

Os gastos públicos no setor de educação no Brasil

Public spending in the education sector in Brasil

André Nunes¹

Alexandre Nascimento de Almeida²

Lussara Ribeiro Vieira Marques³

Priscilla Kettilyn Rosa de França Sousa⁴

Resumo

O novo Plano Nacional de Educação – PNE (2014) tem como meta ampliar o investimento público em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio. O objetivo deste artigo é mostrar que, no âmbito da OCDE e dos BRICS, não há qualquer país com semelhante nível de gasto. Assim, levanta-se a hipótese de que a questão da elevação dos gastos em educação apenas oculta o problema central da educação pública no Brasil, sua baixa qualidade e efetividade vis-à-vis o atual nível de gastos, que se encontra em um patamar adequado, considerando as comparações internacionais realizadas no trabalho.

Palavras-chave: Gastos Públicos; Educação; Política Pública.

Abstract

Brazil's new National Education Plan - PNE (2014) aims to increase public investment in public education to reach a minimum of 7% (seven per cent) of Brazil's Gross Domestic Product – GDP by its fifth year of existence and a maximum of 10% (ten per cent) of GDP by the end of the first decade. The objective of the present article was to demonstrate within the

¹ Professor adjunto no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública na Universidade de Brasília. Doutor e Mestre em Economia pela referida instituição.

² Professor adjunto III no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública na Universidade de Brasília. Doutor e Mestre em Engenharia Florestal pela Universidade Federal do Paraná.

³ Aluna do Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

⁴ Aluna do Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

Contatos: andrenunes@unb.br; alexalmeida@unb.br; lussara@gmail.com; priscillamarcus@yahoo.com.br

scope of the OECD and the BRICS countries, none present similar levels of spending. Thus, we hypothesized that the issue of increased spending in education only conceals the central problem of public education in Brazil, its poor quality and effectiveness, vis-à-vis the current level of spending, which is at an adequate level considering the international comparisons conducted in this study.

Keywords: Public Spending; Education; Public Policy.

Introdução

Existe uma grande discussão sobre qual seria o tamanho adequado do Estado em uma economia de mercado. Entretanto, não obstante o tamanho da controvérsia, é difícil imaginar uma economia em que o Estado não seja atuante. Não apenas no Brasil, mas em diversos países do mundo, o setor público desempenha um importante papel no funcionamento da economia, de diferentes formas e intensidades. De acordo com Baer, Kerstenetzky e Villela (1973), várias foram as circunstâncias que levaram o governo a intervir cada vez mais no sistema econômico brasileiro. Dentre elas, podem-se destacar as reações às crises econômicas internacionais, o desejo de controlar as atividades do capital estrangeiro, além de no passado ter existido uma grande ambição em industrializar rapidamente o país. Como destacado por Musgrave (1959 apud MACIEL, 2013, p. 1214), as políticas públicas são necessárias para “guiar, corrigir e suplementar os mecanismos de mercados nas economias”.

De acordo com as ideias de Stiglitz (1999 apud MACIEL, 2013), o governo deve concentrar esforços nas áreas em que existem as chamadas falhas de mercado de modo acentuado e haja evidências apontando que uma intervenção pode fazer uma significativa diferença. Quando o governo desempenha sua função alocativa, é possível perceber a forma como o uso dos recursos está dividido entre público, privado e o conjunto de setores que compõem o gasto público, sendo a educação um deles.

A educação é considerada um dos mais importantes fatores para que cada indivíduo tenha acesso à cidadania, colabore para um mundo mais pacífico e sustentável, além de contribuir com o desenvolvimento econômico de seu país. Porém, apesar da sua reconhecida importância, os países em desenvolvimento ainda vivenciam inúmeros desafios para que a educação seja um direito de todos.

Até 1931, a pauta educacional fazia parte das atribuições do Ministério da Justiça, no qual existia um Departamento Nacional de Ensino (SCUARCIALUPI, 2008). A partir de então, o Brasil passou a ter um Ministério voltado

exclusivamente para a educação, dedicando maior atenção ao assunto. Em 1934, a Constituição aprovada traz pela primeira vez um capítulo inteiramente voltado à educação. Desse momento em diante, a União passa a ter a obrigação constitucional de “traçar as diretrizes da educação nacional” (CF 1934, art. 5º) e “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados” para “coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território do país” (CF 1934, art. 150).

