

Financiamento da Educação Brasileira: Duas Visões de Mundo¹

Financing of Education Brasileira: World Visas Two

Laurymar Garcez Freitas Santos Accioly²

Marcos Rogério Martins Costa³

Patrícia Margarida Farias Coelho⁴

Resumo

Este artigo propõe, a partir de um prisma transdisciplinar, debater o financiamento da educação brasileira, problematizando seus gastos públicos. Para tanto, discutimos os impactos jurídicos e econômicos da aprovação do novo regime fiscal, implementado desde 2016 na educação brasileira, principalmente no que se refere ao Plano Nacional de Educação (2014-2024). Temos dois objetivos específicos neste estudo: (i) identificar a influência das políticas públicas na gestão da educação, indicando como suas fontes de financiamento são divulgadas na abordagem institucional (TESOURO NACIONAL, 2018); e (ii) demonstrar como o financiamento da educação é tratado nos estudos científicos de especialistas (CRUZ; JACOMINI, 2017; AMARAL, 2016).

Palavras-chave: Financiamento. Educação. Gestão educacional.

¹ Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Auxílio a Projeto de Pesquisa, intitulado “Formação de Professores e Tecnologias Digitais aplicadas à Educação”. Processo N°. 2018/07133-0.

² Mestranda do programa de Pós-Graduação em Educação, vinculado à Faculdade de Humanidades e Direito da Universidade Metodista de São Paulo Ciências Humanas. ORCID: 0000-0003-0288-1705.

³ Doutor em Letras pela Universidade de São Paulo (USP). Professor titular na Faculdade Unificada do Estado de São Paulo (FAUESP). Membro da Academia Contemporânea de Letras (ACL). ORCID: 0000-0002-4627-9989

⁴ Doutora em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2010). Professora Titular do Programa de Doutorado e Mestrado em Educação da Universidade Metodista de São Paulo e Professora do Mestrado em Educação, Subjetividade, e Psicanálise da Universidade Ibirapuera. Atualmente é coordenadora dos Cursos de Lato Sensu na Universidade Metodista de São Paulo: Educação Especial e Inclusiva e Gestão em Educação: Direção e Coordenação. ORCID: 0000-0002-1662-1173

Abstract

This article proposes, from a transdisciplinary perspective, to debate the financing of Brazilian education, problematizing its public spendings. To this end, we discuss the legal and economic impacts of the approval of the new tax regime, implemented since 2016, in Brazilian education, especially with regard to the National Education Plan (2014-2024). We have two specific objectives in this study: (i) to identify the influence of public policies on education management, indicating how their funding sources are disseminated in the institutional approach (TESOURO NACIONAL, 2018); and (ii) demonstrate how education funding is treated in expert scientific studies (CRUZ; JACOMINI, 2017; AMARAL, 2016).

Keywords: Financing. Education. Educational management.

1 Introdução

[...] se a verdade é o que é fundamentado, então o fundamento não é verdadeiro, ou falso. [...] Mesmo porque os atores estão sempre se movendo dentro do horizonte do seu mundo da vida, eles não podem se colocar de fora dele. Como intérpretes, eles próprios pertencem ao mundo da vida, por meio de seus atos de fala [...] (HABERMAS, 1987, p. 125).

Este artigo propõe, a partir de um prisma transdisciplinar, debater o financiamento da educação brasileira, problematizando seus gastos públicos. Para tanto, discutimos os impactos jurídicos e econômicos da aprovação do novo regime fiscal, implementado desde 2016 na educação brasileira, principalmente no que se refere ao Plano Nacional de Educação (2014-2024).

A escolha por esse tema se deve às suas recentes contribuições que têm iluminado os dilemas contemporâneos decorrentes das crises nos sistemas e modelos educacionais. De acordo com Cruz e Jacomini (2017), é necessária a pesquisa sobre o financiamento da educação, porque,

Embora se reconheça a importância de tais pesquisas para a compreensão das especificidades adquiridas pelas políticas educacionais em cada contexto, considerando a dimensão continental do País e a diversidade regional, é salutar informar a necessidade de investigações que tomem o objeto em sua macrodimensão e produzam análises sobre a política de financiamento de forma mais ampla (CRUZ; JACOMINI, 2017, p. 352).

Os fundos da educação no Brasil advêm de diversas fontes. O financiamento tem recursos públicos, de empresas privadas e dos próprios cidadãos. Não há ainda um consenso sobre como calcular o gasto total em educação, pois o Brasil não

possui, no presente momento, instrumentos que contabilizem todos os recursos que mobilizam esse setor em particular. O que temos são regras definidas em lei para a arrecadação pública a fim de fomentar esse setor.

De forma geral, é o Ministério da Educação que implementa a política nacional de educação, tendo como missão principal articular as ações dos diversos segmentos sociais e institucionais para se fazer cumprir o que foi proposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9394, de 1996. Essa legislação define e regulamenta a organização da educação brasileira baseando-se nos princípios presentes na Constituição de 1988.

Sobre os recursos públicos destinados à educação, podemos dizer que existem, pelo menos, três origens bem delineadas: (i) receita derivada dos impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; (ii) receita que advém de transferências constitucionais e outras transferências; e (iii) receita vinda da contribuição social do salário-educação e de outras contribuições sociais.

