

O financiamento da educação básica brasileira: os desafios da gestão dos poucos recursos nas escolas públicas

Nelson Cardoso Amaral*

Resumo

O estudo apresenta uma análise da proposta de novo PNE que consta do PL 8.035/2010, no que se refere ao eixo expansão-qualidade-financiamento. São discutidos cinco referenciais de qualidade, vinculada ao financiamento: o do MEC; do Inep; da Undime; do CAQi; e da OCDE. É examinada a desigualdade social brasileira e pode-se inferir que há um limite à expansão do setor privado, o que conduz à conclusão de que o Brasil precisa elevar o volume de recursos públicos aplicados no processo educacional como percentual do Produto Interno Bruto; apresenta-se, então, a visão da aplicação de recursos financeiros equivalentes a 10% do PIB.

Palavras-chave: financiamento, educação básica, produto interno bruto.

The Funding of Basic Education in Brazil: the challenges of managing scarce resources in public schools

Abstract

The study presents an analysis of the proposal for a new National Education Plan, contained in the 8.035/2010 White Paper, related to the expansion-quality-funding plank. It discusses five benchmarks of quality, linked to funding: those of the Ministry of Education; of the National Institute of Studies and Research; of the National Union for Municipal Education; of the Cost of Initial Quality Education per student; and, of the Organization for Economic Co-operation and Development. Brazilian social inequality is analyzed and it can be inferred that there are limits to private sector expansion, which leads to the conclusion that Brazil needs to increase the amount of public funds invested in education as a percentage of the Gross National Product. It then presents the view of funding equivalent to 10% of Gross Domestic Product (GDP).

Keywords: funding, basic education, gross national product.

* Doutor em Educação pela UNIMEP, Professor na Universidade Federal de Goiás. *E-mail:* nelsoncardosoamaral@gmail.com..

Introdução

O Brasil está discutindo um novo Plano Nacional de Educação que terá duração decenal e, se for aprovado em 2013, vigorará até 2023. Três eixos importantes estão presentes na discussão: a expansão das matrículas nos diversos níveis educacionais, a qualidade dessa expansão e das escolas e instituições já existentes e o financiamento de todas as suas metas.

É fundamental para o cálculo do volume de recursos a serem aplicados em educação estabelecer um referencial para a qualidade que é desejada para os diversos níveis, etapas e modalidades educacionais, pois há uma clara relação, não linear, entre os valores financeiros aplicados em educação e a qualidade desta.

As seguintes metas se relacionam à expansão das matrículas: Meta 1, “Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos”; Meta 2, “Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos”; Meta 3, Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, nesta faixa etária”; Meta 11, “Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta”; Meta 12, “Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta”; e Meta 14, “Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores” (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Referem-se diretamente à elevação da qualidade as seguintes metas: Meta 7, “Attingir, ao final da década, as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio”; Meta 11, “Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta”; Meta 12, “Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta”; e Meta 13, “Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas

instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício sendo do total, 35% doutores” (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

O financiamento é explicitado na Meta 20, vinculando um montante de recursos financeiros a um percentual do PIB. A Câmara dos Deputados aprovou o equivalente a 10% do PIB e, no final do ano de 2012, o Projeto de Lei 8.035/2010 encontra-se no Senado Federal para discussão e votação.

Iremos, em primeiro lugar, analisar os referenciais de qualidade, vinculando-a ao financiamento – considerando-se a existência dessa vinculação –, a partir de análises de documentos do MEC, do Inep, da Undime, do CAQi e da OCDE. O limite à expansão privada é examinado em seguida, considerando-se a desigualdade socioeconômica brasileira, o que conduz à discussão final sobre a visão da aplicação do equivalente a 10% do PIB para a educação pública brasileira.

