE GRADUAÇÃO

Quanto à evolução do número de professores da educação superior pública em relação à titulação e o tempo de dedicação às atividades acadêmicas, foram elaboradas as tabelas apresentadas adiante que permitem verificar com maior grau de detalhamento este grupo de categoria de oferta do ensino superior público federal e do estadual.

As Tabelas 25 e 26 e os Gráficos 55 e 56 apresentam a distribuição de docentes por natureza de contrato e de instituições públicas nos anos de 1995 e 2009, permitindo estabelecer-se comparativo da evolução do período. Os dados da Tabela 25 fornecem as seguintes e importantes informações:

Tabela 25: Distribuição dos docentes por natureza de contrato e tipo de instituição, Bahia - 1995.

Tipo de Instituição	Natureza de contrato					
	Total	%	Tempo Integral	%	Tempo Parcial ⁽²⁾	%
Federal	2.058	56	1.476	52	582	66
Estadual	1.623	44	1.327	48	296	34
Total	3.681	100	2.803	100	878	100

Fonte: INEP.

Notas:

1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

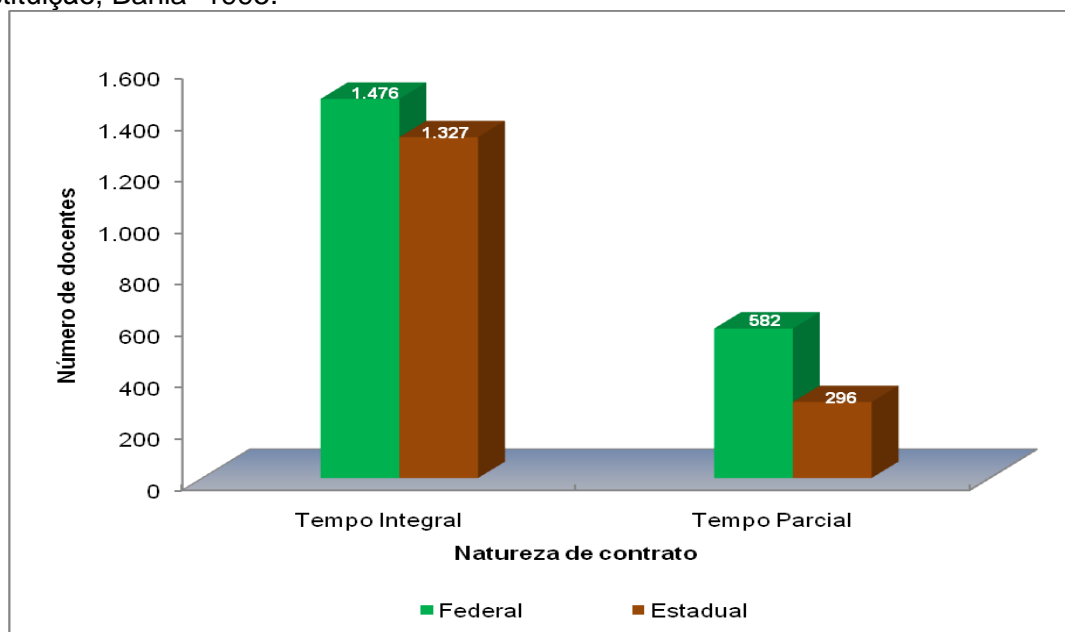
2) Inclui os docentes em regime de horistas.

3) (Taxas de evolução verticais).

Constata-se que em 1995 existiam 3.681 docentes do ensino de graduação, sendo 56% da rede federal e 44% da rede estadual; em regime de tempo integral estavam 2.803 docentes com percentuais de 52% da rede federal e 48% da rede estadual. Para os contratos de regime de tempo parcial, incluindo os de horistas, no total de 878 docentes, a participação era de 66% da rede federal e 34% da rede estadual.

O Gráfico 55 apresenta os mesmos dados da tabela anterior, permitindo analisá-los sob a perspectiva da vinculação por instituição.

Gráfico 55: Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de Instituição, Bahia -1995.



Fonte: INEP.

Notas:

1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

2) No tempo parcial, são incluídos os docentes em regime de horistas.

Verifica-se que em 1995 integravam a rede federal 2.058 docentes com 72% em regime de tempo integral, e 28% em regime de tempo parcial. A rede estadual era composta de 1.623 docentes, sendo 82% em regime de tempo integral e 18% em regime de tempo parcial.

Estes dados evidenciam que em 1995 a rede estadual apresentava pequena vantagem em relação ao tempo de dedicação dos docentes na instituição. Enquanto 82% dos seus docentes se encontravam com dedicação em tempo integral, na rede federal o percentual era de 72% sob este regime, porém em regime de tempo parcial as federais apresentavam um percentual maior.

Ao se analisarem os mesmos dados relativos ao ano de 2009, constata-se, de acordo com as informações contidas na Tabela 26, a seguinte situação:

Tabela 26: Distribuição dos docentes por natureza de contrato e de instituição, Bahia - 2009.

Tipo de Instituição	Natureza de contrato					
	Total	%	Tempo Integral	%	Tempo Parcial ⁽²⁾	%
Federal	3.039	42	2.337	39	702	64
Estadual	4.043	58	3.644	61	399	36
Total	7.082	100	5.981	100	1.101	100

Fonte: INEP.

Notas:

1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

2) Inclui os docentes em regime de horistas.

Comparando-se os dados dos anos de 1995 e 2009, verifica-se um acréscimo do contingente de docentes de 3.681 para 7.082, uma expansão de 92,4%. Por instituição, o acréscimo foi de 47,7% na rede federal, 149,1% na rede estadual.

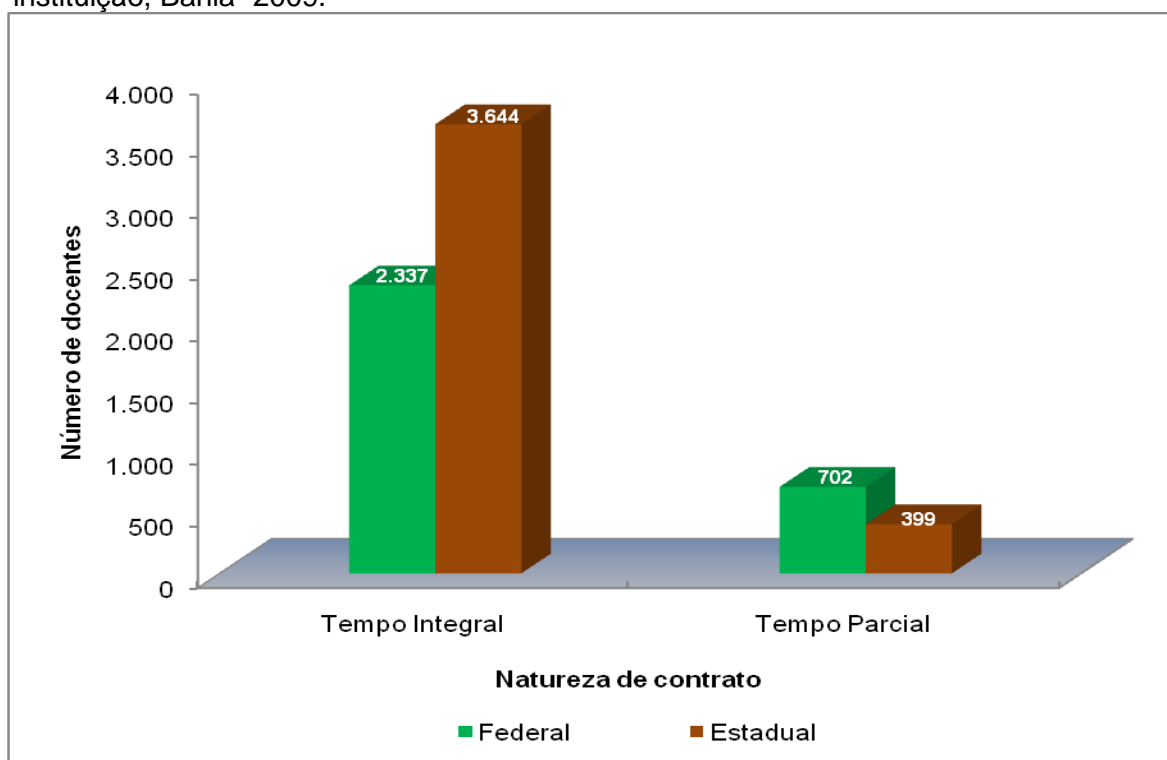
No ano de 2009, a rede federal participou com 42% do contingente de docentes do ensino superior público contra 58% da rede estadual. Neste período, a rede federal reduziu o percentual do seu contingente de docentes de 56% para 42% enquanto a rede estadual expandiu sua participação no número de docentes de 44% para 58%.

Os dados da Tabela 26 indicam que em 2009 estavam em regime de tempo integral 5.981 docentes, sendo 39% da rede federal e 61% da rede estadual. Em tempo parcial, do total de 1.101 docentes a participação da rede federal foi de 64%, e da rede estadual de 36%.

De acordo com o Gráfico 56, é possível fazer uma análise sobre a situação dos docentes por instituição, de acordo com a natureza do contrato no mesmo ano.

Da análise do Gráfico 56, temos que 3.039 docentes integravam a rede federal com 77% em regime de tempo integral e 23% em regime parcial. A rede estadual contava com 4.043 docentes, sendo 90% em regime de tempo integral e 10% em tempo parcial.

Gráfico 56: Número de docentes por natureza de contrato em relação ao tipo de instituição, Bahia -2009.



Fonte: INEP.

Notas:

- 1) O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação, 2009*, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>
- 2) No tempo parcial, são incluídos os docentes em regime de horistas.

Pode-se verificar por estes dados, que os percentuais de participação dos docentes em tempo integral entre 1995 e 2009 da rede federal elevaram-se de 72% para 77%, enquanto que da rede estadual a expansão foi de 82% para 90%. Ainda que ambas as esferas - federal e estadual - tenham elevado o percentual de docentes com tempo integral, a esfera estadual investiu mais nessa variável que a esfera federal.

A abordagem a seguir considera a situação dos docentes do ensino superior do Estado da Bahia em relação à qualificação através da titulação acadêmica,

considerando a sua influência na qualidade do ensino e no desenvolvimento da pesquisa e extensão universitária.

Para esta análise, foram elaboradas as Tabelas 27 e 28 e os Gráficos 57 e 58 que apresentam a distribuição dos professores por grau de qualificação e natureza da instituição federal e estadual nos anos de 1995 e 2009.

Analisando os dados da Tabela 27, temos que dos 3.681 docentes do ensino de graduação em 1995 existiam 356 doutores, sendo 89% da rede federal e 11% da rede estadual; com o título de mestre o total era de 1.065, com 65% na rede federal e 35% na rede estadual; graduados e especialistas totalizaram 2.260, com 46% na rede federal e 54% na rede estadual.

Tabela 27: Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Bahia - 1995.

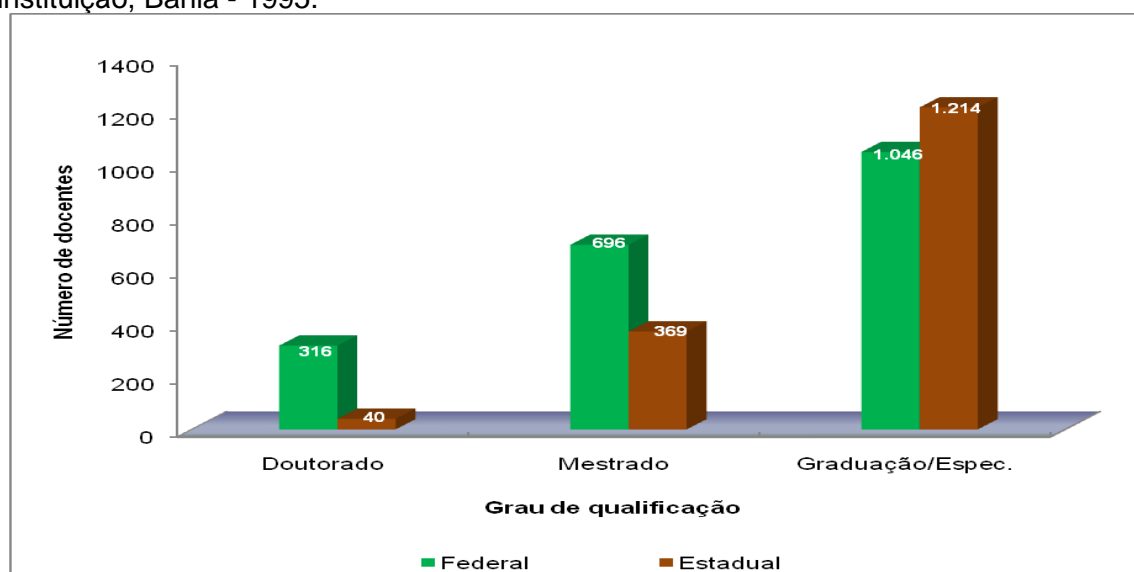
Tipo de Instituição	Grau de Qualificação							
	Total	%	Doutorado	%	Mestrado	%	Graduação/Espec.	%
Federal	2.058	56	316	89	696	65	1.046	46
Estadual	1.623	44	40	11	369	35	1.214	54
Total	3.681	100	356	100	1.065	100	2.260	100

Fonte: INEP.

Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

O Gráfico 57 abaixo apresenta os mesmos dados da Tabela anterior, permitindo analisá-los sob a perspectiva da vinculação por instituição.

Gráfico 57: Número de docentes por grau de qualificação em relação à natureza da instituição, Bahia - 1995.



Fonte: INEP.

Notas: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 1995, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Os dados do Gráfico 57 indicam que dos 2.058 docentes da rede federal naquele ano, 15% eram constituídos de doutores, 34% de mestres e 51% de graduados e especialistas. A rede estadual era composta de 1.623 docentes, sendo 2% de doutores, 23% de mestres e 75% de graduados e especialistas.

Desse modo, fica evidenciado que em 1995 a rede federal apresentava situação mais vantajosa em relação à qualificação do seu corpo docente. Enquanto 49% dos seus docentes eram portadores dos títulos de doutores e mestres, na rede estadual o percentual dos docentes com estas titulações era de 25%.

Para analisar a situação dos docentes por titulação e instituições no ano de 2009 foram elaboradas a Tabela 28 e Gráfico 58.

Tabela 28: Distribuição dos docentes por grau de qualificação e natureza da instituição, Bahia - 2009.

Tipo de Instituição	Grau de Qualificação							
	Total	%	Doutorado	%	Mestrado	%	Graduação/Espec.	%
Federal	3.156	42	1.506	64	786	27	864	39
Estadual	4.357	58	847	36	2.163	73	1.347	61
Total	7.513	100	2.353	100	2.949	100	2.211	100

Fonte: INEP.

Notas: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Dos 7.513 docentes do ensino de graduação da rede pública, em 2009 existiam 2.353 doutores, sendo 64% da rede federal e 36% da rede estadual; com o título de mestre o total era de 2.949, com 27% na rede federal e 73% na rede estadual; graduados e especialistas totalizaram 2.211, sendo 39% da rede federal e 61% da rede estadual.

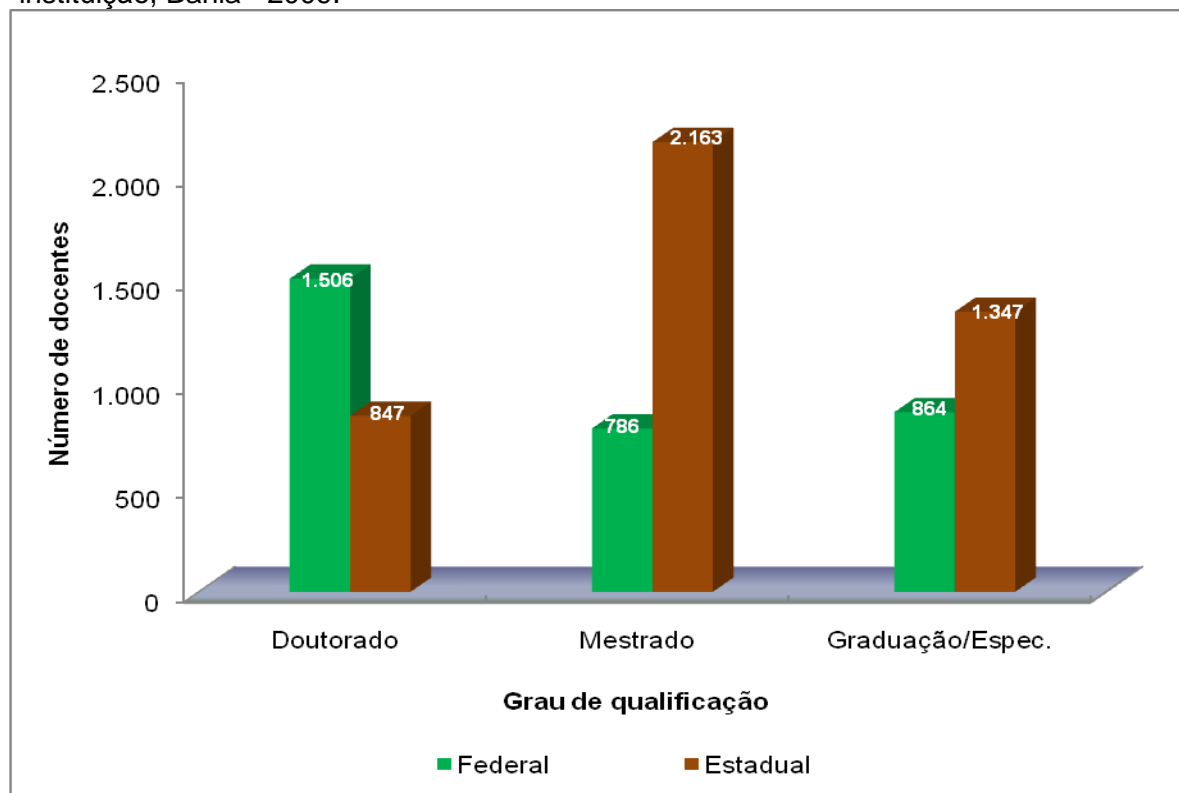
O Gráfico 58 a seguir apresenta os mesmos dados da tabela anterior, permitindo analisá-los sob a perspectiva da vinculação por instituição.

De acordo com o Gráfico 58, 3.156 docentes integravam a rede pública federal, sendo 48% com o título de doutor, 25% de mestre e 27% de graduados e especialistas. A rede pública estadual era constituída de 4.357 docentes com a participação de 19% de doutores, 50% de mestres e 31% de graduados e especialistas.