A Constituição Federal de 1988 discrimina um percentual que cada ente deve reter e aplicar na educação. A União deve colocar, no mínimo, 18%. Já os estados, o Distrito Federal e os municípios devem investir pelo menos 25%. A esfera de atuação no setor educacional de cada ente também é delimitada. É de incumbência da esfera federal prover o ensino superior, enquanto que os estados e municípios tendem a fomentar com maior acuidade o ensino fundamental. O ensino médio está sob a tutela dos estados da Federação. A educação infantil é ainda um dilema a ser discutido – embora as prefeituras municipais sejam as que mais supram essa necessidade –, pois, no Brasil, em 2017, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), menos da metade das crianças de zero a três anos de idade conseguiram matrículas nas creches em todos os estados da Federação, ficando o restante sem vaga.

A dificuldade se dá em diversos âmbitos. Todavia, é de fundamental importância destacar que a complexidade federativa contribui para a manutenção desses dilemas, bem como para suas próprias soluções. Esse paradoxo se dá porque União, estados, Distrito Federal e municípios têm, todos, a incumbência de organizar, em regime de colaboração, os sistemas de ensino. Como se vê, o

financiamento é um ponto fulcral para podermos discutir as políticas públicas na área da educação.

Compreendendo esse panorama geral, propomos dois objetivos específicos neste estudo: (i) identificar a influência das políticas públicas na gestão da educação, indicando como as fontes de financiamento são divulgadas na abordagem institucional (TESOURO NACIONAL, 2018); e (ii) demonstrar como o financiamento da educação é tratado nos estudos científicos de especialistas (CRUZ; JACOMINI, 2017; AMARAL, 2016).

Como metodologia, adotamos, de um lado, a revisão bibliográfica efetuada por Cruz e Jacomini (2017) e o estudo de Amaral (2016) sobre a influência do novo regime fiscal no financiamento público na educação e, de outro, os recentes dados divulgados pelo Ministério da Fazenda (TESOURO NACIONAL, 2018), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2018) e pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018) a fim de descrever o cenário de investimento da educação brasileira.

Dividimos este estudo em duas partes. O primeiro tópico traz à luz os dados divulgados recentemente pelo Ministério da Fazenda (TESOURO NACIONAL, 2018), demonstrando qual é a visão institucional sobre o financiamento da educação. No segundo tópico, apresentamos outros dados estatísticos que abordam os impactos na educação a partir da visão de Amaral (2016) e de Cruz e Jacomini (2017).

Em outras palavras, nos próximos tópicos, abordamos duas visões de mundo: uma institucional e outra científica. É um estudo exploratório que não quer chegar a nenhuma verdade absoluta, nem desvelar o crepúsculo ou a alvorada da educação em nosso País. O intuito é descrever o financiamento da educação brasileira à luz de seus dilemas contemporâneos. Como Habermas (1987, p. 125) delineou: “se a verdade é o que é fundamentado, então o fundamento não é verdadeiro, ou falso”.

2. Estamos Indo Muito Bem: o Investimento Aumentou

Para entendermos essa relação entre recursos e garantia do direito à educação na perspectiva institucional – isto é, do governo –, vamos trazer alguns

dados divulgados recentemente pelo Ministério da Fazenda (TESOURO NACIONAL, 2018). Começamos pelos gastos em educação no período de 2008-2017:

Tabela 1 - Gastos em educação 2008-2017 (R\$ bilhões constantes de 2017)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Educação	61,4	71,0	90,0	98,7	112,5	119,2	130,2	127,0	123,6	117,2
Educação Superior e Profissional	31,8	36,3	46,3	51,4	58,1	69,4	77,9	79,1	77,3	75,4
IFES (Pessoal + Funcionam.)	27,3	28,0	32,8	34,7	35,5	39,1	41,8	40,7	40,4	41,4
IFET (Pessoal + Funcionam.)	2,4	3,0	5,8	7,1	8,0	9,4	11,0	11,7	12,3	12,7
Hosp. Univ. (Pessoal + Func.)	0,8	3,6	4,5	4,8	5,1	5,7	6,3	8,4	8,8	9,6
Bolsas + Assist. Estudante	1,1	1,5	1,7	2,2	2,9	5,2	6,4	8,2	5,3	4,4
FIES (Admin. + Imp. Primário)	0,2	0,2	1,5	2,5	4,9	6,6	7,9	7,1	8,4	6,9
Pronatec	-	-	-	-	1,7	3,5	4,6	2,9	2,2	0,5
Educação Básica	18,9	23,6	26,6	32,5	37,2	38,3	39,1	38,9	37,4	34,6
Fundeb + Salário Educação	14,6	17,8	19,6	24,8	26,9	26,3	27,2	28,3	27,0	25,1
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PNAE + DDE + TE + PNLD	4,3	5,7	7,0	7,6	9,9	11,2	10,0	8,7	8,5	7,6
Demais	-	-	-	-	0,4	0,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Outros	10,7	11,2	17,0	14,9	17,2	11,6	13,1	9,0	9,0	7,2
Pessoal	3,3	4,5	6,6	6,2	9,5	4,6	6,8	3,9	4,7	3,4
Demais	7,4	6,7	10,4	8,6	7,7	7,0	6,3	5,1	4,3	3,8
Receita Corrente - União	755	775	890	1.030	1.135	1.220	1.243	1.283	1.361	1.408
% da Rec. Corrente										
Educação	4,7%	5,6%	6,4%	6,4%	7,1%	7,4%	8,4%	8,4%	8,5%	8,3%
PIB	3.110	3.333	3.886	4.376	4.815	5.332	5.779	5.996	6.259	6.560
% do PIB										
Educação	1,1%	1,3%	1,5%	1,5%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,8%

Fonte: Dados retirados do Tesouro Gerencial e IBGE e divulgados pelo Ministério da Fazenda (TESOURO NACIONAL, 2018, p. 5)⁵.