Referenciais de qualidade

Considerando como verdadeiro que há uma relação, mesmo que não linear, entre os valores financeiros aplicados em educação e a qualidade do processo educacional, encontramos diversos referenciais de qualidade que podem ser examinados: 1) o referencial adotado pelo MEC nas Notas Técnicas (BRASIL. MEC, 2011) relativas ao novo PNE, que considerou os valores aplicados por estudante, apurados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE); 2) o custo aluno/ano obtido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em “oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade” (BRASIL. INEP, 2006, p. 11); 3) o valor aplicado por estudante, obtido em pesquisa realizada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) em municípios brasileiros e divulgados no estudo “Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros” (UNDIME, 2011); 4) estudo realizado pela Campanha pelo Direito à Educação que especificou o Custo-Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), considerando-se os “insumos” para a constituição de uma escola com qualidade (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 28); e 5) os valores aplicados pelos países da Organização

para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgados no *Education at a Glance* de 2011.

Se considerarmos que a metodologia adotada pela Prova Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) consegue fornecer uma relativização da qualidade entre os processos educacionais dos países que a aplica, pode-se verificar a evidência da vinculação, não linear, entre o volume de recursos financeiros aplicados em educação e a qualidade dos processos educacionais. A tabela 1 apresenta a pontuação PISA, de 2009, em leitura e os recursos aplicados por estudante, com idade entre 6 e 15 anos, cumulativamente, até o ano de 2008.

Tabela 1 - A pontuação em leitura e os recursos aplicados, cumulativamente, por estudante entre 6 e 15 anos

País	Pontuação PISA	Recursos financeiros aplicados (US\$/PPP)
Coréia do Sul	539	61.109,00
Finlândia	536	80.737,00
Canadá	524	83.881,00
Nova Zelândia	521	57.777,00
Japão	520	80.367,00
Austrália	515	74.663,00
Holanda	508	87.065,00
Bélgica	506	93.213,00
Noruega	503	113.116,00
Estônia	501	58.728,00
Suíça	501	123.431,00
Islândia	500	104.491,00
Polônia	500	48.192,00
EUA	500	107.236,00
Alemanha	497	68.771,00
Suécia	497	90.216,00
França	496	78.687,00
Irlanda	496	86.316,00
Dinamarca	495	97.668,00
Hungria	494	46.605,00
Reino Unido	494	90.501,00
Portugal	489	60.058,00
Itália	486	90.443,00
Eslovênia	483	90.865,00
Espanha	481	82.274,00
República Tcheca	478	50.381,00
República Eslovaca	477	39.302,00
Israel	474	57.596,00
Luxemburgo	472	161.262,00
Áustria	470	108.214,00
Rússia	459	20.583,00
Chile	459	20.192,00
México	425	22.312,00
Brasil	412	21.225,00

Fonte: OCDE: *Education at a Glance*, 2011.

Verifica-se que os países que aplicam valores muito inferiores aos demais são exatamente os últimos colocados, Rússia (US\$/PPP 20.583,00), Chile (US\$/PPP 20.192,00), México (US\$/PPP 22.312,00) e Brasil (US\$/PPP 21.225,00). Considerando-se que o valor médio aplicado pelos países da OCDE foi de US\$/PP 78.615,00, esses últimos colocados aplicaram, em média, US\$/PPP 21.078,00, o que significa apenas 27% do valor médio dos países membros da OCDE.

É claro que a “abundância” de recursos também não garante obrigatoriamente os primeiros lugares; é só ver a posição de Luxemburgo, que aplicou US\$/PPP 161.262,00 e está, também, nas últimas posições. Destaca-se, ao contrário, a Nova Zelândia, que aplicou “apenas” US\$/PPP 57.777,00 e encontra-se nos primeiros lugares. Ressalte-se, entretanto, que mesmo o valor da Nova Zelândia é quase três vezes maior que o valor aplicado pelos últimos colocados, entre eles o Brasil.

O referencial adotado pelo MEC

Tomando-se como base as Notas Técnicas apresentadas pelo MEC (BRASIL. MEC, 2011), que justificaram a aplicação do montante de recursos equivalentes a 7% do PIB – proposta do MEC para a Meta 20 –, pode-se concluir que o MEC considerou a possibilidade da elevação da qualidade da educação brasileira na década do novo PNE sem nenhum incremento nos custos aluno/ano apurados pelo Siope em 2009, pois o MEC considerou esses custos sem efetivar nenhuma correção. A tabela 2 mostra os valores utilizados pelo MEC.