Além disso, verifica-se que o percentual dos docentes com o título de doutor elevou-se no período de 1995 até 2009 de 15% para 48% na rede federal e de 2%

para 19% na rede estadual; com o título de mestre, os percentuais foram de 34% para 25% da rede federal e de 23% para 50% da rede estadual. As mudanças entre 1995 e 2009 são visíveis nos dois sistemas, de um ponto de vista positivo, com acréscimos significativos de professores com titulação acadêmica strictu sensu.

Gráfico 58: Número de docentes por grau de qualificação em relação à natureza da instituição, Bahia - 2009.



Fonte: INEP.

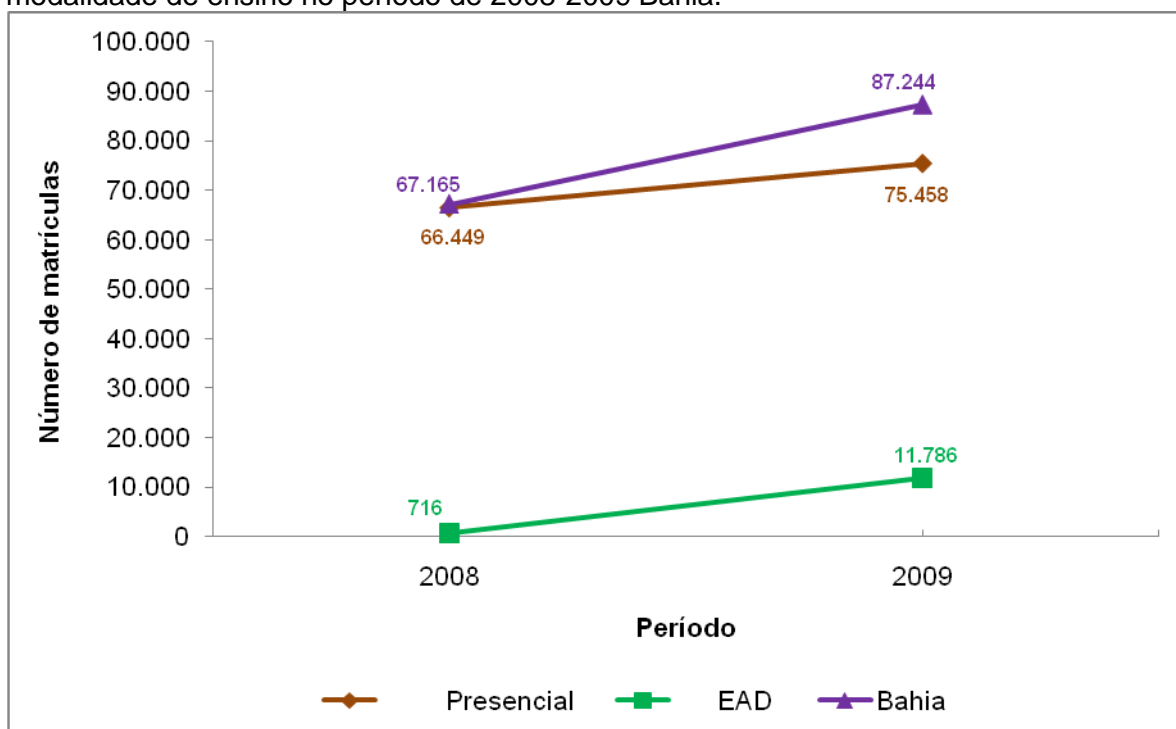
Nota: O arquivo da *Sinopse estatística da educação superior - graduação*, 2009, pode ser consultado no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

A análise da evolução do número de docentes do ensino superior público no Estado da Bahia evidencia que no ano de 2009 os docentes com a titulação de mestres e doutores eram constituídos de 83% na rede federal e 69% na rede estadual.

8.3 EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA (EAD)

Os Gráficos 59 e 60 apresentam a participação nessa modalidade de ensino no total das matrículas do ensino superior público do Estado da Bahia.

Gráfico 59: Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação públicos, por modalidade de ensino no período de 2008-2009 Bahia.



Fonte: INEP.

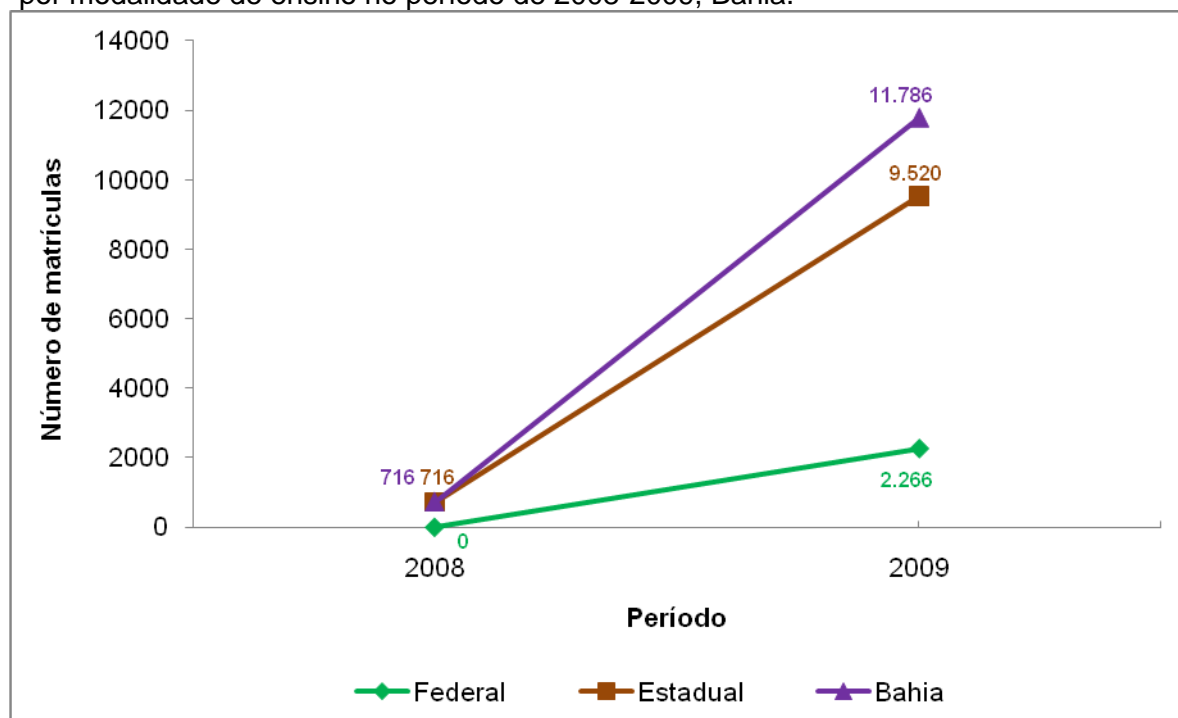
Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2008 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

O Gráfico 59 aponta que em 2008 a participação do número de matrículas do EAD em relação ao total era de 1,1%, elevando-se para 13,5% em 2009.

Para analisar a evolução das matrículas da EAD por categoria administrativa, vejamos o Gráfico 60 adiante.

Constata-se que em 2008 a rede estadual participou com a totalidade das matrículas, sem nenhuma participação da rede federal. No ano de 2009, a rede federal participa com 19,2%, enquanto a rede estadual participa com 80,7% das matrículas, ou seja, a tendência indica que o sistema estadual tem investido mais que o federal nessa modalidade.

Gráfico 60: Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação EAD públicos, por modalidade de ensino no período de 2008-2009, Bahia.



Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2008 a 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

8.4 ANÁLISE COMPARATIVA DOS DADOS

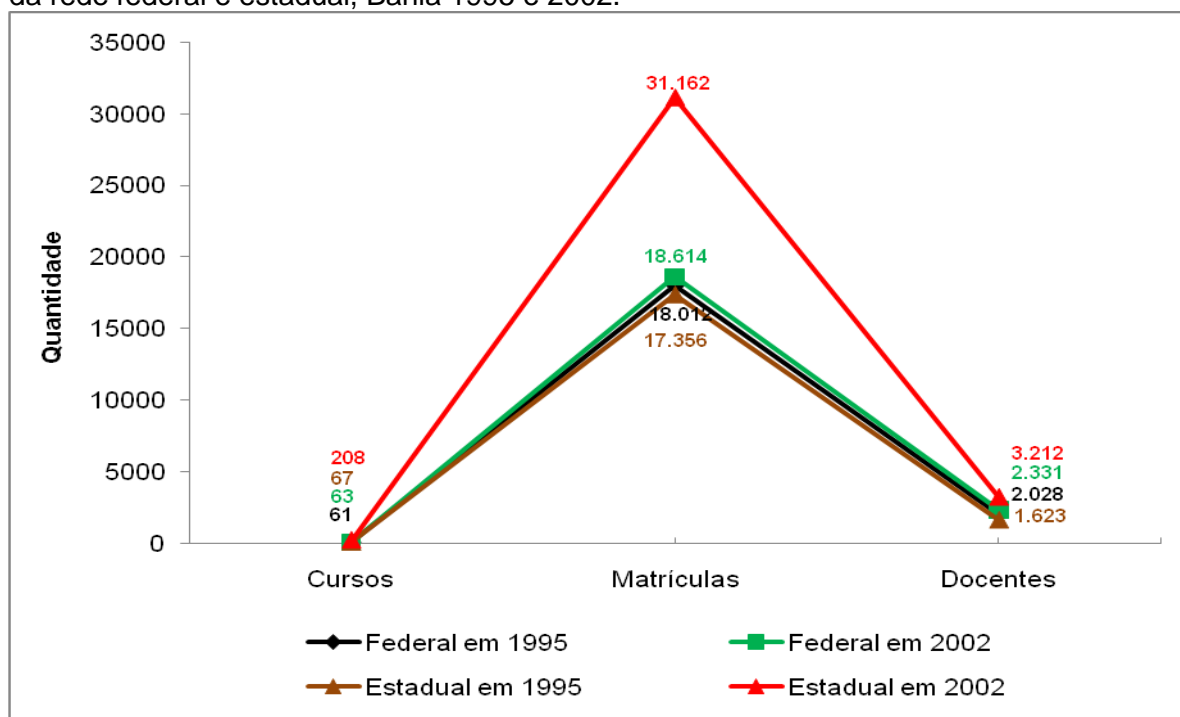
Este ponto consta de duas abordagens com o objetivo de possibilitar uma análise comparativa entre os sistemas federal e estadual da educação superior do Estado da Bahia no período em estudo.

A primeira abordagem trata do comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes das redes pública e privada, apresentados nos Gráficos 61 a 63, a seguir.

O Gráfico 61 apresenta o comparativo da evolução dos números de cursos, matrículas e docentes das redes de ensino público federal e estadual, no período compreendido entre 1995 e 2002, primeiro subperíodo de análise.

Constata-se da mesma, que a rede estadual apresentou crescimento expressivo comparativamente com o da rede federal, ou seja, 63,7 vezes com relação ao número de cursos, 24,1 vezes ao número de matrículas e 6,6 vezes ao de docentes.

Gráfico 61: Comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes da rede federal e estadual, Bahia 1995 e 2002.

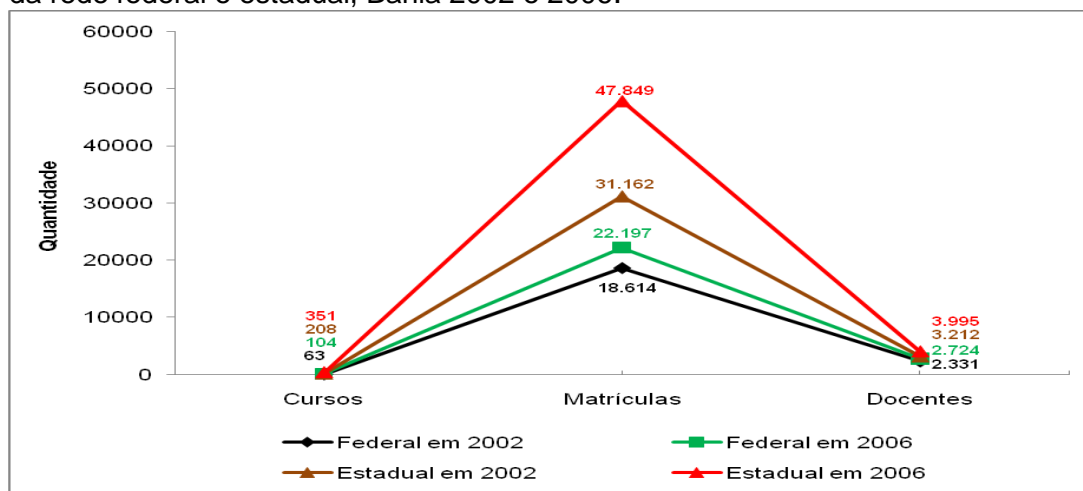


Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 e 2002, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

Para o segundo subperíodo de análise (2002-2006), o Gráfico 62 é apresentado adiante.

Gráfico 62: Comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes da rede federal e estadual, Bahia 2002 e 2006.



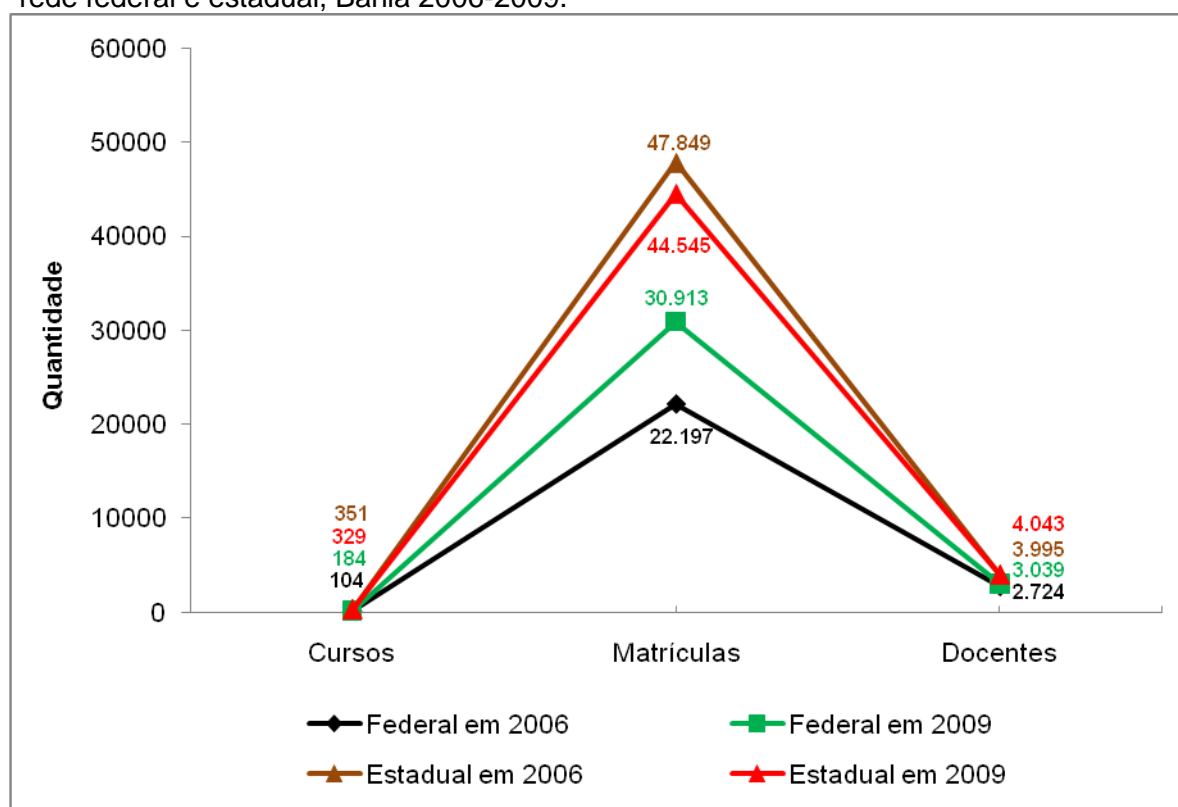
Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2002 e 2006, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

O Gráfico 62 aponta que a rede estadual continuou apresentando maior expansão dos grupos de categoria de oferta, sendo 1,1 vezes o número de cursos, 2,8 vezes o número de matrículas e 1,5 vezes o número de docentes.

Para análise comparativa do terceiro período (2006-2009), vejamos o Gráfico 63 a seguir.

Gráfico 63: Comparativo da evolução do número de cursos, matrículas e docentes da rede federal e estadual, Bahia 2006-2009.



Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 2006 e 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

De acordo com o Gráfico 63, verifica-se que no terceiro subperíodo (2006-2009) a rede federal apresentou acentuados índices de crescimento para todos os grupos de oferta. A rede estadual apresentou índices negativos de crescimento para os cursos e matrículas e apenas 1,2% de crescimento no número de docentes.

A segunda abordagem desta análise refere-se ao comparativo da relação docente/aluno dos cursos de graduação presencial do ensino superior público do Estado da Bahia, considerando-se os dados de matrícula e do número de docentes dos anos de 1995 e 2009. Os dados da Tabela 29 possibilitam estabelecer-se comparação entre as redes federal e estadual.

Tabela 29: Número de matrículas, docentes e relação docente/aluno, por tipo de instituição nos anos de 1995 e 2009, Bahia.

Tipo de Instituição	Período					
	1995			2009		
	Matrícula (A)	Docente (B)	(A/B)	Matrícula (C)	Docente (D)	(C/D)
Federal	18.012	2.058	9	30.913	3.039	10
Estadual	17.356	1.623	11	44.545	4.043	11
Total	55.727	5.238	11	230.936	16.623	14

Fonte: INEP.

Nota: Os arquivos das *Sinopses estatísticas da educação superior - graduação*, 1995 e 2009, podem ser consultados no site do Inep no endereço <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

De acordo com os dados da Tabela, constata-se que em 1995 a relação docente/aluno era de 9 na rede federal e 11 na rede estadual.

Para o ano de 2009, considerando o número de alunos matriculados e de docentes em atividade, a relação elevou-se para 10 na rede federal e mantendo a mesma relação na rede estadual.

O mapeamento histórico de criação das instituições públicas federais e estaduais de ensino superior na Bahia e o financiamento deste nível de ensino a cargo do governo estadual é o objeto do capítulo seguinte.

