

# PASSANDO A LIMPO O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NACIONAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Lisete Regina Gomes Arelaro

Professora da Faculdade de Educação da USP

Lighia B. Horodynski-Matsushigue

Professora do Instituto de Física da USP

Otaviano Helene

Professor do Instituto de Física da USP

Rubens Barbosa de Camargo

Professor da Faculdade de Educação da USP

**A**s discussões sobre o financiamento da educação no Brasil devem levar em conta a nossa situação sócio-econômica e algumas formas específicas da arrecadação tributária realizada em nosso país. Isso ocorre porque as principais fontes de recursos para o financiamento da educação nacional são originadas da efetiva arrecadação de *impostos*<sup>1</sup>, os quais, por sua vez, têm seus montantes afetados pelo desempenho da política econômica vigente. Por isso, segundo as opções de cada governo, as decisões acerca das políticas econômicas, tributárias e fiscais determinam tanto a arrecadação quanto a aplicação de recursos financeiros na educação.

Um importante aspecto da política econômica adotada pelo governo FHC foi a *contenção de gastos* — que ainda permanece no atual governo — para possibilitar o equilíbrio das contas públicas e viabilizar prioritariamente o pagamento das dívidas externa e interna. Essa é, em resumo, a principal imposição feita pelo acordo firmado com o FMI ao final de 1999 e renovado pelo governo Lula. Portanto, o que se observa é que sucessivos governos têm despendido bilhões de reais a cada ano com pagamento de juros das dívidas externa e interna, em detrimento da realização de políticas sociais.

E o pior, estas dívidas só aumentam. Em relação à dívida externa, segundo estudo realizado pelo Sindicato Nacional dos Au-

ditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco – Sindical), de 1979 a 2002 o Brasil enviou ao exterior, a título de juros e amortizações, US\$ 158 bilhões a mais do que recebeu, isto é, tomou empréstimos de US\$ 527 bilhões e pagou US\$ 685 bilhões. Em dezembro de 1978 a dívida externa (pública e privada) era de US\$ 78 bilhões; em dezembro de 2002, a dívida externa passou a ser de US\$ 229 bilhões.

Em relação ao orçamento federal do primeiro ano do governo Lula, em 2003, o mesmo estudo indica que foram destinados R\$ 145 bilhões para pagamento das dívidas interna e externa, enquanto houve a destinação de somente R\$ 81 bilhões para os gastos com Segurança Pública, Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura,

*As discussões sobre o financiamento da educação no Brasil devem levar em conta a nossa situação sócio-econômica e algumas formas específicas da arrecadação tributária realizada no país. Os recursos para o financiamento da educação nacional têm origem na arrecadação de impostos, cujos montantes são afetados pelo desempenho da política econômica vigente. As decisões de cada governo acerca das políticas econômicas, tributárias e fiscais determinam tanto a arrecadação quanto a aplicação de recursos financeiros na educação. A contenção de gastos ou “ajuste fiscal” adotado pelo governo FHC e mantido pelo governo Lula, para viabilizar prioritariamente o pagamento dos credores externos e internos, é a principal imposição dos acordos firmados com o FMI. Sucessivos governos têm despendido centenas de bilhões de reais com pagamento de juros das dívidas externa e interna, em detrimento das políticas sociais*

Habituação, Transporte, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Gestão Ambiental, Organização Agrária e Urbanismo. Mais do que em qualquer momento de nossa história, como indicam diversos especialistas, são necessárias auditorias sobre essas dívidas, discutindo-se seriamente a possibilidade da moratória.

Vale ressaltar que a carga tributária brasileira, percentualmente inferior à praticada em diversos países desenvolvidos, recai de forma injusta sobre a população trabalhadora e mais pobre. As principais fontes arrecadoras dos fundos públicos para a educação — sob a forma de *impostos* — são as relativas à circulação de mercadorias e serviços (ao invés de incidirem com

**No primeiro ano do governo Lula, em 2003, foram destinados R\$ 145 bilhões para pagamento das dívidas interna e externa, enquanto houve a destinação de somente R\$ 81 bilhões para os gastos com segurança pública, assistência social, educação, saúde, habitação e outras políticas sociais**

maior poder de arrecadação junto às rendas, às propriedades e aos bens duráveis da parcela de população que os detêm), isto é, nestes casos

os *impostos* estão embutidos especialmente nos preços dos bens de consumo, mas também nos bens de produção, e incidem indistintamente sobre o consumo de pobres e ricos, muito diferentes entre si. Tal realidade estabelece uma desigualdade no peso da carga de *impostos* que o pobre e o rico recolhem.

A título de exemplo, um produto de R\$ 1,00 que tenha uma alíquota de 17% de ICMS (1 litro de leite em São Paulo) tem um impacto de 1,1% para o trabalhador (consumindo 1 litro por dia com sua família) que receba dois salários mínimos por mês (R\$ 480,00); enquanto para aquele que ganha mais de 40 salários mínimos mensais (acima de R\$ 9.600,00) o impacto (consumin-

do também 1 litro de leite por dia) é de apenas 0,05%. Por conta disso e somadas a sonegação de *impostos*, praticada abertamente por grandes grupos econômicos; a não cobrança do IGF (Imposto sobre as Grandes Fortunas, criado pela Constituição Federal de 1988, nunca arrecadado porque jamais regulamentado) dos detentores de grandes fortunas; as políticas de isenções, anistias e renúncias fiscais, a carga tributária brasileira torna-se um instrumento de ampliação da concentração de renda, ao contrário de ser um instrumento de distribuição da renda, como ocorre em diversos países.

