NECESSIDADES E POSSIBILIDADES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Jorge Abrahão de Castro
Diretor de Estudos e Políticas Sociais do IPEA
abrahao.castro@ipea.gov.br

Cristina Helena Almeida de Carvalho
Professora da Faculdade de Educação da UNB
cristinahelena@fe.unb.br

RESUMO

A agenda do novo Plano Nacional de Educação (PNE) reflete a necessária ampliação do acesso à educação e melhoria da qualidade dos níveis e das modalidades de ensino. Esse desejo legítimo da sociedade brasileira demandará mudanças na estrutura de financiamento da educação, com inevitáveis impactos de longo prazo. Para isso, torna-se essencial identificar as necessidades e as possibilidades/limites no que diz respeito ao financiamento das ações educacionais. Este artigo pretende mapear as necessidades educacionais e elaborar algumas simulações sobre possíveis fontes adicionais de recursos que permitiriam o alcance das metas do novo PNE. Espera-se, com isso, auxiliar os formuladores e os implementadores de políticas educacionais na escolha das alternativas de maior efetividade e viabilidade.

Palavras-chave: financiamento, educação, PIB

1. INTRODUÇÃO

Nos diferentes temas importantes das políticas públicas, intensificou-se recentemente a agenda do novo Plano Nacional de Educação (PNE), na qual se manifesta a necessidade de ampliação do acesso à educação e de melhoria da qualidade dos níveis e das modalidades de ensino. Esse desejo legítimo da sociedade brasileira demandará mudanças na estrutura de financiamento da educação, com inevitáveis impactos de longo prazo para a área, sendo importante identificar as necessidades e possibilidades no tocante ao financiamento das ações educacionais, de modo a aferir as dificuldades decorrentes das mudanças pretendidas.

É importante salientar que a educação necessariamente absorve recursos públicos, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de bem-estar social. No entanto, o Gasto Social, entre eles o em educação, é também uma fonte dinâmica de incentivos ao crescimento distributivo, dado a característica de mobilizar as decisões de consumo e investimentos das famílias mais que proporcionalmente ao volume dispendido pelo governo e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades de renda ao fim do ciclo de gasto.[1]

Ademais, as responsabilidades atribuídas para a política pública em educação configura-se como regime de colaboração entre essas instâncias federadas à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade pela administração e financiamento do sistema educacional brasileiro, responsabilidades essas atribuídas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996.

Diante disso, o objetivo deste texto é apresentar as necessidades educacionais e os resultados de algumas simulações efetuadas para as possibilidades de financiamento que poderiam permitir o alcance das metas do novo Plano Nacional de Educação (PNE). Espera-se, com isso, auxiliar os formuladores e implementadores de políticas educacionais na escolha das alternativas de maior efetividade e viabilidade.

2. EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL DAS POLÍTICAS E CONDIÇÕES EDUCACIONAIS DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

2.1. Políticas e gasto da educação

A área de educação, no Brasil, é um dos principais componentes da idéia de *promoção social* e uma das que em primeiro se instituiu um aparato profissional para a oferta de bens e serviços como objeto de política pública. Conta com serviços públicos estruturados de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação. O número escolas disponíveis no sistema chega próximo a 180 mil. Além disso, na educação básica estão empregados cerca de 2 milhões de professores – dos quais 1,6

[1] Para um aprofundamento sobre os impactos macroeconômicos e distributivos do Gasto Social, ver Comunicado Ipea n° 75 de 2011.

milhão na rede pública. No ensino superior, são quase 340 mil docentes – 120 mil em instituições públicas. Este aparato físico e humano se faz acompanhar da distribuição de alimentos e refeições, livros e materiais didáticos, de serviços de transporte escolar e do acesso aos meios digitais de aprendizagem e à internet para alunos da rede pública da educação básica.

Além disso, a educação consiste em uma série de políticas de corte mais transversais, como são as ações voltadas para a igualdade de gênero, racial, assim como aquelas destinadas especificamente a idade e dos ciclos de vida, como são as políticas voltadas para as crianças, adolescentes e juventudes.

A gestão do sistema é atualmente descentralizada com grande importância dada ao governo federal. A rede municipal é hegemônica na educação infantil; no ensino fundamental, as redes municipais lideram a oferta, mas as redes estaduais ainda respondem por mais de um terço das vagas – sendo de fato maiores do que as redes municipais em algumas localidades. As redes estaduais se direcionaram cada vez mais para o ensino médio, e o ensino superior está a cargo fundamentalmente do governo federal e de alguns estados da federação. Mesmo não sendo, no entanto, responsável pela oferta direta de vagas na educação básica, a liderança do governo federal é imprescindível para a configuração do federalismo mais cooperativo.

Quanto aos benefícios e beneficiários do sistema educacional, chama à atenção a dimensão do seu conjunto: são diferentes tipos de benefícios ofertados diariamente a dezenas de milhões de crianças, jovens e adultos alcançados pelas ações e programas implementadas em diversos níveis e modalidades educacionais, como pode ser constatado no Quadro 1. Destaca-se que tais políticas não se apresentam fragmentadas em ações emergenciais ou descontínuas, mas, ao contrário, operam de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas. Boa parte dos benefícios e serviços tem estatuto de direitos e capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados.

Quadro 1 – Programas e ações por níveis e modalidades e seus benefícios/beneficiários

Discriminação	Principais Programas/Ações	Tipo de Beneficio	Quantidade de beneficios concedidos	
			1991	2009
Niveis/modalidades de educação	**Educação Especial**	**Matricula**	**nd**	**89 mil**
	Educação da Criança de 0 a 6 Anos	**Matricula**	**2,6 milhões**	**4,9 milhões**
	Creche	*Matricula*	*nd*	*1,2 milhões*
	Pré-escola	*Matricula*	*nd*	*3,7 milhões*
	Ensino Fundamental	**Matricula**	**27,0 milhões**	**27,9 milhões**
	Regular	*Matricula*	*25,6 milhões*	27,9 milhões
	Classe de Aceleração	*Matricula*	*1,4 milhões*	*nd*
	Ensino Médio e Profissionalizante	**Matricula**	**2,8 milhões**	**7,4 milhões**
	Ensino Superior	**Matricula**	**660,5 mil**	**1,4 milhões**
	Ensino de graduaçao	Matricula	605 mil	1,3 milhões
	Ensino de pós-graduaçao	Matricula	55,5 mil	123,2 mil
	Mestrado	Matricula	36,6 mil (1996)	75,5 mil (2008)
	Doutorado	Matricula	18,9 mil (1996)	47,7 mil (2008)
	Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos	**Matricula**	**nd**	**4,5 milhões**
Apoio ao educando	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Alunos atendidos	33,2 milhões (1995) *(140 dias)*	47,0 milhões *(200 dias)*
	Programa do Livro didático	Livros adiquiridos	80,2 milhões (1995)	110,2 milhões
	Transporte escolar	Alunos transportados	nd	4,6 milhões
	Caminho da Escola	Aquisição de veículos	nd	3,5 mil
	Programa Biblioteca da escola	Livros adiquiridos		10,3 milhões