⁵ O relatório do Ministério da Fazenda (TESOURO NACIONAL, 2018, p. 5) traz as seguintes notas sobre essa tabela: (1) Pessoal inclui despesas com ativos, inativos e benefícios ao servidor, exceto os vinculados a IFES, IFET e Hospitais Universitários. (2) Bolsas incluem bolsas de pós-graduação ofertadas pela CAPES e assistência ao estudante. (3) Educação básica inclui as despesas de Complementação do Fundeb, Salário-Educação, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Dinheiro Direto na Escola, Transporte Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Enem e Prova Brasil e Bolsas CAPES para a formação de professores. (4) IFES, IFET e Hospitais Universitários incluem pessoal, despesas de funcionamento e investimento. (5) Hospitais Universitários inclui bolsas de residência.

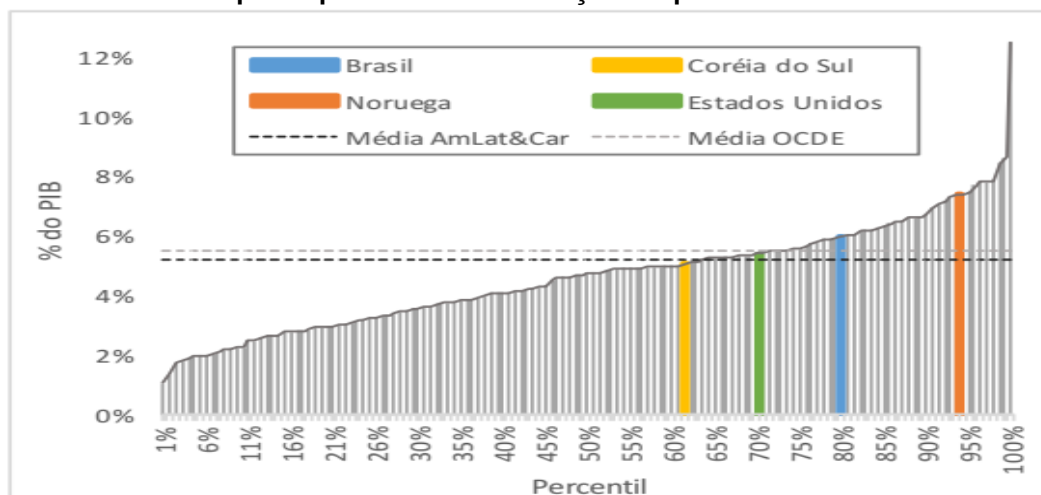
Como podemos acompanhar, em 2017, o gasto primário da União com o setor da educação somou R\$ 117,2 bilhões, dos quais R\$ 75,4 bilhões foram destinados ao ensino superior e R\$ 34,6 bilhões para a educação básica. No período de 2008 a 2017, podemos observar que os gastos com educação praticamente duplicaram sua participação na proporção da arrecadação: de 4,7%, em 2008, passou para 8,3% em 2017. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a expansão foi também expressiva, porque passamos de 1,1% para 1,8%, considerando somente os gastos do governo federal. Quando se observa também os gastos de estados e municípios, o percentual alcança 6% do PIB.

No relatório do Ministério da Fazenda, registra-se que esse aumento do gasto em educação trouxe uma expansão na cobertura do direito à educação nos diversos estágios de formação:

A expansão do gasto permitiu uma considerável expansão da cobertura dos diversos níveis de educação. O ensino fundamental já atende a praticamente toda a população de 6 a 14 anos, ao passo que 84% da população de 15 a 17 frequenta a escola. No caso da educação superior, o percentual de matrículas em relação à população entre 18 e 24 anos passou de 26,9% em 2008 para 34,6% em 2015. Já na educação infantil, o percentual de crianças de 4 a 5 anos na escola atingiu 90,5% em 2015, enquanto o percentual de crianças de 0 a 3 anos na escola subiu de 23% em 2008 para 30,4% em 2015 (TESOURO NACIONAL, 2018, p. 7).

Nessa perspectiva institucional, o gasto em educação está adequado, o que vai na contramão do que as pesquisas acadêmicas sustentaram, como registrado por Cruz e Jacomini (2017) – fato que verificaremos, em breve, no tópico seguinte. Outro aspecto que justifica o ponto de vista do Ministério da Fazenda é a comparação com outros países, considerando as despesas públicas com educação em percentual do PIB:

Gráfico 1 – Despesas públicas com educação em percentual do PIB - 2014



Fonte: Elaboração do Ministério da Fazenda (TESOURO NACIONAL, 2018, p. 8) a partir dos dados do World Back Open Data⁶.

Como podemos acompanhar no Gráfico 1, o País tem um percentual de despesas em Educação que acompanha a tendência internacional, pois

O Brasil gasta atualmente em educação pública cerca de 6,0% do PIB, valor superior à média da OCDE (5,5%) e de pares como Argentina (5,3%), Colômbia (4,7%), Chile (4,8%), México (5,3%) e Estados Unidos (5,4%). Tal valor coloca o Brasil no percentil 80 da distribuição mundial, considerando uma amostra de 141 países (TESOURO NACIONAL, 2018, p. 8).