Por outro lado, o Brasil é um dos poucos países do mundo a manter uma *vinculação de recursos tributários* para a Educação, como uma das garantias da existência de recursos financeiros para a sua realização. A vinculação apareceu pela primeira vez na Constituição de 1934, na qual se previa que a União e os Municípios deveriam destinar 10% e os Estados 20% da renda resultante de *impostos* para a manutenção e o desenvolvimento dos sistemas educativos. Reflexo de um país predominantemente rural, um parágrafo único ainda reservava 20% dos recursos vinculados da União para a realização do ensino na zona rural. O golpe que instaurou o Estado Novo gerou uma nova Constituição, a de 1937, que não previa nenhum tipo de vinculação de verbas para o ensino. Essa vinculação só foi retomada na Constituição de 1946, onde se passou a exigir dos Municípios e

dos Estados a aplicação de 20%, ficando para a União a obrigação de gastar 10% da renda resultante de *impostos* com a *Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino* (MDE). Surgia, assim, a expressão que tanta polêmica causaria nas décadas seguintes.

Em 1961, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aumentou-se o percentual sob responsabilidade da União para 12%, mas a Consti-

***A efetivação  
da reforma tributária  
— que ainda está em discussão  
no Congresso Nacional e sem uma  
definição completa — poderá ter  
impactos positivos ou negativos para o  
financiamento da educação nacional,  
dependendo das definições  
a serem tomadas para a  
regulamentação de seus  
dispositivos***

tução de 1967, a primeira engendrada pelo golpe militar de 1964, suprimiu a vinculação e esse aspecto da LDB tornou-se letra morta. A chamada Constituição da Junta Militar, de 1969 (na verdade uma Emenda Constitucional, tão ampla que reescrevia a Constituição), resuscitou a vinculação, sobre uma base maior: a *tributária* (envolvendo portanto as Taxas, Contribuições e Impostos), só que apenas para os

Municípios — 20% do montante, que deveriam ser destinados para o antigo ensino primário.

O tema da vinculação de recursos para a MDE voltou a ser discutido quando o senador João Calmon apresentou, em 1976, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) prevendo que a União deveria destinar no mínimo 12% e os Estados e Municípios 25% da receita líquida resultante de *impostos* para esse fim. Como não obteve o número mínimo de votos para ser aprovada naquele momento, o mesmo senador reapresentou a proposta em 1983, desta vez com sucesso. Os percentuais passaram a ser de 13% para a União e 25% para Estados e Municípios. A partir de então, o preceito da vinculação constitucional foi mantido. Na Constituição de 1988 o percentual atribuído à União foi elevado para “nunca menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e Municípios devem aplicar 25%, no mínimo, da receita resultante de *impostos*, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (Art. 212).

Posteriormente, diversos Municípios e Estados fixaram patamares mínimos de vinculação de 30% nas respectivas leis orgânicas municipais (LOM) e constituições estaduais (CE). Infelizmente, nos últimos anos vários deles reverteram tal quadro, reduzindo para 25% os índices mínimos destinados à MDE. É o caso dos Municípios de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Porto

Alegre, assim como o Estado do Rio de Janeiro, entre outros entes federativos. A exceção encontra-se no Estado do Acre, que aumentou o percentual mínimo para a MDE de 25% para 30%.

Além dos recursos vinculados constitucionalmente, que são as principais fontes de financiamento da educação pública, destinam-se a ela, ainda, os recursos provenientes da Contribuição Social do Salário-Educação, criada em 1964, e que a partir da Emenda Constitucional nº 14 de 1996 (EC 14/96) passou a ser calculada sobre 2,5% da folha de pagamento das empresas como receita adicional destinada exclusivamente para o Ensino Fundamental obrigatório. Há ainda outras poucas fontes de recursos para a Educação, tais como empréstimos, convênios, receita de prêmios lotéricos, doações, entre outros, mas que representam muito pouco em termos de montantes e percentuais para o financiamento do setor educacional público.

A recente reforma tributária, ainda em discussão no Congresso Nacional e sem uma definição completa — uma vez que diversos dispositivos serão definidos pelo Senado Federal e por legislação infraconstitucional — foi inicialmente estabelecida pela Emenda Constitucional nº 42 de 18/12/2003. A sua real efetivação poderá ter impactos positivos ou negativos para o financiamento da educação nacional, dependendo das definições a serem tomadas para a regulamentação de seus dispositivos.

Entende-se como impacto positivo quando a arrecadação dos impostos for ampliada (seja pelo aumento

de alíquotas ou da base de incidência) e por consequência os recursos financeiros para a educação. Impacto negativo é entendido quando o processo contrário se realizar.

