

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DO BRASIL: DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL À CONSTRUÇÃO DE UMA ESCOLA COM PADRÕES MÍNIMOS DE QUALIDADE

FINANCING OF EDUCATION IN BRAZIL: FROM THE
CONSTITUTIONAL BINDING TO THE CONSTRUCTION
OF A SCHOOL OF MINIMUM QUALITY STANDARDS

LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION AU BRÉSIL : DE
L'EXIGENCE CONSTITUTIONNELLE À LA CONSTRUCTION
D'UNE ÉCOLE AVEC DES NIVEAUX MINIMES DE QUALITÉ

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL: DE LA
VINCULACIÓN CONSTITUCIONAL A LA CONSTRUCCIÓN
DE UNA ESCUELA CON PATRONES MÍNIMOS DE CUALIDAD

José Marcelino de Rezende Pinto *

RESUMO

Este artigo parte da hipótese de que, se a vinculação constitucional de uma parte da receita de impostos para a educação foi uma conquista fundamental no sentido de garantir um patamar mínimo de recursos, ela não tem sido suficiente para assegurar o financiamento de um ensino com um padrão mínimo de qualidade, como determina a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O trabalho chama a atenção para a urgência de se estabelecer o valor de custo aluno que assegure esse padrão mínimo de qualidade de ensino, apresenta uma simulação desse valor para um dado padrão de funcionamento de uma escola e avalia o impacto financeiro de sua adoção em toda a educação básica.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Custo-aluno. Qualidade. Fundef. Fundeb.

* Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, 1994). Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – FFCLRP-USP (jmrpinto@ffclrp.usp.br).

De forma sintética, podemos dividir a história do financiamento da educação no Brasil em três períodos. Uma primeira fase, que podemos chamar de “terceirizada”, na qual o Estado delegou aos jesuítas o monopólio e o financiamento da educação básica (1749-1759). Um segundo período, no qual onde a responsabilidade principal ficou a cargo das câmaras municipais e dos governos estaduais através de dotações orçamentárias. Por fim, uma terceira etapa, iniciada com a Constituição Federal de 1934, que introduziu o princípio da vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos dos três níveis de governo para o financiamento da educação. Esse princípio da vinculação constitucional de recursos para a educação, com exceção dos períodos ditatoriais (Constituições Federais de 1937 e de 1967), tem sido praticamente o único meio de se assegurar recursos públicos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MELCHIOR, 1997, ALMEIDA, 1989, PINTO, 2000 e SENA, 2002). Atualmente o percentual mínimo da receita de impostos (considerando-se as transferências de um nível de governo para o outro) que deve ser destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino é de 18% para a União, e de 25% para Estados e Municípios. Quando as constituições estaduais ou as leis orgânicas municipais fixarem um percentual mínimo superior a esse, passa a valer este novo índice. Em São Paulo, por exemplo, ele é de 30%, e no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro, o percentual mínimo é de 35% da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

O principal problema dessa sistemática de vinculação de recursos é que, se ela representou um avanço frente à situação anterior, os valores financeiros efetivamente propiciados por aluno ainda são muito baixos. Assim é que, segundo estudo feito pelo Inep (ALMEIDA, 2001), o gasto médio por aluno no ensino fundamental no Brasil, em 1999, foi de R\$ 691, o que representaria uma “mensalidade” R\$ 58, um valor claramente inferior aos cobrados por qualquer instituição privada e insuficiente para se assegurar um mínimo de qualidade.

O corolário natural dos baixos valores gastos por aluno são os baixos salários dos professores, já que esse é o principal componente no custo/manutenção de um aluno. Assim, segundo ainda levantamento do Inep feito com base nos dados da PNAD do IBGE (SAMPAIO et al., 2002), em 2001, o salário médio mensal de um professor que atuava no ensino fundamental era de R\$ 462 para os que lecionavam de 1ª a 4ª série e de R\$ 600 para aqueles que lecionavam de 5ª a 8ª série; isto, incluindo todas as suas jornadas. Cabe comentar que todos esses dados já se referem a anos posteriores à implantação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), o que mostra seu pequeno impacto, tanto na melhoria salarial quanto nos valores gastos por aluno.