9 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA BAHIA

Para o professor Edivaldo Boaventura, a discussão de temas e problemas da educação superior estadual projeta a ideia de uma investigação que engloba, principalmente, surgimento, lideranças locais, gestão e atendimento à demanda, não somente pelas universidades, como também por meio das instituições de ensino superior (IES). A análise da criação da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 1946, suas etapas de crescimento e reestruturação em 1968 serve de referencial para a expansão da educação superior pública no Estado da Bahia. O surgimento de novas instituições universitárias públicas começa no final da década de 1960, com a implantação das quatro faculdades de formação de professores de Feira de Santana, Vitória da Conquista, Alagoinhas e Jequié, embrião para criação das universidades estaduais nas décadas de 1970 e 1980. (BOAVENTURA, 2008)

O financiamento das universidades estaduais da Bahia tem sido tema de discussão da sociedade baiana em geral e, particularmente, do meio político, do ambiente acadêmico e dos movimentos dos segmentos docentes, técnicos administrativos e discentes. O ponto central das discussões gira em torno das políticas de financiamento adotadas pelos governos em geral que, se por um lado, fomentam o crescimento das universidades estaduais por meio de novos cursos e unidades de ensino, por outro, não asseguram o aporte financeiro suficiente para o bom funcionamento das suas instituições de ensino superior. Por conseguinte, desde o ano de 2000, já foram realizadas muitas greves que tiveram como mote a falta de condições de funcionamento e precariedade do trabalho docente.

Os primeiros embates entre os sindicatos docentes e o governo estadual sobre o financiamento das universidades estaduais decorreram do movimento dos professores, culminando com a paralisação de mais de 30 dias no ano de 2000. Dentre os itens de negociação naquele ano, destaca-se a garantia por parte do governo de vinculação de um percentual de 3,82% da Receita Líquida de Impostos (RLI) para as universidades, ainda assim percentual muito aquém das necessidades das universidades na época.

9.1 MAPEAMENTO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO ESTADO DA BAHIA

Esta seção tem como abordagem o processo histórico de criação das instituições federais e estaduais de ensino superior público na Bahia, tendo em vista subsidiar a compreensão da seção em seguida, que tratará propriamente do financiamento das universidades estaduais da Bahia.

O processo histórico de criação de universidades, que se dá na Bahia, reflete historicamente o modo de constituição de universidades no Brasil, fundamentalmente pela via da aglutinação de entidades preexistentes reunidas sob o nome de universidades. (FERNANDES, 1979) Para a criação da UFBA, por exemplo, concorreram oito unidades preexistentes, três das quais criadas pelo governo do Estado da Bahia: a Escola Politécnica (criada em 1896), 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. Como se sabe, o processo de implantação da universidade brasileira remete à constituição de um modelo baseado na agregação de escolas, reunião de estabelecimentos, incorporação de unidades etc.

As universidades estaduais não escaparam a esse processo. A UEFS teve sua origem a partir da Faculdade Estadual de Educação de Feira de Santana, criada sob a denominação de Fundação Universidade de Feira de Santana (FUFS). A UESB, adotando o modelo *multicampi* originou-se com a incorporação das faculdades estaduais existentes em Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga. A UESC tem como origem a Federação das Escolas Superiores de Ilhéus e Itabuna, que congregava faculdades isoladas nas duas cidades de maior importância da região cacauífera. A UNEB originou-se do Centro de Educação Técnica da Bahia (CETEBA), instalado nos finais dos anos sessenta, transformado em fundação em 1974 e extinto em 1980 -, com a criação da Superintendência do Ensino Superior do Estado da Bahia (SESEB) que por sua vez substituiu o Departamento de Ensino Superior e Aperfeiçoamento de Pessoal (DESAP), extinto em 1980 e que reunia sete unidades de ensino superior estadual.

9.1.1 Universidades federais do estado da Bahia

Do ponto de vista do setor público, a Bahia é um caso singular na educação superior do Brasil: tem sido desafiador compreender como e por que aqui se implantou um sistema estadual com quatro universidades, na ausência quase absoluta do sistema federal, que manteve por cerca de sessenta anos uma única universidade (a UFBA, datada de 1946) e um único centro tecnológico de educação superior (o IFET, criado em 1993). A implantação de novas instituições federais na Bahia é recente, ocorrendo a partir do Programa de Expansão do Sistema Federal de Educação Superior (Governo Luís Inácio Lula da Silva), no qual se incluem a Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), criada em 2002, com unidades nos estados da Bahia (Juazeiro), Pernambuco (Petrolina) e Piauí (Raimundo Nonato), assim como a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), criada em 2005, 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 Antonio de Jesus e Amargosa.

9.1.1.1 Universidade Federal da Bahia (UFBA)

A Universidade Federal da Bahia (UFBA) é uma instituição de ensino superior criada pelo Decreto-Lei nº 9.155 de 8 de abril de 1946 e reestruturada pelo Decreto nº 62.241, de 8 de fevereiro de 1968, com sede na cidade de Salvador, capital do Estado da Bahia.

Criada como a Universidade da Bahia, constituída pela junção de várias unidades de ensino superior e técnico que existiam no Estado, é uma organização de administração descentralizada que, segundo a legislação vigente, possui autonomia patrimonial, financeira, didático-científico, nos termos da lei e de seu estatuto. Vale destacar que a UFBA faz parte de uma rede nacional de universidades federais que oferece uma grande quantidade de cursos tanto de graduação como de pós-graduação em toda parte do país.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFBA 2004/2008 - assim descreve a criação da universidade:

Apesar de instituída oficialmente como Universidade da Bahia, em 8 de abril de 1946, sua constituição englobou a articulação de unidades isoladas de ensino superior preexistentes, públicas ou privadas. Suas raízes mais longínquas remontam ao colégio Médico-Cirúrgico da Bahia, a mais antiga escola oficial de estudos superiores do País, criada pelo Príncipe Regente em 1808, que deu origem à atual Faculdade de Medicina. Mais tarde, foram criados e incorporados à Escola de Cirurgia os cursos de Farmácia, em 1832, e de Odontologia, em 1864. A atual Escola de Belas Artes também criada ainda no século XIX, em 1877, com o nome de Academia de Belas Artes da Bahia. À sua criação seguiram-se, ainda no século XIX, a da Faculdade de Direito (1891). A Faculdade de Ciências Econômicas da Bahia e a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras surgiram já no século XX, em 1934 e 1941, respectivamente. (UFBA, 2004, p. 7)

Além do agrupamento das unidades existentes de ensino superior, foram instituídas novas unidades e órgãos complementares para construir um sistema universitário, segundo a demanda e as necessidades culturais da comunidade baiana. Neste sentido, foram implantados novos cursos, a Escola de Enfermagem e o Hospital das Clínicas, hoje denominado Hospital Universitário Professor Edgar Santos²², importante centro de referência para o ensino médico e para o atendimento à saúde da população baiana. Em 1955, instalou-se um conjunto de Escolas de Arte - os Seminários Livres de Música, que deram origem à atual Escola de Música e às Escolas de Teatro e Dança. Em relação à Escola de Belas Artes, quatro anos depois, em 1959, foi integrada à Faculdade de Arquitetura. Por outro lado, nesse mesmo ano também se instalou a Faculdade de Administração. A integração do curso de Agronomia, bem como do curso de Medicina Veterinária à Universidade da Bahia foi realizada no ano de 1967.

A modernização institucional, envolvendo a administração do ensino e da pesquisa-científica impulsionada pela Lei Federal 5.540/68 da reforma universitária brasileira, promoveu uma significativa reestruturação. Foi naquela época que a universidade da Bahia passou a denominar-se Universidade Federal da Bahia (UFBA). Desde já, foram implantados diversos órgãos de gestão e criadas novas unidades: os Institutos de Matemática, Física, Química, Biologia, Geociências e Ciências de Saúde; as Escolas de Biblioteconomia, de Comunicação e de Nutrição; a Faculdade de Educação. A antiga Faculdade de Filosofia foi reestruturada e passou a ser denominada a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas que

²² Professor Edgar Santos foi Reitor da UFBA por 15 anos, no período 1946-1961. Ele estimulou a criação de novas unidades para atender as demandas e necessidades da sociedade baiana.

permaneceu com alguns cursos que já existiam e novos foram introduzidos, como o de Psicologia e Museologia.

A Pós-Graduação da UFBA, implantada no início da década de 1970, teve início com os cursos de Mestrado, dentro de uma política nacional para a elevação da qualidade dos docentes universitários, cuja meta era a preparação de quadros profissionais para as atividades de pesquisa pura e aplicada.

Ao longo desses anos, a UFBA tem alcançado progressos tanto com relação ao ensino, pesquisa, extensão e gestão, quanto no que diz respeito ao andamento do programa de ampliação física, desenvolvendo-se como uma instituição multicampi, com unidades em algumas regiões no Estado da Bahia. Além disso, a UFBA cada vez mais é reconhecida pela comunidade baiana como uma instituição muito importante de ensino superior, formadora de quadros profissionais para a implementação do processo de desenvolvimento dos setores públicos e privados no Estado da Bahia especificamente e do Brasil em geral.

Além da tradicional atuação na capital do Estado, a UFBA mantém dois outros *campi*: o *campus* Edgard Santos, em Barreiras e o *campus* Anísio Teixeira, em Vitória da Conquista.

9.1.1.2 *Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)*

A história da criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) teve seu início no ano de 2002, por meio de mobilização da sociedade civil da região, conjugada com a iniciativa do Reitor da UFBA, professor Naomar Monteiro de Almeida Filho, que no dia 7 de outubro propôs a criação da UFRB em reunião com a bancada de deputados federais e senadores baianos. No ano de 2003, o Conselho Universitário da UFBA em reunião extraordinária discutiu a proposição de desmembramento da Escola de Agronomia da UFBA para criar uma universidade federal no Estado da Bahia. O egrégio Conselho Universitário da UFBA deliberou naquela ocasião, por formar uma comissão com o objetivo de realizar uma proposta de criação do que viria a ser a UFRB.

A UFRB, com sede no município de Cruz das Almas, foi criada pela Lei nº 11.151, de 29 de julho de 2005, por desmembramento da Escola de Agronomia da UFBA, com o objetivo de ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária. No ato de sua

criação, passaram a integrar a UFRB os cursos de todos os níveis integrantes da Escola de Agronomia da UFBA. Os alunos regularmente matriculados nos cursos foram transferidos e passaram automaticamente a integrar o corpo docente da UFRB. Também foram redistribuídos para a UFRB os cargos ocupados e vagos do Quadro de Pessoal da UFBA, disponibilizados para funcionamento da Escola de Agronomia.

A UFRB surge na Região do Recôncavo da Bahia com o compromisso de ofertar ensino superior de qualidade e exercer sua responsabilidade social de democratizar a educação, repartir socialmente seus benefícios, de forma a contribuir para o desenvolvimento sustentável, cultural, artístico, científico, tecnológico e socioeconômico do País. Associa-se a estes propósitos seu papel de promotora da paz na defesa dos direitos humanos e na busca da preservação do meio ambiente.

Concebida como um modelo *multicampi*, a Instituição é composta de cinco centros, em quatro municípios da Região do Recôncavo Sul da Bahia: o Centro de Ensino de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas (CCAAB) e o Centro de Ciências Exatas e Tecnologia (CETEC) situam-se em Cruz das Almas, localizada a 146 quilômetros de Salvador; o Centro de Ciências da Saúde (CCS) situa-se em Santo Antônio de Jesus, município localizado a 180 km de Salvador; o Centro de Formação de Professores (CFP) situa-se na cidade de Amargosa, município localizado a 220 km de Salvador e o Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL), situado na cidade Cachoeira, a 110 km de Salvador.

A UFRB tem por missão exercer de forma integrada e com qualidade as atividades de ensino, pesquisa e extensão, com vistas à promoção do desenvolvimento das ciências, letras e artes e à formação de cidadãos com visão técnica, científica e humanística e valorização das culturas locais.

A UFRB iniciou suas atividades no ano de 2006, com o desdobramento da Escola de Agronomia de Cruz das Almas da UFBA, passando a integrar a segunda universidade federal sediada na Bahia.

9.1.1.3 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA)

A Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, no Estado da Bahia, instituiu-se no ano de 1910, a partir da instalação da primeira Escola de Aprendizizes Artífices na cidade de Salvador, oferecendo cursos nas oficinas de alfaiataria,

encadernação, ferraria, sapataria e marcenaria. A Escola funcionou provisoriamente no Centro Operário da Bahia, no Pelourinho. Posteriormente, passou para o Largo dos Aflitos e, após dezesseis anos, em 1926, teve a sua sede inaugurada no Barbalho, passando a contar também com oficinas nas áreas de artes gráficas e decorativas.

No decorrer dos anos, a Escola passou por algumas modificações, recebendo inclusive outras denominações, como: Liceu Industrial de Salvador em 1937; Escola Técnica de Salvador (ETS) em 1942; Escola Técnica Federal da Bahia (ETFBA) em 1965 e Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia (Cefet-BA) a partir de 1993 - resultado da fusão entre o Centec (Centro de Educação Tecnológica da Bahia) e a ETFBA. Finalmente, em 2008, recebeu o nome de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), criado pela Lei nº 11.892/2008, resultado das mudanças promovidas no antigo Cefet-BA. Com tradição centenária no ensino técnico-profissional e há mais de uma década no ensino superior, o Instituto atua em sintonia com as demandas profissionais do mercado de trabalho.

O IFBA é uma instituição comparada às universidades, mas possui uma estrutura diversa e muito mais ampla. Opera desde a formação básica, passando por cursos de nível médio até a graduação e pós-graduação. Hoje dispõe de graduações, como os cursos superiores de Administração, Engenharia Industrial Elétrica e Engenharia Industrial Mecânica e de pós-graduação, como o mestrado em Engenharia Mecânica. Possui ainda, 25 grupos e 190 bolsas de pesquisa. Com desenvolvimento de pesquisa aplicada, também contribui para a cultura empreendedora e tecnológica do estado.

9.1.1.4 *Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)*

A Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), criada pela Lei nº 10.473 de 27 de junho de 2002, é uma Instituição Federal, de natureza fundacional, vinculada ao Ministério da Educação, com sede na Cidade de Petrolina, Estado de Pernambuco. Tem como objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional mediante atuação multicampi no Polo Petrolina/Pernambuco, Juazeiro/Bahia, Senhor do Bonfim/Bahia e Raimundo Nonato/Piauí.

As atividades do campus de Juazeiro foram iniciadas no ano de 2003. Está situado na região norte do Estado, às margens do rio São Francisco e faz divisa com a cidade de Petrolina.

9.1.2 Universidades Estaduais da Bahia

Ao analisar as origens históricas da intervenção do Governo do Estado da Bahia na educação superior, o professor Edivaldo Boaventura aponta dois momentos significativos. No primeiro, ainda no tempo do Império, a Bahia já contava com a tradicional Faculdade de Medicina e com o Imperial Instituto Baiano de Agricultura, que depois de sucessivas mudanças passou a ser a Escola de Agronomia de Cruz das Almas integrada à Secretaria da Agricultura. Em 1951, o Governo Estadual criou a Escola de Medicina Veterinária, passando a integrar a Universidade Federal da Bahia, na reforma de 1967, juntamente com a Escola de Agronomia de Cruz das Almas. Este momento caracterizou-se pela educação superior estadual voltada para o setor primário da economia.

O segundo momento se caracterizou pela educação superior estadual voltada para o ensino, com a criação de faculdades de formação de professores. Esta intervenção inicia-se em 1968, com a instalação da Faculdade de Educação de Feira de Santana, criada mediante Decreto nº 20.647/68 e autorizada a funcionar pela Resolução nº 07/68 do conselho Estadual de Educação.

Nessa época, já se consolidava uma opção política pela expansão e interiorização do ensino superior, expressa no Plano Integral de Educação e Cultura do Governo do Estado (PIEC). Ainda em 1968, foram instituídas mais duas Faculdades de Formação de professores, nos municípios de Alagoinhas e Vitória da Conquista, sendo incorporada à gestão do Estado a Faculdade de Agronomia do Médio São Francisco (Famesf), criada na década de cinquenta e administrada pela iniciativa privada. Em 1969, era criado o Centro de Educação Técnica da Bahia (Ceteba), com a incumbência de formar professores das disciplinas profissionalizantes para atuar no 1º e 2º graus.

Para Santos (2000), com a criação da Faculdade de Formação de professores de Jequié em 1970 e a efetiva instalação na década de 70 das faculdades de Filosofia, Ciências e Letras de Vitória da Conquista, Jequié, Feira de Santana, Ilhéus, Caetitê e Juazeiro, apesar de criadas em 1962 pela Lei 1802 de

25/10/1962, tem-se o embrião do surgimento de três universidades estaduais da Bahia: Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS); Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

A oferta de educação superior através do Sistema Público Estadual, no entanto, só veio a expandir-se significativamente a partir da década de 80, com a criação de mais duas universidades - a UESB e a UNEB - mediante Leis Delegadas. No início da década de 90, surge a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

O Quadro 4 adiante apresenta com mais detalhes as faculdades criadas para formação de professores e que se constituíram em embrião para criação das universidades estaduais.

Quadro 4 - Faculdades embrionárias da criação das universidades estaduais da Bahia.

Instituição de Ensino Superior	Ano de criação	Embrião para criação da
Faculdade de Educação de Feira de Santana Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Feira de Santana	1968 1970	UEFS (1970)
Faculdade de Educação de Vitória da Conquista Faculdade de Educação de Jequié Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Vitória da Conquista Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Jequié	1968 1970 1970 1970	UESB (1980)
Faculdade de Agronomia do Médio S. Francisco - Famesf Centro de Educação Técnica da Bahia - Ceteba Faculdade de Educação de Alagoinhas Faculdade de Educação de Jacobina Faculdade de Educação de Santo Antônio de Jesus Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Caetité Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Juazeiro Faculdade de Educação de Salvador Faculdade de Educação de Senhor do Bonfim	1969 1968 1968 1968 1970 1970 1970 1970	UNEB (1983)

Fonte: Elaborado pelo autor

Os tópicos seguintes tratam do processo histórico de criação das universidades estaduais com o objetivo de caracterizar as peculiaridades e assimetrias de cada instituição de ensino superior estadual.

9.1.2.1 Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

A primeira universidade estadual implantada na Bahia foi criada em 1970, quando o então Governador Luís Viana Filho sancionou a Lei n.º 2.784/70 instituindo

a Fundação Universitária de Feira de Santana (FUFS), incorporando ao seu patrimônio a Faculdade de Educação, criada em 1968. A autorização para funcionamento da primeira universidade estadual baiana é concedida em 1976 através do Decreto Federal n.º 77.496/76, ocasião em que já existiam oito cursos de graduação, sendo três nas áreas de licenciaturas e cinco bacharelados.

Através da Lei Delegada n.º 12/80, que promoveu reestruturação administrativa no Estado, extinguindo fundações, autarquias e empresas públicas, foi extinta a FUFS dando surgimento a Autarquia Universidade de Feira de Santana, depois denominada de Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), pela Lei Delegada nº 67/83.