A matemática financeira, no entanto, é mais complexa do que aparenta, pois o quanto se gasta é relativo. Embora o valor investido seja proporcionalmente ao PIB bastante expressivo, como demonstram os dados divulgados pelo Ministério da Fazenda, o valor fica muito aquém do esperado quando dividimos o montante pelo número de alunos, levando em consideração as garantias constitucionais de cada cidadão brasileiro.

Para revelar isso, trazemos à luz um estudo internacional: o *Education at a Glance*. Essa publicação resulta da cooperação técnica entre mais de quarenta países membros e parceiros que se comprometem a enviar e discutir informações estatísticas sobre os seus respectivos sistemas educacionais. No Brasil, o órgão que responde à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

⁶O relatório do Ministério da Fazenda (2018, p. 8) traz a seguinte nota sobre esse gráfico: “em alguns casos, devido à indisponibilidade de valores para 2014, foram utilizados dados de 2015, 2013 ou 2012, nessa ordem de preferência. No caso do Brasil, os dados se referem a 2013”.

Em 11 de setembro de 2018, foi divulgada concomitantemente em Paris, França, e em Brasília, Brasil, a última versão do relatório *Education at a Glance* (EaG).

O referido relatório reuniu dados brasileiros e de outros quarenta países. Ele traz uma visão geral dos sistemas educacionais, possibilitando a comparação internacional. Os dados nacionais que deram subsídio ao cálculo dos indicadores da EaG (OCDE, 2018) foram provenientes do Censo Escolar e do Censo da Educação Superior, ambos realizados pelo INEP (2017).

O que a EaG (OCDE, 2018) revelou foi que os países membros e parceiros da OCDE investem cerca de US\$ 10.759 anuais por aluno, considerando todos os níveis de educação. Já o Brasil faz o investimento de um pouco mais da metade desse valor: US\$ 5.610 anuais. Além disso, o investimento está concentrado no ensino superior, como demonstra o próprio panorama da educação, realizado pelo INEP (2018) a partir dos dados da EaG (OCDE, 2018):

O gasto anual por aluno em instituições de ensino fornece uma avaliação do investimento feito em cada aluno. O governo brasileiro gasta cerca de US\$ 3.800 por estudante por ano em instituições públicas primárias, secundárias e pós-secundárias não-terciárias, menos da metade da média da OCDE. O gasto cumulativo por estudante entre 6 e 15 anos no Brasil é de cerca de US\$ 47.300, acima do México, mas abaixo do Chile. No ensino superior, no entanto, o governo gasta quase quatro vezes mais por aluno em instituições públicas (US\$ 14.300), um pouco abaixo da média da OCDE de US \$ 15.500. A diferença de gastos por aluno entre ensino superior e níveis anteriores no Brasil é a mais alta de todos os países da OCDE e parceiros (OCDE, 2018, p. 4, tradução livre).

Começamos a depreender que o financiamento comemorado pela abordagem institucional, quando se comparam os dados do gasto em educação no Brasil e o PIB, devem ser relativizados. Mais do que quanto se investe, devemos acompanhar como se investe e onde são gastos esses recursos. Observem as despesas por grupo de natureza na tabela a seguir:

Tabela 2 - Despesas por grupo de natureza (R\$ bilhões a preços de 2017)

	2008	2010	2012	2014	2017	Var. (%a.a.) 2008- 2017	Var. (%a.a.) 2010- 2017
Pessoal e Encargos Sociais	27,18	34,91	37,56	45,00	52,83	7,7%	6,1%
Outras Despesas Correntes	30,58	44,55	56,69	66,36	53,66	6,4%	2,7%
Investimentos	3,95	9,03	13,59	10,88	4,49	1,4%	-9,5%
Inversões Financeiras	0,04	1,47	4,67	7,91	6,22	73,8%	22,9%
Total	61,74	89,95	112,52	130,16	117,20	7,4%	3,9%

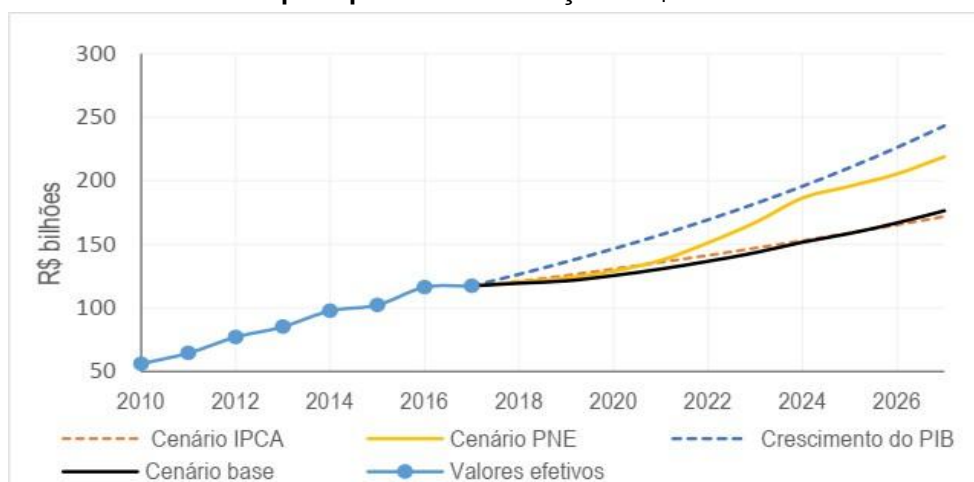
Fonte: Dados retirados do Tesouro Gerencial e IBGE e divulgados pelo Ministério da Fazenda (TESOURO NACIONAL, 2018, p. 6).