Tabela 2 - Custo aluno/ano utilizado pelo MEC para as Metas do novo PNE

Níveis/Etapas Educacionais	Custo aluno/ano (em R\$ de 2009)
Creche (0-3anos)	2.252,00
Educação Infantil (4 e 5 anos)	2.252,00
Ensino Fundamental (6 a 14 anos)	2.632,00
Ensino Médio (15 a 17 anos)	2.632,00
Educação Superior Presencial	15.500,00
Educação Superior a Distância	3.090,00

Fonte: Notas Técnicas do MEC (BRASIL.MEC, 2011).

O referencial adotado pelo Inep

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep) divulgou em 2006 o relatório de pesquisa “Problematização da qualidade em pesquisa de custo aluno/ano em escolas de educação básica”, em que foram levantados os custos aluno/ano em escolas públicas de educação básica que, no entender do Inep e do grupo de pesquisadores dos estados de Goiás, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará, “oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade” (BRASIL.INEP, 2006, p. 11).

Os valores obtidos nessa pesquisa mostram os resultados das escolas das regiões Sul e Sudeste e da esfera federal com os custos mais elevados. Considerando-se que essas escolas são as que devem possuir um grau mais elevado de qualidade, deveriam ser utilizados – em média – como padrões de qualidade para projeções das metas do novo PNE, obtendo-se, portanto, elevação da qualidade, com elevação do custo – diferentemente da proposta do MEC.

A tabela 3 mostra os valores do custo aluno/ano da pesquisa do Inep, para as escolas das regiões Sul e Sudeste e da rede federal de ensino.

Tabela 3 – Custo aluno/ano para as escolas das regiões Sul e Sudeste - rede federal

Níveis/Etapas da EB	Custo aluno/ano* (em R\$) (Valor corrigido pelo IPCA médio de 2009)
Creche (0-3 anos)	6.455,00
Educação Infantil (4-5 anos)	5.211,00
Ensino Fundamental (6-14 anos)	3.362,00
Ensino Médio (15-17 anos)	5.480,00

Fonte: (BRASIL. INEP, 2006, p. 46-49). *A pesquisa colheu dados em 2003

O referencial da UNDIME

A UNDIME realizou uma pesquisa de abrangência nacional que apurou o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros,

considerando os dados do ano de 2009 (UNDIME, 2011). A pesquisa trabalhou com uma amostra final de 224 municípios de todas as regiões do país. A tabela 4 mostra o resultado da pesquisa para a creche, educação infantil (4-5 anos) e ensino fundamental.

Tabela 4 – Valor aplicado por aluno na pesquisa da Undime

Nível/Etapa	Valor aplicado por aluno (R\$)
Creche	5.144,09
Educ. Infantil (4-5 anos)	2.647,10
Ens. Fundamental	2.937,65

Fonte: UNDIME: Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base 2009.

A pesquisa apresentou uma grande diferença para a creche, em relação ao valor do MEC, que era de R\$ 2.252,00 por criança, e à pesquisa da UNDIME, R\$ 5.144,09. O estudo mostra, ainda, que há imperfeições na base de dados utilizada pelo MEC, que precisam ser corrigidas. Foi detectada, ainda, uma grande desigualdade regional nos valores aplicados por estudante. A tabela 5 mostra os valores apurados nas cinco regiões brasileiras.

Tabela 5 - UNDIME: Comparação de custos nas regiões brasileiras

	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Creche	5.144,09	-	1.876,89	3.092,80	8.272,43	5.835,42
Educação Infantil (4-5 anos)	2.647,10	1.710,27	1.531,56	2.384,12	3.757,21	4.461,54
Ensino Fundamental	2.937,65	2.676,69	2.034,89	2.987,51	3.897,77	3.582,99

Fonte: UNDIME-Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros (2011)

Verifica-se que para a creche houve a maior variação, de R\$ 1.876,89 na região Norte e de R\$ 8.272,43 na região Sudeste. Na educação infantil (4 e 5 anos), os valores mais elevados são os da região Sul, R\$ 4.461,54, e os menores, novamente, da região Nordeste, R\$ 1.532,27. No ensino

fundamental, os valores apresentam diferenças muito elevadas: na região Sudeste, o valor aplicado por aluno foi de R\$ 3.897,77, o mais elevado, e na região Nordeste, de R\$ 2.034,89, novamente, o mais baixo.

