

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIENCIAS ECONOMICAS

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
NO ESTADO DA BAHIA (1980-87)

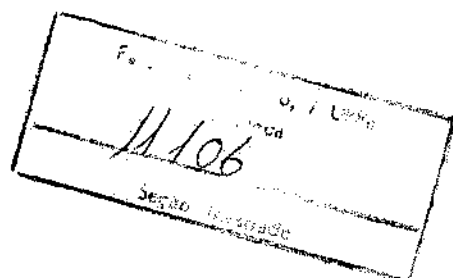
Milton Santos Filho
Simone Uderman
Romilson da Silva Souza

Colaboração de:

Maria Thereza Senna
Rosalice Maria Marinho
de Carvalho

Salvador - Bahia

Março - 1992



FCE/UFBA - Relatórios de Pesquisa, 1

O Financiamento da Educação no
Estado da Bahia (1980-87)

Milton Santos Filho
Simone Uderman
Romilson da Silva Souza

FACULDADE DE CIENCIAS ECONOMICAS / UFBA

Diretor:
Militino Rodrigues Martinez

Vice-diretor:
Fernando Cardoso Pedrão

1a. edição - 1992
Série: FCE/UFBA. Relatório de Pesquisa, 1

S237f Santos Filho, Milton

O financiamento da educação no Estado da Bahia (1980/87) /por/ Milton Santos Filho, Simone Uderman e Romilson da Silva Souza. Colab. de Maria Thereza Senna e Rosalice Maria M. de Carvalho. Salvador: FCE/UFBA, 1992
39p. tab. (FCE/UFBA - Relatório de Pesquisa, 1)

CDD (18 ed.)
379.1209814

S U M A R I O

1 - INTRODUÇÃO	04
2 - METODOLOGIA	06
2.1 - Considerações Gerais	06
2.2 - Critérios de Agregação	07
3 - EVOLUÇÃO DOS GASTOS DA SEEB	15
4 - OBSERVAÇÕES FINAIS	37

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA (1980-87) (*)

Milton Santos Filho (**)
Simone Udermann (***)
Romilson da Silva Souza (****)

1. INTRODUÇÃO

Esse estudo inicial decorreu da tentativa de, no âmbito de uma linha mais ampla de pesquisa sobre a realidade financeira das regiões, iniciar um esforço de aproximação das formas de financiamento dos gastos sociais, em particular do Estado. Optou-se por um caminho metodológico mais completamente definidas.

Buscou-se unir uma análise funcional dos gastos da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEEB) a uma análise sobre a utilização econômica dos recursos, que permitissem detectar as formas de financiamento e gestão financeira que caracterizam a ação estatal na área. Na impossibilidade de levantar dados amostrais de campo, restringimos nossa análise a dados da SEEB e do Balanço Geral do Estado, o que dá ao estudo um caráter macro-contábil. Este caráter limita as possibilidades de conclusões e projeções do trabalho ora realizado a um balizamento de características do processo de financiamento que necessita, obrigatoriamente, ser detalhado para permitir uma análise mais fina das variáveis explicativas.

Os gastos em educação são tratados tanto do ponto de vista de sua utilização em atividades-meio ou atividades-fim, de sua função econômica, ou seja, das proporções entre pessoa, custeio, inves-

(*) Este estudo foi realizado graças à colaboração entre a Universidade Federal da Bahia e o Instituto Anísio Teixeira ligado à SEEB e foi executado entre abril e julho de 1990.

(**) Professor do CNE/UFBA, Pesquisador do CNPA, Doutor em Economia pela Sorbone Pantheon-Paris.

(***) Professora da UNES, Mestranda do CNE/UFBA.

(****) Mestranda do CNE/UFBA, respectivamente.

despesa financeira, e do nível de ensino de utilização final do recurso. A metodologia utilizada baseia-se exatamente na combinação dessas diversas análises em uma só, dentro dos limites das informações obtidas. Na apresentação atual optamos por uma extrema concisão em função da provisoriedade dos resultados e dos objetivos imediatos do trabalho.

O texto consta de uma primeira parte metodológica, que explica as formas de cálculo econômico que nos permitiram construir os conceitos analíticos acima expostos, de uma segunda parte dedicada à análise propriamente dita dos gastos, sua evolução recente e situação atual e de uma terceira parte de observações finais sobre a política financeira, com base em projeções sumárias da situação atual.

2 - METODOLOGIA

2.1 - Considerações Gerais

Os procedimentos metodológicos seguidos ao longo do processo de classificação e análise dos dados apresentados nesse trabalho procuram tratar a questão do financiamento da educação no Estado da Bahia a partir de 3 óticas distintas, que se entrecruzam no sentido de possibilitar inferências mais conclusivas acerca da questão. Assim, apesar de utilizarmos os Balanços Gerais do Estado como fonte fundamental de dados, não desenvolvemos um estudo tradicional de balanços com base em técnicas de análise vertical/horizontal, trabalhando por outros caminhos, que explicitaremos nas subseções que seguem.

Além dos Balanços Gerais do Estado da Bahia (1980/87), extraímos também alguns dados da Folha de Pessoal da Secretaria de Educação do Estado (março/1990) e levantamos certos índices junto ao Centro de Estatística e Informação da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia - CEI/SEPLANTEC-BA. Os obstáculos que impossibilitaram a obtenção de alguns dados complementares e a não realização de viagens a campo, dada a exiguidade do prazo de conclusão do presente estudo e a escassez de recursos destinados a esse fim, impõem limites nos resultados finais do trabalho, sem, contudo, chegarem a comprometer a realização dos objetivos a que se propõe.

O texto vem acompanhado de 11 tabelas, cujas metodologias de montagem serão apresentadas a seguir, procurando-se discutir os

conceitos utilizados, os cálculos efetuados e quaisquer possíveis limitações.