Dos diferentes dispositivos criados pela EC 42/03, destacam-se:

- A possibilidade de implementar o “SuperSimples” — forma de arrecadação de micro, pequenas e médias empresas que facilitaria muito a arrecadação destas e combateria a sonegação;

- A diminuição do grande número de alíquotas do ICMS (mais de 40 atualmente) dos diversos Estados para o número de cinco alíquotas, procurando diminuir a guerra fiscal entre os estados;

- A implantação da cobrança do ICMS no destino, e não na origem, como é hoje, que pode modificar profundamente as contas dos “estados produtores” e “consumidores”;

- A implantação da distribuição de 25% da CIDE (Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico) para Estados e Municípios, ampliando recursos públicos para políticas locais e estaduais;

- A constitucionalização do ressarcimento aos Estados e Municípios produtores do ICMS para a exportação;

- A extensão da Desvinculação dos Recursos da União (DRU) até 2007 (20% dos recursos vinculados da União podem ser reorientados de acordo com a política econômica do governo — entretanto, há a possibilidade de não haver incidência sobre os recursos da educação e da saúde);

- A manutenção da CPMF até 2007, com a alíquota decrescente, partindo de 0,38%.

No processo de discussão da reforma, vários problemas vieram à tona, por exemplo: uma proposta dos governadores de criação da Desvinculação dos Recursos dos Estados (DRE), nos moldes da DRU, a qual foi imediatamente rechaçada pelos setores sociais e por parlamentares progressistas, pois representaria forte impacto financeiro negativo, especialmente no setor educacional; tentativas de diminuição de diversas alíquotas de impostos e contribuições; impedimento das propostas de progressividade do Imposto de Renda (com alíquotas maiores de 27,5%) que atinjam os mais bem aquinhados; e impedimento de propostas de regulamentação do Imposto sobre as Grandes Fortunas (IGF), entre outros.

Por tudo isso, esta reforma tributária ainda não tem fisionomia mais clara e precisa. É fundamental ao movimento social estar atento às definições que virão e tomando as providências para que os impactos negativos não se realizem, tal como na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Um aspecto pouco discutido pelos educadores é o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4/05/2000 - LRF) nas políticas de financiamento da educação, em particular, e sobre as políticas sociais, em geral.

A LRF, aprovada não por acaso em 2000, sucede a uma série de legislações polêmicas, das quais destacaremos algumas da área educacional ou que a atingem: 1) a Emenda Constitucional nº 14/96,

que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e altera as funções de atuação do Ministério de Educação (MEC), junto às esferas públicas estadual e municipal; 2) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), que, na verdade, cria um sistema de avaliação nacional, em substituição (ou considerando-o “equivalente”) à proposta de um sistema nacional de educação; 3) a Lei que regulamenta o Fundef (Lei nº 9424/96), e ao fazê-lo, veta a possibilidade de os recursos deste Fundo serem utilizados pela educação de jovens e adultos; 4) a Emenda Constitucional nº 19/98, que reestrutura o aparelho de Estado, através da modificação do regime e dos princípios e normas da Administração Pública, através da qual professores e médicos do Brasil ficaram sabendo que não eram mais considerados funcionários públicos “indispensáveis”, cabendo tal designação somente aos policiais e aos auditores, até porque os “serviços” dos primeiros podem ser executados por terceiros.

É dentre esta “preparação de terreno” que as discussões atualmente travadas na Organização Mundial do Comércio (OMC) preocupam professores e especialistas, pela possibilidade de a área de educação ser considerada “mercadorias”, e, como tal, entrar para a lógica da competitividade financeira mundial.

Mas o que a LRF tem a ver com estas ponderações? A LRF determina, dentre outros aspectos, o limite máximo de 60% dos orçamentos públicos para despesas com a folha de pessoal. Nas cidades com 200 mil ou mais habitantes, este gasto com o Executivo, de fato, não poderá exceder os 54%, pois os 6% restantes deverão ser destinados aos respectivo Legislativo. Dispõe, também, que

***Consumado o processo de municipalização ou “prefeiturização” do ensino, induzido pelo Fundef, os Municípios perceberam que havia um descompasso entre o discurso governamental e a prática, pois o custo aluno/ano, estabelecido por ato do Presidente da República, e, para 1997, definido em R\$ 300, não sofreria reajustes sequer proporcionais à inflação do período***

a única despesa que não precisará de limitações orçamentárias é a referente ao pagamento de dívidas.

Estes dispositivos legais, numa visão superficial, poderiam ser considerados de “bom senso” econômico. Aliás, propaganda competente na mídia acabou divulgando que estas seriam providências mínimas e urgentes que o povo brasileiro esperava da Administração

Pública, por já ter se tornado lugar comum a corrupção permanente do e no serviço público sem conseqüências significativas. A LRF viria, pois, em boa hora.

Observem-se, porém, as suas conseqüências e a real razão para ela ter sido editada naquele momento histórico, logo após um bem sucedido processo de liquidação (leia-se: privatização) das nossas grandes empresas estatais.

A área social constitui-se no setor mais carente de novos investimentos financeiros. A democratização dos serviços sociais, entendida como universalização dos direitos sociais (saúde, educação, transporte, alimentação, moradia, lazer, previdência social), só poderá ser efetivada se, de fato, um novo e substantivo aporte de recursos ocorrer, devendo, certamente, parte significativa dos mesmos vir pelo governo federal.

É importante que se reflita que a Constituição Federal de 1988, chamada *cidadã*, promoveu uma descentralização de recursos do âmbito central para os entes federados. No entanto, não fez parte dela um real projeto de redistribuição de renda no país. Obteve-se, portanto, descentralização de recursos para os Municípios e Estados, que passaram a contar com recursos a maior entre 25% e 27,5%.