O referencial CAQi

Um esforço especial na discussão sobre o Custo-Aluno-Qualidade (CAQ) na educação básica está sendo realizado pela Campanha pelo Direito à Educação (Campanha) ao tentar definir os *insumos* que uma escola deve possuir para que ela seja considerada uma escola de qualidade (CARREIRA; PINTO, 2007). A Campanha já concluiu o trabalho relacionado às escolas de tempo regular e está trabalhando para obter o CAQi das escolas com educação em tempo integral.

A Campanha entende a qualidade como um processo que:

- gere sujeitos de direitos, de aprendizagem e de conhecimento, sujeitos de vida plena;
- é comprometido com a inclusão cultural e social, uma melhor qualidade de vida no cotidiano, o respeito à diversidade, o avanço da sustentabilidade ambiental e da democracia e a consolidação do Estado de direito;
- exige investimentos financeiros em longo prazo e o reconhecimento das diversidades culturais, sociais e políticas;
- reconhece e enfrenta as desigualdades sociais em educação, devidamente contextualizado no conjunto das políticas sociais e econômicas do país;
- referencia-se nas necessidades, nos contextos e nos desafios do desenvolvimento de uma região, de um país, de uma localidade;
- está não dissociado da quantidade, da garantia do acesso ao direito à educação;
- aproxima-se por meio da participação social e política, garantida por meio de uma institucionalidade e de processos participativos e democráticos que independem da vontade política do gestor ou da gestora em exercício. (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 24)

Baseando-se nesse conceito, a Campanha definiu quatro categorias de *insumos* para a escola: “os relacionados à estrutura e funcionamento,

às trabalhadoras e aos trabalhadores em educação, à gestão democrática e aqueles relacionados ao acesso e à permanência na escola” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 28).

Os *insumos* associados à estrutura e funcionamento são aqueles relacionados “à construção e à manutenção dos prédios, a materiais básicos de conservação e a equipamentos de apoio ao ensino” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 29); os *insumos* associados às trabalhadoras e trabalhadores em educação se referem às “condições de trabalho e a formação inicial e continuada” (*idem*, p. 29); os que se relacionam à gestão democrática abarcam diversos fatores: “estímulo para o trabalho em equipe, a construção conjunta do projeto pedagógico [...], fortalecimento dos conselhos de escolas e conselhos de educação [...], participação de pais e mães, alunos e profissionais da educação na escolha dos dirigentes [...], existência de grêmios estudantis [...], aproximar mais da sociedade [...], o fomento a práticas participativas de avaliação [...]” (*idem*, 2007, p. 30-31); e, finalmente, os *insumos* que se vinculam ao acesso e permanência são aqueles que se relacionam ao “material didático, transporte, alimentação, vestiário” (*idem*, 2007, p. 31).

No estudo realizado pela Campanha especificou-se o Custo-Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) como sendo aquele que fosse um custo mínimo e que todas as escolas deveriam possuir, independentemente de qual município brasileiro ela estivesse instalada.

Os valores apurados para o CAQi foram os da tabela 6.