Já nessa época, nota-se que a Carta Magna tem a intenção de garantir a obrigatoriedade da escolaridade primária, além de planejar a educação nacionalmente, para todas as unidades federativas, sem que os estados percam autonomia de organização e de implantação de seus sistemas de ensino. Porém, a Constituição de 1937, elaborada durante o Estado Novo, rejeita esse plano nacional de educação, que só é retomado na nova Carta de 1946.

Em 1988, foi promulgada a última e vigente Constituição Federal (CF), na qual essa área já se encontra diretamente ligada aos objetivos do próprio Estado:

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. (CF 1988, art. 211, 1º).

Este artigo avalia se a preocupação prevista na CF pode ser identificada no que se refere ao nível de gastos públicos em educação. Para atingir esse objetivo, dividimos o trabalho em quatro seções, sendo a primeira esta pequena introdução. A segunda faz uma apresentação da situação das finanças e do perfil dos gastos em educação no Brasil. A terceira realiza uma breve comparação com outros países da OCDE e dos BRICS. Finalmente, na quarta seção, tecemos algumas considerações finais.

1 As interfaces das finanças e do setor de educação no Brasil

Dentro das finanças públicas, são muitos os aspectos a serem analisados, porém, Stiglitz (1999 apud MACIEL 2013) propõe algumas questões fundamentais. Elas estariam relacionadas principalmente com a identificação das atividades em que o setor público está envolvido e como se organiza para

prover esses serviços ou bens. Além disso, seria importante entender quais consequências surgiriam da atuação do governo na área. Outro ponto seria analisar políticas alternativas às aplicadas atualmente e identificar quais grupos ganham ou perdem dentro do processo político.

Maciel (2013, p. 1218) também sugere uma metodologia para a análise setorial das finanças públicas, a partir da qual se “analisa a importância do setor à economia, aos indicadores sociais e às finanças públicas”. Além disso, seriam estudados os indicadores técnicos de cada setor, comparando-os com indicadores de desenvolvimento e comparativos internacionais de decisões alocativas. Acrescenta, ainda, a sugestão de obtenção de dados técnicos para análise da eficiência e da eficácia das políticas públicas. Por fim, o diagnóstico do setor permite a elaboração de propostas de reformas legais e, após a avaliação, pode-se decidir sobre quais devem ser conduzidas.

A primeira etapa dessa abordagem proposta tem como um dos objetivos verificar “a contribuição do setor para o crescimento econômico tanto de curto quanto de longo prazo” (MACIEL, 2013, p. 1218). Portanto, ao considerar as despesas de educação, nota-se que há um crescimento econômico na rubrica “consumo do governo”, mas esse gasto gera um estoque de capital humano e produtividade da economia (MACIEL, 2013, p. 1218). Além disso, Speller (2012, p. 12) ressalta que o índice de jovens no ensino superior reflete a “capacidade do Brasil de atender a demandas de conhecimento e de formação advindas do processo de desenvolvimento socioeconômico, científico e tecnológico, de apoiar a construção da sustentabilidade social e econômica, e de promover a soberania nacional”. Dessa forma, a expansão do acesso à educação superior no país mostra-se importante, no entanto, apesar das políticas públicas dos últimos anos, a nação ainda apresenta baixos índices. Em 2010, o Brasil tinha apenas 3% de indivíduos entre 25 e 34 anos com ensino superior. Enquanto isso, países como Rússia, Índia e China (que juntamente com o Brasil e a África do Sul compõem o chamado BRICS) apresentaram percentuais superiores a 11% (OCDE, 2012).

Outro ponto a ser analisado dentro das finanças públicas de um setor são os impactos das despesas na distribuição de renda. Observando-se o público-alvo dos últimos programas de uma área, o esperado é que o governo atue de forma progressiva, beneficiando os segmentos mais pobres da população.