Fonte: INEP/MEC e FNDE/MEC

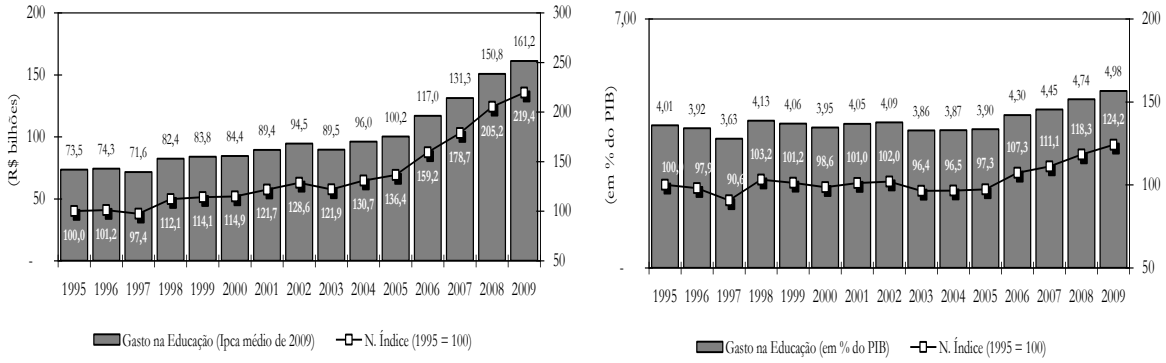
Quando se trata dos benefícios/beneficiários envolvidos na oferta pública de educação, observa-se no Quadro 1, que as matriculas cresceram em quase todos os níveis, etapas e modalidades educacionais. Além disso, percebe-se também ampliação da ação relativa ao apoio ao educando, tanto no que diz respeito à introdução de novos tipos de benefícios, quanto na ampliação da quantidade de beneficiários atendidos. Este processo de ampliação da abrangência da política permitiu a inclusão de grupos populacionais cada vez maiores nas escolas e instituições de educação superior, em condições que, se ainda longe das ideais, melhoraram nos últimos anos.

Os gastos públicos envolvidos e detalhados nas três esferas de governo com a política educacional, para 1995 a 2009, período que se dispõe de dados agregados para as três esferas da Federação, podem ser constatados no gráfico 1, a seguir. O Gasto Público Educacional (GPEdu), compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais, em valores corrigidos pelo IPCA médio para 2009 e em comparação ao PIB.

A evolução apresentada no Gráfico 1(a) mostra que, em termos reais, houve ampliação do gasto em educação realizado pelas três esferas de governo no período entre 1995 e 2009, saindo de R$73,5 bilhões para R$161,2 bilhões, crescimento real de 119,4% em 15 anos, equivalente a 5,9% a.a.

Gráfico 1. Gasto Público em Educação – 1995-2009

(a) Gasto - IPCA médio de 2009 **(b)** Gasto – em % do PIB

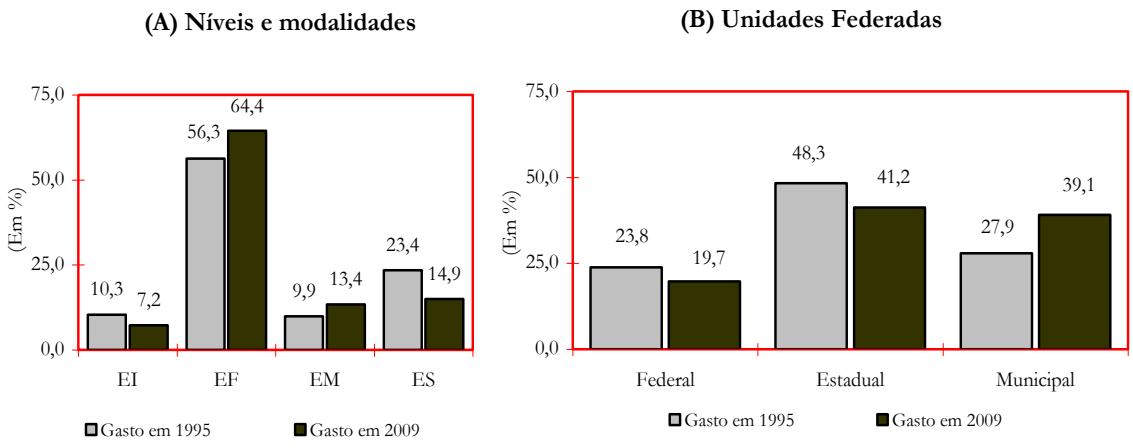


Fonte: Disoc/IPEA

O crescimento dos gastos em comparação com o PIB, Gráfico 1(b), também experimentou crescimento saindo de 4% para cerca de 5% no período, o que representa crescimento de quase ¼ no período. No entanto, deve-se salientar que durante 10 anos não houve crescimento do GPEdu, pois o indicador (GPEdu/PIB) passou de 4,01%, em 1995, para apenas 3,9%, em 2005. Portanto, em 11 anos a política educacional dos diferentes entes federados elevou sua participação na renda nacional em apenas 1% do PIB. Isto evidencia que o crescimento do gasto durante a maior parte do período apenas acompanhou o crescimento da economia brasileira como um todo.

Já na estratificação do gasto por níveis e modalidades, o Gráfico 2 (A) mostra que o ensino fundamental ampliou seus gastos no total, seguido pelo ensino médio. Por sua vez, os gastos com educação infantil e superior tiveram perdas de participação. A prioridade de gastos para o ensino fundamental no período em questão deve-se, largamente, ao extinto Fundef, que introduziu, além da subvinculação de recursos exclusivamente para aquele nível de ensino, uma forma inovadora de repartição dos recursos, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula.

Gráfico 2 - Participação relativa dos gastos por nível/etapa/modalidade e por Unidade da Federação - 1995/2009



Fonte: Disoc/IPEA

A análise da evolução do GPEdu por esfera de governo é um elemento importante para observar a descentralização de recursos, bem como para comparar o grau de responsabilidade pela oferta dos bens e serviços educacionais. O Gráfico 2(B) evidencia claramente o processo de descentralização, que se traduz em um aporte cada vez maior de recursos às esferas de governo subnacionais, e consequente ampliação de sua participação no processo de financiamento.