Tabela 6 – O Custo-Aluno-Qualidade Inicial

Níveis/etapas	CAQi
Creche	7.480,00
Educação Infantil (4-5 anos)	2.930,00
Ensino Fundamental	2.750,00
Ensino Médio	2.805,00

Fonte: CARREIRA e PINTO, 2007

Nota-se que os valores para a creche são os mais elevados (R\$ 7.480,00) e se comparam com os valores apurados pelo Inep (R\$ 6.455,00), bem maiores que os da UNDIME – que foram valores obtidos para as creches existentes –, e os do INEP e do CAQi partem da premissa

que as creches são de uma determinada qualidade. Os valores apurados para a educação infantil (4 e 5 anos) e para o ensino fundamental não foram muito diferentes para o MEC, UNDIME e CAQi; o valor da pesquisa do INEP foi bem maior. No ensino médio, há uma aproximação entre os valores do MEC (R\$ 2.632,00) e do CAQi (R\$ 2.805,00), e o valor do INEP foi bem maior (R\$ 5.498,00). Ressalte-se que o valor do INEP implica maior qualidade, e o valor do CAQi significa o valor inicial de qualidade, e não um valor que expresse uma qualidade já consolidada e referenciada, como é o caso da pesquisa do INEP.

O referencial da OCDE

Os valores aplicados por estudante, em 2008, em US\$/PPP, por países selecionados, membros da OCDE, foram bem mais elevados que aqueles especificados nos referenciais apresentados anteriormente. A tabela 7 apresenta os valores para a educação infantil (creche e 4 e 5 anos) e ensino fundamental e ensino médio nas instituições públicas – não há dados separados para os países da OCDE.

Tabela 7 – Valores aplicados, por estudante, em países da OCDE

País	Educação Infantil (US\$/PPP)	Ensino Fundamental e Médio (US\$/PPP)
Bélgica	5.973	10.253
Chile	6.191	3.233
Dinamarca	5.520	10.756
Finlândia	4.946	8.000
França	5.758	8.617
Itália	8.074	9.005
Coréia do Sul	6.363	5.668
México	2.368	2.130
Portugal	5.248	6.326
Espanha	7.615	9.805
Suécia	6.629	9.468
Suiça	4.914	11.422
EUA	11.499	12.001
Média dos países da OCDE	6.281	8.111

Fonte: OCDE: *Education at a Glance-2011*

Nota-se a presença de diversos países que constam da tabela 7 nas primeiras colocações do exame PISA, como já analisamos anteriormente.

O exame desses cinco referenciais nos permite concluir que existem diversas “qualidades” a serem estabelecidas, e cada uma delas exige um montante de recursos financeiros a serem aplicados no processo educacional.

Diversos estudos têm mostrado que mesmo aplicando o equivalente a 10% do PIB em educação o Brasil ainda continuaria aplicando um valor, por aluno, muito menor que a média da OCDE (PINTO, 2011; AMARAL, 2011; CARA, 2011; ARAÚJO, 2012).

A desigualdade socioeconômica brasileira e o limite à expansão privada

Examinando a distribuição de renda no Brasil e o perfil socioeconômico da população, podemos concluir que existe um limite à quantidade de famílias que podem pagar mensalidades em escolas privadas. A tabela 8 apresenta a quantidade de moradores em domicílios particulares por classe de rendimento mensal domiciliar *per capita*, em salários mínimos (s.m.).

Tabela 8 – Moradores em domicílios particulares por classe de rendimento mensal

Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capital (salário mínimo-s.m.)	Moradores em domicílios particulares permanentes	%	Média de moradores em domicílios particulares permanentes
Até 1/8 s.m.	10.232.325	5,4	4,9
Mais de 1/8 a 1/4 s.m.	18.351.811	9,7	4,7
Mais de 1/4 a 1/2 s.m.	38.551.353	20,4	3,9
Mais de 1/2 a 1 s.m.	52.657.183	27,8	3,2
Mais de 1 a 2 s.m.	36.912.697	19,5	2,9
Mais de 2 a 3 s.m.	11.033.158	5,8	2,7
Mais de 3 a 5 s.m.	8.001.625	4,2	2,6
Mais de 5 a 10 s.m.	4.999.887	2,6	2,4
Mais de 10 s.m.	1.837.032	1,0	2,1
Sem Rendimentos	6.824.313	3,6	2,8
TOTAL	189.401.384	100	3,3

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

Verifica-se que grande parte dos habitantes vive em famílias que são consideradas como extremamente pobres (até 1/8 s.m. *per capita*), pobres (mais de 1/8 a 1/4 s.m. *per capita*) ou vulneráveis (mais de 1/4 a 1 s.m. *per capita*) pelo IPEA (IPEA, 2012) e são exatamente aquelas famílias que possuem os maiores números de moradores por domicílio.

