

# DISPUTAS E PRIORIDADES NA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DA UNIÃO DESTINADOS À EDUCAÇÃO

Rosana Maria Oliveira Gemaque – UFPA

[rgemaque@uo.com.br](mailto:rgemaque@uo.com.br)

Dalva Valente G. Gutierrez – UFPA

[dalvalen@ufpa.br](mailto:dalvalen@ufpa.br)

**Resumo:** O texto objetiva analisar e compreender a disputa que se instalou entre educação básica e superior pelos recursos financeiros da União. A discussão será norteadada pela seguinte questão: houve de fato investimento da União na educação básica, em detrimento do ensino superior, conforme recomendações de organismos multilaterais? Para tanto, o texto está organizado de modo a abordar: a) a estrutura do financiamento da educação pública; b) o financiamento da Educação Básica e Superior; c) os gastos efetivados com a Educação Básica e a Educação Superior, no período de 1995-2005.

**Palavras-chave:** educação; financiamento; gastos em educação

## 1- Introdução

Compreender a disputa que se instalou em torno dos recursos da União entre os níveis da educação básica e superior demanda que nos reportemos a um conjunto de fatores ocorridos no final da década de 1980 e início de 1990. Dentre eles destacam-se: as recomendações de organismos multilaterais; a crise fiscal e orientações de cunho neoliberais.

As orientações que serviram de norte para as reformas desenvolvidas no campo da educação, na década de 1990 do século passado, e que configuraram a política educacional do período elegeram o financiamento como estratégia central. Entre os órgãos multilaterais produtores de orientações e recomendações, o Banco Mundial – BM desempenhou um papel de destaque. Embora considerando, como Cunha (2002) e Coraggio (1998) que não se tratava de uma simples imposição, mas de uma conjugação de fatores que também envolvia interesses da elite governante deste País, não há como deixar de identificar as recomendações externas claramente expressas nos documentos definidores da política educacional e de modo particular na de financiamento da educação.

Em relatório elaborado por técnicos do Banco Mundial, intitulado “Prioridades e estratégias para a educação - exame do Banco Mundial” (1995), a educação foi considerada como crucial para o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza. Dentre as observações e recomendações contidas nesse documento, no intuito de

oferecer opções políticas aos países de renda baixa ou média, para enfrentarem os seus problemas educacionais, foi proposto o desenvolvimento de seis reformas consideradas essenciais: (1) dar prioridade à educação; (2) atentar para o rendimento escolar; (3) concentrar eficientemente o investimento público na Educação Básica e recorrer ao financiamento das famílias para o ensino superior; (4) prestar atenção à equidade; (5) intensificar a participação das famílias no sistema de educação; (6) dar autonomia às escolas, permitindo-lhes a combinação flexível dos insumos educacionais (p.99).

Ainda, no referido documento, foi enfatizado que, embora não existisse uma proporção teoricamente apropriada do Produto Nacional Bruto a ser destinado à educação, foi avaliada como promissora a forma utilizada pela Ásia Oriental de concentrar os gastos públicos nos níveis inferiores de ensino e aumentar sua eficiência interna. Esta medida, segundo o que foi sugerido, poderia ajudar os países de rendas baixa e média a alcançarem níveis de instrução mais elevados com o mesmo volume de recursos ou, até mesmo, reduzindo-os. Entre as recomendações para o uso eficiente dos recursos públicos encontravam-se: (i) Educação Básica gratuita, incluindo custos compartilhados com as comunidades e remunerando as crianças de famílias pobres; (ii) cobrança de matrículas para a educação secundária do segundo ciclo, combinando com bolsas para grupos selecionados; (iii) cobrança de matrícula para todo o ensino superior, combinando com empréstimos e outros sistemas; (iv) educação primária de boa qualidade para todas as crianças como primeira prioridade do gasto público em educação; (v) gasto público eficiente em nível das escolas e das instituições.

Dentre as recomendações propostas, a que está diretamente ligada a este tema é a que se refere à concentração eficiente do investimento público na Educação Primária, em detrimento do ensino superior.

Nessa perspectiva, este texto tem como objetivo analisar e compreender as disputas em torno da distribuição dos recursos da União entre os níveis de educação básica e superior com base nas seguintes questões: houve de fato investimento da União na educação básica em detrimento do ensino superior, conforme recomendações de organismos multilaterais na década de 1990?

Para tanto, o texto está organizado da seguinte forma: a) estrutura do financiamento da educação, que congrega as fontes e distribuição dos recursos; b) o financiamento da Educação Básica e Superior; c) os gastos efetivados com a Educação Básica e Superior no período de 1995 a 2005.

## 2- Estrutura do financiamento da Educação no Brasil

A estrutura de financiamento da educação pública, em vigor, encontra-se expressa na Constituição Federal de 1988, na Emenda Constitucional nº 14/96 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96 e mais recentemente na Emenda Constitucional Nº 53/2006 e na Lei 11. 494/2007 que a regulamenta.