Todos os valores trabalhados foram convertidos em cruzados novos de dezembro de 1981 (1), de modo a evitar as distorções advindas dos altos índices inflacionários registrados no curso do período estudado (1980/1987).

Vale frisar que o conceito de gastos com educação diz respeito aos gastos efetuados pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia-SEEB, excluindo-se desse total os gastos com cultura. Dessa maneira, tanto os gastos relativos a programas e subprogramas culturais, quanto aqueles referentes a atividades educacionais que não passem pela SEEB, não estão contemplados nesse escopo analítico.

2.2 - Critérios de Agregação

Foram definidos metodologicamente 3 critérios de agregação, a partir dos quais puderam ser efetuadas projeções calcadas na análise das séries observadas para o período em foco. Assim, os gastos da SEEB são divididos entre investimento, custeio, pessoal e despesas financeiras, de acordo com as funções meios e fins e segundo os diversos níveis de ensino.

Com relação à participação dos gastos da educação nos gastos totais do Estado, utilizam-se ao longo da análise da questão estimativas feitas para anos cujos balanços não se encontravam à dispo-

(1) Utilizando-se o Índice Geral de Preços, no conceito de disponibilidade interna, referente a 31/12/1989.

sição, de forma a fornecer subsídios para as projeções realizadas.

(2)

- Distribuição dos gastos da SEEB entre investimento, custeio, pessoal e despesas financeiras:

Os dados referentes aos itens investimento, custeio, pessoal e despesas financeiras foram obtidos junto ao Grupo de Gastos do Plano Decenal de Educação do Estado da Bahia - FLANDEBA, cuja fonte é a SEEB. Assim, esses dados foram organizados da maneira aqui apresentada pela própria SEEB, segundo critérios por ela definidos.

Os números relativos aos anos de 1985 e 1987, como não se encontravam disponíveis, foram calculados pela média de crescimento anual de 1981 a 1984 e de 1981 a 1986, respectivamente.

O ano de 1980, também, devido à ausência de dados, teve que ser abandonado para esse nível de análise.

- Distribuição dos gastos da SEEB entre as funções meio e fins:

Define-se função fim, no âmbito desse trabalho, como aquela diretamente direcionada à atividade educacional. A função meio, por sua vez, diz respeito a atividades ligadas à administração central (planejamento, administração e controle).

O ponto de apoio para a classificação ora apresentada foi o nível de maior detalhamento presente nos Balanços Gerais, a saber, a di-

(2) A estimativa para o ano de 1988 baseou-se na aplicação da média geométrica de crescimento nos gastos totais do Estado da Bahia, no período de 1980/87. Para o ano de 1989, em função da reforma fiscal da nova Constituição, a estimativa fundamentou-se na aplicação do índice de crescimento de 0,18% sobre o total de 1988, calculado pela SUDENE como crescimento das receitas totais do Estado no Trabalho Endividamento dos Estados da Região Nordeste: *Origens, Situação Atual e Propostas para o seu Adequado Funcionamento*, em novembro de 1989.

Estabeleu-se que a participação dos gastos da Educação nos gastos totais do Estado seria considerada, para os anos de 1988 e 1989, a mesma encontrada em 1987.

visão subprograma. Nos quadros abaixo, listamos os subprogramas agregados nas funções meios e fins, conforme aparecem no Balanço de 1987, que é, no geral, ponto de referência para todos os anos tratados.

QUADRO I: SUBPROGRAMAS MEIOS

Supervisão e Coordenação Superior

Administração Geral

Edificações Públicas

Organização e Modernização Administrativa

Controle Interno

Dívida Interna

Planejamento e Orçamentação

Pesquisa Fundamental

Processamento de Dados

Pesquisa Aplicada

Serviços Especiais de Telecomunicações

Desporto Amador

Parques Recreativos e Desportivos

Assistência Social Geral

QUADRO II: SUBPROGRAMAS FINS

Radiodifusão
Programação Especial
Edificações Públicas
Ensino Regular
Educação Pré-Escolar
Educação Compensatória
Formação para o Setor Primário
Formação para o Setor Terciário
Ensino de Graduação
Campus Universitário
Ensino de Pós Graduação
Treinamento de Recursos Humanos
Educação Física
Livro Didático
Material de Apoio Pedagógico

Cabe esclarecer que os subprogramas alocados simultaneamente nas duas funções não são os mesmos, pois, fazem parte de diferentes programas. Assim, o subprograma "Edificações Públicas" aparece como parte integrante da função meio, enquanto componente do programa "Administração", e como item da função fim, enquanto parte do programa "Ensino de Primeiro Grau", por exemplo:

- Distribuição dos gastos da SEEB por níveis de ensino

A divisão dos gastos entre ensino do primeiro grau, segundo grau, superior, supletivo e educação especial aparece no presente estudo tal qual é encontrada nos Balanços Gerais, motivo pelo qual dispensa maiores explicações.

- Critério utilizado para as projeções

Foram efetuadas técnicas de projeção contábeis com base em hipóteses gerais não afinadas, para cálculo dos itens especificados a seguir, projetados até o ano 2000.

a) Crescimento populacional

Utilizando-se a taxa de crescimento demográfico calculada pelo CEI, com base nas estatísticas populacionais do período 1980-87, estima-se o incremento populacional e o total da população do Estado, ano a ano, partindo-se de estatísticas do próprio CEI.

b) Demanda Reprimida por Alfabetização (1987)

A demanda não atendida de Primeiro Grau foi obtida, para o ano de 1987, multiplicando-se a população do Estado com mais de cinco anos de idade pela taxa de analfabetismo do Estado para a mesma faixa etária. A partir de 1988, os dados relativos a essa demanda reprimida foram calculados com base na taxa de crescimento demográfico supracitada. Foram incluídos neste item aqueles cuja idade varia entre 6 e 15 anos, que portanto demandam alfabetização, apesar de não serem literalmente analfabetos.