Se considerarmos que só conseguem estudar em uma instituição privada aquelas pessoas que residem em domicílios com renda *per capita* a partir de dois salários mínimos, teríamos um total de 25.871.702 pessoas,

ou 13,7% da população brasileira, residentes em famílias que poderiam ter pessoas matriculadas escolas/instituições privadas. A quantidade de pessoas que reside nessas famílias nas diversas faixas etárias está mostrada na tabela 9.

Tabela 9 – Quantidade de pessoas que poderiam pagar mensalidades, por faixa etária

	Idade						
	até 10	11 a 14	15 a 17	18 e 19	20 a 24	25 a 29	30 ou mais
Mais de 2 a 3 s.m. <i>per capita</i>	963.565	413.654	355.776	301.432	1.045.317	1.194.314	1.014.471
Mais de 3 a 5 s.m. <i>per capita</i>	685.431	277.092	232.119	83.241	641.314	864.461	771.949
Mais de 5 s.m. <i>per capita</i>	503.474	192.148	157.816	119.334	405.254	667.042	697.480
TOTAL	2.152.470	882.894	745.711	604.007	2.091.885	2.725.817	2.483.900

Fonte: Censo Demográfico 2010 e elaboração deste estudo

Com idade de até 14 anos, idade adequada para a educação infantil e para o ensino fundamental, encontramos um total de 3.878.992 crianças e jovens que moram nas famílias que poderiam pagar mensalidades; com idade entre 15 e 17 anos, idade para estarem matriculados no ensino médio, o Censo Demográfico apresentou um total de 745.711 jovens, e na faixa etária de 18 a 29 anos, idades em que estão concentradas a maioria dos estudantes da educação superior, incluindo-se os de mestrado e doutorado, temos um total de 5.421.709 pessoas que vivem em famílias que poderiam pagar mensalidades.

Considerando que os censos da educação básica e da educação superior de 2010 mostram que estavam matriculados na educação infantil e ensino fundamental um total de 5.770.436 de crianças e jovens – todas as idades –, no ensino fundamental, 987.838 jovens – todas as idades – e na educação superior, 6.379.299 pessoas – todas as idades –, pode-se concluir, portanto, que há uma saturação na população brasileira para o pagamento

de mensalidades, uma vez que os quantitativos de pessoas nas faixas etárias correspondentes aos níveis e etapas educacionais são, respectivamente, 3.878.992, 987.838 e 5.421.709.

Portanto, o caminho para ampliação das matrículas em todos os níveis educacionais é complexo e os desafios para que esse nível educacional atinja patamares elevados de qualidade exige mudanças significativas na estrutura socioeconômica da população, além da aplicação dos recursos financeiros públicos aplicados em educação, em todos os seus níveis, etapas e modalidades.

Considerações finais: a visão dos 10% do PIB para a educação brasileira

Tomando-se como base as Notas Técnicas apresentadas pelo MEC (BRASIL. MEC, 2011) que apresenta a proposta de aplicar o equivalente a 7% do PIB em educação, faremos as seguintes considerações para recalcular o valor total para a previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, considerando como pertinentes diversas premissas apresentadas pelo MEC nas Notas Técnicas.

a) O MEC considerou como custo aluno/ano os valores aplicados no ano de 2009 sem efetivar nenhuma correção. Essa hipótese considera que a elevação da qualidade da educação brasileira até o ano de 2020 poderia se realizar sem nenhum incremento nesse custo aluno/ano de 2009. A tabela 10 mostra os valores utilizados pelo MEC.