Em 1985, são autorizados os cursos de Odontologia e de Licenciatura em História, sendo implantados em 1986, ano em que obtém o pleno reconhecimento e capacidade para criar seus próprios cursos através da Portaria Ministerial nº 874/96.

9.1.2.2 *Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)*

Criada pela Lei Delegada nº 12 de 30 de dezembro de 1980, incorporou as seguintes unidades criadas anteriormente pelo Estado: Faculdades de Formação de Professores e de Educação de Vitória da Conquista; Faculdade de Formação de Professores de Jequié; Cursos de Letras em Jequié e Vitória da Conquista e os Cursos de Ciências e Enfermagem em Jequié.

Através do Decreto nº 28.169 de 25 de agosto de 1981, foi aprovado o regulamento e implantação da UESB e incorporada a ela a Faculdade de Administração sediada em Vitória da Conquista e, em 1982, passam a integrar as escolas de Agronomia em Vitória da Conquista, a de Enfermagem de Jequié e a de Zootecnia em Itapetinga.

A segunda universidade estadual baiana obteve autorização para seu funcionamento através do Decreto Presidencial nº 94.250 de 22 de setembro de 1987, sendo reconhecida como Academia em maio de 1999, pelo Conselho Estadual de Educação, por Delegação do Conselho Nacional de Educação, sob regime especial, organizada sob a forma de *multicampi*, atuando em três municípios daquela região. (SANTOS, 2000)

9.1.2.3 Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

A Universidade do Estado da Bahia (UNEB), criada pela Lei Delegada n.º 66, de 1º de junho de 1983, é uma Instituição autárquica em regime especial de ensino, pesquisa e extensão, vinculada à Secretaria da Educação do Estado da Bahia, com sede e foro na cidade do Salvador.

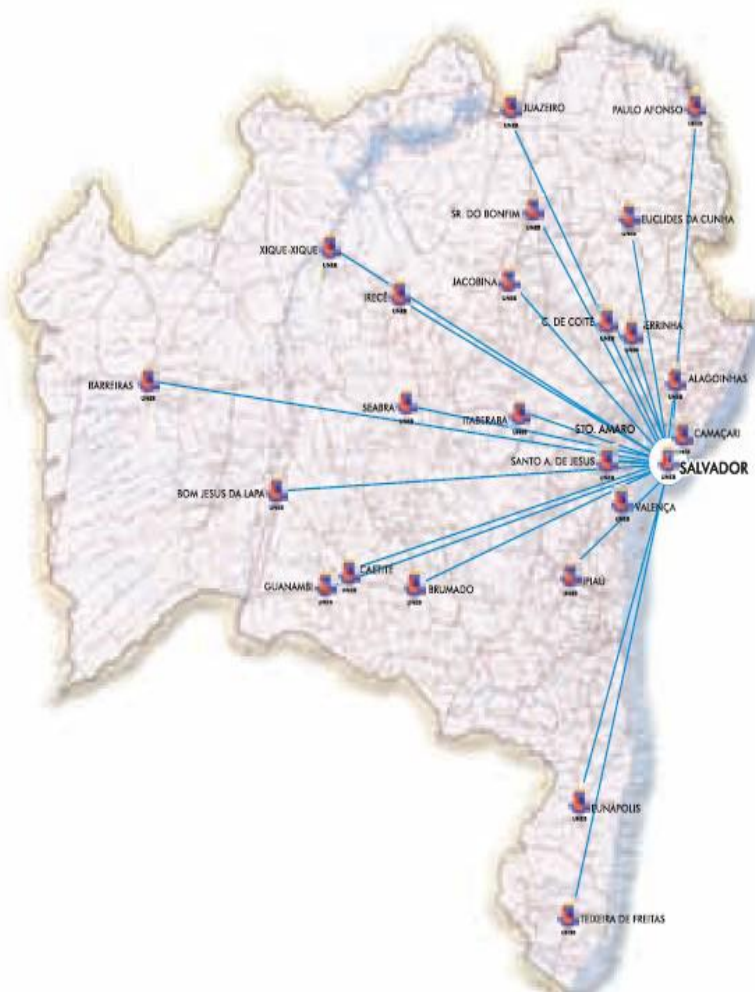
O núcleo embrionário da UNEB surgiu na cidade do Salvador com o Centro de Educação Técnica da Bahia (Ceteba), autorizado a funcionar mediante convênio firmado entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e o Governo do Estado da Bahia, através da então Secretaria da Educação e Cultura. Em 1980, através da lei Delegada n.º 12/80 foi criada a Superintendência de Ensino Superior do Estado da Bahia (SESEB), uma autarquia estadual vinculada à Secretaria da Educação para reunir, congregar e integrar as sete unidades de ensino superior do Estado: o Ceteba, a Faculdade de Agronomia do Médio São Francisco, as Faculdades de Formação de Professores de Alagoinhas, Jacobina e Santo Antônio de Jesus e as faculdades de Filosofia, Ciências e Letras de Caetité e Juazeiro. Com a criação do SESEB, implanta-se no Estado da Bahia o embrionário Sistema Estadual de Educação Superior.

Em 1983, a SESEB foi extinta pela Lei Delegada n.º 66/83, sendo criada a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), constituída pelas sete unidades anteriormente vinculadas ao SESEB, e mais duas faculdades de educação criadas anteriormente em Salvador e Senhor do Bonfim.

Através do Decreto Presidencial nº 923.937/86, foi autorizado o seu funcionamento em regime especial e sistema *multicampi*, obtendo o seu reconhecimento e capacidade para criar seus próprios cursos em 1995, através da Portaria Ministerial nº 909/95. Atualmente, a UNEB está presente em vinte e quatro municípios integrantes de treze das quinze regiões econômicas do Estado da Bahia. O Mapa 1 adiante apresenta a localização dos *campi* da UNEB, com indicação dos respectivos municípios e a distância da capital em quilômetros.

Mapa 1: Mapa de localização dos *campi* da UNEB, com indicação dos respectivos municípios e a distância da capital em quilômetros.

CAMPUS	CIDADE	DISTÂNCIA DA CAPITAL (em KM)
I	SALVADOR	—
II	ALAGOINHAS	108
III	JUAZEIRO	500
IV	JACOBINA	330
V	SANTO A. DE JESUS	184
VI	CAETITÉ	757
VII	SR. DO BONFIM	374
VIII	PAULO AFONSO	435
IX	BARREIRAS	855
X	TEIXEIRA DE FREITAS	733
XI	SERRINHA	173
XII	GUANAMBI	790
XIII	ITABERABA	260
XIV	C. DE COITÉ	210
XV	VALENÇA	253(BR324)
XVI	IRECÊ	473
XVII	BOM JESUS DA LAPA	901
XVIII	EUNÁPOLIS	700
XIX	CAMAÇARI	41
XX	BRUMADO	654
XXI	IPIAÚ	357
XXII	EUCLIDES DA CUNHA	315
XXIII	SEABRA	456
XXIV	XIQUE-XIQUE	577



9.1.2.4 Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)

Diferentemente das outras três instituições, cujo embrião foi a criação de faculdades de formação de professores nas diferentes regiões do Estado, a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), criada em 1991, é a quarta instituição universitária do sistema estadual de educação superior. Suas origens históricas, no entanto, remontam ao início da década de sessenta. Movidas pela imposição das necessidades da região cacauzeira do sul do Estado de crescimento e desenvolvimento econômico e os problemas sociais consequentes, as lideranças locais despertaram para a necessidade de preocupação com o ensino superior. Assim, foram criadas as primeiras faculdades, na seguinte ordem:

- a) Faculdade de Direito de Ilhéus, autorizada a funcionar em 19 e março de 1960, oferecendo o curso de Direito;

- b) Faculdade de Filosofia de Itabuna, autorizada a funcionar em 05 de outubro de 1960, iniciando suas atividades com os cursos de Filosofia, Letras, Pedagogia, Estudos Sociais e Ciências, os dois últimos em regime de Licenciaturas curtas;
- c) Faculdade de Ciências Econômicas de Itabuna autorizada a funcionar em 08.08.70, inicia suas atividades em 01.03.76, oferecendo o curso de Ciências Econômicas.

No início da década de setenta, período em que se instala no País um processo crescente de interiorização do ensino superior, a existência de escolas isoladas já não atendia as necessidades da comunidade em termos de desenvolvimento, crescimento e diversificação das atividades regionais. Neste contexto, em 1972, lideranças regionais, com o apoio e participação do Governo do Estado e da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac) conseguem criar a Fundação Santa Cruz (FUSC), entidade de direito privado, com o objetivo de buscar meios e ampliar a discussão com vistas a instituição de uma universidade para a região sul do estado para implementar o ensino, pesquisa, extensão e divulgação técnica e científica em todos os ramos do conhecimento.

Como a conjuntura nacional não permitiu a criação imediata de uma universidade, a FUSC instituiu uma federação de escolas superiores, resultante da união das faculdades isoladas existentes nas cidades de Ilhéus e Itabuna, recebendo a denominação de Federação das Escolas Superiores de Ilhéus e Itabuna (FESPI), reconhecida pelo Conselho Federal de Educação em 1974 (parecer n.º 1.637/74). A FUSC foi até 1991 a mantenedora da FESPI, cujo orçamento era constituído das seguintes fontes de recursos: 35% de dotações orçamentárias provenientes da Ceplac; 37% de recursos provenientes de anuidades e taxas; 15% do orçamento do Estado, através do Instituto do Cacau da Bahia (ICB); o restante 13% através de recursos de diversas fontes.

Em 1986, o Ministério da Agricultura reduziu ao meio a verba da Ceplac destinada ao ensino de 3º grau, cortando-a completamente em 1987. Nesse mesmo ano, recrudescceu a luta dos estudantes e professores pelo ensino público e gratuito, alcançando o seu clímax em março de 1988, quando foi deflagrada uma greve geral que se prolongou até setembro do mesmo ano, envolvendo todos os segmentos da FESPI, com desdobramento na suspensão da cobrança de anuidades. Esgotadas as

duas fontes básicas, recursos da Ceplac e anuidade, a FUSC torna-se incapaz de manter a FESPI e, em vista disso, por decisão do seu Conselho Diretor, foi encaminhada ao Governo do Estado da Bahia uma proposta de transferência de seus bens à futura universidade, em troca da estadualização da FESPI.

No final do mesmo ano, 1988, o Governo do Estado decidiu pela estadualização da FESPI e, como primeiro passo, sancionou a Lei nº 4.816 de 28/12/1988 criando a Fundação Estadual Santa Cruz (Funcruz) de direito público vinculada à então Secretaria de Educação e Cultura, com a finalidade explícita de “[...] promover a criação e manutenção de uma universidade no sul do Estado, nos termos da Legislação pertinente [...]”. O artigo 6º definia que “[...] o orçamento do Estado consignará, anualmente, sob a forma de dotação global, recursos para atender as despesas da Fundação, com vistas ao cumprimento dos seus objetivos.” Como, ao ser publicada a Lei n.º 4.816/88, o orçamento estadual já estivesse aprovado, o Estado, ainda em 1989, transferiu recursos para a FESPI por meio de sucessivos convênios. A partir de 1º de janeiro de 1990, a Funcruz tornou-se uma unidade orçamentária do Estado mediante aprovação do seu orçamento-programa, ao lado das outras três universidades estaduais. Desse modo, a FESPI passou a ser mantida pela Funcruz.

Através da Lei n.º 6.344/91, de 5/12/1991, era criada a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), de acordo com o artigo 1º; “fica instituída a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), sob a forma de Fundação Pública vinculada à Secretaria da Educação e Cultura”.

Por fim, a Lei n.º 6.898 de 18 de agosto de 1995, que “altera a natureza jurídica, reorganiza a Universidade Estadual de Santa Cruz e dá outras providências”, ratificou a estrutura binária, tendo os Departamentos como células-base, cabendo-lhes a administração dos cursos e, aos colegiados, a atividade didático-pedagógica. Em maio de 1999, finalmente, a UESC é reconhecida como Instituição Universitária pelo Conselho Estadual de Educação (CEE) por delegação do Conselho Nacional de Educação (CNE)

As universidades integrantes do sistema estadual de ensino superior funcionam como modelo binário, por força da Lei n.º 7.176/97, sendo duas *multicampi* - UNEB e UESB - e duas *unicampi* - UEFS e UESC, havendo predominância geoeducacional para a UNEB, uma vez que, excetuando os municípios onde as outras três Instituições universitárias estão instaladas, a

UNEB tem base territorial, de acordo com a representação do Mapa 2.

Mapa 2 - Distribuição territorial das universidades estaduais da Bahia.



No capítulo seguinte, abordam-se as possibilidades e limites do financiamento das universidades estaduais da Bahia, alguns indicadores selecionados e os impactos no orçamento estadual.

9.2 FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DA BAHIA: LIMITES E POSSIBILIDADES

O Relatório do Grupo de Trabalho (GT)²³ (BAHIA, 2007, p. 59) instituído em 2007 para propor diretrizes e alternativas que viabilizem a condução das políticas de educação superior no Estado da Bahia, ao contextualizar a situação das universidades estaduais leva em consideração os seguintes argumentos relativos às condições orçamentário-financeiras e de desempenho acadêmico:

- a) Implantadas a partir da década de setenta, as universidades estaduais compõem um sistema público de oferta da educação superior, sob a responsabilidade do Estado. Todavia, desde o início, o Estado ressentia-se da falta de um sistema de planejamento que, alinhado ao devido acompanhamento e avaliação da gestão orçamentário-financeira e do desempenho acadêmico, fosse capaz de prover as universidades estaduais de um modelo de gestão compatível com as necessidades da educação superior universitária. Dessa situação decorrem - e se acumulam - muitos problemas e desafios.
- b) Considerando sua natureza como instituições públicas, as universidades estaduais da Bahia se inserem no terreno da legislação relativa ao orçamento público, implicando a observância a leis e regulamentos específicos, relativos à classificação da despesa e sua execução, às licitações, ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, dentre outros.
- c) A sustentabilidade das universidades estaduais da Bahia precisa, então, ser dimensionada, tanto pela perspectiva do financiamento, como da avaliação, evitando-se, sempre a primazia de um enfoque sobre o outro, uma vez que em ambos refletem relações de interdependência. Ou seja, o não atendimento dos indicadores definidos pelos sistemas de avaliação coloca em risco o *status* das

²³ Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta nº 6.652, de 15 de maio de 2007, envolvendo seis Secretarias de Estado (Educação (SEC), Administração (SAEB), Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), Fazenda (Sefaz) Planejamento (SEPLAN), e de Relações Institucionais (SERIN), com a finalidade de propor diretrizes e alternativas que viabilizem a condução das políticas de educação superior no Estado da Bahia.

instituições baianas como universidade. Consequentemente, a decisão sobre o qual tipo de organização acadêmica (se universitária ou não) que deve ser assegurado pelo sistema estadual de educação superior da Bahia constitui questão central na definição de diretrizes e políticas de educação superior. Não se pode negligenciar a importância desse *status*, visto que no Brasil, conforme assinala Sguissardi (2000), 80% da população estudantil no nível superior se formam em instituições não universitárias, geralmente centradas no ensino.

Na Bahia, mesmo no que pese a tentativa de subvincular parcela da RLI 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 do Estado sobre as universidades, uma vez que estabelece uma solidariedade entre eles.

Atualmente, dentre as reivindicações do movimento docente destaca-se a destinação de percentual mínimo 5% da RLI para as universidades. Este percentual foi estabelecido a partir de estudos realizados pelas seções sindicais, contudo, em razão do próprio crescimento destas instituições, em todos os aspectos, este percentual precisa ser redimensionado, posto que já se torna insuficiente para o atendimento das necessidades de infra-estrutura, investimentos e demandas dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica.

Para alcançar os objetivos desta pesquisa com relação ao financiamento das instituições de ensino superior da Bahia, levaram-se em consideração duas abordagens. A primeira, relacionada com alguns indicadores em que se buscou a relação do montante do orçamento, em valores nominais, com a RLI para identificar as cotas orçamentárias de cada universidade e o valor custo-aluno referente ao número de matrículas registradas no período de 1998 a 2010. A segunda abordagem considerou o orçamento em valores de janeiro de 2010, corrigidos pelo INPC, para verificar os percentuais de incremento orçamentário no período, por cada instituição e pelos grupos de despesa com pessoal e encargos, custeio e investimentos.

Com relação à primeira abordagem, uma visão geral do perfil do financiamento das universidades estaduais no período de 1998 a 2010 pode ser

constatada a partir dos dados do Tabela 30. O crescimento do custo aluno no período 2006 a 2010 ocorre, principalmente, devido ao aumento das cotas de bolsas e das exigências mínimas no Ministério da Educação. Esta Tabela agrupa a evolução dos principais itens do financiamento da educação superior, em valores correntes, como a arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a RLI, o orçamento realizado das universidades estaduais, o total de recursos da educação superior no estado da Bahia e a relação entre os orçamentos e a RLI, o que estabelece a cota orçamentária.

Tabela 30: Evolução do ICMS, da RLI, da cota orçamentária e da relação custo-aluno das universidades estaduais. Bahia: 1998-2010 (em R\$ mil, valores nominais)

Descrição/Ano	1998	2002	2006	2010
ARRECADAÇÃO BRUTA DO ICMS	3.121.212	4.951.000	7.691.673	11.153.957
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (RLI)	3.340.216	6.087.000	9.694.826	13.393.300
Orçamento realizado da UNEB	47.680	90.660	152.157	249.700
Relação UNEB/RLI (cota)	1,43	1,49	1,57	1,86
Orçamento realizado da UEFS	41.200	58.452	93.975	141.300
Relação UEFS/RLI (cota)	1,23	0,96	0,97	1,06
Orçamento realizado da UESB	29.425	40.088	77.938	135.700
Relação UESB/RLI (cota)	0,88	0,66	0,80	1,01
Orçamento realizado da UESC	22.090	35.333	63.033	115.600
Relação UESC/RLI (cota)	0,66	0,58	0,65	0,87
Total do Orçamento da Educ. Superior	140.395	224.533	386.893	642.300
Relação Total das IIES/RLI (cota)	4,20	3,69	3,99	4,80
Número de Matrículas	20.229	31.152	47.849	46.000
Relação custo-aluno (per capita)	6.940,28	7.207,66	8.085,71	13.963,04

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados das prestações de contas do governo do estado da Bahia.²⁴

A análise dos dados da Tabela 30 permite verificar três indicadores essenciais com relação ao financiamento da educação superior na Bahia, em valores nominais ou correntes: 1) evolução do orçamento; 2) evolução da relação custo-aluno e 3) evolução da cota orçamentária.