Porém, este projeto de descentralização, cuja ênfase maior foi na descentralização de responsabilidades por parte do governo federal, não teve como pressuposto uma





rediscussão e reorganização dos critérios de distribuição tributária, mas tão somente a municipalização de grande parte dos serviços sociais — educação, saúde, transporte, moradia, assistência social, alimentação; embora fosse razoável considerar que esta transferência de responsabilidades implicaria transferência concomitante de recursos financeiros, ou, pelo menos, criação de novas fontes de subsídios governamentais, isso não ocorreu. As regiões pobres continuaram pobres.

Tome-se como exemplo o ensino fundamental, no qual a proposta do Fundef, a partir do estabelecimento de percentual de pagamento por aluno atendido,

motivou um processo intensivo de municipalização do ensino fundamental, mesmo em regiões onde este fenômeno não era significativo, em especial, as regiões sudeste e sul. As carências históricas de atendimento escolar, somadas ao incentivo financeiro à municipalização, levaram as prefeituras a acelerarem este processo chamado de “descentralização”. Este de fato aconteceu, de ponta a ponta no país; foi uma “prefeiturização” do ensino, atingindo em alguns estados do nordeste (Alagoas, Maranhão, Ceará, Bahia) o percentual de 80% de municipalização do ensino fundamental, considerados os seus oito anos de duração.

Consumado o fato — estava-se em 1998/99 — os Municípios perceberam que havia um descompasso entre o discurso e a prática, pois o custo aluno/ano, estabelecido também anualmente por ato do Presidente da República, e, para 1997, definido em R\$ 300,00, não sofreria reajustes sequer proporcionais à inflação do período. Assim, tanto em 1998, como para o ano de 1999, o valor estabelecido foi o de R\$ 315,00/ano por aluno atendido.

Apesar desta compressão dos repasses para a área educacional, e, contraditoriamente, na busca destes repasses, ainda que insatisfatórios, acelerou-se o processo de municipalização, obrigando-se, em especial

os municípios, à contratação de novos professores, novas construções e/ou ampliações escolares, aumento do número de refeições escolares e material escolar. Imaginavam estes agentes públicos que com a pretendida universalização do ensino receberiam algum tipo de reconhecimento ou incentivo financeiro por parte do Governo Federal.

A constatação foi a esperada: os municípios que se responsabilizavam por atendimentos diretos em educação, considerados todos os níveis e modalidades de ensino, já gastavam, antes mesmo deste processo de municipalização, os 60% ou mais dos recursos orçamentários em folha de pessoal. Principalmente se cumprissem os Estatutos de Magistério ou Planos de Carreira que previssem a valorização destes profissionais.

Que fazer? Se deixassem de atender à população ou reduzissem os atendimentos, teriam o povo à porta cobrando a Prefeitura diretamente e isso seria insuportável naquele momento histórico. A “propaganda” de que a sociedade moderna é uma sociedade do conhecimento e de que, portanto, as possibilidades de trabalho, emprego e maiores salários se encontram vinculadas a “mais” educação (enquanto simplesmente maior número de anos de escolaridade), impedem, evidentemente, qualquer tentativa “oficial” de refrear os atendimentos escolares.

Por outro lado, se atendessem ou ampliassem o atendimento de

forma ousada, sofreriam sanções legais e financeiras pesadas, como suspensão dos repasses federais ou mesmo a retenção de parte de seus salários para estes “desvios”. Exemplificando: a não elaboração do Anexo de Metas Fiscais — que é um documento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou o não enquadramento das despesas de pessoal nos limites da LRF, têm como punição multa de 30%

**A**  
**denominada Lei**  
**de Responsabilidade Fiscal**  
**tem provocado efeitos nocivos**  
**para a máquina pública nos planos**  
**municipal, estadual e federal, tais como a**  
**suspensão das contratações de pessoal por**  
**concurso público, a terceirização (inclusive**  
**no MEC) e o congelamento dos salários**  
**dos servidores públicos. E tem levado à**  
**interpretação restritiva do direito**  
**social à educação, excluindo**  
**contingentes inteiros**

dos vencimentos dos responsáveis. Ou, ainda, a não compensação de despesas obrigatórias continuadas, ou a inscrição irregular de despesas em “Restos a Pagar” têm como pena a reclusão, de um a quatro anos, no primeiro caso, e de um a dois anos, no segundo.

Ou seja, o não cumprimento *ipsis literis* da LRF era e é ameaçador aos dirigentes municipais e

estaduais. Não se menciona aqui o governo federal, pois parece que, para os dirigentes federais, a tolerância frente ao não cumprimento da LRF tem sido maior.

Como a máquina pública não pode parar, é interessante verificarmos as alternativas que os dirigentes públicos adotaram para poder continuar cumprindo suas obrigações e executar seus planos de governo, apesar da continuidade do modelo de política econômica, que represa mais de R\$ 100 bilhões anuais no pagamento de juros e serviços da dívida, o que reduz substancialmente as transferências federais para estados e municípios.

A primeira alternativa encontrada, já de amplo uso pelas administrações públicas das três esferas, foi a terceirização imediata de serviços de limpeza, de segurança, de transporte e, muitas vezes, os de apoio administrativo. Esta terceirização é feita através da contratação de serviços de empresas especializadas e ou de “cooperativas”, que nada mais são do que artifícios legais dos quais empresas especializadas vêm se utilizando para não se responsabilizar pelos direitos trabalhistas de seus empregados, considerados onerosos.