Nos últimos anos, Estado, governo e grupos da sociedade civil brasileira têm dedicado grande atenção em busca de soluções para os problemas ligados à educação. O movimento se intensificou quando, anos atrás, instituiu-se a Lei de

Diretrizes e Bases, que mais tarde abriu caminho para, em 2001, surgir o primeiro Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2013), o qual, por sua vez, estimulou um conjunto de ações para se resolver os principais entraves existentes. Desde a creche até a pós-graduação, várias políticas públicas foram elaboradas e implementadas para que todos os cidadãos brasileiros tenham direito à educação em seus vários níveis. No ensino superior, por exemplo, surgiram inúmeras políticas, como o PROUNI (concessão de bolsas para estudo gratuito em universidades particulares), a Universidade Aberta (ampliação de oferta pública de ensino a distância), o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), além da criação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Mais recentemente, também surgiu o “Ciência sem Fronteiras”, com o objetivo de promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional. Nota-se que a maioria das políticas públicas federais implementadas teve um caráter progressivo, pois pretenderam garantir o acesso, principalmente ao ensino superior e técnico, aos cidadãos que até então não teriam condições financeiras para arcar com os custos de instrução em instituições privadas.

Uma análise seguinte das finanças desse setor seria em relação às externalidades geradas. Nesse aspecto, percebe-se que políticas públicas na educação podem criar interdependências com outros setores, pois “a aplicação de recursos públicos em algumas áreas gera externalidades (positivas ou negativas) para outras e a quantificação dessas externalidades deve ser considerada no momento da decisão da alocação orçamentária” (MACIEL, 2013, p. 1219). Um estudo realizado por Inouye e Pedrazzani (2007) apontou que há uma tendência de pessoas mais instruídas terem uma maior qualidade de vida. Assim, os gastos na educação podem contribuir para melhorias em outros aspectos da vida da população como a saúde física e mental.

A segunda etapa da metodologia apresentada por Maciel (2013) seria a análise setorial, em que se identificariam os agentes envolvidos no setor (público e privado), as principais questões setoriais e a análise da política fiscal orientada para o setor.

Ao se analisar os agentes envolvidos, ou seja, quem presta o serviço para a sociedade, nota-se que, no caso da educação, esse papel é exercido diretamente pelo setor público. Também é importante ressaltar qual ente (federal, estadual ou municipal) irá prestar o serviço e como irá dispor de financiamento para isso. No Brasil, o ensino fundamental, a educação infantil (creches e pré-escolas) e o

ensino médio são atribuições dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A educação superior “pode ser responsabilidade de qualquer esfera

governamental contanto que cumpra devidamente suas prioridades constitucionais relativa aos demais níveis de ensino” (BRASIL, 2002, p. 42).

Outro assunto a ser analisado seriam as principais questões do setor, identificando os objetivos e as áreas de atuação das políticas públicas elaboradas, reconhecendo também os beneficiários dos programas, com o intuito de perceber se estes foram criados com um caráter progressivo. Maciel (2013) afirma que o governo federal utiliza como atual critério para a criação de novos programas o princípio da problematização, elencando todos os problemas enfrentados pela sociedade, buscando suas causas e propondo ações para combatê-las. Sugere, ainda, um conjunto de indicadores, dentre eles, os indicadores setoriais, que além de servirem como parâmetros para as metas governamentais, podem ser utilizados para comparações das unidades do governo para a medição de sua eficiência, ou seja, de modo geral, compara quanto cada instituição recebeu de recursos e quanto ela prestou de serviço à sociedade.

Como visto anteriormente, as últimas políticas públicas na educação foram planejadas com o intuito de viabilizar e ampliar o acesso, principalmente ao ensino superior e técnico. Os gastos seriam justificados pelo desejo de se aumentar o índice de jovens no ensino superior, o que ocasionaria reflexos no desenvolvimento socioeconômico, científico e tecnológico. Além disso, também poderia ter uma repercussão positiva transnacionalmente, já que entidades como a UNESCO monitoram esses dados, e internacionalmente, pois os números poderiam aumentar o interesse de empresas de outros países em direcionar investimentos para o Brasil.

Ao analisar o perfil do gasto público brasileiro, nota-se a existência de 28 funções orçamentárias, dentre elas, a educação. Maciel (2013), utilizando metodologia própria, estimou a execução líquida do gasto público para o ano de 2010. Em seu estudo, as despesas executadas no setor de educação chegaram a 14% do total gasto, atrás apenas da previdência social, que alcançou os 33%. Segundo o autor, o percentual elevado em relação às demais áreas se explica pelo fato de a demografia brasileira ser ainda jovem, o que exige significativos gastos na educação. Levando-se em consideração que as despesas do setor público alcançaram 33,1% do PIB de 2010, a educação foi responsável por 4,8% desse total (MACIEL, 2013).