Um dado novo e positivo neste quadro de tantas preocupações foi a introdução, através da Emenda Constitucional nº 14 de 12.09.1996, a mesma que criou o Fundef, de um novo postulado no financiamento da educação determinando que, além da vinculação de um percentual mínimo de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, a União deverá exercer uma função redistributiva supletiva, de forma a garantir *equilização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino*, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (CF, art. 211, § 1º), princípio que é também abraçado pela LDB (Lei 9.394/96) em seu art. 74,

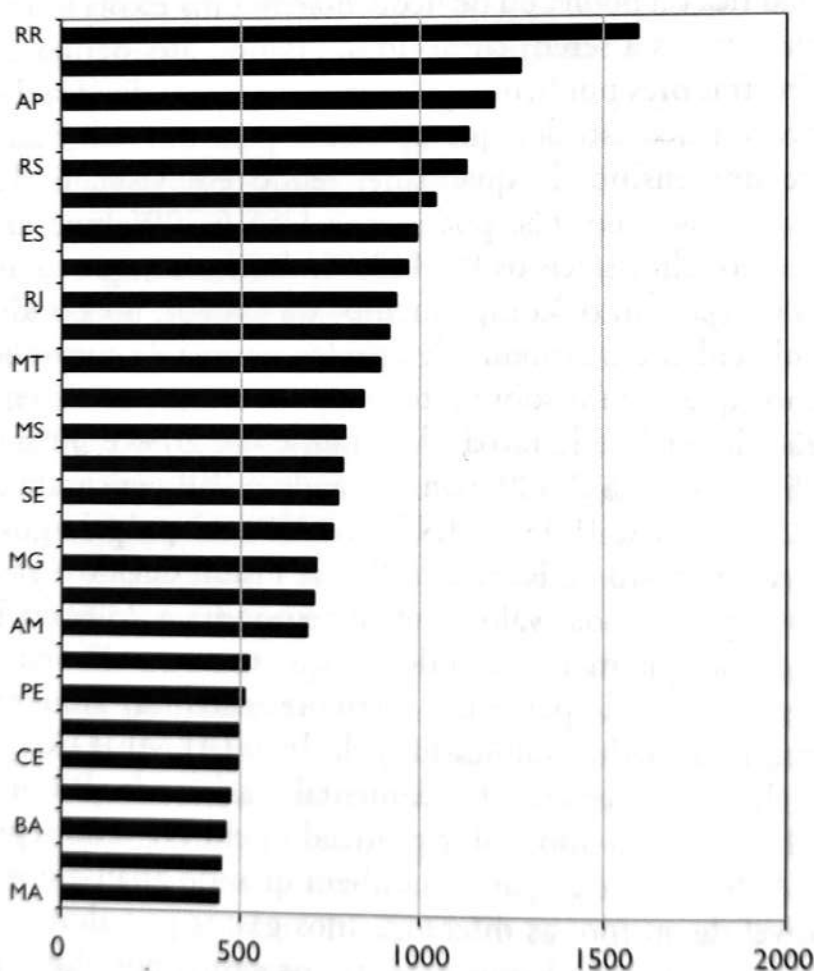
que determina que esse custo mínimo por aluno que deve assegurar um ensino de qualidade será calculado pela União, ao final de cada ano, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino. Por enquanto, essa sistemática só tem sido utilizada no ensino fundamental em virtude do Fundef, e o critério básico utilizado pela União, em desrespeito flagrante à Lei 9.424/96, que regulamenta esse fundo, não tem sido a busca de um ensino de qualidade, mas o quanto o Ministério da Fazenda entende como um valor aceitável para não comprometer a redução do déficit público (MONLEVADE; FERREIRA, 1997 e PINTO, 1999). Para se ter uma idéia do impacto do não-cumprimento, por parte da União, da fórmula do valor mínimo a ser gasto por aluno constante na Lei 9.424/96, basta dizer que o ensino fundamental público deixou de receber, desde 1998, mais de R\$ 20 bilhões, que seria a cota devida pelo governo federal.