Um dos pontos positivos dessa tabela está no crescimento do investimento, se considerarmos todo o período de 2008 a 2017, em todos os segmentos, desde os recursos em pessoal até as inversões financeiras. Mas um fator que também é perceptível quando fazemos uma análise por partes mostra que o momento vivenciado desde 2012 é de decréscimo dos recursos. Isso é apontado no próprio relatório do Ministério da Fazenda (2018, p. 6).

Já os investimentos cresceram fortemente no início do período, *passando a decrescer a partir de 2012*. A elevação verificada se deveu principalmente a investimentos na Educação Básica, realizados com recursos do PAC (responsável por cerca de 67% da variação observada em 2008-2012). Os investimentos na educação superior (IFES e IFET) também cresceram consideravelmente (30% da variação observada em 2008-2012) (TESOURO NACIONAL, 2018, p. 6, grifo nosso).

Embora o momento atual seja de diminuição dos recursos na educação, se comparado ao *crescendum* do período de 2008 a 2017, o cenário projetado para os próximos anos não é de queda, mas sim de aumento. O Plano Nacional da Educação (PNE) prevê que alcançaremos, pelo menos, 10% do PIB. O gráfico a seguir prevê um aumento do IPCA⁷, do PIB, do PNE e, com isso, sustenta um cenário base, todos em ascensão:

⁷ IPCA é a sigla para Índice de Preços ao Consumidor Amplo. É um valor mensurado mensalmente pelo IBGE. Esse índice foi criado com o objetivo de ofertar a variação dos preços no comércio para o público final. De modo geral, o IPCA é um indicador oficial da inflação em nosso país.

Gráfico 2 - Despesa primária – educação – R\$ bilhões correntes

Fonte: Projeção elaborada pelo Ministério da Fazenda (TESOURO NACIONAL, 2018, p. 9).

Embora esse gráfico demonstre que o cenário base será de aumento, a abordagem institucional ratifica a seguinte reflexão:

Apesar da forte pressão social para a elevação do gasto na área de educação, verifica-se que tal demanda muitas vezes se dá de maneira dissociada de propostas de política educacional. Entretanto, a alegada conexão direta entre gasto e aumento da qualidade não encontra suporte empírico na literatura, o que coloca em cheque a possibilidade de melhoria dos padrões de qualidade do ensino brasileiro apenas por essa via (TESOURO NACIONAL, 2018, p. 10).

Nessa perspectiva, o gasto público com a educação gera necessariamente uma melhoria na qualidade do ensino. Essa é uma premissa que não iremos debater aqui, pois o que discutimos é a consequência subjacente à premissa: a diminuição dos gastos na educação. Nessa visão de mundo, houve um aumento satisfatório do financiamento da educação, de 2008 a 2017 que pode, agora, ser estabilizado ou diminuído – como vemos, desde 2012 – sem prejuízo ao setor, como se projeta no Gráfico 2.

3. Não Atingiremos os 10% do PIB em 2024!

O Gráfico 2 deve ser discutido à luz das recentes mudanças fiscais que o Brasil vive. Em 2016, foi aprovado o Novo Regime Fiscal no Brasil, que vigorará até 2036, podendo ser revisado em 2026. De acordo com Amaral (2016), esse regime tem os seguintes efeitos:

O Novo Regime Fiscal (NRF), válido para a União, significa, na prática, “congelar”, nos valores de 2016, as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU) pelo longo prazo de 20 anos, uma vez que os valores somente poderão sofrer reajustes até os percentuais referentes à inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (AMARAL, 2016, p. 654).

A relação da educação com esse novo regime fiscal é direta, porque o escopo temporal coberto por essa legislação atinge tanto o PNE, aprovado pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, o PNE (2014-2024), quanto o período do próximo PNE (2025 a 2035). É isso que discutiremos neste tópico, focando principalmente no PNE em curso (2014 a 2024).