Com base na legislação, podemos dizer que o financiamento da educação pública apresenta as seguintes fontes de receita: (i) vinculação de impostos, (ii); contribuições (salário-educação, renda de loteria, contribuições sobre o lucro e seguridade social); (iii) desvinculação de receitas da União (DRU); e operações de créditos. Apesar da diversidade, a vinculação de impostos constitui a principal fonte de receita do financiamento da educação pública.

O detalhamento das fontes de recursos por esfera de governo pode ser observado na tabela 1.

**Tabela 1: Estrutura de Financiamento da Educação, por Esfera de Governo**

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
<b>1-ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro)</b>	<b>1-ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro)</b>	<b>1-ORÇAMENTÁRIO (Tesouro)</b>
Vinculação da rec. de impostos <sup>1</sup> (18%) para MDE DRU	Vinculação da rec. De impostos <sup>2</sup> (25%) para MDE Subvinculação do FUNDEB – 20% Das receitas do FPE e ICMS	Vinculação da receita de impostos <sup>3</sup> (25%) p/ MDE Subvinculação do FUNDEB (20%)
<b>2-CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</b>	<b>2-TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>2-TRANSFERÊNCIAS</b>
Salário-Educação/quota Federal Contrib. S/ o lucro líquido Contrib. P/ a seguridade social Receitas brutas de prognósticos	Salário-Educação/quota Federal Orçamentário da União (exemplo: Complem. p/ o FUNDEB) Aplicação financeira do SE/quota Federal e de outras fontes do FNDE	Salário-Educação (QE) Salário-Educação (QF) Orçamentários do Estado Orçamentários da União Aplicação financeira do SE-(QE e QF)
<b>3-OUTRAS FONTES</b>	<b>3- CONTRIBUIÇÃO SOCIAL</b>	<b>3-CONTRIBUIÇÃO SOCIAL</b>
Operação de Crédito Renda líquida da loteria federal	Salário-Educação (QE) <b>4- OUTRAS FONTES</b>	Salário-Educação (QM) <b>4- OUTRAS FONTES</b>

<sup>1</sup> -**Impostos Federais:** Imposto de Renda (IR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto Territorial Rural (ITR); Impostos sobre Operações Financeiras (IOF); Imposto sobre Importação (II); Imposto sobre Exportação (IE); Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

<sup>2</sup> -**Impostos Estaduais:** Impostos sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre a Transmissão *causa mortis* e Doação, de quaisquer bens e direitos (ITD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Adicional sobre o Imposto de Renda (AIR).

<sup>3</sup> **Impostos Municipais:** Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre transmissão *inter vivos*, a qualquer título [...] (ITBI); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Renda de órgãos autônomos Aplicação financeira do SE/quota Federal e outras fontes do FNDE Diretamente arrecadados Diversos	Diretamente arrecadados Operações de Crédito Diversos	Diretamente arrecadados Operações de Créditos Diversos
---	---	--

Fonte: Constituição Federal (1988); LDB e demais leis ordinárias– Elaboração: Castro,J.A. Apud. Em Aberto, N. 74, 2001-p.12.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de nº 9.394/96, por sua vez, prevê a possibilidade de ampliação dos percentuais mínimos obrigatórios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, por meio das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios. Esta medida, embora vise à ampliação de recursos para educação, não a garante<sup>4</sup>.

No que diz respeito ao conjunto das fontes de financiamento, por ente federado, explicitado na tabela 1, observa-se que a estrutura de financiamento da educação está calcada na arrecadação fiscal, havendo possibilidades de colaboração da União para os Estados e municípios e entre os Estados e seus respectivos municípios. Além disto, o volume de recursos mobilizado pelo ente federado está condicionado à sua capacidade e esforço fiscal.

A União, além da vinculação de impostos, conta com a receita proveniente das contribuições sociais (1/3 do salário-educação, 100% do que coube à educação, das demais contribuições); das operações de créditos, renda líquida da loteria federal e dos órgãos autônomos, rendimentos do salário-educação e de outras fontes do FNDE; dos recursos diretamente arrecadados; e diversos<sup>5</sup>.

Os Estados, além da receita da vinculação de impostos próprios, contam com as transferências constitucionais de impostos, com a quota-parte estadual do salário-educação, operações de créditos e outros. O montante da arrecadação própria varia em função do grau de industrialização e desenvolvimento de cada Estado, assim também como as transferências de impostos, uma vez que o retorno dos recursos se dá em

<sup>4</sup> - Alguns governadores e prefeitos em que a Constituição e/ou Lei Orgânica prevêem percentuais superiores aos estabelecidos pela Constituição Federal se prevalecem desse preceito para justificar o não cumprimento da sua lei orgânica, alegando que a Lei Máxima define 25%.