Em conformidade com esse processo, observa-se uma ampliação relativa dos recursos em poder dos municípios, em 1995 essa esfera de governo foi responsável por 27,9% do total dos gastos educacionais; já em 2009 esse percentual sobe para 39,1%. Em termos de poder de gasto isso significou quase dobrar os recursos disponíveis e administrados por esse ente federado, entre 1995 a 2009.

Em outras palavras, a distribuição de competências feita a partir da CF/88, que atribuiu aos municípios a responsabilidade compartilhada pelo ensino fundamental – aliado ao regime de colaboração (financiamento e gestão) entre as esferas de governo na área de educação, bem como ao Fundef, que vigorou entre 1998 e 2006 – fizeram com que as receitas disponíveis aos municípios se ampliassem consideravelmente.

Essa ampliação, entretanto, não significa necessariamente aumento da capacidade exclusiva do município em financiar as ações educacionais. De um lado, ela reflete aumento de recursos em poder dos municípios, resultante da política de

priorização do ensino fundamental e da estrutura legal de financiamento e de competências, que, em grande medida, delineou a repartição do orçamento educacional.

Por outro lado, a queda de importância relativa do poder de financiamento dos governos estaduais decorre, em grande parte, do regime de colaboração e da própria estrutura de financiamento da educação pública. O Fundef, aliado ao preceito constitucional que responsabilizava os municípios pelo atendimento ao ensino fundamental – e que levou ao aumento da matrícula da rede municipal neste nível de ensino – fez com que grande parcela de recursos estaduais fosse transferida para os municípios. No entanto, dizer que a participação dos estados tem diminuído não significa afirmar que os recursos de origem estaduais destinados à educação estão decrescendo, em termos absolutos.

2.2. Condições educacionais da população brasileira

Conforme exposto até o momento, se houve uma expansão da estrutura institucional e mesmo do gasto educacional nos últimos anos, pode-se esperar também que tenha ocorrido uma extensão dos bens e serviços oferecidos e consequente alteração no quadro social e educacional brasileiro, fato que deve ser captado em seus principais indicadores. Em outras palavras, pretende-se verificar se a ampliação na oferta de bens e serviços educacionais resultou em melhoria na geração de capacidades educacionais e oportunidades para a população brasileira.

Para tanto, a seguir busca-se analisar alguns dos principais indicadores educacionais que podem estar associados a resultados alcançados pelos programas e ações, em especial, aqueles relativos aos principais níveis, etapas e modalidades educacionais. Para se ter ideia da desigualdade no acesso e no desenvolvimento educacional, é importante compará-los entre dois extratos de renda: 1º quinto (os 20% de menor renda) e o 5º quinto (os 20% de maior renda). Em linhas gerais, os números da Tabela 1 apontam para um avanço da situação educacional da população entre 1995 e 2009, mas se mantendo saliente a desigualdade entre os dois extratos de renda.

Tabela 2- Evolução da situação educacional da população brasileira – 1995-2009

Indicadores	Resultados/valores		Taxa de crescimento anual
	1995	2009	
Taxa de freqüência bruta à escola (0 a 3 anos)	**7,5**	**18,2**	**0,7**
1º quinto	5,0	11,8	
5º quinto	15,8	35,0	
Taxa de freqüência bruta à escola (4 a 6 anos)	**53,4**	**81,3**	**1,9**
1º quinto	41,2	75,2	
5º quinto	71,0	93,6	
Taxa de freqüência líquida à escola (7 a 14 anos)	**85,4**	**98,0**	**0,8**
Taxa de freqüência líquida à escola (15 a 17 anos)	**22,1**	**50,9**	**1,9**
1º quinto	nd	31,4	
5º quinto	nd	72,5	
Taxa de freqüência líquida à escola (18 a 24 anos)	**5,8**	**14,4**	**0,6**
1º quinto	nd	7,9	
5º quinto	nd	52,7	
Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	**15,6**	**9,7**	**(0,4)**
1º quinto	nd	18,1	
5º quinto	nd	2,0	
Faixa Etária			
15 a 17 anos	8,2	1,5	
18 a 24 anos	8,8	2,1	
25 a 29 anos	10,0	3,6	
30 a 39 anos	12,0	6,4	
40 anos +	29,2	16,5	
Número médio de anos de estudos (15 anos ou mais)	**5,5**	**7,5**	**0,1**
1º quinto	nd	5,5	
5º quinto	nd	10,7	
Localização			
Urbano Metropolitano	6,6	8,7	
Urbano Não Metropolitano	5,4	7,6	
Rural	2,6	4,8	

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE)
Elaboração: Disoc/Ipea
Nota: A partir de 2004 a Pnad passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

Na área de educação, houve ampliação e diversificação dos bens e serviços, principalmente para a população infanto-juvenil, o que permitiu importante movimento de inclusão de crianças, adolescentes e jovens nas escolas e nas instituições de educação superior brasileiras. Tal fenômeno pode ser observado através dos indicadores como a taxa de frequência da população entre 0 a 3 anos (creche), que apesar de ter dobrado está longe do desejável. Para a faixa de 4 e 6 anos de idade (pré-escola), expandiu de 53,4%, em 1995, para 81,3%, em 2009, ainda longe da universalização. Quanto ao grupo entre 7 e 14 anos de idade (ensino fundamental), essas porcentagens aumentaram de 85,4% para 98%.

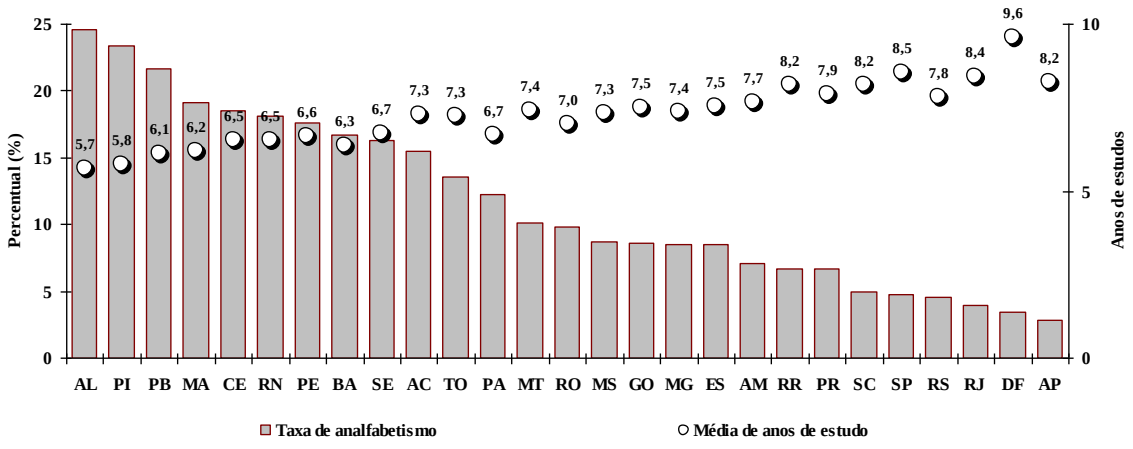
É importante salientar que os resultados mostram que há grandes diferenças educacionais entre os estratos de renda. Para a população no 1º quinto inferior da

distribuição de renda a situação educacional é muito ruim: baixa escolarização; grandes contingentes de analfabetos absolutos; distorções na relação idade-série. Enquanto a situação educacional do 5º superior da distribuição de renda é bem melhor, a despeito de comportar críticas: o estoque educacional é quase três vezes maior que dos pobres; quase erradicou o analfabetismo absoluto; e as distorções são menores.