Portanto, pela nova sistemática definida pela Constituição Federal e pela LDB (Lei 9.394/96), além da aplicação dos percentuais mínimos em ensino, o que não tem ocorrido de forma fácil, os poderes públicos devem assegurar um mínimo de insumos por aluno que assegure um ensino de qualidade, e cabe à União garantir que esse valor seja oferecido de forma equânime para todos os estudantes brasileiros, independentemente de morarem numa região rica ou pobre, ou de frequentarem uma escola municipal, ou estadual. Existem, assim, duas tarefas a serem cumpridas, visando atender ao ordenamento legal por parte dos administradores públicos e pelos pesquisadores da área. Em primeiro lugar, é necessário desenvolvermos estudos que apontem para um valor adequado de custo-aluno que assegure um ensino de qualidade, tendo em vista, é claro, as condições econômicas do País. Se esse valor não pode ser os US\$ 6.200/aluno-ano dos EUA, com certeza também não são admissíveis os R\$ 443,60/aluno-ano, que foi o valor propiciado pelo Fundef, em 2003 (já com o “complemento” da União), no Estado do Maranhão.

O Brasil é reconhecidamente carente de estudos na área de custos educacionais, contudo alguns trabalhos que tratam sobre o tema apontam que os sistemas de ensino que oferecem um padrão de qualidade razoável gastam entre 20% e 30% do PIB *per capita* por aluno (entre R\$ 1.740 e R\$ 2.600, considerando o PIB per capita de 2003) (PARO, 1998, LUCE; FARENZENA, 1998 e PINTO, 1999). O próprio governo federal permite uma dedução no Imposto de Renda da Pessoa Física, devido a gastos educacionais, de cerca de R\$ 2.000 por pessoa, valor que correspondia a 23% do PIB *per capita* de 2003. O segundo campo que merece estudo é o que trata das diferenças entre os gastos por aluno nas diversas regiões do país e nos diferentes sistemas.¹ Aqui também a situação é preocupante; segundo os dados publicados pelo Inep (ALMEIDA, 2001), em 1999, o gasto médio por aluno no ensino fundamental variou de R\$ 435/aluno-ano no Maranhão até R\$ 1.475/aluno-ano, valor praticado pelo DF. Isso representa uma diferença de 3,4 vezes. A discrepância aparece também quando analisamos, para um mesmo Estado e mesmo nível de ensino, as diferenças nos gastos por aluno entre as diferentes redes. Assim é que, em 1999, no Espírito Santo, os gastos por aluno no ensino fundamental da rede municipal foram 2,5 vezes maiores do que aqueles praticados pela rede estadual. Se é inegável que o Fundef contribuiu para reduzir essas diferenças absurdas entre dependências administrativas de um mesmo Estado que acabam gerando o “aluno estadual” e o “aluno municipal” com direitos distintos, esse fundo pouco fez para reduzir as diferenças entre os Estados da Federação. Assim é que, em 2003, o maior valor por

aluno (Roraima, com R\$ 1.601,90/aluno) foi 3,6 vezes o menor valor (Maranhão, com R\$ 443,60/aluno), para um valor médio de R\$ 787/aluno-ano. O Gráfico 1, tendo por base os valores por aluno do Fundef para o ano de 2003, mostra o quão grande ainda é o efeito das disparidades regionais. Pelo gráfico, constata-se que em oito Estados da Federação (MA, PI, BA, PA, CE, AL, PE e PB), em 2003, o Fundef propiciou, em média, menos que R\$ 45/mês por aluno. Pelo Gráfico constata-se também que se fosse cumprido pela União o § 1º do art. 6º da Lei 9.424/96, o valor mínimo em 2003 não poderia ser inferior a R\$ 787/aluno-ano (valor médio) e as discrepâncias entre Estados se reduziriam de forma significativa. Cumprida a lei pelo governo federal, em 2003 13 estados estariam recebendo complemento da União (MA, PI, BA, PA, CE, AL, PE, PB, AM, RN, MG, GO e SE) e o governo federal teria aplicado no fundo cerca de R\$ 4 bilhões, o que corresponderia, ainda assim, a menos de 14% dos recursos do fundo. Como se furtou a cumpri-la, a União contribuiu com apenas cerca de 3% dos recursos do fundo, recebendo complementação apenas os Estados da Bahia, Maranhão, Pará e Piauí.