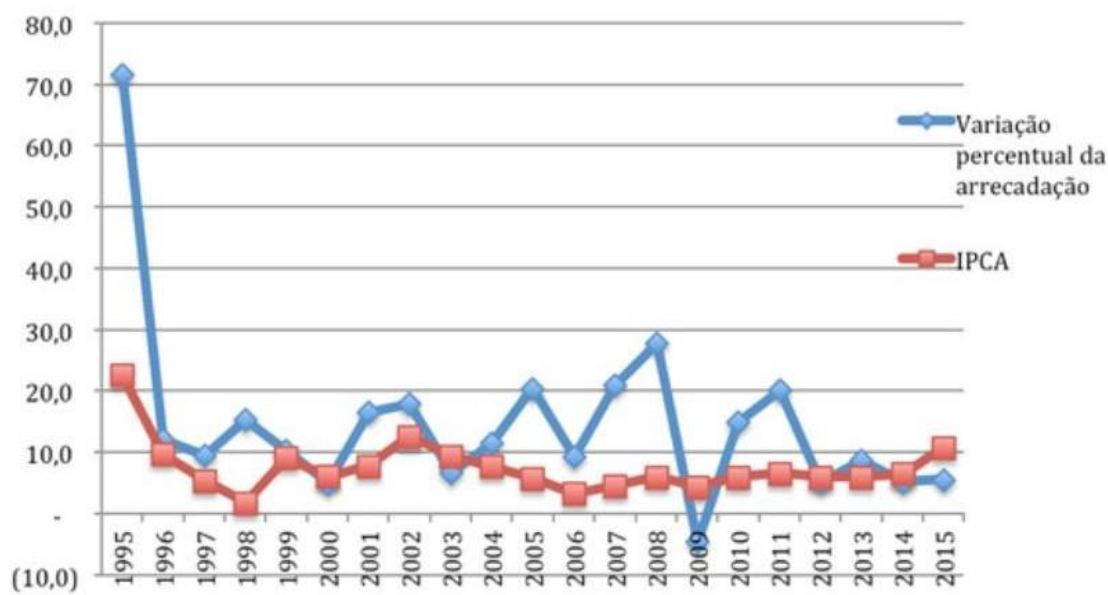
Cruz e Jacomini (2017) examinaram a produção acadêmica sobre financiamento da educação, produzida de 2000 a 2010. As estudiosas fizeram um levantamento e, posteriormente, uma análise das teses e das dissertações defendidas em programas de pós-graduação em Educação desse período. Suas conclusões “indicam que o financiamento da educação tem conquistado espaço na agenda acadêmica e que o conjunto dos trabalhos observados converge para a conclusão da necessidade de mais recursos para a efetivação do direito à educação” (CRUZ; JACOMINI, 2017, p. 347).

Daí a conclusão dos trabalhos acadêmicos mencionada pela revisão de Cruz e Jacomini (2017) fazer sentido no panorama mais amplo, reforçado pelos dados da EaG (OCDE) e do relatório do INEP (2018), que demonstramos no tópico anterior. Para além disso, Amaral (2016) também retoma outras pesquisas sobre a política de financiamento da Educação no Brasil e sustenta conclusões bem semelhantes às de Cruz e Jacomini (2017):

As conclusões das pesquisas que abordam a política de fundos de maneira mais alargada indicam problemas relacionados: à arrecadação e divisão de impostos entre os entes federados para o cumprimento das obrigações educacionais previstas na LDB (Brasil, 1996b); à insuficiência de recursos – balizados pelo disposto na legislação dos fundos – para a garantia de um valor aluno/ano condizente com a educação de qualidade; e à pouca ênfase dada à questão financeiro-política no trato dos problemas educacionais. Em certa medida, essas conclusões corroboram análises de Davies (2008), para quem há má distribuição, mas principalmente escassez de recursos para a educação, o que não foi solucionado pelo Fundeb. (AMARAL, 2016, p. 352).

Essas observações de Amaral (2016) apontam os dilemas que o financiamento da educação brasileira vivencia. Para demonstrar como a variação da arrecadação não acompanha necessariamente o IPCA, Amaral (2016) traz à luz o seguinte gráfico que sintetiza os números da arrecadação e do IPCA no Brasil no período de 1995 a 2015:

Gráfico 3 – Comparação entre a variação percentual da arrecadação de impostos e o IPCA: de 1995 a 2015



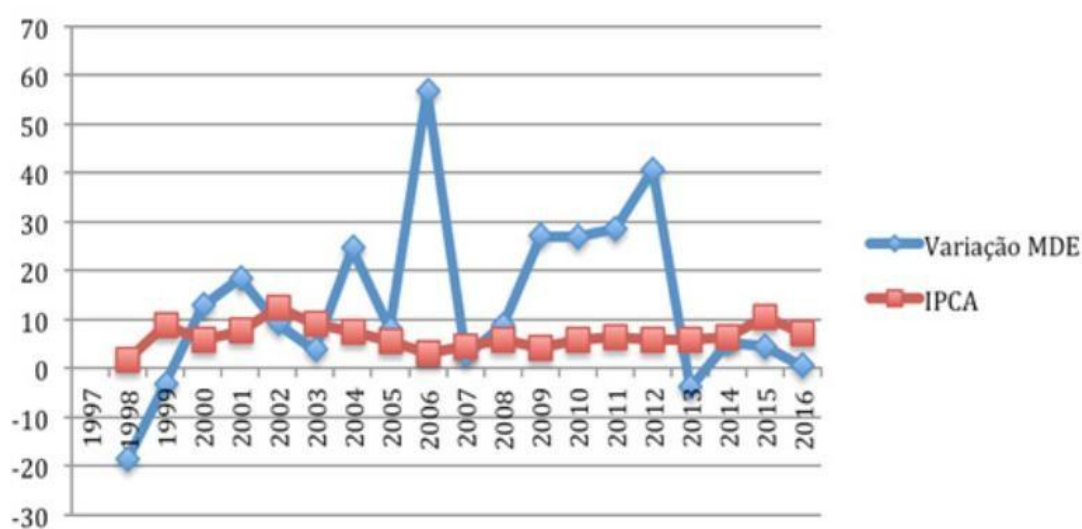
Fonte: Adaptação de Amaral (2016, p. 657) dos dados da Câmara Nacional dos Deputados (BRASIL, 2016).