Para o cálculo de erradicação do analfabetismo divide-se o número projetado de demandantes para o ano 2000 por 10, supondo-

se que, se alfabetizados anualmente, entre 1991 e 2000, 1/10 do número total estimado para o ano 2000, será erradicado o analfabetismo no Estado neste ano.

c) Demanda e Concluintes do Primeiro Grau (1988-2000)

Para o cálculo da demanda por vagas para o Primeiro Grau em 1988, adicionou-se à demanda reprimida do ano anterior o incremento populacional e subtraiu-se o número de concluintes do Primeiro Grau em 1987 - informações fornecidas pela SEEB.

A partir de 1988 o dado "número de concluintes" foi projetado subtraindo-se o número de alunos que abandonaram o curso antes do final. Desse modo, tem-se: ((nº de concluintes do 1º grau no ano x = nº de matriculados na 8ª série do ano anterior x (1 - taxa de evasão escolar da 8ª série no ano anterior)).

A partir de 1982 deduz-se, também, para cálculo da demanda de vagas para o Primeiro Grau, o número de pessoas que tiveram sido alfabetizadas no ano anterior (1/10 do total da demanda reprimida projetada para o ano 2000), supondo-se que essas pessoas serão tão somente alfabetizadas.

d) Custo Operacional do Primeiro Grau

O custo operacional do Primeiro Grau é projetado multiplicando-se pelo número de vagas demandadas para o Primeiro Grau a cada ano (demanda não atendida do 1º Grau) o custo operacional nacional de US\$80.40, convertido para cruzados novos de dezembro de 1989. Para cálculo desse índice, ver XAVIER e MARQUES, 1989.

e) Demanda Segundo Grau e Demanda Total

A demanda de vagas para o Segundo Grau foi obtida mediante multiplicação do número atual de alunos deste nível de ensino no Estado da Bahia pela taxa de crescimento demográfico ano a ano.

f) Número de Salas Adicionais e Total de Investimentos em Salas de Aula

Segundo a SEEB, uma sala de aula para 40 alunos custa Cr\$350.000,00 a preços de junho de 1990. Como esta sala comporta 3 turmas, ou seja, 120 alunos, para o cálculo do número de salas necessárias divide-se a demanda máxima por vagas (demanda total no ano 2000) por 120.

Dado o número de salas necessárias para suprir a demanda total no ano 2000, multiplica-se pelo valor deflacionado de Cr\$350.000,00, em junho de 1990, para preços de dezembro de 1989, obtendo-se assim o valor total dos investimentos em sala de aula. O valor do investimento anual é obtido mediante a divisão desse total pelo número de anos.

Para o cálculo do investimento anual por sala, divide-se o valor do investimento anual pela quantidade de salas adicionais necessárias para atender à demanda projetada, o que corresponde a Cr\$150.000,00 de junho de 1990, deflacionados para cruzados novos de dezembro de 1988.

g) Custo Operacional do Segundo Grau

O custo operacional do Segundo grau é obtido multiplicando-se o número de vagas demandadas para o Segundo Grau a cada ano por um índice por nós estimado. Este índice é calculado a partir

do gasto total do Estado em Educação no Segundo Grau, dividido pelo número de alunos matriculados (fonte SEEB) no ano 1987.

h) Custo por aluno do Primeiro e Segundo Grau

Obtido mediante as divisões dos gastos com ensino de Primeiro Grau pelo número de alunos matriculados no Primeiro Grau e dos gastos com ensino de Segundo Grau pelo número de alunos matriculados no Segundo Grau, respectivamente.

TABELA I - EVOLUCAO DO BALANCO ESTADUAL E DOS GASTOS DA SEEB - BAHIA (1980-1987)

Evolucao Balanco do Estado 90/87 (%)	77,4
Evolucao dos Gastos com Educacao 80/87 (%)	82,4
Taxa Anual Crescimento Balanco (%)	8,5
Taxa Anual Crescimento Educacao (%)	9,8

FONTE: BALANCOS DO ESTADO DA BAHIA (1980-1987)

TABELA II - RELACAO DOS GASTOS EM EDUCACAO COM OS GASTOS DO ESTADO. (1980-1987)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
GASTOS COM EDUCACAO (em milhares de \$ DEZ/89)	2.001	1.563	2.877	2.578	2.451	2.739	3.689	3.090
GASTOS C/ EDUCACAO/BALANCO DO ESTADO (%)	21,5	13,3	24,4	20,7	18,6	19,7	25,1	19,8
TAXA DE CRESCIMENTO/ANUAL GASTOS COM EDUCACAO (%)	--	-21,9	84,1	-10,4	-5,0	11,7	35,0	-16,5

FONTE: BALANCOS DO ESTADO DA BAHIA (1980-1987)

TABELA III - TAXAS DE CRESCIMENTO E MEDIA ANUAL DOS GASTOS COM
 ATIVIDADES-FIM E ATIVIDADES-MEIO DA SECRETARIA DE
 EDUCACAO DO ESTADO DA BAHIA - 1980/1987

ATIVIDADES-FIM 80/87	29,3
TAXA ANUAL ATIVIDADE-FIM	3,7
ATIVIDADES-MEIO 80/87	156,4
TAXA ANUAL ATIVIDADE-MEIO	14,4

FONTE: BALANCOS DO ESTADO DA BAHIA - 1980/1987

TABELA IV - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PARA EDUCAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA
ENTRE ATIVIDADES-MEIO E ATIVIDADES-FIM (1980-1987)

	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%
MEIO	\$395.650.959,84	19,77	\$402.068.382,22	25,72	\$511.771.346,16	17,78	\$341.591.878,02	13,24
FIM	\$1.605.514.888,83	80,23	\$1.161.183.492,66	74,28	\$2.365.591.103,67	82,21	\$2.237.822.882,36	86,76
TOTAL	\$2.001.165.848,67	100,00	\$1.563.241.874,88	100,00	\$2.877.362.449,83	100,00	\$2.579.414.270,38	100,00
	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
MEIO	\$355.929.192,79	14,52	\$470.689.911,05	17,19	\$632.270.021,79	17,10	\$1.014.556.357,86	32,84
FIM	\$2.095.329.790,23	85,48	\$2.267.659.503,99	82,81	\$3.065.294.930,09	82,90	\$2.075.154.336,24	67,16
TOTAL	\$2.451.329.983,02	100,00	\$2.738.348.815,04	100,00	\$3.698.564.951,88	100,00	\$3.089.710.694,10	100,00