Gráfico 1 – R\$ por aluno propiciado pelo FUNDEF por UF – 2003



Fonte: Dados obtidos em *Boletim do Fundef*, Dezembro de 2003 (www.stn.fazenda.gov.br)

Desta forma, é fundamental dotar o País de um sistema de financiamento que assegure um ensino de qualidade, assim como de mecanismos de transferência de recursos entre os níveis de governo que busquem evitar essas disparidades observadas em nosso sistema.

Aproveitando a experiência do Fundef, que mostrou que a criação de fundos estaduais não é suficiente, por si só, para reduzir as discrepâncias nos gastos por aluno entre os diferentes Estados e que mostrou também que a definição do que seja o valor mínimo gasto por aluno não pode ficar nas mãos executivo federal (ARELARO, 1999 e PINTO, 1999), entendemos que é necessário iniciar, no Brasil, o esforço de explicitação de quais são os insumos mínimos necessários para a construção de uma escola de qualidade, conforme requer a legislação. Tendo em mente essa meta, apresentamos a seguir uma estimativa inicial de custo de uma escola que, entendemos, preenche critérios básicos de qualidade. Trata-se de uma proposta inicial com o objetivo de, tão-somente, fomentar a discussão entre os educadores.

Assim, construímos uma escola hipotética de Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, na qual os alunos teriam uma jornada semanal de 30 horas, e os professores de 40 horas (com 10 horas para atividades extra-classe de planejamento e avaliação a serem cumpridas na escola).² Seria uma escola com 500 alunos e uma média de 25 alunos por turma. A escola contaria com um diretor, um coordenador pedagógico, cinco estagiários remunerados, um bibliotecário, além de seis funcionários de apoio administrativo e operacional. Os valores são apresentados na Tabela 1, inclusive com os salários estimados. Ou seja, estamos já sinalizando, em sintonia com a LDB, para uma escola de jornada única (6 horas/dia) e um professor de dedicação exclusiva. Cabe ainda comentar que é fundamental que se vincule o custo-aluno padrão mínimo de qualidade, que é o que propomos nesta tabela, com o salário mínimo profissional a ser pago aos professores. O modelo proposto, cujo salário médio seria de R\$ 1.200,00/mês, permite a fixação de um Piso Salarial Nacional de R\$ 800,00/mês, considerando as diretrizes para a carreira dos profissionais do magistério definidas pela CNE (Conselho Nacional de Educação).

Tabela 2 – Proposta de Custo/aluno-ano que assegure um Padrão Mínimo de Qualidade (CAPMQ) de uma escola de Ensino Fundamental de 1ª a 4ª Série (ano base: 2003)

Custos em sala de aula	Nº	Custo unitário R\$	Custo total/ano R\$	Custo aluno/ano R\$	% do total
Professores	20	1200	319920	640	54,4%
Material didático	500	30	15000	30	2,6%
Equipamento			10000	20	1,7%
Sub-total			344920	690	58,6%