Com relação à evolução do orçamento das universidades baianas, constata-se o seguinte crescimento, no período de 1998 a 2010: UNEB, 423,7%; UESC, 423,3%; UESB, 361% e UEFS 243%. O orçamento total das universidades apresentou acréscimo de 357,5%, percentual este superior ao do crescimento da RLI que foi de 300,1%, no mesmo período.

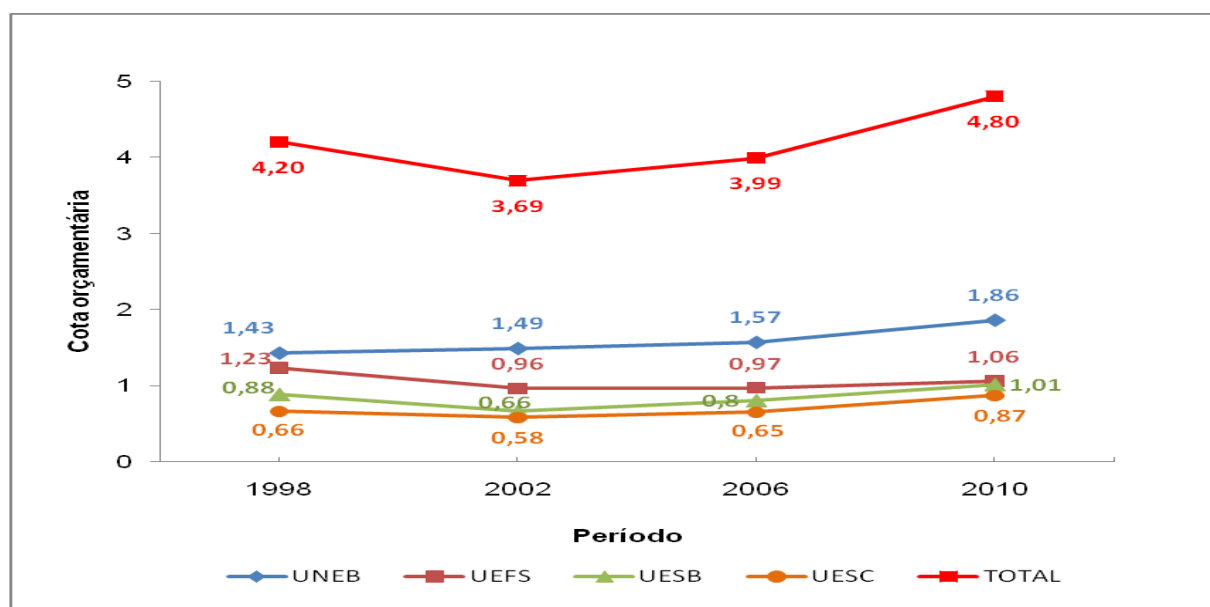
²⁴ As informações constantes das tabelas 30 a 32 e dos gráficos 64 a 67 foram extraídas das prestações de contas do governo do estado e poderão ser consultados no site da Secretaria da Fazenda no endereço <<http://www.sefaz.ba.gov.br>>.

A relação custo-aluno indica progressivo acréscimo de recursos orçamentários ao considerar a relação entre o orçamento do ensino superior e o número de matrículas das universidades estaduais no período de 1998 a 2010. Esta relação sofreu um acréscimo de 3,9% no subperíodo de 1998-2002, de 12,2% no subperíodo 2002-2006 e de 72,7% no subperíodo de 2006 a 2010. Vale destacar que só foram consideradas as matrículas dos cursos de graduação presencial, não computando as matrículas dos cursos de pós-graduação e da educação a distância em níveis de graduação e pós-graduação. Estas considerações são suficientes para justificar o acentuado acréscimo na relação custo-aluno no subperíodo de 2006-2010 quando se acentuaram as matrículas dos cursos de pós-graduação e na educação a distância das quatro universidades estaduais.

A análise da evolução da cota orçamentária indica os seguintes percentuais de acréscimos no período de 1998 a 2010: UESC, 31,8%, UNEB, 30,1%, UESB 14,8% e UEFS com taxa negativa de crescimento de 13,9%. Em relação à cota orçamentária total, o acréscimo no período mencionado foi de 14,2%.

O Gráfico 64 apresenta a evolução da cota orçamentária das universidades do período de 1998 a 2010.

Gráfico 64: Evolução da cota orçamentária das universidades estaduais. Bahia: 1998-2010

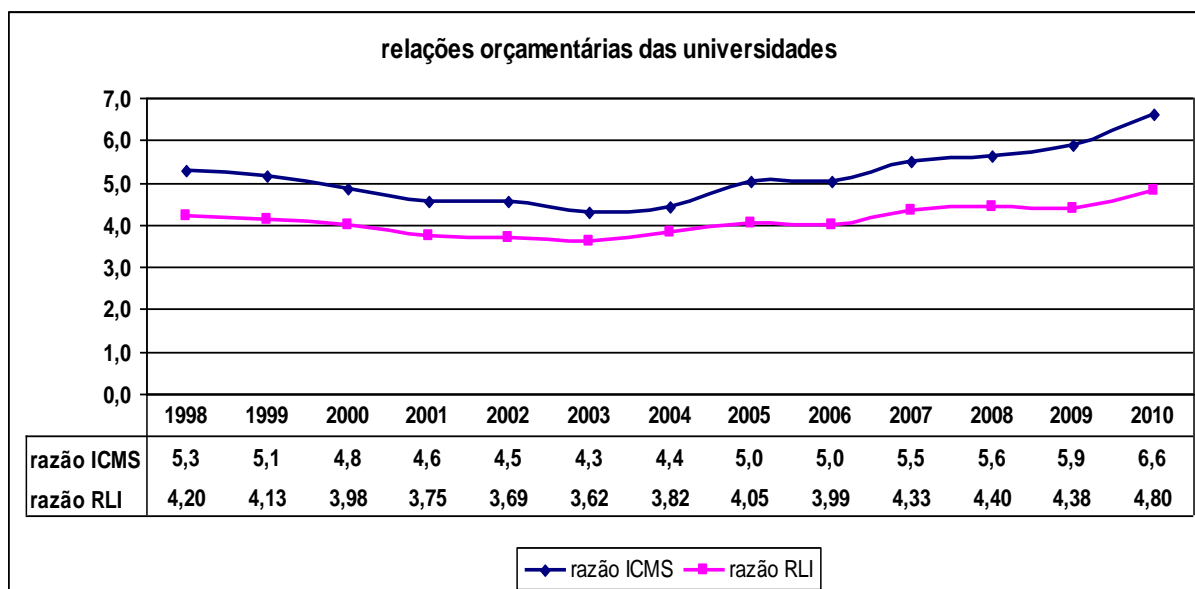


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados das prestações de contas do governo do estado da Bahia.

Análise mais detalhada da evolução da cota orçamentária do conjunto das instituições universitárias pode ser visualizada no Gráfico 65, ao apresentar as

relações orçamentárias das universidades baianas em relação à arrecadação total do ICMS e da RLI, ano a ano, no período de 1998 a 2010.

Gráfico 65: Relações orçamentárias das universidades em relação ao ICMS e RLI. Bahia: 1998-2010



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados das prestações de contas do governo do estado da Bahia.

De acordo com a representação gráfica do Gráfico 65 verifica-se que a cota orçamentária em razão do ICMS era de 5,3% em 1998, alcançando seu menor percentual em 2003, com 4,3%. A partir de 2004, houve sucessivos acréscimos alcançando seu maior percentual em 2010, com 6,6%.

No que se refere à cota orçamentária em relação à RLI, observa-se maior estabilidade no período analisado. Em 1998, a razão RLI era de 4,20% com redução paulatina até 2003, atingindo o menor percentual de 3,62%. A partir de 2004, ocorrem sucessivos acréscimos, alcançando o maior percentual em 2010, com 4,8%, mesmo assim não atingindo o percentual de 5%, reivindicado pelos movimentos sociais em prol de maior volume de recursos para a educação superior estadual.

A justificativa de considerar-se a arrecadação do ICMS e da RLI como parâmetros do financiamento da educação superior decorre da importância destes indicadores na análise dos orçamentos das universidades estaduais. O ICMS é a fonte de recursos mais significativa do Estado, representando aproximadamente 90% da sua receita tributária. A RLI é o parâmetro constitucional para

estabelecimento do percentual mínimo de 25% para vinculação de recursos para educação. Além da receita tributária, é considerada no cálculo da RLI a receita de transferências constitucionais, consoante preceito do artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988, p. 204)

A segunda abordagem considera a alocação dos recursos das universidades estaduais, em valores de janeiro de 2010 corrigidos pelo IPCA, com o objetivo de identificar o crescimento real dos seus orçamentos, de acordo com os dados da Tabela 31.

Tabela 31: Financiamento das universidades estaduais, por instituição, em valores de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA (em mil reais). Bahia: 1998/2010

Ano	UNEB	%	UEFS	%	UESB	%	UESC	%	Total	%
1998	99.448	34,0	85.933	29,3	61.373	21,0	46.074	15,7	292.828	100
2002	145.394	40,4	93.741	26,0	64.290	17,9	56.664	15,7	360.089	100
2006	179.227	39,3	110.482	24,2	91.804	20,1	74.212	16,3	455.725	100
2010	249.730	38,9	141.300	22,0	135.700	21,1	115.600	18,0	642.330	
Var%	98-02	151,1	38,1	64	25,4	121,1	20,1	150,9	16,4	119,3

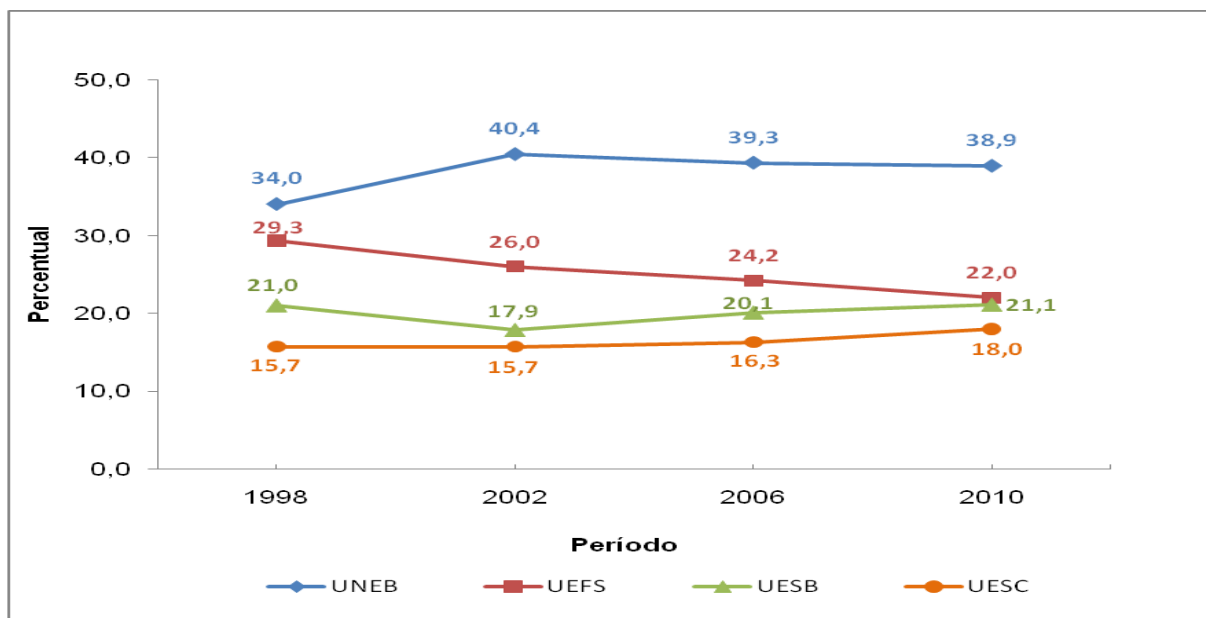
Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados das prestações de contas do governo do estado da Bahia.

Verifica-se, de acordo com os dados desta Tabela, que no período de 1998-2010, o orçamento total da educação superior cresceu em 119,3% em valores reais. Por instituição de ensino superior, têm-se as seguintes taxas de crescimento: UNEB em 151,1%, seguida da UESC em 150,9%. O crescimento do orçamento da UESB no período foi de 121,1%, ficando a UEFS com o menor percentual de acréscimo, no período de 12 anos com a taxa de 64%.

Os dados desta Tabela ainda permitem identificar o percentual médio de participação das universidades no orçamento total da educação superior da Bahia, a saber: UNEB, 38,1%; UEFS, 25,4%; UESB, 20,1%; UESC, 16,4%.

O Gráfico 66 ilustra graficamente o percentual de participação destas instituições no orçamento da educação superior.

Gráfico 66: Percentual de participação das universidades estaduais no orçamento total da educação superior. Bahia - 1998-2010



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados das prestações de contas do governo do estado da Bahia.

Para análise das despesas com pessoal e encargos, custeio e investimento da educação superior na Bahia, recorre-se à Tabela 32 que apresenta esta estrutura de gastos do período de 1998 a 2010 em valores de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA.

Tabela 32: Financiamento das universidades estaduais, por grupos de despesa, em valores de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA (em mil reais). Bahia: 1998/2009

Ano	Pessoal e Encargos	%	Custeio	%	Investimentos	%	Total	%
1998	180.282	61,6	54.459	18,6	58.087	19,8	292.828	100
2002	244.039	67,8	58.599	16,3	57.451	16,0	360.089	100
2006	352.655	77,4	69.950	15,3	33.120	7,3	455.725	100
2010	466.077	73,0	102.629	16,0	73.984	11,0	642.330	100

Var % 98/02 158,5 70,0 88,4 16,5 27,4 13,5 119,3

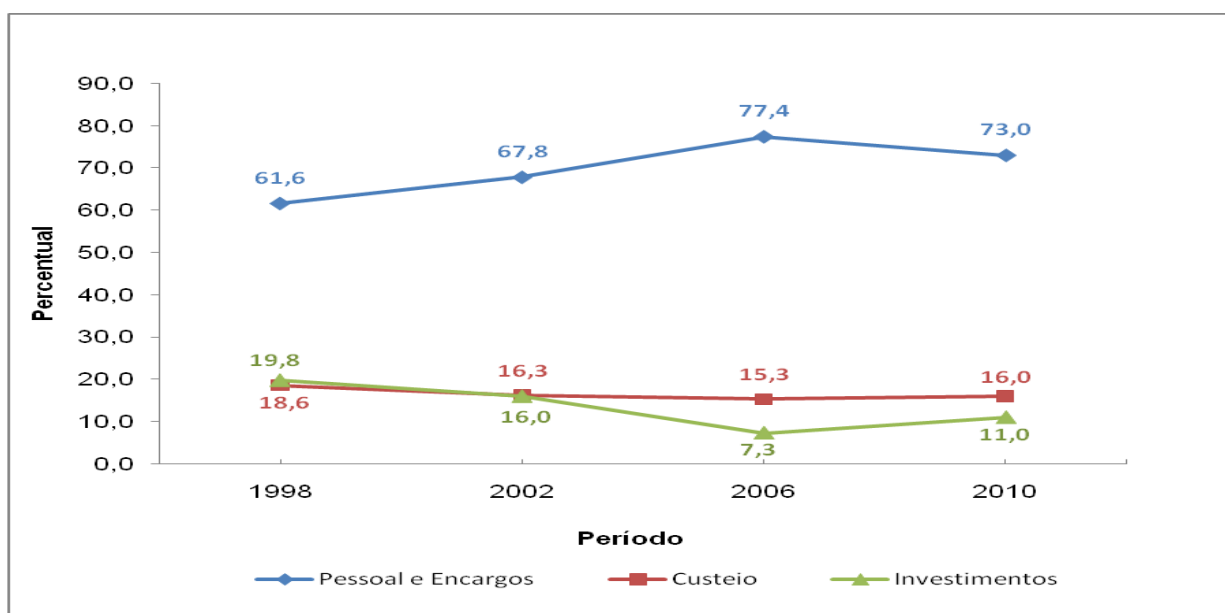
Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados das prestações de contas do governo do estado da Bahia.

De acordo com os dados da Tabela 32, os gastos com pessoal e encargos cresceram no período de 1998 a 2010 ao percentual de 158,5%, o custeio em 88,4% e os investimentos em 13,5%.

Ainda de acordo com esta Tabela, constata-se que o percentual médio de gasto por grupo de despesa tem a seguinte configuração: pessoal e encargos 70%, custeio, 16,5% e investimento 13,5%.

A evolução do percentual dessas despesas pode ser visualizada através da representação gráfica do Gráfico 67.

Gráfico 67: Percentual de participação das despesas com pessoal e encargos, custeio e investimentos das universidades estaduais. Bahia - 1998-2010



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados das prestações de contas do governo do estado da Bahia.

A estrutura de gastos das universidades por grupo de despesa destina, em média, 70% ao pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, restando 30% para o custeio e investimento. Isto indica restrição orçamentária para a expansão física e modernização da infraestrutura necessária para atender a expressiva expansão da oferta do sistema de ensino superior nos níveis de graduação e pós-graduação, bem como do número de docentes e da estrutura administrativa necessária para execução dos diversos programas educacionais requeridos para cumprimento da missão universitária relacionada com a tríade constituída entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

A análise da evolução do orçamento das universidades estaduais da Bahia, no período de 1998 a 2010, indica que foi inexpressiva a expansão dos recursos para sustentação do sistema de educação superior estadual. A cota orçamentária

que em 1998 era de 4,2% da RLI alcança em 2010, 12 anos depois, o percentual de 4,8% da RLI.

Constata-se, por outro lado, que ao final dos períodos de mandato dos governos de César Borges (1999 a 2002) e de Paulo Souto (2003 a 2006), marcados pela política de continuidade administrativa, iniciada em 1991, quando governou a Bahia pela terceira vez o líder do Partido Democrático Antonio Carlos Magalhães, a cota orçamentária foi reduzida de 4,2% da RLI para 3,99% da RLI. A partir de 2007, pequenos acréscimos foram adicionados, alcançando o percentual de 4,80% da RLI em 2010, período do governo Jacques Wagner do PT.

Vale ressaltar, entretanto, que nos últimos anos as universidades estaduais da Bahia têm adotado política de expansão de cursos de pós-graduação *strictu sensu*, em decorrência da própria exigência da legislação, para implementação da pesquisa e da capacitação docente, além do vertiginoso crescimento da educação a distância, tanto em nível de graduação como de pós-graduação *latu sensu*, o que demanda maior volume de recursos para garantia dos níveis de desempenho acadêmico desejados.

O sistema de *multicampia* adotado pela UNEB e UESC também deve ser considerado como fator restritivo em decorrência da grande expansão territorial do Estado da Bahia, impondo custos adicionais na gestão acadêmica dos seus *campi*.