FONTE: BALANÇOS DO ESTADO DA BAHIA (1980-1987)

TABELA V - EVOLUCAO DOS RECURSOS DESTINADOS AS ATIVIDADES MEIO E FIM
DA EDUCACAO PELO ESTADO DA BAHIA - 1980/1987.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
	%	%	%	%	%	%	%	%
MEIO	--	1,62	27,28	-33,25	4,17	32,28	--	60,46
FIM	--	-27,68	103,72	-5,40	-6,36	8,22	--	-32,32
TOTAL	--	-21,88	84,06	-10,35	-4,97	11,71	--	-18,46

FONTE: BALANCOS DO ESTADO DA BAHIA - 1980/1987

TABELA VI - EVOLUÇÃO DOS GASTOS TOTAIS E ANUAIS DA SEEB POR TIPO DE ENSINO

1980/1982

EVOLUÇÃO GASTOS 1o. GRAU	34,7
TBCA (%)	4,3
EVOLUÇÃO GASTOS 2o. GRAU	-7,9
TBCA (%)	-1,1
EVOLUÇÃO GASTOS 3o. GRAU	21,7
TBCA (%)	2,8
SUPLETIVO	51,8
TBCA (%)	9,8
ESPECIAL 1981-1982	-98,5
TBCA (%)	-12,1
TOTAL ATIVIDADE-FIM	28,3
TOTAL	82,4
TBCA (%)	8,8

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DA BAHIA - 1980/1982
(*) Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TBCA)

TABELA VII - PARTICIPACAO PARA ATIVIDADES FIM POR NIVEL DE ENSINO (1980-1987)

	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%
Ensino 1o. Grau	887.479.577,09	52,54	335.287.804,15	28,44	1.287.420.223,98	55,26	1.291.750.962,63	60,12
Ensino 2o. Grau	664.897.596,46	36,18	691.126.819,33	28,44	824.281.634,67	35,38	710.158.332,40	33,05
Ensino Superior	131.138.309,54	7,76	128.336.419,78	58,62	184.576.445,40	7,02	111.517.667,98	5,19
Ensino Supletivo	25.765.891,04	1,53	23.621.513,02	2,00	32.910.959,97	1,41	34.830.739,02	1,62
Ensino Especial	0,00	0,00	642.326,73	0,05	524.209,84	0,02	302.026,61	0,01
TOTAL	1.689.281.374,13	100,00	1.179.014.883,01	100,00	2.329.713.693,86	100,00	2.148.559.728,64	100,00

	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
Ensino 1o. Grau	1.180.272.705,80	54,82	1.153.154.464,38	53,65	1.561.761.540,16	51,42	1.195.538.165,43	59,83
Ensino 2o. Grau	589.961.211,86	29,45	678.162.878,74	31,55	929.406.566,56	30,60	593.737.852,19	29,71
Ensino Superior	111.697.865,43	5,57	227.599.339,01	10,59	487.699.680,79	13,42	159.605.868,19	7,00
Ensino Supletivo	201.531.974,69	10,06	90.501.694,53	4,21	138.637.134,68	4,56	49.421.382,43	2,47
Ensino Especial	125.094,00	0,01	105.170,99	0,00	0,00	0,00	9.639,45	0,00
TOTAL	2.008.599.851,78	100,00	2.149.523.517,59	100,00	3.037.524.922,19	100,00	1.998.312.604,63	100,00

FONTE: BALANCO DO ESTADO DA BAHIA (1980-1987).

TABELA VIII - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS AS ATIVIDADES-FIN
 POR NÍVEL DE ENSINO (1980-1987)

ATIVIDADES	B1/80	B2/81	B3/82	B4/83	B5/84	B6/85	B7/86
	%	%	%	%	%	%	%
Ensino 1o. Grau.	-52.12	263.97	0.34	-14.82	4.81	35.44	-23.43
Ensino 2o. Grau	7.17	19.27	-13.85	-16.93	14.95	37.05	-36.02
Ensino Superior	-2.14	43.82	-39.55	0.11	103.76	79.13	-60.85
Ensino Supletivo	-8.32	-27.83	104.31	478.60	-55.09	53.19	-64.35
Educação Especial	--	-18.39	-42.38	-58.58	-15.93	-100.00	ERR
TOTAL	-30.21	96.25	-7.14	-6.75	7.28	41.31	33.82

FONTE: BALANÇOS DO ESTADO DA BAHIA (1980-1987)

TABELA IX - DISTRIBUICAO DOS RECURSOS DESTINADOS A EDUCACAO NO ESTADO DA BAHIA
ENTRE INVESTIMENTO, DESPESA FINANCEIRA, CUSTEIO E PESSOAL (1981-1987)

	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%
Investimento	286.275.712	12,33	362.354.611	12,66	256.008.245	9,01	220.918.375	7,56
Despesa Financeira	7.491.876	0,31	12.711.983	0,43	14.123.109	0,50	28.250.979	0,97
Custeio	243.299.516	10,48	283.165.922	9,58	317.279.036	11,17	393.752.806	13,47
Pessoal	1.785.033.879	76,88	3.206.804.937	77,72	2.252.561.814	79,32	2.279.451.272	78,00
Total da Educacao	2.321.800.982	100,00	2.954.913.013	100,00	2.839.972.104	100,00	2.822.373.426	100,00