Além disso, ainda se convive no país com uma proporção de analfabetos na população com 15 anos ou mais em patamar bastante elevado, principalmente por conta dos mais idosos. Um indicador que complementa esse cenário é o número médio de anos de estudo para o grupo com 15 anos ou mais, que cresceu no período em análise, passando de 5,5 anos para 7,5 anos. É verdade que, este indicador não contempla sequer o que era originalmente considerado obrigatório pela Constituição de 1988 (ciclo fundamental completo - 8 anos de estudo). Não obstante, ele revela algum grau de sucesso das iniciativas de ampliação e de diversificação dos serviços educacionais no Brasil.

Outra desigualdade marcante diz respeito a persistentes diferenças entre os Estados e as Regiões, como pode ser observado no Gráfico 3. Observa-se que os estados da região nordeste estão em pior situação daqueles da região sul e sudeste e que existe forte relação entre o analfabetismo e a média de anos de estudo nos Estados da federação.

Gráfico 3 – Analfabetismo e Média de anos de estudo por Unidade da Federação – 2009

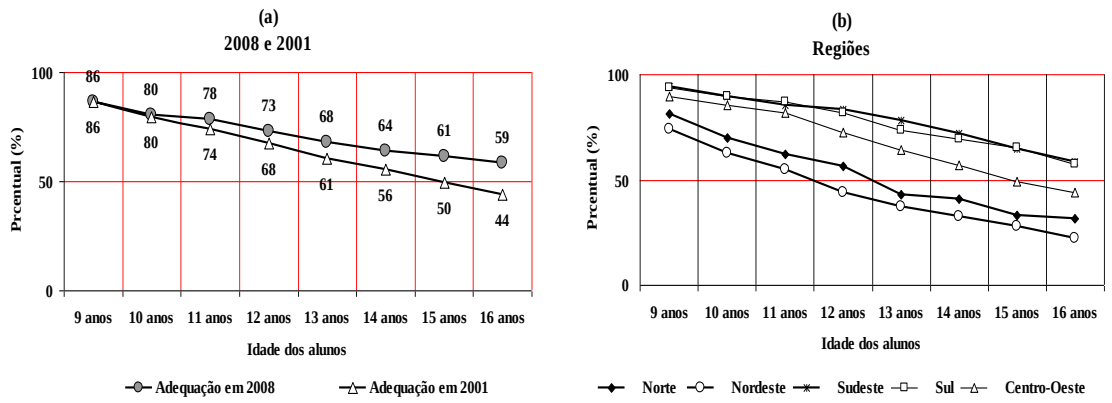


Fonte: Microdados da PNAD/IBGE

Elaboração Ipea

Outro indicador importante a ser considerado é a adequação idade-série, que, de acordo com o Gráfico 4 (a), vem melhorando ao longo do tempo, mas se mostrou ainda muito baixa. Estes resultados, em grande medida, expõem as dificuldades dos alunos em concluírem seus estudos no período adequado, o que remete aos problemas da repetência e da evasão escolar, em especial, nos estudantes mais velhos. Além disso, os resultados do Gráfico 4 (b) reafirmam as grandes diferenças entre as regiões brasileiras.

Gráfico 4 - Índice de adequação idade-ano de escolaridade



Fonte: Microdados da Pnad (IBGE)

Elaboração Ipea

Os indicadores de escolarização e de distorção por estratos de renda (Tabela 3) mostram o quadro de grande carência educacional dos extremamente pobres (grande parte é público alvo do Programa Brasil Sem Miséria)[2], com escolaridade média inferior a quatro anos, taxas de analfabetismo e distorção idade-série elevadas. Situação semelhante ocorre para o extrato de renda referente àqueles classificados como pobres. Os dados mostram também que os diferenciais entre os extratos são gritantes entre os pobres e os vulneráveis e destes em relação aos não pobres, sobretudo, quanto à distorção idade-série.

[2] Osorio, R.G et al. (2011) usaram para delimitar os dois estratos pobres as linhas de elegibilidade do Programa Bolsa Família em 2003 – R$ 50,00 e R$ 100,00 – deflacionadas para 2009 pelo INPC e arredondadas para R$ 67,00 e R$ 134,00. Para delimitar os vulneráveis, foram consideradas pessoas ou famílias cuja posição na distribuição de renda se torna mais propensas à pobreza, considerando o salário mínimo R$ 465,00, em 2009.

Tabela 3 - Escolarização e distorção educacional, por extratos de renda (2009)

Estrato	Tamanho médio da família (nº de pessoas)	Escolaridade			Distorção idade série	
		15 a 64 anos			7 a 14 anos (em %)	15 a 18 anos (em %)
		Escolaridade média (em anos de estudo)	Analfabetos absolutos (em %)	Analfabetos absolutos ou funcionais (em %)		
Extremamente pobres	4,2	3,4	32,7	54,1	36,0	23,6
Pobres	4,6	4,3	24,6	43,9	30,7	20,7
Vulneráveis	2,7	9,3	3,4	10,6	19,7	16,0
Não pobres	2,8	9,5	2,3	8,9	8,2	8,8
Total	3,3	7,4	9,7	21,5	20,1	13,8

Fonte: IPEA - Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009

Observação:
Extremamente pobres: as pessoas em famílias de renda domiciliar *per capita* maior ou igual a R$ 0 e menor que R$ 67;
Pobres: as pessoas em famílias de renda domiciliar *per capita* maior ou igual a R$ 67 e menor que R$ 134;
Vulneráveis: as pessoas em famílias de renda domiciliar *per capita* maior ou igual a R$ 134 e menor que R$ 465 (um salário mínimo de 2009);
Não pobres : as pessoas em famílias de renda domiciliar *per capita* maior ou igual a um salário mínimo de 2009.