O relatório do GT Educação Superior na Bahia (BAHIA, 2007) reconhece que enquanto em algumas universidades estaduais, inclusive as *multicampi* de outros Estados, apresentam elevados níveis de desempenho acadêmico, na Bahia observa-se que as universidades estaduais, para alcance e manutenção dos referidos indicadores, lidam com grandes dificuldades decorrentes de um processo de expansão do ensino superior que não se viu acompanhado das condições básicas para o seu funcionamento.

Para o referido grupo de trabalho (BAHIA, 2007), na perspectiva de desenvolvimento de um novo modelo de gestão pública institucional para a educação superior no sistema estadual, a questão que se coloca deve visualizar três dimensões. A primeira, ao considerar a inserção das universidades na estrutura administrativa do Estado, assinala que se deve levar em consideração a complexidade e a variedade de inter-relações que a universidade mantém para viabilizar a operacionalização das suas finalidades institucionais perante o conjunto de funções sistêmicas (fazenda, administração, planejamento etc.), além das áreas

da educação, da ciência e tecnologia e das relações institucionais. Neste sentido, é necessário criar mecanismos de relações institucionais que possibilitem aos vários órgãos compreender a dinâmica da instituição universitária que por vezes difere-se de outras autarquias em função da natureza do seu trabalho. A segunda dimensão coloca em cena a questão da estrutura necessária à Secretaria da Educação para gerir o sistema formado por quatro universidades; nesse caso é recomendável que, à luz das orientações e dos resultados do sistema nacional de avaliação da educação superior, bem como da pós-graduação, do sistema de planeamento e de gestão atualmente vigente possa vir a ser redimensionado. A terceira dimensão diz respeito a uma possível reestruturação do sistema público da educação superior. O exame das possibilidades relacionadas às formas de regionalização/territorialização, unificação ou federalização das universidades deve pautar-se na necessidade de dotar o sistema de melhores condições para o seu funcionamento. Isto significa atender, também, às necessidades das universidades com relação ao seu desempenho e a sua qualificação institucional.

Quatro propostas foram apreciadas pelo grupo de trabalho (BAHIA, 2007), com relação à reformulação do sistema de educação superior, a partir das perspectivas financeira, política e estratégica, como sugestões para enfrentamento da crise das universidades estaduais. Uma primeira proposta é a de transformar as quatro instituições em uma única universidade estadual, o que não parece ser sequer razoável por ignorar as culturas específicas, os processos identitários locais, bem como o papel de uma instituição superior no desenvolvimento estratégico do Estado. Uma segunda proposta diz respeito a uma nova redistribuição dos *campi* existentes ou de abertura de novos, a partir da proximidade geográfica, em consonância com os vinte e seis territórios de identidade como unidades balizadoras do planeamento do Estado da Bahia, as quais devem priorizar o desenvolvimento do semiárido e suas sub-regiões, a consolidação da Região Metropolitana de Salvador como polo metropolitano de serviços, a dinamização da região cacaujeira e das diferentes regiões do Estado. Uma terceira proposta refere-se à federalização das universidades estaduais a qual não encontra argumentos que possibilitem uma tomada de decisão imediata e nem identifica consensos, principalmente pelo argumento bastante válido de que ela por si, não cria mais vagas. A defesa do processo de federalização das universidades estaduais aparece como forma de escapar ao estrangulamento orçamentário-financeiro imposto pelo governo estadual.

Uma quarta proposta é a de estabelecer, no âmbito do estado, um plano de expansão da oferta da educação superior constituindo uma parceria entre os governos estadual e federal, atendendo ao princípio do regime de colaboração entre os sistemas federativos, com a abertura de novas universidades federais, a partir de um planejamento articulado às reais demandas das diferentes regiões do estado. Este plano contemplaria:

- a) Projeto de consolidação das universidades estaduais baianas, com recursos do governo federal, envolvendo construção de salas de aula, laboratórios, bibliotecas, compra de equipamentos e investimento em pesquisa.
- b) Programa de Ações Afirmativas considerando que, no âmbito das universidades estaduais, há enorme deficiência de assistência estudantil, desde a falta de restaurantes, residências universitárias, insuficiência de oferta de bolsa auxílio, bolsas de iniciação científica e de monitorias de ensino, pesquisa e extensão, até a oferta de estágios, sob a forma de bolsa de trabalho, que tem sofrido sérias críticas por funcionar como substituição de mão de obra.
- c) Aceleração do Plano de Implantação da UFRB com a instalação dos *campi* de Santo Amaro, Nazaré das Farinhas e Valença, previstos no projeto original de criação desta universidade.
- d) Expansão da Univasf para os municípios de Remanso e Bom Jesus da Lapa. Neste caso, deve-se considerar a necessidade de promover estudos específicos sobre as áreas de abrangência dos novos *campi* da Univasf no Vale do São Francisco, buscando evitar a duplicidade de esforços e recursos.
- e) Consolidação do *campus* da UFBA no município de Barreiras, com projeção para transformar-se em outra universidade federal e abertura de três novas universidades federais: uma no Sul da Bahia (abrangendo os territórios litoral sul e extremo sul), uma segunda na região do Semiárido (integrando os territórios do Semiárido, Nordeste II e do Sisal) e uma terceira na Chapada Diamantina (contemplando os territórios da Chapada Diamantina e Piemonte do Paraguaçu)

Essas novas universidades justificam-se a partir da realidade do Estado da Bahia, considerando que uma análise da distribuição dos campi das universidades estaduais e federais nos territórios de identidade evidenciou regiões de extrema importância para o desenvolvimento do Estado, sem a oferta de educação superior para uma vasta camada da população.

10 CONCLUSÃO

Ao término da pesquisa e catalogação de dados sobre o tema em questão, verifica-se que, pensar a educação superior brasileira hoje significa entender o seu papel histórico em um país capitalista dependente como o Brasil, significa considerar que o ensino superior em nosso país foi criado para atender, inicialmente, aos interesses da coroa portuguesa e das nações protetoradas de Portugal nos anos da sua implantação, posteriormente, o mesmo serviu-se aos interesses estadunidenses, por meio da transplantação de conhecimentos, e, só há poucos anos, a sua construção auto-alimenta-se das reais demandas nacionais.

Desta forma, desde a gênese da universidade brasileira, um elemento político é constitutivo do dilema educacional brasileiro, igualmente comum às suas diversas fases: a necessidade de expansão do acesso à educação. Essa necessidade, entretanto, caracterizou-se pela marca de um intocável privilégio social cuja expansão começava e terminava nas fronteiras das camadas dominantes como denunciava Anísio Teixeira e outros.

Com o desenvolvimento do capitalismo em nosso país, a expansão do acesso à educação passou a ser uma exigência do próprio capital, seja para produzir força de trabalho para o atendimento das alterações produtivas, seja para difusão da concepção de mundo dominante. Esse processo foi historicamente confrontado pela pressão de professores e estudantes com o intuito de destruir a monopolização do conhecimento pelas classes dominantes e pela democratização interna das universidades.

Para o eminente Professor Florestan Fernandes, estabeleceu-se a partir daí um debate travado na década de 1960, quando a reforma universitária entrou na pauta política. Ao longo de sua história, a universidade brasileira vive um processo de expansão do acesso que vem sendo conduzido pelos vários governos, especialmente a partir dos anos de 1970, por meio da ampliação do número de instituições privadas e pela privatização interna das universidades públicas de forma a atender os interesses dominantes que entendem a educação como um “serviço” e não como um direito dos trabalhadores.

A privatização interna das universidades públicas ocorre por diversas ações: pelo decreto que regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado; pela possibilidade de cobrança de cursos e venda de

“serviços educacionais” pelas instituições públicas; pela Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973, de dezembro de 2004) que canaliza o trabalho docente para as empresas privadas e a ação dessas empresas nas instituições públicas, controlando de forma privada a produção do conhecimento e a formação profissional nessas instituições.

Assim, aproveitar-se-ia, ao máximo, a força de trabalho acadêmico para eficiência (economia de recursos), eficácia (adequação do produto) e elevação da produtividade com alguma qualidade. Torna-se evidente, portanto, que o Executivo Federal, ao deflagrar a nova reforma, optou por um modelo de diversidade e de diferenciação institucional que tem por suposto a avaliação permanente e o autofinanciamento. Agrava ainda mais a situação o fato de que se realiza uma categorização dos produtos e serviços do trabalho acadêmico, que implica organizar o tempo-espço acadêmico do mesmo modo que a empresa capitalista o faz para o atendimento dos seus diferentes clientes ou usuários.

A lógica e as ações que presidem a desorganização da educação superior ocorrem na direção de tornar o trabalho acadêmico mais produtivo - isso do ponto de vista dos interesses prevalecentes no mercado. Essa racionalidade econômica revela que a universidade e o trabalho acadêmico só possuem relevância econômica e social quando formam profissionais aptos às necessidades atuais do mercado de trabalho e quando pesquisam, geram ou potencializam os conhecimentos, as técnicas e os instrumentos de produção e serviços que possibilitem a ampliação do capital.

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

Os anos de debate em que foi gestada a LDB 9394/96 serviram para levantar questões importantes sobre oferta e procura pela educação superior e sobre a necessidade de se repensar as políticas públicas para as instituições de ensino

superior, temas que gravitaram em torno da preocupação em atingir a meta definida pelo PNE 2001/2010: matricular no ensino superior 30% dos jovens brasileiros com idade entre 18 e 24 anos até o ano de 2010, meta inatingível, ao considerar que o registro do número de matrículas no ano de 2009 alcançou apenas o percentual em torno de 15%, a metade do percentual previsto e muito baixo se comparado com os da Bolívia e Argentina, países vizinhos cujos percentuais são de 36% e 40%, respectivamente (MERCOSUL 2000, 1996.).

Verifica-se também que o papel do Estado é revisitado constantemente, em detrimento inclusive das eventuais análises do papel da sociedade e dos cidadãos, tema de acirradas discussões no cenário político nacional e internacional e sofre intensas pressões de organismos internacionais no sentido de se adequar aos princípios neoliberais que fundamentam a globalização econômica.

Os dados da pesquisa revelam forte tendência privatizante da educação superior brasileira, expressos pelo elevado percentual de expansão do número de instituições e da oferta do ensino superior, como apresentados nas análises de crescimento do número de cursos, vagas e matrículas, comparativamente em relação ao setor público.

No que pese a acentuada expansão do número de instituições privadas no período de 1995 a 2009 cujo crescimento foi de 684 para 2.059, representando expansão de 201%, sabe-se, entretanto, que dada à diversidade de forma de organização acadêmica, 80% destas instituições são estabelecimentos isolados, sob forma de faculdades, predominantemente comprometidas apenas com o ensino e, ainda assim, de qualidade duvidosa, movidas pela lógica empresarial cuja meta principal é o lucro, não obstante, evidencia-se que instituição isolada não é sinônimo instituição privada/mercantil.

Estas unidades isoladas do setor privado apresentam baixa participação cultural, científica e de produção editorial e de tecnologias no conjunto da produção nacional destes itens. No setor público, o crescimento foi de 210 para 245 instituições no período, significando 17% de acréscimo, entretanto, predomina na organização administrativa o modelo de universidades públicas comprometidas com a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão.

Ainda que apresente alterações em relação ao número de instituições públicas e, especialmente, em relação às universidades, permanece a tendência de privatização da educação superior por meio das faculdades isoladas e centros

universitários que não realizam pesquisa e são caracterizados, em sua maioria, como instituições de ensino que apresentam baixa produtividade acadêmica, intelectual, artística, tecnológica e científica.

Com relação à oferta de matrículas, as instituições privadas cresceram 255,5% no período, enquanto as públicas cresceram 92,8%.

No setor público, evidencia-se mudança no perfil de expansão das matrículas: de 1995 a 2005 as instituições estaduais apresentaram maior expansão, perdendo para as instituições federais a partir de 2006.

O fortalecimento do setor privado como política dos últimos governos (de FHC a Lula) fica evidente também quando se analisa ações como o Programa de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (ProUni), que ampliam a isenção fiscal dos empresários da educação. Vale ressaltar que a taxa de ociosidade do setor privado vem aumentando a cada ano, apresentando um percentual em 2009, superior a 50%, ou seja, a metade das vagas ofertadas não é preenchida, evidenciando fortes características de esgotamento do modelo.

Com relação ao financiamento da educação pública no Brasil, destaca-se que desde 1934 é caracterizado pela política de vinculação de recursos com fortes tendências de subvinculação para atendimento das prioridades e eficácia da gestão educacional. A instituição dos fundos públicos estaduais para atendimento da educação básica amplia a discussão da necessidade de redefinição da política de financiamento da educação superior no Brasil para definição do montante de recursos financeiros necessários ao estabelecimento da autonomia didática e de gestão financeira das instituições federais e estaduais de ensino superior.

O estudo indica o perfil do financiamento das instituições federais de ensino superior (IFES) com redução de recursos de 1997 a 2004, havendo recuperação a partir de 2005, com o advento dos programas do “Reuni” e o de “ampliação das IFES”.

Para que as IFES consigam alcançar suas metas com recursos suficientes, precisam apresentar projetos que definam essa expansão. Vale ressaltar que a expansão dessas instituições está amparada legalmente, pelo Decreto nº. 6.096/2007 que instituiu o Reuni com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos das universidades federais. Este Decreto prevê que para cada universidade federal que aderir ao Reuni

o governo promete um acréscimo de recursos limitados a 25% das despesas de custeio e pessoal. Entretanto, uma análise cuidadosa do parágrafo terceiro do artigo 3º e do artigo 7º do decreto de criação do Reuni deixa claro em que termos ocorrerá essa “expansão”, pois “o atendimento aos planos é condicionado à capacidade orçamentária e operacional do MEC” e “as despesas decorrentes deste processo devem estar circunscritas às dotações orçamentárias consignadas anualmente ao MEC”. Desta forma, não se tem garantia da real liberação de recursos para a expansão universitária por parte do governo federal.

Ao que parece, no entanto, as definições e os rumos das universidades federais não acontecem sem lutas, sem tensões ou sem tomadas de posição daqueles que exercem a gestão das instituições, das unidades acadêmicas, bem como dos movimentos organizados em cada universidade. Essas definições deverão ocorrer de modo diverso no conjunto das IFES, o que, de certo modo, se coaduna ao espírito do novo modelo, pois pretende a constituição progressiva de uma rede diferenciada de educação superior. A própria necessidade de sobrevivência institucional parece ser um fator de adequação de boa parte das universidades federais à lógica da reforma, uma vez que acabam reorientando princípios, metas e ações da gestão universitária.

O desmonte do ideal unificado da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, objeto histórico de reconhecimento e de construção das universidades federais, significa, evidentemente, uma transformação ou uma perda de identidade dessas instituições. Há, certamente, possibilidades e limites quanto à eficácia, ao dinamismo, à maleabilidade e à adaptabilidade que se requer de cada universidade federal. A funcionalidade exigida das universidades federais pode fazer desaparecer um tipo de cultura institucional mais livre e original para em seu lugar provocar o surgimento de um ideário mais utilitário, pragmático, funcional e de adaptação às necessidades econômicas, sociais e políticas de cada momento.

No que se refere ao financiamento das universidades estaduais brasileiras, são muitas as dificuldades enfrentadas pela maioria dos Estados Membros da Federação em decorrência de restrições econômicas, orçamentárias e da falta de vontade política por parte de muitos governos. Neste sentido, duas propostas são debatidas na atualidade que poderiam minimizar estas dificuldades. A primeira de autoria do professor Dermeval Saviani, ao propor a criação do Fundo de Manutenção da Educação Superior (Fundes), para melhorar a articulação do sistema

de educação nacional ao plano nacional de educação. Se no caso do Fundeb a maior parte dos recursos provém de estados e municípios, cabendo à União papel complementar, em relação ao Fundes, a responsabilidade da União será dominante, entrando os estados apenas em caráter complementar, limitando-se aos casos de experiência já consolidada de manutenção de universidades estaduais consolidadas.

A segunda proposta, consubstanciada no Projeto de Lei 6464/09, de autoria do Senador José Sarney, visa alterar o art. 9º da LDB para autorizar que a União participe do financiamento das instituições de educação superior estadual e daquelas que, mantidas pelos Municípios, ofereçam cursos gratuitos, visando à expansão da oferta de vagas e qualidade dos recursos e programas, nos termos de regulamento, sem, entretanto, definir qualquer percentual e forma de operacionalização das transferências dos recursos.

Espera-se que os debates em torno da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020 sejam frutíferos no que se refere à ampliação dos recursos financeiros para a educação pública. Há uma previsão de que se deva ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, 7% do produto interno bruto, embora uma estimativa realista, adotada pela Conferência Nacional de Educação de 2010, indique que seriam necessários cerca de 10% do PIB. Como se sabe, a meta de 7% do PIB para a educação nacional foi aprovada no PNE 2001-2010, sendo revogada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Por outro lado, como a maioria das metas do PNE que se encerrou em 2010 não foi cumprida, não há nenhuma garantia de que esta o seja. Para que isso venha a ocorrer, deveria ser definida com clareza a responsabilidade de cada ente da federação na composição do total destes recursos. Ademais, para se obter avanços neste sentido, é necessário que a população e as entidades científicas, acadêmicas, estudantis, sindicais e educacionais se mobilizem. Caso isso não se concretize, corre-se o sério risco de ver repetir-se o que aconteceu na última década: a educação continuar aquém das necessidades e possibilidades da sociedade, não servindo como instrumento de promoção do desenvolvimento pessoal e nacional em sua conceituação mais ampla.

O contexto estadual apresenta situação não muito diferente do nacional. Enquanto a rede privada expandiu de 14 instituições em 1995 para 120 em 2009, a rede pública apresentou variação de 6 para 7 instituições no mesmo período. No registro de matrículas, o crescimento da rede privada foi de 663,7% contra 113,4%

da rede pública, ocorrendo o mesmo fenômeno no setor público com maior crescimento das estaduais até 2005, perdendo para as IFES a partir de 2006.

Além da tradicional Universidade Federal da Bahia (UFBA), instituída há mais de 60 anos e com relevante destaque no desenvolvimento socioeconômico do Estado, o Governo Federal ampliou sua participação na oferta da educação superior com a criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVALE). Entretanto, o número de matrículas nestas instituições ainda é pouco significativo para a demanda das localidades onde estão situados os *campi* no interior do Estado.

Para o professor Edivaldo Boaventura, a administração estadual, por determinação das forças locais, teve e terá de ocupar lugar de significativa importância, desde quando não conta a Bahia com recursos do governo federal para a educação superior, como acontece com outros estados, a exemplo de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, onde é bem mais expressiva a presença do sistema federal de ensino superior.