	1985	%	1986	%	1987	%
Investimento	201.035.721	6,35	276.716.238	6,56	251.811.777	5,47
Despesa Financeira	28.420.479	0,90	21.255.870	0,50	21.383.405	0,46
Custeio	462.265.794	14,60	764.103.591	18,59	920.537.616	20,01
Pessoal	2.475.484.082	78,16	3.136.092.635	74,35	3.405.786.602	74,05
Total da Educacao	3.167.206.076	100,00	4.218.168.335	100,00	4.599.529.400	100,00

FUNTE: IAT/UFBA

TABELA X - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À INVESTIMENTO, DESPESA FINANCEIRA,
CUSTEIO E PESSOAL DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA (1981-1987)

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87
Investimento	26.58	-29.35	-13.71	-9.00	25.26	-9.00
Despesas Financeiras	76.75	11.10	100.03	0.60	-24.76	0.60
Custeio	16.39	12.05	24.10	17.40	99.14	17.40
Pessoal	28.66	-1.92	1.19	8.60	37.58	8.60
Total da Educação	27.27	-3.89	2.90	8.38	44.34	8.04

FONTE: IAT/UFBA



TABELA XI - PROJEÇÃO DE CUSTOS DA EDUCAÇÃO VISANDO ERRADICAR O ANALFABETISMO

ATE D ANO 2000 NO ESTADO DA BAHIA

Em Dólares Dezembro 1989 para investimentos e custos

	1987	1988	1989	1990	1991
Demanda não atendida de 1o. Grau	4.075.461	4.172.049	4.270.927	4.372.148	3.952.187
Demanda não atendida de 2o. Grau	178.425	182.654	186.983	191.414	185.951
Demanda total não atendida de 1o. e 2o. Graus	4.253.886	4.354.703	4.563.562	4.563.562	4.148.137
Quantidade de salas a mais/ano para demanda	0	0	0	0	4.370
Total de investimento/ano em salas	0	0	0	0	285.650.154
Total de investimento por sala	0	0	0	0	63.360
Custo operacional do 1o. Grau	0	0	0	0	2.987.875.837
Custo operacional do 2o. Grau	0	0	0	0	623.122.795
Custo operacional total	0	0	0	0	3.610.986.031
Custos Totais	0	0	0	0	3.896.630.785
Custo por aluno do 1o. Grau	703	---	---	---	---
Custo por aluno do 2o. Grau	3.180	---	---	---	---

FONTE: IAN/UFBA

Continuacao da TABELA XI

Em Cruz Dezembro 1989

	1992	1993	1994	1995	1996
Demanda nao atendida de 1o. Grau	4.058.262	4.616.852	4.278.015	4.391.813	4.508.308
Demanda nao atendida de 2o. Grau	200.595	205.349	210.215	215.198	220.298
Demanda total nao atendida de 1o. e 2o. Graus	4.258.857	4.822.201	4.488.231	4.607.011	4.728.606
Quantidade de salas a mais, sendo para demanda	4.370	4.370	4.370	4.370	4.370
Total de investimento em salas	258.650.154	258.650.154	258.650.154	258.650.154	258.650.154
Total de investimento por sala	65.630	65.630	65.660	65.660	65.660
Custo operacional do 1o. Grau	3.068.051.185	3.150.145.116	3.234.184.673	3.320.215.967	3.408.286.203
Custo operacional do 2o. Grau	637.890.805	653.008.817	668.485.126	684.328.223	698.485.126
Custo operacional total	3.705.941.990	3.803.153.933	3.902.669.798	4.004.544.190	4.106.771.329
Custos Totais	3.991.592.144	4.088.804.087	4.188.319.952	4.290.194.344	4.394.483.159
Custo por aluno do 1o. Grau	---	---	---	---	---
Custo por aluno do 2o. Grau	---	---	---	---	---

FONTE: INTAJUBA

Continuação da TABELA XI

Em Dezê de Dezembro 1989

	1987	1988	1989	2000
Demanda não atendida de 1o. Grau	4.627.564	4.749.646	4.874.621	5.002.559
Demanda não atendida de 2o. Grau	225.519	230.864	236.335	241.936
Demanda total não atendida de 1o. e 2o. Graus	4.853.082	4.980.509	5.110.956	5.244.495
Quantidade de salas a mais/canho para demanda	4.370	4.370	4.370	4.370
Total de investimento/canho em salas	285.650.154	285.650.154	285.650.154	285.650.154
Total de investimento por sala	65.360	65.630	65.360	65.360
Custo operacional do 1o. Grau	3.498.443.703	3.590.737.937	3.685.219.543	3.781.040.364
Custo operacional do 2o. Grau	684.328.223	700.546.802	717.149.761	734.146.211
Custo operacional total	4.215.593.465	4.324.884.148	4.436.765.020	4.551.297.468
Custos Totais	4.501.243.619	4.610.534.302	4.722.415.174	4.836.947.622
Custo por aluno do 1o. Grau	---	---	---	---
Custo por aluno do 2o. Grau	---	---	---	---

FONTE: IAT/UFBA

3 - EVOLUÇÃO DOS GASTOS DA SEER

A década de 80 caracteriza-se, tomados os dados disponíveis no Balanço Geral do Estado, por um crescimento relativamente rápido das receitas do Governo do Estado, se comparado com outros Estados e com a evolução das receitas da União. Os recursos disponíveis crescem à taxa anual de 8,5% reais, o que se justifica, sobretudo, pelo desenvolvimento na economia regional de importantes projetos industriais e agrícolas (Petroquímica, Soja e Irrigação, principalmente). Neste mesmo período, os gastos do Estado com educação se expandiram à taxa de 9,8% a. a.. Ou seja, entre 1980 e 1987, enquanto os gastos com a educação cresciam 92,4%, em termos reais, os recursos do Estado alcançavam 77,44% (ver Tabela I). O incremento de recursos para a educação é, sem dúvida, significativo em termos de volume total. Porém, constata-se, que este comportamento financeiro ainda foi insuficiente para fazer frente para melhorar significativamente a quantidade e a qualidade da oferta de ensino do Estado e também que o crescimento dos montantes ligados à educação acompanha, aproximadamente, em média, o crescimento dos recursos totais do Estado, o que nos leva a crer que não existiu ao longo destes anos esforço particular no sentido de privilegiar a resolução do conjunto de necessidades educacionais do Estado na distribuição de recursos financeiros do Estado. Veremos que isto pode ter acontecido em anos específicos e descontínuos. Detalhemos um pouco mais para melhor compreender o significado da evolução dos gastos em educação.