Tabela 2 – Continuação

Custos no âmbito da escola	Nº	custo unitário R\$	Custo total/ano R\$	Custo aluno/ano R\$	% do total
Administração geral					
Direção	1	1500	19995	40	3,4%
Secretaria	1	500	6665	13	1,1%
Inspetor de alunos	2	300	7998	16	1,4%
Serviços gerais	3	300	11997	24	2,0%
Sub-total			46655	93	7,9%
Suporte Pedagógico					
Coord. pedagógico	1	1200	15996	32	2,7%
Estagiários	5	240	14400	29	2,4%
Bibliotecário	1	1200	15996	32	2,7%
Sub-total			46392	93	7,9%
Operação e manutenção					
Água/luz/fone	12	1800	21600	43	3,7%
Material de limpeza	12	300	3600	7	0,6%
Material de escritório	12	500	6000	12	1,0%
Conservação predial	12	500	6000	12	1,0%
Manut. Equipam.	12	300	3600	7	0,6%
Sub-total			40800	82	6,9%
Alimentação					
Merendeiras	3	400	15996	32	2,7%
Alimentos (2 refeições/dia)	1000	0,3	60000	120	10,2%
Sub-total			75996	152	12,9%
Custos na administração central					
Formação profissional	20	200	4000	8	0,7%
Administração e Superv.	5% do custo total		29409	59	5,0%
Sub-total			33409	67	5,7%
Total Geral			R\$ 588.172	R\$ 1.176	100,0%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

Obs.: Considerou-se apenas o custo de manutenção e de pequenos investimentos, não estando incluídos os custos de construção, já que estes ocorrem apenas uma vez.

Como vimos, o modelo proposto chegou a um valor de custo por aluno de R\$ 1.176/ano, que chamaremos de CAPMQ (Custo Aluno Padrão Mínimo de Qualidade), incluindo-se os gastos com alimentação escolar. Qual seria o impacto financeiro da generalização desse padrão de financiamento estabelecendo esse valor como o parâmetro mínimo de custo/aluno-ano do País? Para chegar a esse valor, inicialmente consideraremos os seguintes diferenciais em relação ao custo de 1ª a 4ª série (CAPMQ) fixado: Creche, 1,5 vezes o CAPMQ; Pré-escola, 1,3 vezes; 5ª a 8ª do Ensino Fundamental e Ensino Médio, 1,05 vezes; Educação Especial, 1,3 vezes, e a Educação de Jovens e Adultos terá o mesmo custo-aluno do ensino regular, considerando o respectivo nível de ensino. Feitas essas considerações e tomando o total de alunos de 2003, chegaremos à cifra de aproximadamente R\$ 62,6 bilhões, para garantir esse parâmetro de CAPMQ, um valor que corresponde a 4% do PIB do referido ano. Um dado interessante: este é o percentual do PIB que os países desenvolvidos geralmente destinam à educação básica. Se imaginarmos um Fundeb onde Estados e Municípios contribuíam com 25% de sua receita líquida de impostos, a contribuição da União para viabilizar esse CAPMQ seria de cerca de 1% do PIB, um valor que, embora elevado, é plenamente factível para um governo federal que tem em suas mãos uma receita (deduzidas as transferências constitucionais) de cerca de 20% do PIB, considerando impostos e contribuições.

Essas simulações feitas mostram que, se houver uma iniciativa mais firme por parte do governo federal, é plenamente possível o País dar um salto de qualidade no padrão da educação básica atualmente oferecida. Contudo, tendo em vista as metas quantitativas e qualitativas definidas pelo Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), não basta melhorar o padrão de qualidade do ensino oferecido aos alunos que se encontram atualmente matriculados nas escolas do País; temos grandes desafios de expansão com qualidade da educação infantil, do ensino médio e da educação superior. Estudos feitos por ocasião da elaboração da proposta de Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira (CONED, 1997), corroborados por levantamento feito por Grupo de Trabalho criado pelo MEC (INEP, 2001), apontam que, para atender as metas fixadas pelo PNE, o Brasil deveria gastar, durante um período de seis a oito anos, entre 8% e 10% de seu PIB em educação. Tendo em vista que o potencial de recursos atualmente propiciado pela vinculação constitucional de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino é da ordem de 4,3% do PIB, surge, então, inevitavelmente, a pergunta: qual a fonte provável desses recursos adicionais? Um dos mecanismos de efeito imediato e que não implicam em aumento da carga tributária seria a aprovação de uma emenda constitucional que determinasse, por exemplo, que a vinculação para o ensino incidisse não apenas sobre a receita de impostos, mas que englobasse também as contribuições sociais e econômicas que, em 2003, representavam, só na esfera federal, o equivalente a 15% do PIB, dos quais apenas 0,2% do PIB (que corresponde ao salário-educação) beneficia a educação. Uma medida dessa natureza, que teria pouco impacto sobre as finanças dos Estados e Municípios, representaria um acréscimo de recursos para a educação da ordem de 2,7% do PIB. Há também os recursos da DRU (Desvinculação das Receitas da União); a retirada de seus efeitos sobre a educação propiciaria mais R\$ 4,1 bilhões, tendo por base o ano de 2003. Além desses recursos, nunca é demais ressaltar aqueles que adviriam da melhoria da eficácia do sistema arrecadador (segundo o ex-Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, tendo