<sup>5</sup> - Com a criação do FUNDEB, em 2006, a contribuição do salário-educação foi alterada pela EC. Nº 53/96 que a destinou para toda a educação básica (§ 5º). A distribuição das cotas estaduais e municipais continuou a ser feita com base no número de matrículas. Um dado importante introduzido por essa EC é que a União não poderá mais complementar os recursos do Fundo com o salário educação, tal como ocorria no FUNDEF.

função do volume arrecadado, por Estado (IR, IPI, Seguro Receita, entre outros). Assim, os mais desenvolvidos, por isso mais ricos, contarão sempre com um volume de recursos bem maior. Em consequência, apresentam maior capacidade para financiar sua educação, com tendências a ampliar as diferenças no padrão de atendimento educacional no país.

Os municípios apresentam-se como os menos aquinhoados, apesar de contarem com a receita de impostos próprios, que, em geral, é muito baixa; com as transferências constitucionais de impostos dos Estados e da União e, atualmente, com parcela da quota-parte do salário-educação dos Estados. De outro lado, vem ampliando seu atendimento e seus gastos em função do processo de municipalização (cf. Tabela 2).

Uma das diferenças no volume de recursos arrecadados, entre as esferas de governo, encontra-se no fato de a União contar com as contribuições além do salário-educação e outras rendas, o que lhe possibilita uma disponibilidade de recursos superior aos demais. Embora a União partilhe esses recursos com os Estados e municípios, a distribuição dos mesmos, à exceção do salário-educação, ainda depende de negociações políticas e capacidade técnica demonstrada por eles. Deste modo, os critérios não permitem o acesso de todos aos referidos recursos, o que acaba por ampliar as desigualdades educacionais no país, ainda que a centralização dos mesmos na União seja justificada para atender às demandas necessitadas de apoio financeiro.

Parte das receitas do Governo Federal para educação é complementada pelas operações de créditos, pelos recursos diretamente arrecadados, cujo volume oscila em função dos desdobramentos econômicos. Pinto (2000) alerta para o fato de que existia mais de cinquenta contribuições sociais ou econômicas, cujos valores responderam por 10% do PIB, no triênio 1995/1997, destacando-se a COFINS, o CPMF, PIS/PASEP, contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, contribuição para a Previdência dos Trabalhadores Urbanos e Rurais, que juntas correspondiam a 90% do total arrecadado. As contribuições, juntamente com as operações de crédito, tornaram-se a principal fonte da União, que a elas recorre nos momentos de crise, seja criando novas contribuições, seja aumentando as alíquotas das existentes.

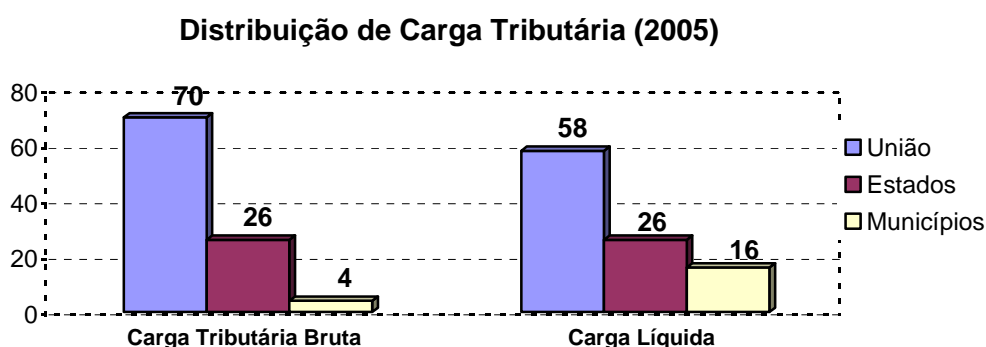
Todavia, avalia Pinto, o uso progressivo das contribuições penaliza de forma especial a educação, os Estados e os municípios. A educação é penalizada, *“uma vez que sobre ela não incidem os percentuais constitucionais que vinculam os recursos mínimos para a manutenção e desenvolvimento do ensino”*. Os Estados e Municípios são penalizados, visto que *“a maior parte da receita das contribuições concentra-se nas*

*mãos do governo federal, não existindo mecanismos constitucionais de transferências de recursos entre os níveis de governo, como acontece com os impostos” (PINTO, 2000:33).*

Essa mesma situação foi constatada por esse autor em relação às operações de créditos que, em 1997, tiveram a participação relativa de 26,2% na receita tributária da União. Diante disso, Pinto conclui que é impossível avaliar as receitas da União tendo por base apenas os impostos.

As informações depreendidas do gráfico 1, organizado por José Marcelino Pinto (2007), revelam a concentração da carga tributária na União, nos permitindo ter idéia da capacidade de financiamento dos entes federado

Gráfico 1:



Pelo gráfico 1 é possível observar que a União, mesmo transferindo recursos para os Estados e Municípios ( carga líquida), continua detendo 58% da carga tributária.