Observemos, em primeiro lugar, que esse crescimento, no entanto, é extremamente desigual ao longo dos anos. Entre 80 e 87, somente 3

anos apresentaram taxas de crescimento positivas: 1982, 1983 e 1986, sendo que os anos eleitorais de 1982 e 1986 concentraram a maior parte do crescimento do período, com taxas anuais respectivamente de 84,1% a 35,0%. Os outros quatro anos deste período (1981, 1983, 1984 e 1987) viram os gastos em educação decrescer, seja acompanhando a queda dos recursos do Estado, seja pela concentração dos recursos do Estado em outros setores.

Podemos daí deduzir que os gastos do Estado com educação tendem a flutuar segundo três fatores principais: 1) a conjuntura econômica que determina a evolução das receitas do Estado; 2) a distribuição setorial de recursos determinada pela política financeira do Estado e 3) a política eleitoral do Estado. E em função destes fatores que a participação da educação no total dos recursos do Balanço do Estado é errática segundo os anos, variando, no período estudado, de 13,3% a 25,1%, sem consolidar tendências evolutivas seguras. Na maior parte dos anos, esta participação é inferior ao mínimo constitucional exigido, ou seja, que os gastos com educação alcancem um mínimo de 25% dos recursos do Estado. (Ver Tabel II). Não devemos nos contentar, no entanto, com o levantamento dessa evolução global, sendo necessário analisar as características desse gasto, o que deve nos permitir melhor compreender o seu significado concreto na evolução dos gastos da função educação.

O crescimento dos gastos em educação do Estado da Bahia em 92,4% entre 1980/87 tem que ser analisado à luz das formas de gasto e dos setores privilegiados por esse acréscimo de recursos para educação.

Em realidade, enquanto os recursos para atividades-fim cresciam de 29,3% entre 80/87, neste mesmo período os recursos para as atividades-meio cresciam 156,4%. Isto reflete a diferente evolução anual dos gastos com atividades-fim e com atividades-meio. A explicação destas evoluções diversas está nos condicionantes das possibilidades de contração e expansão dos gastos com atividades-meio e atividades-fim da função educação. Senão vejamos.

Os recursos destinados às atividades-meio cresceram em todos os anos, salvo 1983. Ao mesmo tempo, os recursos para atividades-fins decresceram em 1981, 1983, 1984 e 1987, acompanhando de forma muito mais próxima a curva da evolução dos recursos totais para educação nesses anos. É preciso notar que, em termos de taxas geométricas médias de crescimento anual durante a década de 80, enquanto as atividades-fins crescem de 3,7% ano, os gastos com atividades-meio têm crescimento bastante superior, de 14,4% ao ano. (Ver Tabela III). Em realidade, as atividades-meio apresentam uma maior resistência quando os gastos para educação caem, pois não é possível reduzir de forma drástica os gastos com planejamento, controle e administração central de educação, sendo mais fácil comprimir os gastos salariais, de custeio e, sobretudo, de investimento, o que veremos adiante. De forma que, as atividades-fim sendo mais atingidas pelas oscilações conjunturais da disponibilidade de recursos do Estado, nas conjunturas de recessão parece existir uma tendência à queda dos recursos disponíveis para a efetiva prestação de serviços educacionais, com prejuízo real para a população carente, apesar do incremento dos recursos disponíveis.

É preciso, no entanto, ponderar as observações anteriores, notando que, em qualquer caso, as atividades-fim absorvem mais de 80% dos recursos totais para educação em 6 dos 8 anos estudados (Ver Tabela IV), ou seja, o Estado gasta, fundamentalmente, na educação efetiva, mesmo se seus recursos são insuficientes para educar o conjunto da população do estado e se em uma conjuntura econômica e política muito desfavorável o crescimento dos gastos com atividades-meio é substancialmente superior aquele das atividades-fim.

Observando mais detalhadamente a evolução anual das atividades notamos que, nos anos de eleição governamental, o acréscimo dos gastos nas atividades-fim da educação é bastante superior à média do período ou anos, outros anos tomados isoladamente. Em 1982 e 1986, respectivamente, a evolução dos gastos com atividades-fim da educação é de 103,7% e de 35,2%. Em outros anos, as taxas de crescimento mostram-se negativas ou modestas. Como já dissemos, os gastos com atividades-fim mostram-se mais susceptíveis às oscilações do total de recursos destinados pelo Estado à educação. Ou seja, o crescimento e a queda do montante de recursos destinados às atividades-fim respondem mais diretamente às políticas eleitoral e de gestão financeira praticadas pelo Estado. (Ver Tabela V).

Em paralelo é preciso notar que a evolução rápida em média anual dos gastos com atividades-meio da educação na década de 80 é extremamente concentrada em alguns anos. Em alguns destes anos a explicação deste incremento de gastos em atividades-meio se situa na contratação de pessoal administrativo, enquanto que em anos de queda dos recursos totais destinados à educação verifica-se uma

resistência dos gastos com atividades-meio a serem comprimidos. Aparentemente, uma vez criados, os gastos com atividades-meio são dificilmente reduzidos ou eliminados.