É verdade que a LRF veda qualquer admissão de pessoal, para além dos 60% estabelecidos, seja pela contratação direta, seja pela contratação via empresa. Mesmo assim, os próprios Tribunais de Contas são mais tolerantes com

estas contratações “precárias”, porque temporárias, do que com a eventual realização de concursos públicos, que comprometem os 60% legais destas despesas.

Outro efeito pernicioso é que, para não ultrapassar o percentual de despesa com pessoal a médio prazo, a administração pública deixou de realizar concursos públicos de títulos e provas na admissão de seu pessoal. E têm argumentado, de forma explícita, que o ônus financeiro posterior com o pagamento de aposentadorias tem inibido este processo de admissão. Não por acaso, o próprio MEC divulgou, tão logo o novo governo assumiu, que parte significativa de seu pessoal especializado e de seu pessoal de apoio era admitida através de contratos (ainda que por tempo certo) realizados através de agências da Unesco ou do PNUD. Ou seja, o MEC repassa recursos orçamentários da pasta para estas agências realizarem — com cobrança de taxas, evidentemente — a seleção e o contrato destes assessores, portanto, não onerando o limite de despesa com pessoal que ele mesmo propôs.

Um terceiro aspecto refere-se à remuneração dos profissionais de educação e outros profissionais das áreas sociais. A LRF agravou o processo de congelamento salarial e de dispensa dos servidores não estáveis, que já vinha acontecendo. Admite-se hoje que nos últimos oito anos o Brasil não tenha sequer atualizado a remuneração de seus servidores, e quando aumentos de vencimentos

existiram, estes se deram em forma de abono ou gratificação, não incorporáveis aos salários para nenhum fim. Em geral, estes abonos foram destinados exclusivamente para o pessoal na ativa, ignorando-se os direitos dos aposentados. Em São Paulo, por exemplo, esta política significa seis anos sem qualquer tipo de atualização salarial.

No entanto, outras e até mais graves opções acabam sendo feitas,

***Ao contrário do que é afirmado pelo mito sobre “verbas suficientes, porém mal empregadas”, um dos nós górdios da educação em todos os níveis é a insuficiência de recursos. Estudos mostram que as verbas destinadas ao setor precisam, no mínimo, ser duplicadas para que o Brasil consiga sair da situação educacional em que se encontra***

dentre as quais destaca-se a interpretação restritiva do direito social à educação, deixando o Estado de atender os setores ou modalidades mais excluídas, ou ainda com altos contingentes não atendidos, como a educação infantil de zero a três anos de idade e a educação de jovens e adultos, “comunitarizando-as”. Ou seja, transferindo para grupos privados, ou filantrópicos, ou comunitários, ou para a própria população,

a responsabilidade e a iniciativa de “resolver” estes atendimentos.

Não se está discutindo iniciativas interessantes e autônomas do movimento popular organizado, na área de educação, mas as poucas alternativas que são oferecidas à população mais pobre. O Estado, admitindo que não terá fôlego financeiro e técnico de arcar com estas responsabilidades — pelas limitações aqui expostas — “terceiriza” para a própria população estas ações, chamando as “comunidades” para colaborar na resolução do problema. Em geral, utiliza-se para estes fins, porque o custo financeiro final é menor, de organizações não governamentais pouco estruturadas, de baixa competência técnica e que, por sua vez, se utilizam de “voluntários” para o exercício dessas funções educacionais. Baixa qualificação, baixa remuneração dos profissionais e precárias condições dos prédios são as características destes atendimentos, alimentando o círculo já viciado de: aos pobres, a pobreza.

O financiamento da educação nestas condições gera a descaracterização da educação, como direito de todos e dever do Estado, pois o próprio conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino público fica desfigurado, pela fragmentação de projetos de caráter compensatório, que podem ser até interessantes, mas que pulverizam os poucos e insuficientes recursos públicos estatais na implementação de iniciativas pontuais de compensação da pobreza.



Esta situação esdrúxula tem levado a decisões governamentais extravagantes como a adotada reconceitualização de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, prevista no artigo 211 da Constituição Federal, pois pela pobreza dos municípios e do país os projetos de caráter nitidamente de assistência social, tais como fornecimento de uniformes, alimentação, material escolar etc., sem dúvida meritórios, são indevidamente considerados como de “manutenção do ensino”.

As próprias administrações públicas, apesar do aparente rígido controle dos Tribunais de Contas, acabam introduzindo de forma “disfarçada” atividades de esporte e cultura, uma vez que a vinculação de recursos é exclusiva para a educação e, mais recentemente, para a saúde.

Neste sentido, os Tribunais de Contas adotam também uma interpretação mais flexível sobre o que constitui “gastos de manutenção e desenvolvimento do ensino”, quando se trata de considerar, por exemplo, bibliotecas públicas como gastos da educação, sob o codinome de “bibliotecas escolares” ou centros educacionais. O mesmo acontece com as atividades esportivas que, por não terem orçamento disponível, acabam sendo consideradas “atividades esportivo-educacionais”. Assim, descaracterizam-se as atividades educacionais *stricto sensu*.

Em relação às despesas com pessoal, quando o Município ou o Estado não tenha atingido os 60%

que a educação, conforme exigência do Fundef, vincula, funcionários de outras áreas são nelas incorporados, acoplando-se simplesmente o adjetivo “educacional” ou “escolar” à nomenclatura original do cargo — médico escolar, dentista escolar, psicólogo educacional, guarda escolar, etc. — comportamentos que, na prática, significam redução dos investimentos na área da educação.