por base os dados da CPME, o equivalente a um PIB escapa à tributação no País) e da rediscussão das isenções e incentivos fiscais, que somam cerca de 2% do PIB, só na esfera federal. Uma medida heterodoxa a ser considerada também é o uso do déficit público para financiar a educação, tendo em vista a relação que existe entre investimentos educacionais públicos e desenvolvimento econômico, o que não significa, ao contrário do que diz a Teoria do Capital Humano, uma relação direta entre aumento de escolaridade e melhoria de renda da população. Considerando que foi o déficit que financiou boa parte das "políticas de desenvolvimento" das últimas décadas, as quais, como mostra o trabalho de Barros, Henriques e Mendonça (2000), não alteram em nada a constrangedora distribuição de renda do País, por que não o utilizar para fazer uma revolução educacional no País? Esses autores mostram que, de 1978 a 1998, com irritante regularidade, enquanto o 1% mais rico ficou com cerca de 12% da renda nacional, os 40% mais pobres ficaram com cerca de 9% da mesma. Considerando a razão entre a renda dos 20% mais ricos e aquela dos 20% mais pobres, e tendo por base dados das Nações Unidas, esses autores mostram que nos classificamos em último lugar em um conjunto de 50 países. Mostram ainda que, enquanto no Brasil o número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, em 1998, era de 33%, em países com renda *per capita* equivalente esse índice, situava-se em torno de 10%.

Por isso, nunca é demais lembrar que políticas de distribuição de renda representam a melhor de reforma tributária que o país pode sonhar. Programas de redução da pobreza de curto prazo, como o bolsa-escola e equivalentes, e de médio prazo, como a reforma agrária, a ampliação da oferta e da qualidade da escola e do acesso ao crédito, possuem um impacto forte e imediato na receita pública. Isto acontece porque a carga fiscal no Brasil, ao contrário do que ocorre em países com distribuição de renda mais justa, é majoritariamente composta de tributos sobre o consumo. Nos segmentos mais pobres, todo aumento de renda transforma-se em consumo, e, conseqüentemente, em mais receita de impostos, ao contrário do que ocorre com as faixas mais abastadas, que, ou poupam, ou vão gastar no exterior, lá gerando empregos e tributos.

Concluindo, gostaríamos de ressaltar que, se a vinculação constitucional de recursos para o ensino constituiu-se em uma etapa fundamental para se assegurar o financiamento da educação no Brasil, ela não é suficiente para propiciar valores financeiros que assegurem um ensino com um padrão mínimo de qualidade para todos, como determina a mesma Constituição Federal e a LDB. Tendo consciência disto, o próprio legislador constituinte definiu os índices percentuais ali estabelecidos como percentuais mínimos a serem aplicados no ensino. Portanto, a grande tarefa que temos pela frente é, uma vez fixados, em quantidade e qualidade, os insumos necessários para uma escola cidadã, e aferidos os seus custos, assegurar a destinação desses recursos nos orçamentos dos diferentes níveis de governo, independentemente do percentual da receita de impostos que eles representem. Assim trabalham os países desenvolvidos e assim age o governo brasileiro, por exemplo, para manter sua política monetária. Basta dizer que, mesmo sem possuir qualquer vinculação constitucional específica, foram gastos, em média, 8,7% do PIB com encargos financeiros da União.