Embora, com a promulgação da Constituição de 1988, tenha havido uma descentralização fiscal em favor dos Estados e municípios, vários autores (AFFONSO, 1995,1996; RESENDE 1995; FIORI, 1995) mostram, em seus levantamentos, que a mesma foi acompanhada de aumento significativo da participação dos governos subnacionais nas despesas públicas; e da diminuição da participação da União, principalmente nos serviços como educação, saúde e saneamento. Além disso, os autores têm evidenciado, em seus estudos, que a União recuperou as “perdas” financeiras com a instituição do FSE (posteriormente denominado FEF e DRU) e de contribuições sociais e econômicas (ABRUCIO, 1998; PINTO, 2000).

Enfim, esses argumentos conduzem ao entendimento de que, se houver interesse, a União poderá recorrer a essas fontes adicionais para complementar os recursos da educação nos Estados e municípios carentes.

Entretanto, há que se considerar que canalizar mais recursos para educação significa se contrapor ao projeto de reforma de Estado; ao modelo econômico que favorece o capital financeiro e a concentração de renda; e também a poderosos grupos empresariais que querem garantir os seus lucros, subsidiados pelos fundos públicos (OLIVEIRA, 1998).

### **3- Financiamento da Educação Básica e Superior**

Historicamente, a responsabilidade pelo financiamento da educação pública esteve claramente definida entre os entes federados: a Educação Superior sob o encargo da União e a Educação Básica, dos Estados e Municípios.

O financiamento da Educação Básica, tradicionalmente, tem sido caracterizado por uma forte tendência descentralizadora e fraca presença da União, sendo esta iniciada mais precisamente na década de 1930. Todavia, desde então, tem-se restringido, com raras exceções, ao estabelecimento das bases normativa e supletiva das fontes dos recursos financeiros para subsidiar a educação, as quais sempre atribuíram aos Estados e municípios as maiores responsabilidades. Paradoxalmente, as iniciativas da União com a finalidade de criar recursos adicionais e exercer a função de suplência têm sido marcadas pela centralização dos recursos financeiros nessa esfera de governo.

Desta feita, a descentralização financeira na área da Educação esteve associada mais à omissão da União para com o financiamento da Educação Básica do que propriamente a um projeto que visasse ao fortalecimento dos Estados e municípios no provimento da educação, por meio da transferência de recursos e de poder.

No que concerne à responsabilidade dos entes federados pelo provimento da educação pública, a Emenda Constitucional nº 14, define muito claramente em seu artigo 211:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

No que concerne à responsabilidade da União, nota-se pelo parágrafo 1º que a mesma deverá concentrar seus esforços na organização e financiamento do sistema federal de ensino – constituído em grande maioria pelo ensino superior – e em relação à educação básica exercerá tão somente função redistributiva e supletiva. Além disso, estabelece no parágrafo 6º (art.60) o percentual a ser aplicado na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental: “nunca menos que o equivalente a 30%” dos 18% destinado à educação.

A LDB nº 9.394/96 define, em seu artigo 55: *cabará à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por elas mantidas*. Deste modo, bem antes da promulgação dessa Lei, a União já vinha destinando ao ensino superior algo próximo a 70 dos 18%. Apesar disso, o montante de recursos destinados não são suficientes para garantir a expansão das matrículas e o desenvolvimento de suas atividades com qualidade, conforme chama atenção Amaral (2003):

Trabalhando como multiversidades, as IFES enfrentam uma permanente crise de financiamento: primeiro, pela constante insuficiência de recursos alocados e, depois, pela falta de definição do volume de recursos financeiros disponíveis para as instituições desenvolverem suas atividades no ano subsequente (p.150).

Em relação ao financiamento da Educação Básica, a União passou a exercer sua função redistributiva e supletiva por meio da política de fundos.

Na década de 1990, a discussão sobre a constituição de fundos com recursos específicos para financiar a educação é retomada por ocasião da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, decorrente de acordos assumidos na Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, e promovida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Banco Mundial.

Dentre os objetivos estabelecidos pelo Plano Decenal de Educação, com finalidade de universalizar o Ensino Fundamental e erradicar o analfabetismo, encontra-se o de “incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação”. Esse objetivo seria alcançado mediante a adoção das seguintes estratégias:



**a)** reestruturando o atual quadro de distribuição, entre níveis de governo, dos recursos fiscais e dos encargos de expansão e desenvolvimento e de manutenção e operação, para reduzir os efeitos dos diferenciais de capacidade fiscal, institucional e administrativa;

**b)** criando fundos e mecanismos não-convencionais de financiamento a programas e projetos inovadores em qualidade educacional e de equalização social de oportunidades, especialmente nas grandes concentrações demográficas de pobreza (regiões metropolitanas, cidades de porte médio e áreas rurais críticas);

**c)** incrementando, em função das prioridades definidas, os gastos públicos acima dos níveis mínimos constitucionalmente determinados (Plano Decenal de Educação Para Todos, 1993, p.16-17).

Foi num contexto de contenção de gastos na área social e de reestruturação do papel do Estado e do MEC na definição e condução da política educacional que surgiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério-FUNDEF, configurando-se como uma política que priorizou uma etapa da educação básica, pautada na lógica de que o problema central do financiamento da educação residia no seu gerenciamento e na redistribuição dos recursos entre os entes federados.