áreas sociais com qualidade, por outro lado, temos que ousar criar as condições para experimentar outras formas de governo que superem a contradição capitalista da desigualdade de classes. É preciso admitir que apenas uma sociedade radicalmente democrática poderá gerar tais condições históricas.

Qualquer texto sobre financiamento da educação no Brasil precisa, de saída, desconstruir o mito, alimentado especialmente na última década, de que “as verbas para a educação são suficientes, apenas são mal empregadas”.

Entretanto, ao contrário do que é afirmado através desse “pré-conceito”, um dos nós górdios da educação, em todos os níveis, é a insuficiência de recursos. De fato, estudos mostram que as verbas destinadas ao setor precisariam, no mínimo, ser dobradas, para que a médio prazo o país consiga sair da condição educacional em que se encontra.

Já em 1997, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que organiza parcelas importantes da sociedade civil através de suas entidades envolvidas com educação, denunciou por meio do *Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira*, construído coletivamente em vários Congressos Nacionais de Educação (Coneds), que não serão atingidas as metas inclusivas lá propostas sem que o financiamento da educação atinja progressivamente 10% do PIB, até que as piores deficiências

***O relatório  
“Gasto Social do Governo  
Central: 2001 e 2002”, tornado  
público pelo Ministério da Fazenda  
em novembro de 2003, é uma peça  
a mais no velho jogo da mitificação e  
propaganda, escondendo o fato de que  
é na estrutura de tributos que deve ser  
procurada parte das diferenças  
relevantes entre o Brasil e  
países da OCDE***

Se isto resumisse, simplesmente, uma discussão semântica, poderíamos considerá-la supérflua, ou inócua, mas ela traduz, de forma dramática, a limitação – sem horizontes de expansão a curto prazo — dos recursos públicos para a educação.

E se, por um lado, os educadores, dirigentes e a população precisam buscar e construir formas de expansão dos sistemas públicos das



sejam removidas (podendo, após, recuar a um nível mais baixo, de 7% do PIB).

Esta constatação não é exclusiva de entidades da sociedade civil: em seminário recente (outubro de 2003) sobre financiamento, patrocinado pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Professor Anísio Teixeira (Inep-MEC), os estudiosos lá reunidos também chegaram à conclusão de que é necessário dobrar as verbas destinadas à Educação, situando o patamar em 8% do PIB, apresentando diversas sugestões e medidas para se atingir tal percentual.

Tal convicção deriva de cálculos simples, que consideram que o financiamento da educação deve corresponder à somatória dos custos/aluno para um ensino de qualidade, compatíveis com a capacidade de dado país, em dado momento histórico. O critério adequado para essas considerações é tomar o custo/aluno/qualidade como fração do respectivo PIB *per*

*capita*, conforme detalhado em outro artigo desta revista (ver p. 53).

Assim, se não há como negar a possibilidade de um contínuo aperfeiçoamento no gerenciamento das verbas públicas, os problemas educacionais não serão atingidos na raiz sem a compreensão de que um aporte maior de recursos é essencial para que sejam formados, contratados e, especialmente, mantidos em condições de trabalho dignas, os profissionais em educação preparados para a hercúlea tarefa de reverter a calamitosa situação educacional.

Entretanto, se havia esperança de que o governo Lula, empossado sob o signo “das mudanças”, ao menos encaminhasse os diagnósticos e suas primeiras ações com transparência na direção correta, o primeiro ano de gestão deixou como herança um profundo ceticismo.

Entre vários outros documentos e ações oficiais, o Relatório “Gasto

### Gasto público com Educação (em % do PIB) em países selecionados – 2000/2001

Países	Gasto público/PIB
Argentina	4,6
Bolívia	5,5
Brasil	3,8
Canadá	5,4
Chile	4,2
China(2)	2,2
Colômbia	5,1(*)
Cuba	8,5
Dinamarca	8,0
Estados Unidos	4,8
Finlândia(1)	6,1
França	5,8
Índia(1)	4,1
México (1)	4,4
Noruega	7,4
Paraguai	5,0 (**)
Peru (1)	3,5
Portugal	5,8
Suécia(1)	7,8
Uruguai	2,8
Zimbabwe	10,4

Fontes: Unesco. UIS - Unesco Institute for Statistics, 2002

Notas: (1) dados referentes a 1999/2000

(2) dados referentes a 1998/1999

(\*) estimativa UIS (\*\*) estimativa nacional

Social do Governo Central: 2001 e 2002” colocado a público pelo Ministério da Fazenda em novembro de 2003, é uma peça a mais no velho jogo da mitificação e propaganda. Escondendo o fato, óbvio para quem tem prática na leitura de gráficos e tabelas, de que é na estrutura de tributos que deve ser procurada parte das diferenças re-

levantes entre o Brasil e países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o documento tenta demonstrar que a distribuição dos chamados gastos sociais efetuados pelo governo central seria a origem principal das desigualdades, caracterizadas, entre outras, pela continuada concentração de renda e pela apropriação de 33% do PIB por apenas 2,4 % da população.