O menor crescimento das atividades-fim, em relação a aquela registrado para as atividades-meio, reflete-se diretamente nos níveis e categorias de ensino financiados pelo Estado. Enquanto as atividades-fim crescem 3,7% ao ano, em média, entre 80/87, os gastos com o 2º grau, nível de ensino que constitui obrigação constitucional para os Estados, caíram a um ritmo de 1,1% ao ano para o mesmo período (Ver Tabela VI). Já a evolução dos gastos com o 1º grau é ainda mais significativa, na medida em que o Estado, durante o período estudado, gastou a maior parte dos seus recursos nesse nível de educação. (Ver Tabela VII). Mesmo considerando a prioridade do ensino elementar e os benefícios de uma certa dose de descentralização (já que 1º grau é normalmente gerido pelas prefeituras municipais) não se pode deixar de observar que o decréscimo dos recursos destinados ao 2º grau, frente a uma demanda crescente e parcialmente insatisfeita, gerou um decréscimo qualitativo importante do ensino de 2º grau, já que o Estado é quase o único responsável por esse nível de ensino público, para onde a União e os municípios carregam uma pequena quantidade de recursos. No caso do ensino superior, o incremento médio é de 1,8% a. a. no mesmo período, ou seja, de 21,7% no conjunto do período. Este ritmo de crescimento, apesar de inferior ao ritmo de gastos totais, esconde, no entanto, anos intermediários em que o investimento no ensino superior sofreu incremento expressivamente maior do que aquele dos gastos com outros níveis de educação do Estado

da Bahia, como, por exemplo, os anos de 1985 e 1986, quando foram gastos, respectivamente, 73,6% e 210,9% a mais do que os valores registrados em 1980. Estes, seguramente, foram anos onde a implantação das universidades estaduais UNEB, UEFS e UESUD foi acelerada. Este esforço, no entanto, não se manteve ao longo do período. Depois do período inicial de implantação das Universidades, os recursos que são destinados caem de forma acentuada, pondo em risco todos os investimentos iniciais para a implantação de um 3º grau de responsabilidade do Estado. Percebe-se, por exemplo, que após os investimentos de 1986, em 1987, a queda dos recursos destinados a este nível de ensino é de 60,91%.

Quanto às outras formas de ensino mantidas pelo Governo Estadual, nota-se que o crescimento dos recursos destinados ao ensino supletivo é notável, ainda que sua participação no total dos gastos-fim continue a ser pequena. O ensino supletivo, entre 1980 e 1987 recebeu um aumento de recursos da ordem de 91,8%, ou seja, um crescimento médio anual de 9,8% e, portanto, muito superior ao do total dos gastos com Educação. Ainda assim, em 1987, o ensino supletivo representava somente 2,5% do total dos gastos em atividades-fim. Não foi possível verificar se esse aumento de gastos com o ensino supletivo é devido a uma elevação voluntária de oferta de serviços por parte do Estado ou se ele responde a um aumento substancial da demanda desse tipo de ensino.

No que diz respeito à educação especial, sobretudo àquela destinada aos deficientes físicos e mentais, a queda é vertiginosa: entre 81 e 87, os recursos destinados a ela caem 98,5%, com uma taxa média anual de 12,1%. Esta categoria de educação que nunca foi

objeto de um esforço concentrado no sentido de promovê-la, foi praticamente abandonada, não alcançando, em 1987, 0,01% do total de recursos destinados pelo Estado a atividade-fim da educação. Logo, podemos concluir, que a evolução dos gastos com estas formas extraordinárias de ensino (ensino supletivo e educação especial) ainda é muito insuficiente em relação às necessidades da população do Estado. Os gastos com o ensino supletivo são muito irregulares e, portanto, incapazes de sustentar uma política de médio e longo prazo dirigida a esta forma de ensino e a evolução dos gastos com educação dirigida aos deficientes comprova o quase abandono a que o Estado relegou a educação deste setor da população.

Resumindo nossas observações sobre a evolução dos gastos nos diversos níveis e formas de ensino, podemos afirmar que a evolução anual é extremamente diferenciada para estes diversos níveis do ensino, gerando uma descontinuidade nos fluxos financeiros que é extremamente danosa para todos os níveis, na quantidade e qualidade dos serviços de educação prestados pelo Estado. Os três níveis fundamentais de ensino sofrem quedas substanciais de recursos em 4 dos 7 anos estudados: 1981, 1983, 1984 e 1987. (Ver Tabela VIII). Ou seja, o comportamento da política financeira e eleitoral reflete-se diretamente sobre a qualidade e a quantidade dos serviços educacionais prestados nas atividades do Estado da Bahia.

Entre os recursos destinados às atividades-fim, sobressai a pequeníssima participação daqueles destinados ao investimento. (*) Em 5 dos 7 anos estudados esses recursos atingem 10% dos gastos totais

(*) Utilizamos aqui uma definição dos gastos em educação segundo as suas funções macro-econômicas que subdivide os gastos totais em 4 partes: 1) Investimento; 2) Pessoal; 3) Custeio e 4) Despesas financeiras.

de educação. Esses recursos são, evidentemente, insuficientes sequer para manter a rede escolar, mesmo sendo possível preservar os equipamentos e edificações desta rede por mais de 10 anos. Isto, no entanto, só é possível com gastos de manutenção superiores aos recursos que têm sido alocados às necessidades de investimento em educação.

Assim, a rede escolar não é mantida e se sucateia, o que torna ainda mais improvável o atendimento da demanda crescente por educação.

Entre 1981 e 1987 o investimento decresceu 12,04%, ou seja, obedecendo à taxa de crescimento anual negativa, portanto, bastante inferior ao crescimento dos gastos totais com educação no período, assim como ela é também inferior ao crescimento dos gastos com atividades-fim da educação, que, desta forma, se destinam mais ao financiamento dos custos de manutenção destas atividades.

Essa trajetória encontra 2 anos de investimentos mais fortes: 1981 e 1982, quando se investem, respectivamente, 12,33% e 12,26% dos gastos totais com educação. Ainda que sejam insuficientes, os valores vinculam-se a empréstimos específicos conseguidos junto a organismos internacionais e à Caixa Econômica Federal. Ou seja, com a queda dos recursos do salário-educação e a não existência de outros recursos orçamentários para investimento nesta área, estas passam a depender da tomada de empréstimos, o que está condicionado a fatores conjunturais.