Com esse Fundo houve redistribuição de recursos financeiros, considerada por alguns autores como uma mini reforma tributária (Castro, 2001). Entretanto, a redistribuição se deu mais entre os governos estaduais e seus respectivos municípios do que propriamente da União. Isso pode ser confirmado pela média de participação da União no FUNDEF que, de 1998 a 2006, foi de 2,3%. Além de ter sido uma participação muito aquém da necessária, a União não cumpriu a Lei sobre o valor-aluno-ano, deixando com isso de repassar para os Estados e municípios cifras importantes.

Com a substituição do FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, em 2006, houve, em tese, melhorias na contribuição da União, decorrentes de pressões exercidas por setores organizados da sociedade, ao ser fixado um índice de participação da União em pelo menos 10% do total de recursos subvinculados, a partir do quarto ano de vigência do Fundo. Espera-se que a União cumpra a lei e não faça como fez com o FUNDEF.

Obviamente que face às disparidades educacionais tanto no que concerne ao acesso quanto à qualidade de ensino, o montante de recursos disponibilizados por parte

da União não será suficiente para resolver problemas centrais e ainda garantir as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

### 3-Gastos com Educação Básica e Superior – 1995-2005

Dados organizados por Jorge Abraão de Castro (2007), sobre os gastos em educação neste País, evidenciam que os mesmos foram ampliados em 41,7%, de 1995-2005. Do montante de 61,4 bilhões de reais, utilizados em 1995 com educação, evoluiu-se para 87,0 bi, em 2006, como pode ser observado na Tabela 1.

**Tabela 1: Gasto Total em Educação - 1995-2005 (R\$ bilhões)**

Discriminação	1995	%	2000	%	2005	%
<b>Educação Básica</b>	<b>45,0</b>	<b>73,3</b>	<b>54,1</b>	<b>75,8</b>	<b>66,6</b>	<b>76,6</b>
<b>0 a 6 anos</b>	6,1	9,9	4,7	6,6	6,2	7,1
<b>Ens. Fund.</b>	33,1	53,9	40,7	57,0	51,2	58,9
<b>Ens. Médio</b>	5,8	9,5	8,6	12,1	9,1	10,5
<b>Outros Gastos</b>	16,4	26,7	17,3	24,2	20,4	23,4
<b>Ensino Superior</b>	<b>13,7</b>	<b>22,4</b>	<b>13,2</b>	<b>18,5</b>	<b>15,0</b>	<b>17,2</b>
<b>Outros Gastos</b>	2,7	4,3	4,1	5,7	5,4	6,2
<b>TOTAL</b>	<b>61,4</b>	<b>100,0</b>	<b>71,4</b>	<b>100,0</b>	<b>87,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: J.A.Castro (2007)

Quanto aos gastos por nível de ensino, os dados da Tabela 1 informam que, de 1995 a 2005, a Educação Básica se sobrepôs ao ensino superior de forma expressiva. Em 1995, a participação percentual dos gastos em educação básica, em relação ao total, correspondeu a 73,3%, sendo ampliada para 76,6%, em 2005. Enquanto que os gastos com Educação Superior representaram 22,4% em relação ao total, sendo a participação reduzida para 17,2%, em 2005.

Os gastos com Educação Básica apresentaram crescimento da ordem de 48%. Dentre as etapas de ensino, desse nível, o ensino fundamental foi quem mais aglutinou recurso, representando 53,9%, em 1995, e 58,9%, em 2005. Além disso, cresceu no período em 53,0%. Esse resultado tem a ver tanto com o quantitativo de matrículas – que é muito elevado – quanto com a política focalizada nessa etapa de ensino. Além do FUNDEF – que carregou um volume significativo dos recursos –, havia o salário-educação e outros programas direcionados a essa etapa de ensino, expressando claramente sua prioridade na política educacional no período. Ademais, 60% de todos os recursos destinados à educação dos Estados e Municípios deveriam ser aplicados no ensino fundamental.

O investimento focalizado no ensino fundamental ocasionou um rebatimento negativo nos gastos com educação infantil que, em termos percentuais, teve sua participação reduzida em relação ao total dos gastos realizados no período que, de 9,9%, em 1995, passou para 7,1%, em 2005.