Entretanto, os próprios gráficos do documento mostram que o Imposto de Renda pessoal contribui com apenas 6% da carga tributária no país, enquanto na média da OCDE este percentual é de 27%. De fato, não se tem conhecimento de país socialmente justo que conviva com uma alíquota máxima de 27,5% no Imposto de Renda, com uma estrutura legal que facilita a sonegação aos de maiores posses, além de leis ineficientes para a tributação de bens e propriedades. O que foi chamado de gasto social no documento, e que mal atingiu 15% do PIB em 2002, refere-se, em mais de dois terços, a algo que é basicamente o ressarcimento por contribuições prévias, ou seja, à Previdência Social. Apenas 5,3% do total do “gasto social” foram para a educação e cultura em 2002, sendo que esta proporção tem decrescido ao longo da última década.

Por outro lado, o total de renúncias fiscais e subsídios, que

permeiam todas as áreas, tem alcançado cifras de R\$ 27 bilhões (2001) e R\$ 17 bilhões (2002), correspondendo ao dobro, ou mais que o dobro, de todo dispêndio com educação efetuado pela União, o qual se encontra estacionado nos últimos anos perto de R\$ 11 bilhões (a valores de 2002). Se os dados enfocados no documento do Ministério da Fazenda são da gestão anterior, não se tem notícia

***Supõe-se que o custo de um estudante de graduação em instituição privada é inferior ao custo em instituição pública. Porém, uma vez comparados o custo da graduação na USP e o custo médio em instituições privadas, para diferentes cursos, verificou-se que os custos são muito próximos, em alguns casos mais baixos na USP e em outros mais baixos no setor privado. E os cursos da USP estão entre os melhores do país***

de que em 2003 tenha ocorrido inversão destas tendências.

Realmente, o documento do Ministério da Fazenda assusta por sua parcialidade na interpretação dos dados. Escamoteando a informação de que, por preceitos legais, Estados e Municípios são os responsáveis quase exclusivos pela Educação Básica, alardeia

que 70% dos “gastos diretos” foram destinados ao Ensino Superior (reduzidos a pouco mais de 50%, se considerados os gastos totais, já que renúncias e subsídios, junto com o FIES, constituem 20% de todo gasto direto). Assim é escondido o fato de que o financiamento do item “Graduação”, cujo montante não chegou a R\$ 1 bilhão, em 2002, tem na verdade decrescido ao longo dos últimos anos, resultando nos “apagões” vividos por várias universidades federais.

A comparação internacional apresentada no documento é de uma parcialidade impressionante. Dados da Unesco, reproduzidos na tabela da p.39, mostram que o investimento público em educação é mais alto do que o do Brasil, em relação ao PIB, em muitos dos países que têm um sistema educacional consolidado e mesmo naqueles que contam com um importante adicional de verbas privadas.

O documento do Ministério da Fazenda escolhe, para tecer suas comparações, Uruguai, Chile, China e Índia. Por que não as nações pobres como Bolívia, Cuba, Paraguai ou alguma das nações africanas?

É estranho que um documento do governo Lula, ao avaliar os gastos sociais da União no governo FHC, tenda a induzir políticas de privatização do ensino, em particular, do ensino superior, como é o caso do programa “Universidade para Todos” recém

divulgado pelo atual Ministro da Educação.

Há alguns fatos referentes ao ensino superior, direta ou indiretamente relacionados ao seu financiamento, que não têm sido adequadamente analisados.

Um primeiro fato diz respeito ao custo do ensino de graduação em instituições públicas e privadas. Supõe-se, usualmente, que o custo de um estudante de graduação em uma instituição privada é inferior ao custo em uma instituição pública. Uma das fontes de erro que levam a tal conclusão é a estimativa do custo feita a partir da divisão do orçamento total de uma universidade pública pelo número de estudantes de graduação, sem considerar que parte do orçamento corresponde ao ensino de pós-graduação, à pesquisa científica e tecnológica, à produção cultural e artística, ao atendimento à população, serviços de saúde, pagamentos de aposentadorias, entre diversas outras despesas. Levar em consideração essas despesas é essencial, pois o setor privado não as tem e uma expansão do ensino de graduação em uma instituição pública não virá acompanhada, necessariamente, de todas as despesas adicionais mencionadas.

Em trabalhos publicados no *Jornal da USP* (nº 609, agosto/2002) e na *Folha de S. Paulo* (13/8/2003, p. 3), o custo do ensino de graduação na Universidade de São Paulo e o custo médio em instituições priva-

das foram comparados para diferentes cursos nas diversas áreas de conhecimento. Como regra geral, os custos são muito próximos, em alguns casos mais baixos na USP e em outros mais baixos no setor privado. Note-se que os cursos de graduação da USP estão entre os melhores do país, enquanto nas instituições privadas os cursos são, em sua maioria, fracos. Como a comparação acima fosse feita ain-

*A idéia da existência de “vagas ociosas” tem sido usada em diversos debates e mesmo em propostas governamentais. Alguém desavisado pode supor que há nas instituições, públicas ou privadas, ociosidade real. Mas o que tem sido chamado erradamente de vagas ociosas é a existência de vagas não preenchidas no vestibular, situação típica do setor privado*

da levando em consideração cursos de igual qualidade, o custo USP seria significativamente inferior ao custo das privadas.

Um segundo fato mal analisado é a renda dos estudantes do setor público e do setor privado. Levantamentos do IBGE e do Inep têm mostrado que a renda dos estudantes de graduação do

setor privado é cerca de 30% superior à renda dos estudantes do setor público. Não se deve precipitar e supor, então, que os ricos prefiram as instituições privadas e os pobres as públicas.