Fator preponderante da intervenção do Governo Estadual na educação superior se deu a partir de 1968 com ações voltadas para o ensino e a criação das faculdades de formação de professores para o primeiro ciclo, embrião para a expansão da oferta e surgimento das universidades estaduais com a incorporação das faculdades isoladas e/ou cursos autônomos já existentes, exceto da UEFS. A criação e organização das universidades estaduais se deram em diferentes épocas e regiões, impondo-lhes trajetórias peculiares.

Esta análise então pautou-se na historicidade da temática na Bahia, nos diversos cenários interpostos na história analisada, e, na consolidação dos objetivos gerais e específicos, em de acordo à demanda inicial do trabalho.

Desta forma, a pesquisa, lastreada nos três motivos elencados no início da mesma, ratifica a consolidação desta tríade, a citar: condição de professor da UNEB, necessidade de o autor retomar os estudos realizados no curso de Mestrado em Administração Pública realizado na Escola de Administração da UFBA, busca de dados que permitam um estudo avaliativo das condições de expansão e financiamento da educação superior mantida pelos governos federal e estadual para enfrentamento das demandas da educação superior no território do estado da Bahia.

Em todos os objetivos consolida-se, ao término deste trabalho, as metas propostas e delineadas no decorrer do mesmo.

Considerou-se também os movimentos de expansão e indicadores de financiamento das instituições federais de ensino superior no Brasil e na Bahia, as mudanças nas condições de oferta e financiamento da educação superior pública no estado da Bahia bem como as limitações orçamentárias à expansão das universidades estaduais no Brasil e na Bahia, e neste cenário, consolida-se a análise das condições de expansão e financiamento da educação superior pública no estado da Bahia e a análise da forma com que o estado da Bahia está inserido no contexto do País, ou seja, consolida-se a análise do problema posto para a pesquisa com a consubstanciação dos objetivos da mesma, ou seja, com uma avaliação das políticas oficiais de expansão e financiamento da educação superior pública no estado da Bahia nos termos pós-LDB 9394/96 e, com efeito, os desdobramentos de contextualização das políticas públicas relativas à expansão, das compreensões das políticas públicas de padronização da reestruturação e transformações da educação superior no Brasil e a análise dos cenários das condições de expansão da educação superior no Brasil e na Bahia com ênfase na evolução do setor público e do setor privado. Consubstancia-se também a identificação das condições de expansão e do financiamento da educação superior pública no Brasil e na Bahia, destacando a evolução do crescimento das instituições federais e estaduais desta modalidade de ensino, com ênfase no período pós LDB/1996, conforme elucidado em todo o texto.

Por fim, identifica-se as principais condições de expansão e financiamento do ensino superior público no estado da Bahia bem como uma análise dos cenários postos e documentados governamentalmente.

Todas estas etapas de investigação e estudo foram consolidadas considerando-se a obrigatoriedade de aplicação mínima de 80% dos recursos vinculados para a educação no atendimento prioritário da educação básica no Brasil - Fundeb - e por falta de dispositivo legal que garanta um fluxo regular de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento da educação superior, o financiamento das universidades estaduais fica à mercê dos interesses e vontade política dos governos e parlamentares. Para a educação superior, seriam destinados o percentual mínimo de 20% restantes, equivalente a 5% da RLI, o que não vem ocorrendo no Estado da Bahia.

O estudo indica que o financiamento das universidades estaduais da Bahia evoluiu de 4,2% da RLI em 1998 para 4,8% em 2010, o que significa volume de recursos insuficientes para as necessidades de manutenção e investimento para acompanhar o ritmo de expansão. As conclusões do estudo sobre a expansão e financiamento da educação superior no Estado da Bahia indicam que o que ocorreu neste estado é um reflexo do que acontece no cenário internacional e nacional, ou seja, o que ocorreu na Bahia não foi um fato isolado, mas sincrônico com os eventos nas áreas nacional e internacional.

A participação das universidades estaduais da Bahia na oferta de cursos de graduação e no número de matrículas registradas na educação superior pública é bastante significativa, atendendo atualmente em torno de 60% do contingente de alunos matriculados na rede, apesar dos esforços do governo federal na ampliação da oferta deste nível de ensino, a partir do ano de 2004.

Este estudo não pretendeu esgotar um tema de tamanha magnitude, não obstante, certamente, outros estudos serão necessários para que se possa ter maior compreensão do papel das universidades públicas brasileiras e em particular das universidades estaduais da Bahia. Poder-se-ia apontar muitos caminhos a percorrer para novas contribuições a este conhecimento, entretanto, um mais significativo e interessante para novas pesquisas, clareando mais a ação do Estado da Bahia e o papel das suas universidades, seria o de examinar quantitativa e qualitativamente os resultados finais em termos de acesso, permanência, conclusão e empregabilidade dos concluintes dos cursos superiores (egressos), beneficiados pelas políticas de expansão e financiamento do sistema de educação superior pública estadual.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estdo. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.) **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. 2003. 269 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP; 2003.

AGUIRRE, Basília Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão Federativa no Brasil: um “estado das artes” da teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1 (65), p. 121-135, jan./mar. 1997. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/65-7.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2009.

ALCOFORADO, Fernando Antonio Gonçalves. **Os condicionantes do desenvolvimento do Estado da Bahia**. 2003. 415 f. Tese (Doutorado em Planificación Territorial y Desarrollo Regional) - Facultad de Geografía e Historia da Universidad de Barcelona, Barcelona, 2003.

ALMEIDA, Gustavo Roque de. **A expansão do ensino superior na Bahia**: a ação do governo estadual. 2005. 73 f. Tese. (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

ALMEIDA, Paulo Henrique. A expansão recente do ensino superior privado no Brasil e na Bahia. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v. 12, n. 3, p. 143-157, dez. 2002.

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

_____. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Niterói, v. 27, p. 95-108, jan/abr 2011.

_____; DOURADO, Luiz F.; OLIVEIRA, João Ferreira de. Desafios e perspectivas de uma política para as instituições federais de ensino superior (IFES). In: OLIVEIRA, João Ferreira; DOURADO, Luiz F; AMARAL, Nelson. Cardoso. **Políticas de acesso e expansão da educação superior**: concepções e desafios. Brasília, DF: INEP, 2004. (Série Documental. Textos para Discussão, v. 23)

APPOLINÁRIO, Fábio. **Dicionário de metodologia científica**: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2004.

ARAGÃO, José Wellington Marinho de. **Os conselhos municipais do FUNDEF: gestão democrática e controle social.** 2003. 279f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil.** 2005. 331 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** 2. ed. São Paulo: Cortez/IEE/PUCSP, 1999. p. 29-39.

AVENA, Armando. Lula e a Universidade da Bahia. **A Tarde**, Salvador, 22 out. 2008.

BAHIA. Secretaria da Educação. **Relatório do grupo de trabalho sobre as universidades estaduais baianas.** Salvador, 2007.

BANCO MUNDIAL. **Construir sociedade de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciária.** Washington, DC, 2003. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/TERTIARYEDUCATION/Resources/Documents/Constructing-Knowledge-Societies/CKS-spanish.pdf>>. Acesso em: mar. de 2010.

BAUER, Carlos. Políticas de expansão do ensino superior: a classe operária vai ao campus. **EccoS**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 449-470, jul/dez, 2006. Disponível em: <http://portal.uninove.br/marketing/cope/pdfs_revistas/eccos/eccos_v8n2/eccosv8n2_2i09.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2009.

BLAUG, Mark. **Introdução à economia da educação.** Porto Alegre: Globo, 1975.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Educação superior estadual da Bahia: origens e crescimento.** Trabalho apresentado no Simpósio Internacional de Educação Superior, UEFS, Feira de Santana, 2008.

BOGDAN, Roberto C; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos.** Porto: Editora LDA, 1994. p. 85-121.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Edição administrativa do texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº1/1992 a 56/2007 e pelas emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. Brasília, DF: Senado Federal, 2008.

BRASIL. **Emenda Constitucional 14/86.** Brasília, DF, 1986.

BRASIL. **Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1961.

BRASIL. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa Normas de Organização e Funcionamento de Ensino Superior e Sua Articulação Com a Escola Media, e da Outras Providencias. Brasília, DF, 1968.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado.** Brasília, DF, 1995a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Anteprojeto de lei da educação superior.** Brasília, DF, 2005.

_____. **Educação brasileira:** políticas e resultados. Brasília, DF, 1999.

_____. **Enfrentar e vencer desafios.** Brasília, DF, 2000.

_____. Secretaria de Política Educacional. **A política para as instituições de ensino superior.** Brasília, DF, 1995b.

CALMON, João. **História de uma proposta de emenda à Constituição.** Brasília, DF, Senado Federal, 1977.

CAMARGO, Aspácia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil:** um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306-347.

CANTALICE, Onildo B. **Análise setorial:** ensino superior: panorama setorial. São Paulo: Gazeta Mercantil, 2000. 3 v.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Gastos públicos com a educação básica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,** Brasília, DF, v. 79, n. 193, p. 135-147, set./dez. 1998.

CASTRO, Nanci Campi de. Administração das universidades brasileiras: há um modelo ideal? **Educação Brasileira,** Brasília, DF, CRUB, v. 12, n. 24, p. 101-115, 1990.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVERIA, João Ferreira. **Educação superior no Brasil:** reestruturação e metamorfose das universidades públicas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Héglio. **A universidade em ruínas:** na república dos professores. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 211-221.

_____. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, SP, n. 24, p. 5-15, set. /out. /nov./dez. 2003.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE ENSINO SUPERIOR, Paris, 1998. **Tendências da educação superior para o século XXI**. Tradução de Maria Beatriz Ribeiro O. Gonçalves. Brasília, DF: UNESCO; CRUB, 1999.

CORAGGIO, José L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, M. Lívida de; WARDE, Mirian J.; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

CUNHA, Luís Antônio. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, p. 20-49, jul. 1997.

CUNHA, Luiz Antonio; GOES, Moacyr de. **A universidade do novo século**. Rio de Janeiro: Imprensa Universitária, 1988. Mimeografado.

DANTES, Maria Amélia Mascarenhas. Institutos de pesquisa científica no Brasil. In: FERRI, Mário Guimarães; MOTOYAMA, Shozo (Coord.). **História das ciências no Brasil**. São Paulo: EPU, 1980. v. 2

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**. Campinas, SP, v. 27, n. 96, especial, p. 753-774, out. 2006.

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

DECLARAÇÃO de Bolonha: declaração conjunta dos ministros da educação europeus assinada em Bolonha (19-junho-1999). Disponível em: <<http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n5/artigos/pdf/pv5-14-declaracaodebolonha.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

DECLARAÇÃO da Sorbonne: declaração conjunta sobre a harmonização da arquitectura do sistema europeu do ensino superior. 1998. Disponível em: <<http://www.esta.ipt.pt/3es/download/Declaracao%20da%20Sorbonne.pdf>> Acesso em: 10 mar. 2010.

DIAS, Marco Antônio Rodrigues. Comercialização no ensino superior: é possível manter a idéia de bem público?. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 24, n. 84, p. 817-838, set. 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Educação Superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: MANCEBO, Deise et al. (Org.). **Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais**. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. Avaliação e privatização do ensino superior. In: TRINDADE, Hégio (Org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

_____. Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, n. 98, p. 281-285, jan./abr. 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **Uma política para o ensino superior brasileiro: diagnóstico e proposta**. São Paulo, NUPES/USP, 1998. Documento de trabalho 1/98.

ELAZAR, Daniel. Contrasting unitary and federal systems. **International Political Science Review**, v. 18, n. 3, p. 237-51, jul. 1997.

UMA ESCOLA do tamanho do Brasil. Brasília, DF: Comitê Lula Presidente, [2002] Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001806.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2010.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

FIALHO, Nadia Hage. **Universidade multicampi**. Brasília, DF: Autores Associados; Plano, 2005.

GATTI, Bernadete A. Pesquisa em educação: pontuando algumas questões metodológicas. **Nas Redes da Educação**, Campinas, SP, out. 2003. Disponível em: <www.fae.unicamp.br/revista/gati.html>. Acesso em: 23 ago. 2004.

GENTILLI, Pablo A.; SILVA, Thomas Tadeu da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

GOMES, Candido Alberto; VERHINE, Robert E. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. **Cadernos CRH**, v. 9, n. 24/25, p. 193-220, 1996.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Célia de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. p. 67-80.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 2

ICÓ, José Antonio; OLIVEIRA, Crispiniano Carneiro de; FIALHO, Nadia Hage. Universidades estaduais da Bahia sob a perspectiva histórica, acadêmica e administrativa: a questão da aplicação dos recursos públicos na educação superior e dos gastos das universidades. **Caderno de Pesquisa: Esse in curso**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 63-77, dez., 2003.

INEP. **Censo da educação superior**: sinopse estatística 2000. Brasília, DF, 2001.

_____. **Censo da educação superior**: sinopse estatística 2001. Brasília, DF, 2002a.

_____. **Censo da educação superior**: sinopse estatística 2002. Brasília, DF, 2003.

_____. **Censo da educação superior**: sinopse estatística 2003. Brasília, DF, 2005.

_____. **Censo da educação superior**: sinopse estatística 2004. Brasília, DF, 2006a.

_____. **Censo da educação superior**: sinopse estatística 2005. Brasília, DF, 2007.

INEP. **Censo da educação superior**: sinopse estatística 2006. Brasília, DF, 2008.

_____. **Censo do ensino superior, 2003**: resumo técnico. Brasília, DF, [2004].

_____. **Censo do ensino superior, 2005**. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <<http://sinaes.inep.gov.br:8080/sinaes/>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

_____. **Resumo técnico**: censo da educação superior de 2009. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2009/resumo_tecnico2009.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2010.

_____. **Resumo técnico**: censo da educação superior 2008 (dados preliminares). Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/resumo_tecnico_2008_15_12_09.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2010.

_____. **Resumo técnico**: censo da educação superior 2007. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/resumo_tecnico_2008_15_12_09.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2010.

_____. **Educação superior brasileira 1991-2004**: Bahia. Brasília, DF, 2006c. v. 5. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4294>>. Acesso em: 18 jun. 2009.

_____. **Teias de relações ambíguas**: regulação e ensino superior. Brasília, DF: Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais, 2002b.

IOSCHPE, Gustavo. **A ignorância custa um mundo**: o valor da educação no desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Francis, 2004.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed, 1999.

LEVI, Lúcio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 3. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1991. v. 1.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LONDON. Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities. **The business of borderless education**: UK perspectives: summary report. [London: CVCP, 2000]. Disponível em: <<http://www.universitiesuk.ac.uk/Publications/Documents/BorderlessSummary.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

MALNIC, Gerhard. O futuro da universidade pública. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 50, 2004.

MARINELLI, Célia Regina. **Programa Universidade para Todos** - Aspectos da cidadania fragmentada. Piracicaba: Unimep (Tese de Doutorado), 2010.

MARQUES. Antonio Emílio. **Despesas federais com educação**: a loteria sem perdedores. Brasília, DF: IPEA, 1984.

MARTINS, Carlos Benedito. Notas sobre o sistema de ensino superior brasileiro contemporâneo. **Revista USP**, São Paulo, n. 39, p. 58-82, set/nov. 1998.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: E.P.U., 1987.

_____. Financiamento da educação no Brasil: uma perspectiva democrática. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 34, ago. p. 39-83, 1980.

_____. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Polêmica do nosso tempo; 57)

_____. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. 1972. 118 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.

MERCOSUL. **Protocolo de Assunção**: acordo assinado pelos Ministros da Educação. Brasília, DF, 1991. Disponível em:
<http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=32&la ng=br> Acesso em: 10 mar. 2010.

MERCOSUL 2000. **desafios e metas para o setor educacional**: Declaração dos Ministros da Educação do Mercosul. Buenos Aires: [s.n.], 1996.

MÈSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

MORAES, Maria Cecília Marcondes de. O processo de Bolonha *vis a vis* a globalização de um modelo de Ensino Superior. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 187-203, jan/jun. 2006.

NOGUEIRA, Maria Alice. **Bourdieu & a educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

OLIVEIRA, Crispiniano Carneiro de. **Financiamento da educação**: estudo de caso: verificação do cumprimento da emenda constitucional n. 24/83 no âmbito da esfera estadual. Bahia: 1981-1992. 1993. 109 p. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1993.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

OLIVEIRA, Otom Anselmo. Andifes: mais verbas para universidades. **Jornal da Ciência**. Rio de Janeiro, v. 14 n. 429, p. 2-11, fev. 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Financiamento da educação. In: _____; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. p. 89-118. (Legislação e política educacional)

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, DF: Plano, 2000.

_____; ADRIÃO, T. Noções Gerais sobre o Financiamento da Educação no Brasil. **ECCOS: Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan/jun.2006.

PIRES, Regina. **A contribuição da iniciação científica na formação do aluno de graduação numa universidade estadual**. 2002. 203 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

PIRES, Valdemir. **Economia da educação**: para além do capital humano. São Paulo: Cortez, 2005.

PROCESO de Bolonia. **Realizando el espacio europeo de educación superior**. Berlín: [s.n.], 2003. Comunicado oficial de La Conferencia de Ministros responsables de Educación Superior em Berlín el 19 de septiembre de 2003. Disponível em: <http://www.educacion.gob.es/boloniaensecundaria/img/Comunicado_berlin.pdf>. Acesso em: 23 mar. de 2010.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1983.

RIBEIRO, Jorge Luis Lordelo de Sales. **Características da implementação do sistema de avaliação da educação superior (Sinaes) em Instituições de Ensino Superior**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2009.

RIKER, William H. Federalism. In: GREESTEIN, Fred I; POLSBY, Nelson W (Ed). **Handbook of political science**. Massachussets: Addisón-Wesleu Publishing Company, 1975.

RISTOFF, D. I. Avaliação da educação superior: flexibilização e regulação. In: MANCEBO, Deise (Org.) et al. **Políticas e gestão da educação superior**: transformações recentes e debates atuais. Goiânia: Alternativa; São Paulo: Xamã, 2003.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. (Polêmica do nosso tempo)

RODRIGUEZ, Vicente. Federalismo e interesses regionais. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 431-448.

ROSSATO, Ermelio. **A expansão do ensino superior no Brasil**: do domínio público à privatização. Passo Fundo, RGS: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2006.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior brasileiro**: 1808-1990. São Paulo, NUPES/USP, 1991. Documento de trabalho 9/95.

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

SANTOS, Catarina de Almeida. **As políticas de formação de professores na modalidade a distância no Brasil**: uma orientação mundializada. 1997. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1997.