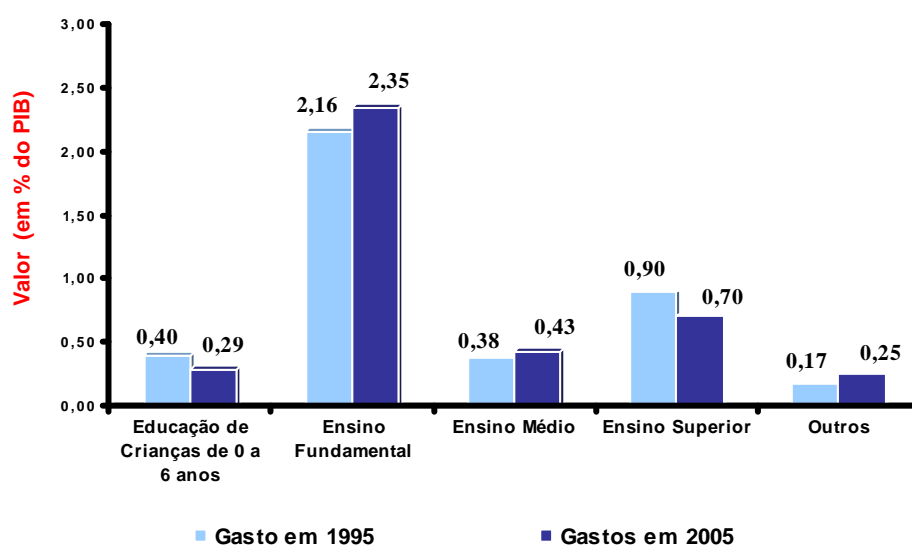
Quanto ao ensino médio, observa-se que houve crescimento dos gastos e também ampliação de sua participação percentual em relação ao total, ainda que ténue. Isso revela também o baixo investimento nessa etapa da educação básica, mas com tendências a crescimento por pressão da demanda egressa do ensino fundamental.

Apesar dessa diferenciação nos gastos com Educação Básica, os dados evidenciam investimentos direcionados para esse nível da educação.

De outro lado, encontram-se os gastos com Educação Superior que evoluíram no período, mas em menor proporção (9,5%). Isso revela também o baixo investimento nesse nível de ensino, no período, resultante de uma política que não o priorizava do ponto de vista financeiro e ainda o atacava com discurso de que se tratava de um nível de ensino que além de atender a elite do País, os gastos eram elevadíssimos. Em consequência, teve-se também a política de compressão salarial do funcionalismo público por todo o período.

Outro indicador importante para analisarmos a posição da educação no contexto da política econômica, refere-se à relação dos gastos com o Produto Interno Bruto- PIB, o que pode ser observado no Gráfico 2, organizado por Jorge Abraão de Castro (2007).

Gráfico 2: **Gasto das subáreas da Educação, em relação ao PIB: 1995 e 2005**



Pela representação gráfica dos gastos em educação, por etapas, podemos confirmar mais uma vez a focalização dos no ensino fundamental. Além dessa etapa de ensino, é possível observar crescimento dos gastos em relação ao PIB no ensino médio e em outros gastos, mas bem menor do que no ensino fundamental.

De outro lado, nota-se o decréscimo dos gastos em relação ao PIB, tanto em educação infantil, que de 0,40%, em 1995 passou para 0,29%, em 2005; quanto no ensino superior que, de 0,90 passou para 0,70%, no mesmo período. Desta feita, afirma-se, tanto do ponto de vista da distribuição dos recursos no interior da área quanto em relação à política macro, os gastos com educação básica se sobrepuseram aos do ensino superior. Se compararmos a distribuição dos gastos em educação no período, vê-se claramente a configuração de uma política que priorizou a educação básica em detrimento da educação superior e entre as etapas do ensino básico focalizou o ensino fundamental.

Todavia, o aumento dos gastos em educação básica não representou maior aporte de recursos da União, como pode ser observado na tabela 2

**Tabela – 2**  
**Gasto em Educação Básica por Esfera de Governo, em valores constantes: 1995 - 2005**

ANO	Valores constantes para 2005, IPCA médio. (R\$ bilhões)			Relações (%)			
	Unidade Federada			Total (d)	(a/d)	(b/d)	(c/d)
	Municípios (a)	Estados e DF (b)	União (c)				
<b>1995</b>	16,7	24,6	3,6	45,0	37,2	54,7	8,1
<b>2000</b>	24,9	25,4	3,8	54,1	46,1	46,9	7,0
<b>2003</b>	30,2	27,1	3,1	60,4	49,9	44,9	5,2
<b>2004</b>	33,1	29,0	3,2	65,2	50,7	44,4	4,9
<b>2005</b>	33,0	30,6	3,0	66,6	49,6	46,0	4,5

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP, INEP/MEC e Almeida (2001). Elaboração: J.A. Castro.

Os dados da tabela 2 expressam que, de 1995 a 2005, os gastos em educação básica foram ampliados tanto pelos municípios quanto pelos Estados, em detrimento da União que reduziu seus gastos em 16,6%.

Os gastos em educação básica, efetivados pelos municípios, foram os que mais cresceram no período – de 16,7 foram ampliados para 33,0 bilhões, evidenciando crescimento da ordem de 101,2% – Isso é resultado da municipalização do ensino que delegou responsabilidades e maiores despesas para esse ente federado, por sua vez menos aquinhado, como mostram os dados do Gráfico 1.