Os recursos orçamentários são cada vez mais insuficientes aos investimentos necessários à educação no Estado, fruto da redução dos recursos da principal fonte de financiamento do investimento em

educação: o repasse pela União do salário-educação. Em resumo, o Estado praticamente não tem uma política própria de financiamento do investimento em educação, pois este financiamento basea-se, sobretudo, em recursos não controlados pelo Estado, como repasse vindo da União e empréstimos bancários. Como nos anos de 1981 e 1982 não se configura ainda a situação de crise, cujos contornos irão se definir nos anos seguintes; encontram-se, ainda, condições conjunturais favoráveis à tomada de empréstimos.

A partir deste ano, as dificuldades para a tomada de empréstimos bancários para os investimentos em educação serão crescentes. Inicialmente, em função de decisões tanto do mercado financeiro externo quanto interno de reduzir os empréstimos ao Estado brasileiro quanto, a partir de 1987, pelos limites impostos pela política do saneamento financeiro do Estado desenvolvida pelo Governo Federal em particular através da Resolução 1469 do Conselho Monetário Nacional.

Além disso, os empréstimos significam um crescimento das despesas financeiras da Secretaria da Educação com o necessário pagamento posterior de juros e amortizações. De forma que, entre 1981 e 1987, as despesas financeiras cresceram 197,33%, aumentando a sua participação relativa no total da educação em 48,39%, sendo que nos anos de 1984 e 1985 atingem os seus níveis mais elevados, tanto em valores absolutos quanto em termos relativos.

Quanto aos gastos com pessoal, verifica-se que, ao longo do período 1981-87, apresentam um significativo crescimento, da ordem de 90%. Este item praticamente mantém a sua participação relativa nos 7 anos observados, apresentando uma variação máxima de 7,12% e

uma variação negativa de 3,68% entre o primeiro e o último ano. Deste modo, os gastos com pessoal continuam participando em todos os anos estudados com mais de 74% do total da educação. Como os níveis salariais da função educação são particularmente baixos e os gastos com educação concentram-se sobretudo nas atividades-fim, ou seja, no investimento e custeio do ensino, a concentração de 2/3 do total dos gastos com educação em gastos com pessoal significa não a existência de gastos excessivos com pessoal, mas sim que os recursos totais destinados à educação são grandemente insuficientes. De forma que toda tentativa de modificar esta estrutura de gastos, sem incremento significativo do total de recursos disponíveis, levará à queda da qualidade do ensino público, pelo menos no imediato.

Em valores absolutos, tem sido crescente a evolução dos gastos com pessoal, sendo que os anos de maiores aumentos correspondem aos anos eleitorais de 1982 e 1986. De fato, a contratação de pessoal, nesses momentos, parece poder justificar os dados que ora são apresentados (Ver Tabela IX e X).

A participação relativa do custeio sofre um incremento de 90,94% entre 81-87, enquanto que o seu aumento em termos de valores absolutos reais é da ordem de 278,36% o que supera em muito a variação dos gastos com educação no mesmo período. Este comportamento dos gastos com custeio pode ser atribuída ao aumento do número absoluto de estudantes no sistema, assim como ao rápido crescimento dos gastos com atividades-meio.

4 - OBSERVAÇÕES FINAIS

Se considerarmos o objetivo da erradicação do analfabetismo até o ano 2000, os custos envolvidos nesse propósito são significativos, tomados os gastos atuais com educação. Se considerarmos o incremento regular de 3% ao ano nos recursos da educação, será necessário um aumento da ordem de 155% já para 1991, para financiar o nº de professores necessários ao objetivo estabelecido. A participação do investimento nos gastos totais com educação deverá atingir 5,8% apenas para a construção de novas salas, sem compreender aí os custos com manutenção, no caso de haver o incremento total necessário. Se considerarmos somente o incremento normal do orçamento, seria necessário investir 14,8% desse total, ou seja, os recursos teriam que ser mais de 15 vezes superiores ao atual nível de investimentos.

Observa-se que estas projeções de custos são ainda modestas, pois considera-se como base de cálculo do custo operacional para o 1º Grau, a média nacional de custo/aluno existente, e como base de cálculo dos custos do 2º Grau, a média de custo/aluno na Bahia por nós detectada. O incremento na qualidade do ensino significaria um aumento superior desses custos.

É possível, adotando gestão e método diferentes na construção de escolas, reduzir-se o valor dos investimentos por sala de aula; isto, no entanto, não significará uma redução importante dos custos totais vinculados ao objetivo de erradicação do analfabetismo, pois estes custos representam apenas 7,3% do total.

Se considerarmos os objetivos fundamentais propostos, verificamos que os custos incidem, sobretudo, sobre o 1º Grau e que, portanto, as Prefeituras Municipais poderiam participar financiando parte desse esforço contra o analfabetismo, sobretudo na medida em que seus ganhos fiscais - derivados da Nova Constituição - foram superiores àquele Estado.

A dificuldade de contratação de empréstimos internos, devido ao alto grau de endividamento atual, que beira os limites da capacidade de endividamento, e os empecilhos a nível de captação de recursos externos, referentes à conturbada conjuntura internacional e à enorme dívida externa, tornam a situação extremamente delicada. Como não se pode contar tampouco com transferências do Governo Federal, já que a política atual demanda uma substancial redução destas transferências, há uma premente necessidade de associação entre Estados e Municípios, de modo a poder cumprir esses objetivos.

Por outro lado, o que foi dito não extingue a necessidade de uma política orçamentária de financiamento que beneficie a educação. Sem o esforço do Estado, sem uma política financeira condizente, as soluções e objetivos a serem alcançados tornar-se-ão cada dia mais distantes.