Na próxima seção, procura-se identificar as necessidades de financiamento a partir da discussão do novo Plano Nacional de Educação (PNE), cujo Projeto de Lei encontra-se no momento em trâmite no Congresso Nacional.

3. NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Em linhas gerais, o processo de elaboração do novo PNE passou por um período de conferências municipais, regionais e estaduais que precederam a Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2010. O documento final resultante do evento foi enviado ao MEC e modificado a partir da transformação em Projeto de Lei. Este foi encaminhado pelo Ministério da Educação ao Congresso Nacional sob nº 8035/10 e estabeleceu um conjunto de vinte metas para o próximo decênio para a educação brasileira. Em contrapartida, a sociedade civil representada pela "Campanha Nacional pelo Direito à Educação" foi responsável pela elaboração de proposta alternativa quanto às prioridades, às metas e às estratégias para educação pública brasileira.

É importante destacar que nos últimos anos houve avanço significativo na taxa de atendimento por faixa etária na educação básica entre 1998 e 2009, conforme é possível verificar na Tabela 4. No entanto, quando se observam as metas quantitativas propostas no PL para o PNE para os próximos dez anos, ainda permanece o desafio de ampliar a cobertura, sobretudo, na educação infantil em creches para as crianças de 0 a

3 anos. Da mesma forma, a extinção do analfabetismo e a queda de 50% na taxa de analfabetismo funcional são outros problemas a serem superados que requerem a ampliação de políticas públicas, em especial, direcionadas à população com mais de 15 anos de idade que vive em áreas rurais.

Tabela 4. Evolução quantitativa (1998 e 2009) e metas para o novo PNE

Taxa de Atendimento	1998	2009	Meta do PNE
0 a 3 anos	8,70%	18,40%	50%
4 a 5 anos	47,20%	74,80%	100%
6 a 14 anos	93,10%	97,60%	100%
15 a 17 anos	76,50%	85,20%	100%
Taxa de Analfabetismo	**2004**	**2009**	**Meta do PNE**
Absoluto	9,20%	7,40%	0%
Funcional	20,90%	16,70%	50% x 16,70%
Taxa de Escolaridade	**1998**	**2009**	**Meta do PNE**
Líquida do ensino médio	29,90%	51%	85%
bruta da educação superior	11,60%	27,70%	50%
Líquida da educação superior	6,80%	14,40%	33%

Fonte: Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 19, 2011, IPEA; Perfil da Pobreza no Brasil e sua Evolução no período 2004-2009; TD nº 1647/11, IPEA; Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011)

O estabelecimento da meta de 100% nas três faixas etárias seguintes obedece a Emenda Constitucional nº 59/2009 que determinou como escolaridade obrigatória e direito público subjetivo a educação básica para os estudantes entre 4 e 17 anos. Desta maneira, há ainda uma quantidade expressiva de jovens e crianças fora das escolas, que segundo estimativas de Alves e Pinto (2011) chega a pouco menos de 4 milhões.

Em que pese o acréscimo expressivo, nos últimos onze anos, que duplicou as taxas de escolaridade no ensino médio e na educação superior, cabe destacar que o alcance das metas no PNE requer um esforço adicional de democratização do acesso acompanhado de medidas de redução da distorção idade-série e de regularização do fluxo escolar que não prescindem de acréscimo adicional de recursos estatais. É importante frisar que o percentual de 85,2% em 2009 de alunos de 15 a 17 anos na escola não significa que esta faixa etária encontra-se matriculada no ensino médio. A taxa de escolaridade líquida é de 51% o que demonstra que parcela numerosa de estudantes de 15 a 17 ainda está no ensino fundamental. Vale lembrar que no PNE

anterior (2001 a 2010) já havia uma meta para a taxa de escolaridade líquida da educação superior de 30%, sendo que o percentual registrado em 2009 releva a dificuldade no seu cumprimento, seja pela queda na taxa de crescimento do segmento privado seja acréscimo insuficiente de vagas no segmento federal.

Esses são apenas alguns exemplos da ousadia na definição das metas para o novo PNE que requerem a ampliação de recursos estatais à educação pública. As divergências centrais entre o MEC e a "Campanha" residem na definição do percentual do PIB a ser gasto para cumprimento das metas quantitativas e qualitativas e se os recursos públicos devem ser destinados aos estabelecimentos públicos e privados, como advoga o primeiro ou exclusivamente às instituições oficiais como defende a segunda.

As diferenças de cálculo apontadas na Tabela 5 consistem na definição do custo unitário em cada nível ou modalidade de ensino, sendo que a "Campanha" tomou como base o custo-aluno qualidade inicial (CAQi),[3] cujos valores são bem superiores àqueles definidos pelo MEC. Ademais, algumas metas não foram traduzidas em aumento de recursos por parte do MEC, na medida em que são consideradas pelo Ministério como já contempladas em outras metas, como, por exemplo, não há previsão de recursos adicionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Diante disso, a divergência quanto ao acréscimo em termos de percentual do PIB entre as duas propostas é bastante significativa. Partindo-se do patamar de gasto público com educação de 2009 de 5% do PIB, a proposta do MEC chegaria a 7% do PIB, enquanto a proposta alternativa da Campanha a 10%. O relator Angelo Vanhoni (PT-PR) apresentou o primeiro substitutivo, no qual definiu o percentual de 8% do PIB em "investimento público total", o que gerou nova polêmica, uma vez que o termo permitiria brechas ao incluir recursos destinados à educação privada. No segundo substitutivo apresentado em abril de 2012, o relator fez distinção na aplicação de recursos à educação, considerando 7,5% para investimento direto e 8% para investimento total (ensino público e privado)[4], em junho deste ano houve nova modificação ao estabelecer 8% para investimento direto, podendo chegar a 10% do PIB condicionada à destinação de 50% dos royalties do pré-sal. Por fim, foi votado por unanimidade na Comissão Especial da Câmara dos

[3] Ver a este respeito: Carreira; Pinto (2007).

[4] Em que pese o avanço do substitutivo ao diferenciar os gastos com educação pública e privada, vale lembrar que a reserva de 0,5% para investimento indireto para os próximos 10 anos está aquém do 0,7% do PIB que o INEP divulgou para o ano de 2010. Ver a este respeito: http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais

Deputados, em 26.06.12, o percentual de 7% do PIB em cinco anos e 10% do PIB no final do decênio exclusivamente em educação pública. O Projeto de Lei segue para o Senado Federal.