Como se percebe no gráfico, a variação de arrecadação de impostos no Brasil não acompanha o IPCA, isto é, em geral, é superior à inflação. Somente em dois momentos nesse período de 1995 a 2015 a variação da arrecadação de impostos ficou menor do que o IPCA: em 2003 e em 2009. Em todos os outros momentos, ou a arrecadação foi superior ao IPCA ou foi semelhante. Diante desse panorama, Amaral (2016) faz a seguinte reflexão:

Pode-se concluir, portanto, que as variações das despesas primárias, ficando por 20 anos limitadas à inflação (IPCA), significarão uma “sobra” de recursos financeiros nos cofres da União que não poderá ser destinada à educação, à saúde, à previdência social ou à assistência social – como se o País já tivesse resolvidos todos os problemas ligados a esses setores e os cofres pudessem ficar “abarrotaados” de dinheiro. Ou esses recursos iriam para o pagamento da dívida, que não está limitado ao IPCA? (AMARAL, 2016, p. 658).

Seguindo essa lógica, os recursos financeiros garantidos pela Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), vinculados ao artigo 212 da Constituição Federal de 1988, estarão cerceados à variação do IPCA, como prevê o novo regime fiscal. O impacto disso é que, como explica Amaral (2016), “mesmo que o volume da arrecadação de impostos que ficam na União cresça acima da inflação” – e, como vimos, é o que geralmente acontece – os investimentos do setor público na educação não aumentarão. Isso vem acontecendo desde 2012, como se pode constatar no gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Comparação entre a variação percentual da arrecadação de impostos e o IPCA: de 1995 a 2015



Fonte: Elaborado por Amaral (2016, p. 661) a partir dos dados da Câmara Nacional dos Deputados (BRASIL, 2016).

Embora o PNE almeje que, até 2024, o Brasil alcance a meta de 10% do PIB em educação, essa restrição do IPCA impossibilitará que isso aconteça. Amaral (2016) explica, tanto retroativamente, quanto prospectamente os motivos dos fracassos nos PNEs:

Pode-se concluir, portanto, que a Meta 20 foi “liquidada” pela PEC 241/55, o que impossibilita o cumprimento das metas do PNE (2014-2024), exatamente como ocorreu com o PNE (2001-2011), que teve a meta vinculada aos recursos financeiros vetada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e, por isso, tornou-se um PNE “fracassado”. Se considerarmos que em 2014 o país aplicou o equivalente a 6% do PIB em educação, somando-se os recursos aplicados pela União, pelos estados, DF e municípios (BRASIL/INEP, 2015), pode-se concluir que, se os estados, DF e municípios também aplicarem esta mesma regra prevista na PEC 241, esse percentual se reduzirá para 5% em 2024 (AMARAL, 2016, p. 662).

O estudioso traz, ainda, uma tabela que aponta os cálculos e as projeções do PIB e da porcentagem destinada à educação, no período de 2014 a 2024:

Tabela 3 – Evolução dos valores aplicados em educação, reajustados pelo IPCA a partir de 2014, como percentual do PIB

Ano	Valor aplicado em educação, reajustando os valores pelo IPCA, a partir de 2014	PIB	% do PIB aplicado à educação
2014	341.238.540.000	5.687.309.000.000	6,0
2015	377.648.692.218	5.904.331.214.709	6,4
2016	405.179.281.881	6.247.067.000.000	6,5
2017	427.464.142.384	6.788.098.000.000	6,3
2018	448.837.349.503	7.427.233.000.000	6,0
2019	469.035.030.231	8.097.801.000.000	5,8
2020	490.141.606.591	8.701.289.000.000	5,6
2021	512.197.978.888	9.337.816.000.000	5,5
2022	535.246.887.938	10.022.384.000.000	5,3
2023	559.332.997.895	10.748.039.000.000	5,2
2024	584.502.982.800	11.576.116.000.000	5,0

Fonte: Elaborado por Amaral (2016, p. 663) a partir dos dados da Câmara Nacional dos Deputados (BRASIL, 2016).

Como pudemos acompanhar, embora o relatório do Ministério da Fazenda (TESOURO NACIONAL, 2018) aponte que o PNE acompanhará o PIB possibilitando o alcance das metas, o declínio no investimento no setor educacional, iniciado em 2012, e depois estimulado pela aprovação da PEC 241 que sancionou o novo regime fiscal, não permitirá atingirmos tal meta. Logo, as conclusões dos trabalhos acadêmicos mencionadas por Cruz e Jacomini (2017) e Amaral (2016) demonstram estar mais coerentes do que as estimativas da abordagem institucional, exploradas, aqui, por meio do relatório do Ministério da Fazenda (2018).

4 Considerações Finais

Este estudo traz um panorama geral do financiamento da educação brasileira à luz de seus dilemas contemporâneos, demonstrando duas visões de mundo que aparentemente são antagonistas. Relacionar essas visões de mundo e fazê-las

dialogar ainda é difícil no Brasil. Daí o interesse deste artigo em discutir essas abordagens.

Harvey (2011, p. 48) sustenta que “os meios legais incluem a privatização do que antes era considerado como recurso de propriedade comum (como a água e a educação)”. De certa forma, é o que Amaral (2016) demonstrou ao delinear o cenário da MDE sendo limitada pelo IPCA, mesmo quando a arrecadação de impostos superar esse índice. É nessa linha de pensamento que Borghi (2018) defende a educação pública e nos convoca à luta:

Este é um momento de luta e muitos embates entre privatistas e defensores de uma educação pública e universal como direito. Também é preciso lutar contra processos de privatização endógenos, que levam para o interior da escola pública a agenda corporativa e a lógica competitiva e individualista, numa concepção de mundo operacional ao capital. Somente a escola pública, gratuita, laica e de qualidade para todos pode permitir a educação como bem público (BORGHI, 2018, p. 30).