Pelo menos três fatores podem estar presentes na seleção econômica dos estudantes. Um desses é que as instituições privadas estão concentradas nas regiões do país onde encontram clientela e, portanto, nas regiões mais ricas, o que contribui para elevar a renda média de seus alunos quando comparada à renda média dos estudantes das instituições públicas.

Outro fator que influencia a renda média dos estudantes dos setores público e privado diz respeito às preferências estudantis. Estudantes originários das elites econômicas do país procuram, preferencialmente, cursos de alta qualidade, fortemente correlacionados com maiores remunerações futuras, sendo que esses cursos estão concentrados nas boas instituições públicas e são bloqueados por vestibulares altamente competitivos. Nesses vestibulares os estudantes dos segmentos mais favorecidos têm maiores chances de sucesso do que seus colegas mais pobres. Esse fator tende a elevar a renda dos estudantes das instituições públicas em relação aos das instituições privadas.

Finalmente, um terceiro fator diz respeito às possibilidades de um estudante que não conseguiu sucesso em um vestibular em uma

instituição pública continuar seus estudos: certamente um estudante mais bem aquinhado não terá dificuldades em continuar seus estudos em uma instituição paga, não acontecendo o mesmo com um estudante com limitações financeiras. Este fator tende a elevar a renda relativa dos estudantes do setor privado.

Os três fatores acima devem ser considerados na análise da renda dos estudantes de graduação no país e na elaboração de políticas para o setor.

Um aspecto importante quando se analisa o papel das diferentes instituições de ensino superior diz respeito às regiões em que elas podem se instalar e às áreas de conhecimento dos cursos que oferecem. Instituições privadas, filantrópicas ou não, necessariamente consideram suas planilhas de custo. Assim, os cursos oferecidos dependem da existência de clientela. Conseqüentemente, essas instituições se instalam nas regiões mais ricas do país, e não onde as necessidades de ensino superior são maiores. A clientela buscada pelas instituições privadas é bastante susceptível aos efeitos de um pretenso “mercado de trabalho” e a avaliações das perspectivas de ganho futuro.

Em ambos os casos, as possibilidades de análise dos estudantes, um ou uma jovem recém saído/a da adolescência, é muito limitada, mesmo que possa contar com a ajuda de familiares. Assim, a propaganda das instituições privadas tem forte impacto nas decisões estudantis. Aqui, novamente, entra

um efeito comercial: como qualquer instituição que dependa de sua planilha financeira para sobreviver, instituições privadas optam por cursos vendáveis, muitas vezes desprovidos de qualquer conteúdo que possa ser significativo para o país ou mesmo para o ganho futuro daqueles que os freqüentam.

Recentemente, a idéia da existência de “vagas ociosas” tem sido usada em diversos debates e mesmo em propostas governamentais. Ao ouvir essa expressão alguém desavisado pode supor que há nas instituições, públicas ou privadas, ociosidade real. Não é isso que ocorre. O que tem sido chamado erradamente de vagas ociosas é a existência de vagas não preenchidas no vestibular. Essa situação é típica do setor privado, que consegue autorização para oferecimento de cursos, em momentos de maior tolerância governamental, mas para os quais não há demanda atual, servindo essas vagas “ociosas” como reserva estratégica para uso ou negócio futuro.

Esses e outros fatos devem ser considerados quando da discussão do problema do ensino em nosso país. As discussões sobre o financiamento do ensino em geral, e não só o superior, precisam ser feitas de forma mais cuidadosa. Não podemos continuar errando. Os erros cometidos no passado estão, hoje, custando muito caro ao país. Muito da nossa crise econômica, da desagregação da sociedade e conseqüente marginalização de enormes contingentes populacionais, do baixo padrão escolar da população e do seu reflexo na

produção cultural do país, ou do padrão de saúde física e mental da população, foi paulatinamente forjado no passado por um sistema escolar ruim e desigual. Erros cometidos hoje terão, no futuro, as mesmas conseqüências.

Por outro lado, proporcionar à população a educação de qualidade (em todos os níveis) que ela merece resulta, comprovadamente, em importantes dividendos sociais. Finlândia e Irlanda (é verdade, dois países pequenos, o que potencialmente facilitou o processo) podem ser tomados como exemplos recentes do sucesso de políticas educacionais bem equacionadas, as quais em poucas dezenas de anos ajudaram a construir a inserção soberana desses países no cenário internacional.

É com essa percepção que o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública assumiu o compromisso e o desafio de construir propostas e ações que modifiquem substancialmente as atuais condições da educação nacional, conclamando todos os educadores a refletirem mais sobre o financiamento da educação. Em especial, pretende que o amplo espaço coletivo de aprofundamento de reflexões e de construção de estratégias de luta, a ser constituído pelo 5º Coned (Recife, maio de 2004), seja estendido e compartilhado por segmentos cada vez mais representativos da sociedade.

## Notas

<sup>1</sup> Segundo a Constituição Federal de 1988, o sistema tributário nacional é composto por três tipos de tributos: Impostos, Taxas e Contribuições. O caráter, a incidência, a limitação e a repartição destes tributos estão estabelecidos nos Artigos 145 a 162 da CF/88 e em extensa legislação infraconstitucional.