Tabela 5. Custo adicional do PNE por categoria (PIB 2009: R$ 3,143 trilhões)

Categoria	Campanha (R$) (A)	MEC (R$) (B)	Total
Educação Infantil	23.656.775.160,00	9.683.635.930,00	13.973.139.230,00
Ensino Médio	3.643.905.000,00	-	3.643.905.000,00
Educação Especial	3.589.867.120,00	-	3.589.867.120,00
Educação em Tempo Integral	23.964.400.000,00	3.766.240.130,06	20.198.159.869,94
EJA	21.256.661.768,20	-	21.256.661.768,20
Educação Profissionalizante	5.927.954.879,12	4.456.014.000,00	1.471.940.879,12
Educação superior	45.266.181.400,00	15.203.801.874,83	30.062.379.525,17
Formação docente	9.258.894.000,00	923.023.365,76	8.335.870.634,24
Remuneração docente*	16.932.959.061,66	27.025.805.706,30	-10.092.846.644,64
Padrão mínimo de qualidade - Norte e Nordeste	16.333.002.644,91	-	16.333.002.644,91
TOTAL	169.830.601.033,89	61.058.521.006,95	108.772.080.026,94
Proporção do PIB	**5,403%**	**1,943%**	**-**

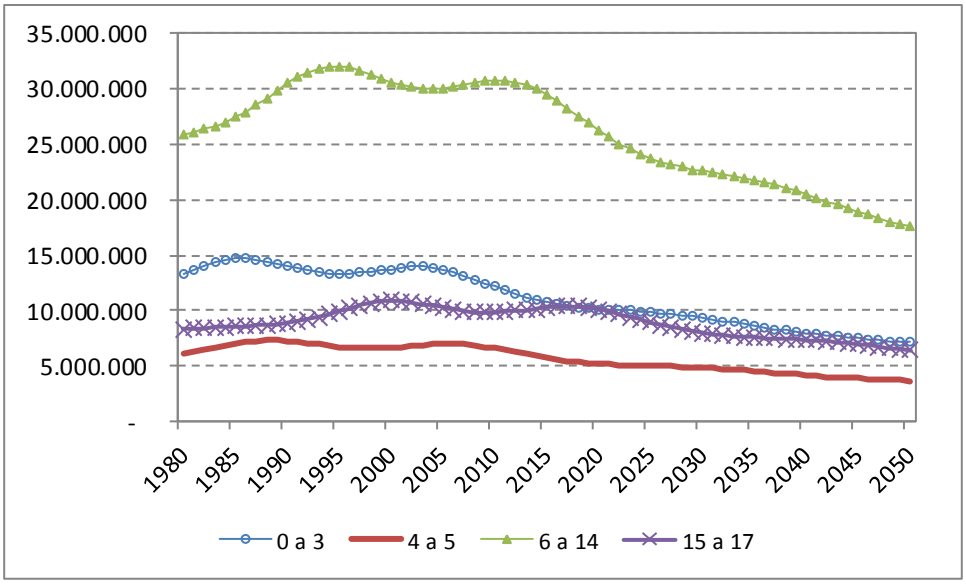
* O custo de remuneração docente para os professores do Norte e Nordeste está embutido na Meta 21, representada pela última linha da Tabela.

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

A despeito das diferenças no custo unitário entre as duas propostas é importante salientar que a inexistência de previsão de recursos para o ensino médio e o valor reduzido atribuído à educação infantil constantes da proposta do MEC estão associados à análise a respeito da transição demográfica que está em curso desde o início dos anos 2000. As informações do IBGE contidas no Gráfico 5 mostram a estimativa da dinâmica populacional até 2050. Nela consta o movimento de redução absoluta nas faixas etárias de 0 a 5 e de 15 a 17 anos para o período compreendido pelo novo PNE. O MEC alega que a partir da queda populacional não haveria necessidade de ampliar os gastos com educação nestas duas faixas etárias. Cabe questionar tal conclusão na medida em que a mudança no perfil etário pode ser neutralizada em virtude da existência de um contingente expressivo de estudantes na faixa etária obrigatória fora da escola, bem como pelo atraso escolar e pela defasagem idade-série, sobretudo no ensino

médio. Portanto justifica-se a previsão de aporte adicional de recursos, inclusive para os gastos com a escolarização de jovens e adultos fora da faixa etária obrigatória.[5]

Gráfico 5. Trajetória da população brasileira, por faixa etária (1980 a 2050)



Fonte: Projeção da População do Brasil para 1-Vii-2050. IBGE

A análise comparativa sobre a evolução dos gastos com educação como proporção do PIB feita a seguir tomou como base os dados do relatório anual publicado pela OCDE intitulado "*Education at a Glance*". Na edição de 2011, verifica-se que o Brasil teve um acréscimo expressivo nos gastos entre 2000 e 2008, chegando a 5% do PIB, mas ainda assim abaixo da média dos países da OCDE que ficaram em 6% do PIB, sendo que nestes constam os gastos públicos e os privados com educação. O desempenho brasileiro decorreu do aumento de quase 100% nos gastos, sendo apenas superado pela Rússia, enquanto o PIB cresceu em ritmo menos acelerado em cerca de 40%. Em que pese o avanço nos gastos e a maior proximidade da média da OCDE é importante lembrar que para o alcance dos desafios que estão propostos no novo PNE não é suficiente chegar à média dos países mais ricos que já tem seus sistemas educacionais consolidados tanto em termos quantitativos como qualitativos, mas exige um esforço adicional de direcionamento de gastos para enfrentar esse duplo movimento.

[5] A Emenda Constitucional nº 59/09 teve um efeito duplo. Por um lado, ampliou a escolaridade obrigatória para a educação básica, mas, por outro lado, restringiu à faixa etária dos 4 aos 17 anos,

Por fim, outro parâmetro comparativo relevante é gasto público anual por estudante por nível de ensino. A discrepância entre os valores para educação pré-primária que seria equivalente à educação infantil é abissal, sendo que a média da OCDE é superior a US$ 6.000, enquanto no Brasil o gasto unitário não chega a US$ 2.000, valor bem inferior a todos os países selecionados. Essa situação se repete no ensino fundamental e no ensino médio, cujos gastos giram em torno de US$ 2.000 e as médias são ainda mais altas de US$ 7.000 e próximo de US$ 9.000, respectivamente. Na educação superior, os gastos por aluno são mais elevados no Brasil em virtude da inclusão dos custos com pesquisa, aposentados e pensionistas e hospitais universitários vinculados às universidades federais. Por isso, o valor unitário de US$ 11.000 encontra-se bem mais próximo da média da OCDE que é de quase US$ 14.000 por estudante/ano. A despeito do crescimento global de gastos com educação, os gastos anuais por aluno nas três etapas da educação básica permanecem aquém da média dos países da OCDE e abaixo dos países latino-americanos como Chile, Argentina e México.

4. POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO PARA AMPLIAÇÃO DOS GASTOS EM EDUCAÇÃO

Até o momento mostrou-se as necessidades da área de educação e o atual padrão de financiamento, e ficou explícito que esse padrão é insuficiente para financiar alternativas mais ousadas de ampliação da oferta e de melhoria da qualidade da educação. Tendo em vista tais limitações, apresentam-se algumas sugestões de alteração no financiamento para ampliar os gastos em educação. Essas possibilidades podem ser de cinco tipos: tributárias; rendas do pré-sal; folga fiscal; outras fontes não tributárias; e de melhorias de gestão e controle social dos gastos públicos.

Na Tabela 6, encontram-se discriminadas as possibilidades de ampliar a arrecadação pelos entes da federação e os respectivos impactos no financiamento destinado à educação.[6] A seguir, mostram-se algumas combinações com três cenários prováveis para o financiamento da educação.

---

tornando o acesso para os estudantes fora desta faixa etária gratuito mas não obrigatório. Ver a este respeito: Machado (2010).

[6] Para conhecimento a respeito das hipóteses explicativas adotadas para cada caso, consultar: Castro; Carvalho (no prelo).

Tabela 6 – Possibilidades de financiamento para os gastos em educação

Em % do PIB de 2010

Possibilidades de financiamento	Todas ações de governo			Educação		
	Arrecadação atual	Possibilidade de arrecadação		Arrecadação atual	Possibilidade de arrecadação	
		Min.	Max.		Min.	Max.
1.Financiamento tributário						
a) Impostos	**1,14%**	**1,83%**	**3,88%**	**0,29%**	**0,46%**	**0,97%**
Impostos Territorial Rural (ITR)	0,010%	0,300%	1,000%	0,003%	0,08%	0,25%
Imposto de Grandes Fortunas (IGF)	0,000%	0,400%	0,700%	0,000%	0,10%	0,18%
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).	0,460%	0,460%	0,800%	0,115%	0,12%	0,20%
Imposto sobre a Transmissão de Bens ou Direitos (ITCD)	0,050%	0,050%	0,490%	0,013%	0,01%	0,12%
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).	0,620%	0,620%	0,890%	0,155%	0,16%	0,22%
b) Elisão fiscal no imposto de renda pessoa física (IRPF)		**0,7%**			**0,13%**	**0,13%**
Impostos de Renda (IRPF)		*0,7%*			0,13%	0,13%
c) Taxas ou contribuições sociais		***Não estimado***			***Não estimado***	
d) Renuncias e subsídios fiscais		**3,96%**			**0,15%**	**0,15%**
Renuncias e issenções fiscais dos impostos		1,93%			0,07%	0,07%
Renuncias e issenções fiscais de outros tributos		2,03%			0,08%	0,08%
2. Ampliação da vinculação para a educação					**0,7%**	**0,7%**
União (18% para 20%), Estados, DF e Municípios (25% para 30%)					0,7%	0,7%
3. Financiamento pela ampliação das rendas do governo com o Pré-sal						
		1,33%	**3,50%**		**0,67%**	**1,75%**
a) Cenário pessimista (39% do PIB_{2010} ou 1,33% a.a. PIB_{2010} em 30 anos)		1,33%			0,67%	
Cenário básico (75% do PIB_{2010} ou 2,6% PIB_{2010} a.a. em 30 anos)		2,55%			1,28%	
Cenário Otimista (105% do PIB_{2010} ou 3,5% PIB_{2010} a.a. em 30 anos)			3,50%			1,75%
		1,95%	**5,25%**		**0,98%**	**2,63%**
b) Cenário pessimista (39% do PIB_{2010} ou 1,33% a.a. PIB_{2010} em 20 anos)		1,95%			0,98%	
Cenário básico (75% do PIB_{2010} ou 2,6% PIB_{2010} a.a. em 20 anos)		3,75%			1,88%	
Cenário Otimista (105% do PIB_{2010} ou 3,5% PIB_{2010} a.a. em 20 anos)			5,25%			2,63%
4. Financiamento mediante folga orçamentária proveniente da redução da taxa de juros		**0,60%**	**2,40%**		**0,30%**	**1,20%**
Diminuição do Juros(/Selic (0,6% do PIB a cada 1 p.p. de queda)		0,60%	2,40%		0,30%	1,20%
5. Financiamento de outras fontes de recursos						
a) captar recursos das agências públicas de fomento nacionais (BNDES, BNB, etc.)		***não estimado***			***não estimado***	
b) captar recursos de agências internacionais de fomento.		***não estimado***			***não estimado***	
c) captar recursos de empresas públicas (estatais) e privadas.		***não estimado***			***não estimado***	
d) buscar a parceria com a sociedade		***não estimado***			***não estimado***	
6. Melhorias de gestão e controle social do gasto público em educação						
a) implementar ações que visem a eficiência do gasto		***não estimado***			***não estimado***	
b) melhorar o controle social dos recursos		***não estimado***			***não estimado***	
c) criar no MEC comissão de acompanhamento e monitoramento		***não estimado***			***não estimado***	

Elaboração Própria

No Cenário I, a perspectiva de recursos a serem destinados ao financiamento da educação ficou entre o mínimo de **1,74% do PIB** e o máximo de **4,25% do PIB**. Para se chegar a esses valores combinou-se uma série de mudanças nas formas de financiamento do Estado:

a. 0,46% a 0,97% do PIB, proveniente do acréscimo na arrecadação tributária, principalmente porque essas alterações teriam o mérito de serem realizadas sobre bases tributárias patrimoniais pouco utilizadas no Brasil;
b. 0,13% do PIB, proveniente da diminuição da elisão fiscal praticada no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF);