De forma geral, a luta não é somente por mais recursos, como se o financiamento da educação brasileira se resumisse em números. Em parte a visão institucional tem razão, investimento e qualidade de ensino não estão necessariamente associados. Prova disso é o resultado do Brasil no *Programme for International Student Assessment* (PISA), que é o principal instrumento internacional de avaliação da educação no mundo. Em 2015, o Brasil ocupou a 63ª posição em ciências, a 59ª em leitura e a 66ª colocação em matemática, considerando um montante de setenta países. Quatro anos depois, a maior avaliação internacional em educação foi reaplicada em 2018 e seus resultados vão ser divulgados no final de 2019, mas, segundo especialistas, o País continuará ocupando as últimas posições.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) possui dois índices: Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ). O CAQi foi um mecanismo criado para traduzir em valores o quanto o Brasil precisaria investir por aluno ao ano, em cada etapa e modalidade da educação básica pública, com a finalidade de obter um padrão mínimo de qualidade do ensino. Já o CAQ representa o valor numérico do esforço do Brasil em se aproximar dos países mais desenvolvidos para atingir níveis educacionais satisfatórios. Abordando apenas o Índice CAQi, estima-se que o investimento anual por aluno para garantir um padrão mínimo de qualidade educacional, compatível com o estabelecido no PNE da educação básica, seria o seguinte:

- na pré-escola em tempo parcial, seria de R\$ 9.607,02;
- nos anos iniciais do ensino fundamental, seria de R\$ 7.545,06;
- no ensino médio, seria de R\$ 5.454,74 (CNDE, 2019, on-line)⁸.

Esses números são muito menores do que o Ministério da Educação gasta com o ensino superior. Como o OCDE (2018) destacou, o Brasil promove quatro vezes mais o ensino superior do que investe na educação básica. Quando se comparam esses dois estágios e seus respectivos investimentos com os outros setenta países da OCDE, chega-se à conclusão de que “a diferença de gastos por aluno entre ensino superior e níveis anteriores no Brasil é a mais alta de todos os países da OCDE e parceiros” (OCDE, 2018, p. 4, tradução livre).

Assim, o financiamento da educação no Brasil pode ser investigado por vários vieses. Cada um deles trazendo e construindo a sua própria verdade. Todavia, como Habermas (1987) apontou, a verdade precisa ser fundamentada. Os dados que trouxemos indicam vários caminhos, desde a reestruturação das despesas até o avanço do direito à educação. O que devemos ter em mente, quando se aborda todo esse emaranhado de propostas, é o princípio constitucional que nos rege:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 2019, p. 144).

Considerando esse dispositivo geral, a educação não deve ser considerada mercadoria e, portanto, não deve ser privatizada – como defendem Harvey (2011) e Borghi (2018). É preciso manter a distinção entre o público e o privado, tanto quanto entre o que é direito de todos e o que pertence à lógica do mercado. A educação não pode ser responsabilidade exclusiva do Estado, logo as famílias e a sociedade como um todo devem também ser responsabilizadas pelos resultados insatisfatórios no PISA. Por fim, o pleno desenvolvimento da pessoa e o preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho são objetivos comuns que devem ser alcançados a partir de uma educação de qualidade que não se sustenta sem recursos. No que se refere ao financiamento da educação brasileira, investir é

⁸ Consulta realizada no dia 1º de agosto de 2019, considerando uma unidade escolar da zona urbana e da região sudeste. Por isso, esse dado não confere com os US\$ 3.800 (R\$ 14.771 – câmbio de R\$ 3,98, de 01/08/2019) da pesquisa OCDE (2018), que observa o gasto total da União, estados, Distrito Federal e municípios.

preciso tanto quanto fiscalizar, e para isso estão alertas o Governo e os estudiosos da área. O que falta é cumprirmos a sugestão do filósofo Edgar Morin (2000, p. 39-40): “a educação do futuro deve ao mesmo tempo utilizar os conhecimentos existentes, superar as antinomias decorrentes do progresso nos conhecimentos especializados e identificar a falsa racionalidade”.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. Porto Alegre, **RBPAE**, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.

BORGHI, Raquel Santos. Que educação é pública? A privatização de um direito. São Paulo, **EccoS – Rev. Cient.**, n. 46, p. 19-32, mai./ago. 2018.

BRASIL. Câmara Nacional dos Deputados. **Execução Orçamentária da União 1995-2016**. 2016. Disponível em: <http://www2.camar.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. Câmara Nacional dos Deputados. **Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2019.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Custo Aluno-Qualidade Inicial**. 2019. Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/simulador-basico-do-caqi> Acessado em: 1 ago. 2019.

CRUZ, Rosana Evangelista da; JACOMINI, Márcia Aparecida. Produção acadêmica sobre financiamento da educação: 2000-2010. Brasília, **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 98, n. 249, p. 347-370, maio/ago. 2017.

HABERMAS, Jurgen. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. São Paulo, **Novos Estudos Cebrap**, n. 18, p. 103-114, set. 1987.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Panorama da Educação: destaques do Education at a Glance 2018**. Brasília: INEP, 2018.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Education at a Glance 2018: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>. Acesso em: 1 ago. 2019.

TESOURO NACIONAL. Ministério da Fazenda. **Aspectos fiscais da Educação no Brasil**. Brasília: Ministério da Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a6db-8ec6-4cb5-8401-7c6f0abf6340>. Acesso em: 1 ago. 2019.