Tabela 10 – Custo aluno/ano utilizado pelo MEC para as Metas do PNE 2011-2020

Níveis/Etapas Educacionais	Custo aluno/ano (em R\$ de 2009)
Creche (0-3anos)	2.252,00
Educação Infantil (4 e 5 anos)	2.252,00
Ensino Fundamental (6 a 14 anos)	2.632,00
Ensino Médio (15 a 17 anos)	2.632,00
Educação Superior Presencial	15.500,00
Educação Superior a Distância	3.090,00

Fonte: Notas Técnicas do MEC (BRASIL.MEC, 2011)

Não consideraremos essas hipóteses como verdadeiras e aplicaremos novos valores para o custo aluno/ano, que são aqueles do referencial INEP (BRASIL. INEP, 2006, p.11).

Consideraremos neste estudo como custo aluno/ano para cada um dos níveis e etapas da educação básica os valores obtidos nessa pesquisa realizada pelo INEP, em que os resultados mostram as escolas das regiões Sul e Sudeste e da esfera federal com os custos mais elevados. Considerando que essas escolas são as que possuem um elevado grau de qualidade, utilizaremos os seus custos para as projeções deste estudo. O custo médio do aluno/ano no ensino fundamental (EF) foi de R\$ 3.362,00. O custo da creche foi 92% maior que o do EF, o da educação infantil (4 e 5 anos), 55% maior, e o do ensino médio, 63% maior.

A tabela 11 mostra o custo aluno/ano (em R\$ de 2009) que utilizaremos para recalcular as projeções contidas nas Notas Técnicas do MEC.

Tabela 11 – Custo aluno/ano utilizado neste estudo para as Metas do PNE 2011-2020

Níveis/Etapas Educacionais	Custo aluno/ano (em R\$ de 2009)
Creche (0-3anos)	6.455,00
Educação Infantil (4 e 5 anos)	5.211,00
Ensino Fundamental (6 a 14 anos)	3.362,00
Ensino Médio (15 a 17 anos)	5.480,00

Fonte: Notas Técnicas do MEC (BRASIL. MEC, 2011)

b) Ao tratar da educação superior, o MEC considerou para 2020 as seguintes hipóteses: a relação de matrículas público-privada continuaria a mesma de hoje (26,4% públicas e 73,6% privadas); 50% das matrículas expandidas na esfera pública seriam em cursos presenciais e 50% em cursos oferecidos em cursos a distância (EAD); e o custo aluno/ano de alunos EAD seria 20% do custo do aluno presencial.

Como o próprio MEC afirma na apresentação das Notas Técnicas, há que expandir a “educação superior, sobretudo a pública...” (BRASIL. MEC, 2011, p. 1), consideraremos ao recalcular os valores que: em 2020 deveríamos ter 40% dos jovens matriculados nas IES públicas; 75% das

matrículas seriam em cursos presenciais e 25% em cursos oferecidos a distância; e o custo/aluno por ano da EAD seria de 60% da presencial (R\$ 9.300,00).

c) Diversas metas estabelecidas na proposta de PNE 2011-2020, tais como as Metas 4, 5, 7, 8, 9, 13 e 15 não foram quantificadas pelo MEC ao afirmar que esse fato estava contemplado em outras metas. Entretanto, em cada uma delas há aspectos qualitativos/quantitativos, além do quantificado em outras metas, que exigem maior aporte de recursos financeiros e, por isso mesmo, há que se prever um percentual de recursos em relação ao PIB para cumprir o previsto nessas metas.

Uma nova quantificação da planilha das Notas Técnicas do MEC, considerando as observações contidas nos itens a, b e c nos conduz à tabela 12.

Tabela 12 – A visão dos 10% do PIB: recalculando a Planilha das Notas Técnicas do MEC

Meta	% PIB das Notas técnicas do MEC	% PIB Recalculado
Meta 1	0,308	0,624
Metas 2, 3 e 4	-	1,000
Meta 6	0,120	0,151
Meta 10	0,079	0,111
Meta 11	0,063	0,072
Meta 12	0,418	1,329
Meta 14	0,065	0,065
Meta 16	0,029	0,029
Meta 17	0,860	0,860
Outras metas qualitativas	-	x
TOTAL	1,943	4,242 + x

Essa nova visão indica, portanto, a necessidade de o Brasil aplicar no próximo PNE 2011-2020 um volume de recursos financeiros públicos que signifique um percentual em torno de 10% do PIB, o que é obtido ao se adicionar os atuais 5% que consta da Nota Técnica do MEC aos 4,242 + x deste estudo.