SANTOS, Luiz Carlos dos. **Investimentos em educação superior**: a experiência do estado da Bahia com a atividade universitária. 2000. Tese (Doutorado) - Facultad de Ciências Políticas, Jurídicas y Econômicas da Universidad Del Museo Argentino - UMSA, 2000. Disponível em: <http://www.lcsantos.pro.br/arquivos/Tese_Volume127042010-162717.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2009.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Universidade, modernidade e pós-modernidade. In: MORAES, Silvia; SANTOS FILHO, José Camilo dos (Org.). **Escola e universidade na pós-modernidade**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 1990.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

_____. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, SP: v. 15, n. 44, p. 386-, maio/ago. 2010.

SCHULTZ, Theodore W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.

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

_____; CUNHA, Maria Couto. Sociedade e ensino superior no Brasil: a diferente trajetória do caso baiano. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 261-286, jul./dez., 2002.

SGUISSARDI, Valdemar. **Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária**. Trabalho apresentado no Simpósio Internacional de Educação Superior, UEFS, Feira de Santana, 2008.

_____. **Universidade brasileira no século XXI**: desafios do presente. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Alberto Carvalho da. Alguns problemas do nosso ensino superior. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 269-293, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n42/v15n42a14.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

SILVA, Silvyo Bandeira de Mello e. **A situação do ensino superior na Bahia**: um novo enigma baiano. [S.l.], 1990. Mimeografado.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. O trabalho do professor/pesquisador nas universidades estatais públicas: intensificação e precarização de sua atividade. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SILVA JUNIOR, João dos Reis (Org.). **Educação**

superior no Brasil e diversidade regional. Belém: Edit. Universitária, Belém, 2008. p. 49-66.

_____; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil.** 2. ed. rev. São Paulo: Cortez: USF, 2001. (Estudos CDAPH)

SIQUEIRA, Ângela C. de. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas; SP: n. 26, p. 145-156, maio/jun./jul./ago. 2004.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999, Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 23 abr. 2010.

SOUZA, Paulo Renato de. Descentralização e pactuação: a modernização das relações intergovernamentais na área da educação. In: CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. **Relatório de gestão 1997/1998.** Brasília, DF, 1998.

TEDESCO, Juan Carlos. Os paradigmas da Pesquisa Educacional na América Latina. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 3, n. 20, p. 1-11, abr. 1984.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação e universidade.** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1998.

_____. **Ensino superior no Brasil:** análise e interpretação da sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Instituto de Documentação: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

TRINDADE, Hégio (Org.). **Universidade em ruínas:** na república dos professores. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

UNESCO. Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação. In: LÁZARO, André (Org.). **Visão e ação:** a universidade do século XXI. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1999. p. 55-96.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Plano de desenvolvimento institucional 2004-2008.** Salvador, 2004.

VELLOSO, Jacques. A emenda Calmon e os recursos da União. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 20-39, ago. 1990. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/805.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

VELLOSO, Jacques. **Relatório sobre o cumprimento da emenda Calmon pela União**, apresentado na 8ª reunião da Comissão Parlamentar de Inquérito. Brasília, DF, 1988.

_____. 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: 10 ago. 2007

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

VIEIRA, Sofia Lerche. **Desejos de reforma**: legislação educacional no Brasil: Império e República. Brasília, DF: Líber Livro, 2008.

ANEXOS

ANEXO A - Número de bolsas ofertadas pelo ProUni para o primeiro semestre de 2009



Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI para o primeiro semestre de 2009

Unidade da Federação	Número de bolsas			Unidade da Federação	Número de bolsas		
	Integral	Parcial	Total		Integral	Parcial	Total
Acre	247	109	356	Pará	1.307	936	2.243
Alagoas	527	88	615	Paraíba	891	344	1.235
Amazonas	1.097	1.082	2.179	Pernambuco	1.917	369	2.286
Amapá	346	51	397	Piauí	583	243	826
Bahia	2.912	1.719	4.631	Paraná	7.325	6.717	14.042
Ceará	692	500	1.192	Rio de Janeiro	6.129	1.339	7.468
Distrito Federal	2.122	1.175	3.297	Rio Grande do Norte	917	1.223	2.140
Espírito Santo	1.934	727	2.661	Rondônia	924	466	1.390
Goiás	2.819	1.882	4.701	Roraima	184	133	317
Maranhão	909	972	1.881	Rio Grande do Sul	5.908	2.216	8.124
Minas Gerais	11.029	4.958	15.987	Santa Catarina	4.381	1.990	6.371
Mato Grosso do Sul	1.271	2.468	3.739	Sergipe	870	436	1.306
Mato Grosso	1.400	1.201	2.601	São Paulo	36.612	27.234	63.846
				Tocantins	441	144	585
				Total	95.694	60.722	156.416

Fonte SISPROUNI: 23/11/2008

Fonte: MARINELLI (2010).

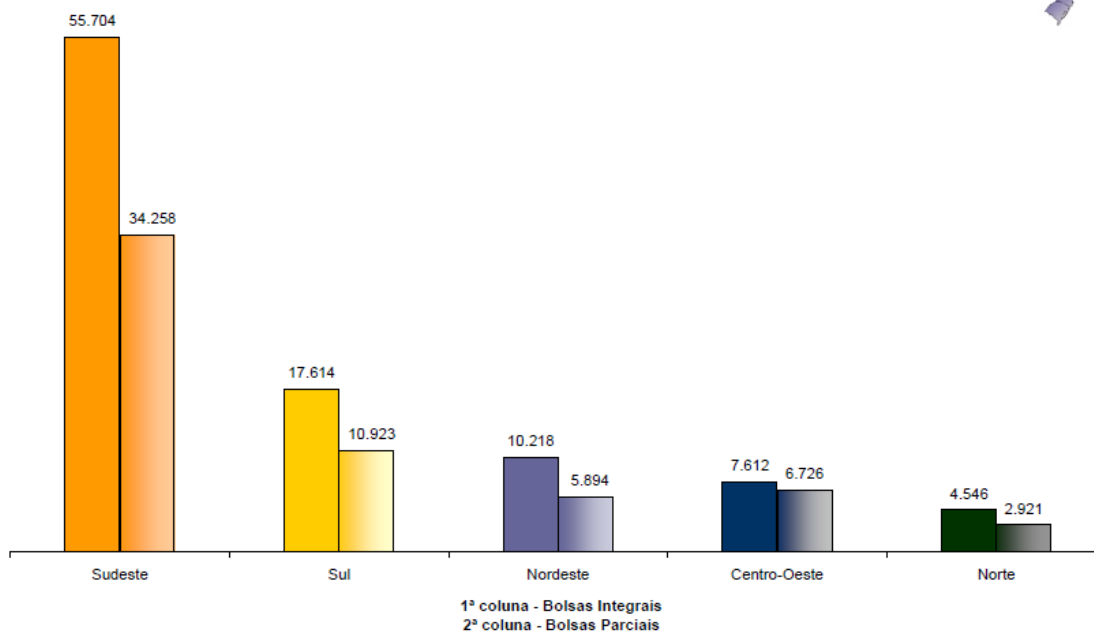
ANEXO B - Número de bolsas ofertadas pelo ProUni para o segundo semestre de 2009



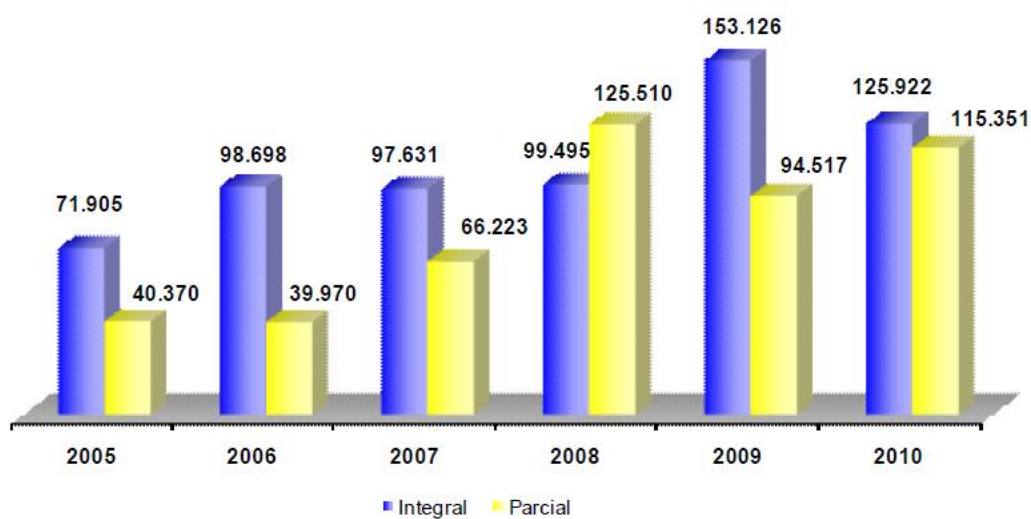
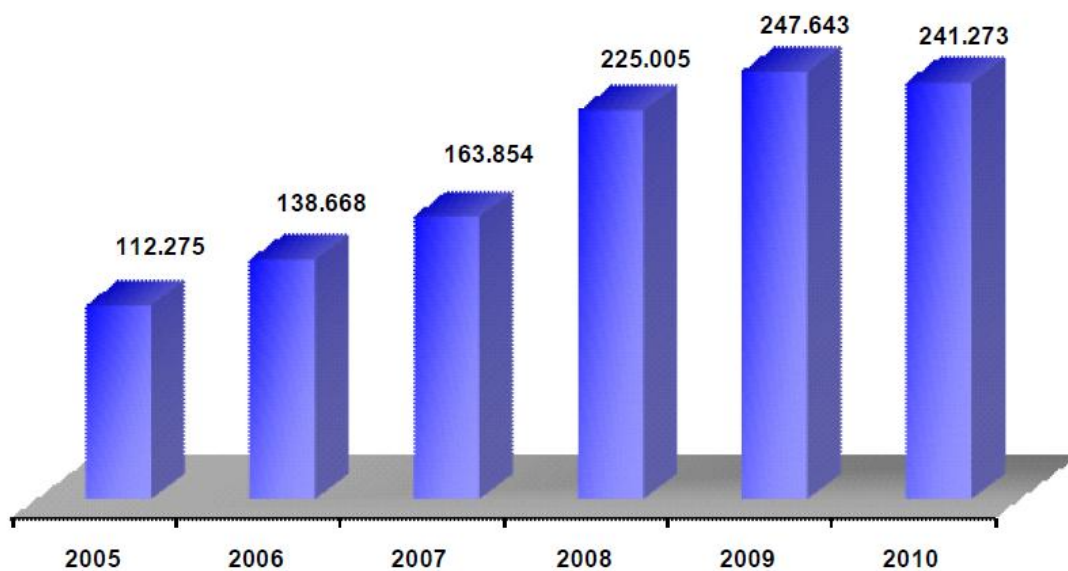
Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI para o segundo semestre de 2009

Unidade da Federação	Número de bolsas			Unidade da Federação	Número de bolsas		
	Integral	Parcial	Total		Integral	Parcial	Total
Acre	209	122	331	Para	1.036	752	1.788
Alagoas	672	31	703	Paraíba	493	170	663
Amazonas	787	687	1.474	Pernambuco	1.524	405	1.929
Amapá	173	67	240	Piauí	503	172	675
Bahia	4.148	3.189	7.337	Paraná	4.525	5.150	9.675
Ceará	925	364	1.289	Rio de Janeiro	4.064	891	4.955
Distrito Federal	1.366	1.126	2.492	Rio Grande do Norte	515	512	1.027
Espírito Santo	756	475	1.231	Rondônia	349	159	508
Goias	1.871	1.413	3.284	Roraima	94	60	154
Maranhão	649	827	1.476	Rio Grande do Sul	4.254	1.820	6.074
Minas Gerais	6.686	4.880	11.566	Santa Catarina	2.461	1.583	4.044
Mato Grosso do Sul	547	583	1.130	Sergipe	4.679	267	4.946
Mato Grosso	814	415	1.229	São Paulo	13.011	7.585	20.596
				Tocantins	321	90	411
				Total	57.432	33.795	91.227

Fonte SISPROUNI: 27/05/2009

ANEXO C - Número de bolsas ofertadas pelo ProUni, por Região, em 2009**Bolsas ofertadas por Região**
Processo Seletivo: 1º/2009

Fonte: SISPROUNI 05/10/2009
Bolsas Ofertadas pelo ProUni

ANEXO D - Número de bolsas do ProUni ofertadas no período de 2005 a 2009**Bolsas ofertadas por ano**

Fonte: SISPROUNI 05/10/2010
Bolsistas ProUni 2005 – 2º/2010

ANEXO E - Projeto de Lei nº 6 464/2009, de alteração do art. 9º da LDB 9394/96

PL-6464/2009

Altera o art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para autorizar que a União participe do financiamento das instituições de educação superior estaduais e daquelas que, mantidas pelos Municípios, ofereçam cursos gratuitos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X:

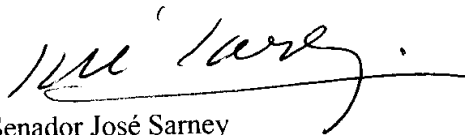
“Art. 9º
.....”

X – supletivamente, participar do financiamento das instituições de educação superior mantidas pelos Estados, bem como daquelas mantidas por Municípios cujos cursos sejam gratuitos, visando à expansão da oferta de vagas e qualidade dos cursos e programas, nos termos de regulamento.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor no primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao de sua publicação.

Senado Federal, em *19* de novembro de 2009.



Senador José Sarney
Presidente do Senado Federal

20 NOV 2009

APÊNDICES

APÊNDICE A - Instituições de ensino superior estaduais e municipais por região e estado da federação, em 2009.

REGIÃO NORDESTE

BAHIA

Universidade do Estado da Bahia (UNEB)
Universidade Estadual de Feira de Santana (UESFS)
Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)

ALAGOAS

Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL)
Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (UNCISAL)

CEARÁ

Universidade Estadual do Ceará (UECE)
Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA/CE)
Universidade Regional do Cariri (URCA)

MARANHÃO

Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)
Universidade Virtual do Maranhão (UNIVIMA)

PARAÍBA

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

PERNAMBUCO

Universidade de Pernambuco (UPE)
Faculdades isoladas diversas (municipais)

PIAUI

Instituto Superior de Educação Antonino Freire (ISEAF) (municipal)
Universidade Estadual do Piauí (UESPI)

RIO GRANDE DO NORTE

Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN)

REGIÃO NORTE

AMAZONAS

Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

AMAPÁ

Universidade Estadual do Amapá (UEAP)

PARÁ

Universidade do Estado do Pará (UEPA)

TOCANTINS

Fundação Universidade de Tocantins (UNITINS)

RORAIMA

Universidade Estadual de Roraima (UERR)

REGIÃO CENTRO OESTE**DISTRITO FEDERAL**

Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS) (distrital)

GOIÁS

Fundação de Ensino Superior de Rio Verde (FESURV)

Universidade Estadual de Goiás (UEG)

MATO GROSSO

Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT)

MATO GROSSO DO SUL

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

REGIÃO SUDESTE**MINAS GERAIS**

Fundação João Pinheiro (FJP)

Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)

RIO DE JANEIRO

Instituto Superior de Tecnologia em Ciência da Computação de Paracambi

Instituto Superior de Tecnologia em Ciência da Computação de Petrópolis

Instituto Superior de Tecnologia em Ciência da Computação do RJ (IST) - RJ

Instituto Superior de Tecnologia em Ciência da Computação do RJ (IST) - RJ

Instituto Superior de Tecnologia em Ciência da Computação do RJ (IST) - RJ

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Universidade Estadual da Zona Oeste (UEZO)

Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF)

SÃO PAULO

Diversos Centros Universitários, Faculdades e Institutos (municipal)

Universidade de São Paulo (USP)

Universidade de Taubaté (UNITAU) (municipal)

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Júnior” (UNESP)

Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) (municipal)

REGIÃO SUL

PARANÁ

Escoa de Música e Belas Artes do Paraná (EMBAP)
Faculdade de Artes do Paraná (FAP)
Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (FECILCAM)
Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana (FECEA)
Faculdade Estadual de Educação Ciências e Letras de Paranavaí (FFIPA)
Universidade Estadual de Londrina (UEL)
Universidade Estadual de Maringá (UEM)
Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)
Universidade Estadual do Centro Oeste do Paraná (UNICENTRO)
Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

SANTA CATARINA

Centro Universitário Municipal de São José (USJ) (municipal)
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)
Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) (municipal)
Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) (municipal)
Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) (municipal)
Universidade Regional de Blumenau (FURB) (municipal)

RIO GRANDE DO SUL

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)

APÊNDICE B - Instituições federais de ensino superior por região e estado da federação, em 2009.

REGIÃO NORDESTE

BAHIA

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - IFBA
Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)

SERGIPE

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe- IFS
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

ALAGOAS

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas - IFAL
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

PERNAMBUCO

Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de Pernambuco (IFPE)
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Universidade Federal do Vale de São Francisco (UNIVASF)
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

PARAÍBA

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba - IFPB
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

RIO GRANDE DO NORTE

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - IFRN
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

CEARÁ

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFC
Universidade Federal do Ceará (UFC)

PIAUI

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí - IFP
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

MARANHÃO

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão - IFM
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

REGIÃO NORTE

TOCANTINS

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins - IFTO
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

PARÁ

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará - IFPA
Universidade Federal do Pará (UFPA)
Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)

AMAPÁ

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá - IFAP
Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)

RORAIMA

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima - IFRR
Universidade Federal de Roraima (UFRR)

AMAZONAS

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas - IFAM
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

ACRE

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre - IFAC
Universidade Federal do Acre (UFAC)

RONDÔNIA

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO
Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

REGIÃO CENTRO OESTE

MATO GROSSO

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso - IFMT
Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)

GOIÁS

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás - IFG
Universidade Federal de Goiás (UFG)

DISTRITO FEDERAL

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília - IFB
Universidade de Brasília (UnB)

MATO GROSSO DO SUL

Universidade Federal de Grande Dourado (UFGD)
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)

REGIÃO SUDESTE

MINAS GERAIS

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - IFMG
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas - IFNM
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudoeste de Minas - IFSM
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas - IFSUM
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro - IFTM
Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL)
Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI)
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 São João Del Rei (UFSJ)
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
Universidade Federal de Viçosa (UFV)
Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)

ESPÍRITO SANTO

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo - IFES
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

RIO DE JANEIRO

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro - IFRJ
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense - IFF
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Universidade Federal Fluminense (UFF)
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

SÃO PAULO

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP)
Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)
Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
Universidade Federal do ABC (UFABC)

REGIÃO SUL

PARANÁ

Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

SANTA CATARINA

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina - IFSC
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

RIO GRANDE DO SUL

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha - IFF

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense - IF Sul

Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA)

Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)