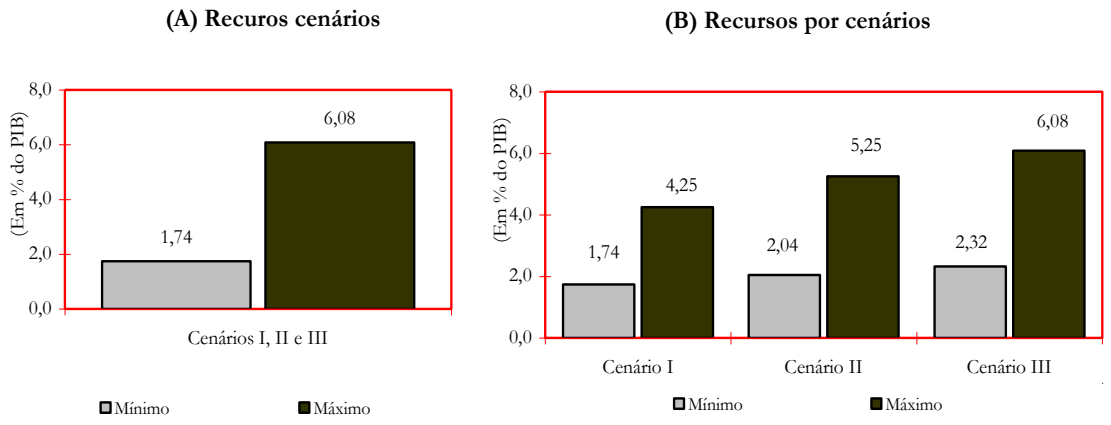
c. 0,15% do PIB, proveniente da eliminação das renúncias tributarias voltadas para educação;
d. 0,7% a 1,8% do PIB, proveniente da antecipação de Receitas futuras do Pré-sal estimadas para 30 anos. Considerou-se que 50% dessa riqueza será destinada a educação; e
e. 0,3% a 1,2% do PIB, proveniente da folga orçamentária a ser conseguida com a queda da taxa de juros (Selic). Considerou-se que 50% da folga será destinada a educação.

No Cenário II, a perspectiva de recursos a serem destinados ao financiamento da educação ampliou-se entre **2,0% do PIB** e **5,3% do PIB**, com a agregação de mais uma forma de financiamento: 0,3% a 1,0% do PIB, proveniente da ampliação das vinculações de recursos para educação. De 18% para 25% no caso da União, gerando 0,3% do PIB, que pode ser combinado com acréscimo de 25% para 30% das receitas de impostos e transferências das Unidades da Federação, gerando 0,7% do PIB.

No Cenário III, a perspectiva de recursos a serem destinados ao financiamento da educação ampliou-se ainda mais de **2,32% do PIB** ao máximo de **6,08% do PIB**. Para se chegar a esses valores foram combinadas às mudanças nas formas de financiamento do Cenário II, com alteração na antecipação da receita dos recursos do Pré-sal: 0,98% a 2,63% do PIB, proveniente da Antecipação de Receitas futuras do Pré-sal, *estimadas para 20 anos* (nos cenários anteriores estava previsto em 30 anos). Novamente, considerou-se que 50% dessa riqueza será destinada à educação.

Combinando-se os cenários I, II e III, a perspectiva de recursos totais a serem acrescidos e destinados ao financiamento da educação pode variar entre o mínimo de **1,74% do PIB** e o máximo de **6,08% do PIB**, conforme consta do Gráfico 6.

Gráfico 6 – Possibilidades mínimas e máximas de recursos para educação, todos os cenários (% do PIB)



Fonte: Disoc/IPEA

De todo modo, é possível perceber que há possibilidades de ampliar o aporte de recursos públicos destinados à educação para além dos 5% do PIB vigentes. Nos cenários I, II e III mais pessimistas, pode-se alcançar a proposta do governo para financiamento do novo PNE, em torno de 7% a 8% do PIB. Por sua vez, nos três cenários mais otimistas, poderia se chegar entre 9% a 11% do PIB, próximo do pleito das instituições que compõem a Campanha pelo Direito à Educação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual estrutura de financiamento da educação apesar de ter permitido a ampliação do gasto de 4,01% para 4,98% do PIB, foi suficiente apenas para manter e possivelmente gerar avanços pequenos no atual nível educacional brasileiro. O montante de recursos encontra-se distante daquele indispensável ao financiamento das necessidades previstas no cenário que representa melhorias substantivas para educação, e que tem como base as metas de ampliação de acesso e aumento da qualidade da educação, seguindo as propostas e metas do novo PNE.

Para garantir essas metas, é necessário buscar outras possibilidades de financiamento. Nesse sentido, foram apresentadas algumas formas para aumentar a capacidade de financiamento e melhoria dos gastos e que permitiram construir os três cenários de possibilidades de ampliação de recursos. Os resultados das simulações

mostraram que é possível se pensar em acréscimos de recursos que vão do mínimo de 1,74% do PIB ao máximo de 6,08% do PIB. É importante ressaltar que o crescimento econômico afetará direta e positivamente a capacidade de financiamento dessas fontes tributárias e não-tributárias.

O debate em torno dos rumos da política pública em educação e o vislumbre das alternativas possíveis demonstra que é plausível obter mais recursos. No entanto, cabe alertar que obter tais resultados não ocorrerá de forma automática, mas sim mediante o reconhecimento/prioridade e, principalmente da força dos atores sociais que lutam em defesa da educação no Brasil e acreditam na possibilidade de se montar uma nova estrutura de financiamento da educação em quantidade e qualidade em todos os níveis e modalidades para toda a população.

Uma política de financiamento de tal dimensão deve ser precedida de planejamento de ações, que tome como base uma estratégia vertical e horizontalmente organizada, em torno da resolução de problemas gerais ou específicos. Uma estratégia que possa criar sinergias entre os entes federados, principalmente entre estados e municípios e entre os próprios municípios, para gerar capacidades operativas nos níveis regional e local, com atenção especial às pequenas localidades, para que os recursos tenham de fato eficácia e eficiência educacional em sua aplicação.

Bibliografia

ALVES, T; PINTO, J. M. R. Quem são os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota Técnica Por Que 7% do PIB para a Educação é Pouco?** Cálculo dos Investimentos Adicionais Necessários para o novo PNE garantir um Padrão Mínimo de qualidade. 17 de junho de 2011. Disponível em: < http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica_10PIB_Campanha_17ago2011.pdf> Em 05.12.2011.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo Aluno-Qualidade Inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, J.A.; CARVALHO, C. H. A. de. Financiamento da Educação: Necessidades e Possibilidades. In: **O financiamento da educação no Brasil sob diferentes ângulos**. Editora Xamã. No prelo.

COMUNICADO IPEA n° 75. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Fev. 2011.

IBGE. **Projeção da População do Brasil para 1-Vii-2050**. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Em 20.12.2011.

IPEA. **Políticas Sociais** - acompanhamento e análise, nº 19. Brasília, 2011.

MACHADO, M. M. Quando a obrigatoriedade afirma e nega o direito à educação. Brasília, **Retratos da Escola**, v. 4, nº 7, p. 245 a 258, jul/dez. 2010.

OECD (2011), **Education at a Glance 2011**: OECD Indicators, OECD Publishing. Disponível em: < http://www.oecd.org/dataoecd/61/2/48631582.pdf> Em 05.12.2011.

OSORIO, R. G et al. O Perfil da Pobreza no Brasil e sua Evolução no período 2004-2009. Brasília, **Texto para Discussão** IPEA nº 1647, ago. 2011.