Ressalte-se que, mesmo aplicando 10% do PIB, o Brasil aplicaria por pessoa em idade educacional o valor de US\$ 2.398,00, que ainda é muito baixo em relação ao valor médio dos diversos países relacionados na tabela 2, ou seja, US\$ 4.456,00.

A aplicação do equivalente a 10% do PIB em educação exigirá uma alta priorização da educação no país e precisaria de um conjunto de ações a serem implementadas simultaneamente: 1) aplicação pela União, estados, Distrito Federal e municípios de impostos além dos mínimos constitucionais; 2) redefinição de contribuições existentes, vinculando parte delas para a educação; 3) ao estabelecer novas contribuições, obrigatoriedade de parte dos valores arrecadados dirigidos para a educação; 4) estabelecimento de que 50% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal sejam aplicados em educação; 5) destino de 50% dos créditos advindos do pagamento de *royalties* decorrentes de atividades de produção energética (extração, tratamento, armazenagem e refinamento de hidrocarbonetos) à manutenção e desenvolvimento do ensino; e 6) priorização de parte dos recursos advindos da expansão do Fundo Público, decorrente do crescimento da economia nos próximos anos, para a educação. O IPEA apresenta no Comunicados nº 124, de 14 de dezembro de 2011, diversas possibilidades de financiamento para ampliação dos recursos da educação e as classifica em cinco tipos: “tributária; recursos do Pré-sal; folga fiscal; outras fontes não tributárias; e de melhorias de gestão e controle social dos gastos públicos”. (BRASIL. INEP, 2012).

É a hora da verdade para o financiamento da educação brasileira, considerando-se o processo de desenvolvimento em que o País se encontra, a chegada do bônus populacional (AMARAL, 2011), a descoberta da riqueza do Pré-sal e o entendimento existente na sociedade da importância de se promover um salto educacional no Brasil tanto no que se refere à sua abrangência social quanto na sua qualidade.

Referências

AMARAL, N. C. O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. In: *III Seminário Brasileiro de Educação*. CEDES, 28 fev. a 2 mar., 2011, Unicamp-SP.

ARAÚJO, L. Financiamento educacional na ordem do dia. *Universidade e Sociedade*, Brasília-DF, ano 22, n. 50, p.144-153, junho de 2012.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 8.035/2010*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_detalhe.asp?id=490116>. Acesso em: 2 fev. 2011.

BRASIL. IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao_tan_brasil_zip.shtm>. Acesso em: 10 dez. 2011.

BRASIL. INEP. *Investimento por aluno por nível de ensino: valores reais*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas_publicas/PA._paridade.htm>. Acesso em: 16 fev. 2010.

BRASIL. INEP. *Percentual de investimento público direto em relação ao PIB*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores_financeiros/P.T.D._dependencia_administrativa.htm>. Acesso em: 2 fev. 2011.

BRASIL. INEP. *Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica (Relatório de Pesquisa)*. Brasília-DF: Inep, 2006.

BRASIL. IPEA. *Comunicados do Ipea nº 124*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12630>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRASIL. MEC. *Notas Técnicas*. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/imagens/pdf/notas_tecnicas_pne.pdf>. Acesso em: 20 out. 2011.

CARA, D. *O custo da qualidade (Educação Básica) 2011*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/o-custo-da-qualidade-daniel-cara>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo-aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo-SP: Global, 2007.

PINTO, J. M. R. *Quanto custa financiar um "PNE pra Valer"?* Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissões/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/pne-audiencia-25.5.11>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

UNDIME. *Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros: ano-base 2009*. Relatório de Pesquisa. Disponível em: <<http://undime.org.br/wp-content/uploads/2012/02/Relat%C3%B3rio-pesquisa-Perfil-dos-Gastos-Educacionais-Undime.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2011.

.....
Recebido em: 25 jul. 2013

Aceito em: 20 set. 2013