Os gastos dos Estados com educação básica também aumentaram, mas em menor proporção (24,4%), também decorrente da política de municipalização e pelo fato de não ter ampliado o atendimento ao ensino médio na mesma proporção que repassou as matrículas aos municípios.

Em valores relativos, os gastos em educação básica em relação aos gastos totais revelam também a participação inexpressiva da União. De uma participação de 8,1%, em 1995 decresceu para 4,5%, 2005. Enquanto que os municípios ampliaram sua participação de 37,2% para 49,6%, nesse mesmo período.

Esses valores expressam a distribuição dos gastos em educação pública, evidenciando a concentração nos governos subnacionais, com tendências a sobrecarregar os municípios em detrimento da fraca participação da União, ainda que seja o ente federado mais aquinhado e responsável pela redução das disparidades educacionais.

#### **4- Considerações Finais**

Ao confrontarmos as recomendações do Banco Mundial – que serviram de base para as reformas e definição de políticas educacionais nos países da América Latina e Caribe – com a política de financiamento da educação no País no período de 1995 a 2005, foi possível identificar medidas que se aproximam. Dentre elas, destacamos a prioridade de investimento na educação básica em detrimento do ensino superior, evidenciado nos gastos por tipo de ensino e sua relação com o PIB. Ainda que no período tenha ocorrido aumento dos recursos destinados ao ensino superior, houve perdas tanto em termos relativos em relação ao total dos gastos quanto em relação ao PIB. Em certa medida, essa situação é resultante da canalização de recursos para o ensino fundamental, eleito como a etapa prioritária da política educacional que também adotou medidas focalizadoras e também do baixo investimento da União. Desta feita, os resultados não poderiam ser diferentes, tendo em vista que foram vários programas carreando recursos para o ensino fundamental.

Importa chamar atenção para o fato de que esse resultado não adveio de maior investimento da parte da União na educação básica ou no ensino fundamental, mas sobretudo de pressão da demanda por vagas e também devido ao processo de municipalização que contribuiu para ampliação dos gastos dos Estados e Municípios com educação.

No contexto das políticas macro, esse resultado reflete a situação do financiamento das políticas sociais, dentre elas, a política educacional, na América Latina, que experimentaram, no período em análise, uma reorientação conceitual para termos, como: *compensação; seletividade e focalização; privatização e descentralização*, – uma espécie de medida estratégica capaz de amenizar os efeitos desastrosos da política de ajuste econômico e de ganhar a aceitação da população para as reformas (SOTTOLI, 2000).

A reorientação conceitual dos objetivos e das estratégias inscreve-se também no processo de redefinição do papel do Estado que, de promotor e ator principal na implementação dessas políticas, passou a ocupar uma posição secundária em relação à lógica de mercado. Abriu-se espaço à idéia de uma intervenção estatal seletiva no campo social que, de maneira focalizada, tentaria corrigir as disparidades sociais sem a pretensão de reforma social ampla (SOTTOLI, 2000). Tudo com base num processo de descentralização das atividades do governo Federal para os governos estaduais e municipais, apoiado no discurso que atribui ao mercado o papel de mecanismo de vinculação de serviços e benefícios sociais, capaz de prover maior igualdade de oportunidades.

Os conceitos de *seletividade e de focalização*, segundo Sottolli, significam o abandono da pretensão de provimento universal e homogeneizante dos serviços e benefícios, em detrimento da concentração dos mesmos em grupos-meta previamente definidos, especialmente no marco da priorização do combate à pobreza. Sobre isso, a autora complementa: “o termo *focalização* – que aparece quase inevitavelmente associado à nova política social – adquiriu um significado especial no marco da política de regulamentação das finanças estatais, conduzida como componente principal dos programas de ajuste estrutural”. A política de focalização requer dos governantes a racionalização e/ou redução do gasto estatal. Por meio desse mecanismo se oferece a possibilidade de utilizar recursos escassos de maneira seletiva em favor de grupos-meta predeterminados e segundo critérios de custo-eficiência. Com a focalização, segundo Sottolli, define-se “*não somente a forma de utilização do gasto social estatal, mas também os destinatários desse gasto*” (p.7).

No Brasil, a política de contenção de gasto tem afetado o setor da educação que, além das restrições e cortes nos orçamentos, o governo federal vem induzindo à

transferência de responsabilidades aos municípios, uma vez que os Estados, historicamente, são os principais provedores da educação básica.

Com a política de fundos para a educação básica, especificamente com o FUNDEF, teve-se uma política que, além de focalizar apenas uma etapa de ensino da Educação Básica, ainda discriminou o atendimento dentro dela – focalizou o que já estava focalizado. Ou seja, temos a interpretação mais fiel das recomendações do Banco Mundial, no que concerne à focalização na instrução formal, e com oito anos de duração, excluindo a educação dos adultos, a educação não-formal e outras formas e modalidades de ensino.

Importa lembrar que as recomendações do Banco Mundial para a descentralização e focalização na educação primária pautaram-se na experiência dos tigres asiáticos que conseguiram elevar os padrões educacionais de seu povo a índices consideráveis, priorizando, inicialmente, essa etapa. Todavia, desconsideraram que isso ocorreu em função de vários fatores que atuavam concorrentemente: políticas de distribuição de renda e de investimentos no desenvolvimento econômico (CORAGGIO, 1998). Além disso, as recomendações apoiaram-se no discurso de que seria mais vantajoso, socialmente falando, investir na educação “primária”/fundamental do que na secundária e na superior, uma vez que, *“somando os maiores aumentos de rendas pessoais se conseguiria um incremento maior da renda nacional por unidade de valor adicional investida. Em análise deste tipo apóia-se a hipótese de que a vantagem “social” coincidiria com a vantagem dos setores mais carentes”*(p.106). Segundo Coraggio, a falácia dessa hipótese é evidente, pois em países em que não há desenvolvimento econômico de modo a garantir um crescimento adequado da demanda de trabalho, uma parcela considerável dos que hoje são alunos ficará desocupada e concorrerá entre si, colaborando para a redução dos salários. Por outro lado, o desenvolvimento econômico exigirá investimento em outros níveis de educação e em outros setores econômicos, assim como deverá estimular outras instituições, além do mercado (CORAGGIO, 1988).

Desta feita, a política de focalização na educação “primária”, justificada tanto para melhorar a eficiência externa do setor educativo quanto para aliviar a pobreza do mundo é distorcida intencionalmente, pois como argumenta Coraggio (1998):

Isto significa não perceber a relação dialética entre extensão e qualidade, porque quando se amplia um sistema educativo em um contexto de marginalização cultural e exclusão econômica, podem-se

esperar taxas crescentes de evasão e fracasso como produto do próprio êxito da extensão. Motivo pelo qual pretender resolver o problema da qualidade como se fora um problema da sala de aula, pela mudança na proporção dos insumos educativos, sem encarar integralmente os problemas do contexto social que incidem no rendimento do sistema escolar (condições contextuais dos níveis de aprendizado efetivo), não passa de uma estratégia mal formulada (p.109-grifo do autor).

Por fim, avaliamos que a disputa entre Educação Básica e Superior em torno dos recursos da União é justa, mas não deve pautar-se na redistribuição do que existe e sim na pressão pela ampliação dos percentuais vinculados à educação desse ente federado, chamando-o à responsabilidade pela garantia da ampliação do acesso da população em idade escolar ao ensino básico e superior.

### **Referências Bibliográficas**

- ABRUCIO, F. L & COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. (1998). *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. Pesquisas, n.12. Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung. São Paulo-SP.
- AFFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. *Perspectiva*. São Paulo, v.10/nº 3, p.3-10, 1996.
- \_\_\_\_\_. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. AFFONSO, Rui de Britto Alvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento da Educação Superior. Estado X Mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003
- BANCO MUNDIAL, Prioridades y estrategias para la educación. Washington, D.C, 1996.
- CASTRO, J.A; e outros. Análise da evolução dinâmica do gasto social federal: 1995-2001. *Texto para Discussão*, Nº 988. IPEA, Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. Financiamento da Educação no Brasil. In: Em Aberto, Brasília, nº 74, 2001, pg-11-32.
- \_\_\_\_\_. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. In: Educação e Sociedade. V. 28, nº 100, Campinas, Out. 2007.
- CUNHA, L.A. As agências financeiras internacionais e a reforma brasileira do ensino técnico: a crítica da crítica. In: Reunião de Intercâmbio do GT “Estado e Política Educacional” da ANPED, São Paulo, USP, 26 a 28 de 2002.
- CORAGGIO, J.L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L.; WARDE, M.J.; HADDAD, S. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1998.
- BRASIL, Constituição (1988): *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto Constitucional com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 16/97 e Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997.



BRASIL, Lei nº 9.394, de 20.12.1996, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”.  
In: Sindicato dos Professores do Estado do Pará, 1997.

BRASIL, Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Publicada no D.O.U 250, de 26/12/1996.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicada no D.O.U 179, de 13/09/1996.

FIORI, J.L. O federalismo diante do desafio da globalização. Affonso, R. Silva, P. (Orgs.). *A federação em perspectiva- ensaios selecionados*. FUNDAP, 1995.

MINISTÉRIO da Educação e do Desporto. *Plano Decenal de Educação*, Brasília, 1993.

OLIVEIRA, Francisco de. Políticas do antivalor, e outra políticas. HADDAD, Fernando (org.). *Desorganizando o consenso*. Petrópolis: Vozes e São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

PINTO. J.M.R. *Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. – Brasília: Editora Plano, 2000.

\_\_\_\_\_. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. In: *Educação e Sociedade*. V. 28, nº 100, Campinas, Out. 2007.

REZENDE, F. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. AFFONSO, Rui de Britto Alvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *Descentralização e Políticas Sociais*: São Paulo: FUNDAP, 1995.

SOTTOLI, Susana. La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. In: *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, nº 68, Amsterdam, 2000.