Quando as despesas são divididas por função e por cada nível de governo, o setor da educação assume pesos diferentes em cada ente. No governo federal,

sua representatividade no todo cai, passando a ser a quinta função com maior peso na despesa executada do total, com apenas 4,9%, atrás da previdência social, da assistência social, da defesa nacional e do trabalho. Desse montante, a maior parte dos recursos está relacionada ao ensino superior, já que as creches, a educação básica e o ensino médio estão mais ligados aos governos estaduais e municipais. Isso explica o fato de a educação ser o principal componente das despesas desses entes, alcançando, respectivamente, 20,8% e 26,6% (MACIEL, 2013).

Analisando-se o período de 2001 a 2010, nota-se que houve um crescimento do gasto público total de 14% acima do crescimento do PIB. Assim como outras áreas, a educação também apresentou taxa de crescimento elevada, representando a quinta maior elevação (47,68%). Em grande parte, esse acréscimo observado principalmente a partir de 2006 é explicado pelo aumento dos gastos federais para a ampliação e interiorização do ensino superior, além das transferências do programa Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (MACIEL, 2013).

2 Breve comparativo internacional

A educação foi estabelecida como direito essencial para todos há mais de quarenta anos, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Porém, apesar dos esforços empreendidos pelas nações de várias partes do mundo, ainda há muitos problemas a serem resolvidos e índices a serem melhorados. Dificuldades de acesso ao ensino, altas taxas de analfabetismo, ambientes inadequados à aprendizagem e impedimentos para mobilização de recursos são apenas alguns obstáculos para serem superados, principalmente nos países em desenvolvimento (UNESCO, 1998).

Em 1990, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) promoveu a Conferência Mundial de Educação em Jomtien, na Tailândia. Desde então, busca-se identificar os desafios e gargalos da educação, além de propor estratégias para a resolução desses problemas. Dez anos mais tarde, a Declaração do Milênio das Nações Unidas (2000) teve como um de seus Objetivos de Desenvolvimento (ODMs) que fosse meta global alcançar a educação básica de qualidade para todos.

Apesar dos esforços ao longo desse período, as Nações Unidas divulgou, por meio do Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2013,

que ainda há muito a se resolver. Persiste, por exemplo, um grande número de crianças que não têm acesso à educação fundamental. Considerando os jovens entre 15 e 24 anos, 123 milhões não possuem capacidades básicas de leitura e escrita (NAÇÕES UNIDAS, 2013).

Para se fazer um comparativo internacional da alocação do gasto público no setor de educação, a principal fonte de dados é a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), responsável pela elaboração do teste Pisa, que mensura a qualidade do ensino de cada país. Seus países-membros são economias com elevado PIB e Índice de Desenvolvimento Humano.

Dados de 2009 divulgados pela OCDE mostram que, enquanto o Brasil gastou apenas 5,5% do PIB em educação, a média dos países da OCDE foi de 6,2%. No comparativo com os demais componentes do BRICS, a Rússia apresentou os mesmos 5,5%, a África do Sul 4,8% e a Índia, 3,5%.

Os dados apresentados nos revelam um crescente interesse do Brasil em aumentar os índices relacionados aos gastos da nação com a educação. Prova disso é que no dia 25 de junho de 2014 foi sancionada sem vetos a Lei 13.005/14, que aprova o novo Plano Nacional de Educação (PNE) para vigorar por dez anos, tendo como uma de suas metas:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014, Anexo).

Considerações finais

A principal conclusão a que podemos chegar é que o nível de gastos em educação no Brasil, embora ainda seja abaixo dos níveis da OCDE, apresenta os mesmos patamares que a Rússia e são mais elevados que os demais BRICS. Embora o novo PNE estipule que o patamar mínimo a ser atingido será de 7% do PIB, parece-nos muito otimismo crer que esse número será atingido, principalmente na atual conjuntura de redução de gastos e crise fiscal.

Então, embora saibamos que a educação deve ter especial atenção, pois pode ser considerada um dos mais importantes fatores para que cada indivíduo tenha acesso à cidadania, colabore para um mundo mais pacífico e sustentável e possa contribuir com o desenvolvimento econômico de seu país, a elevação do nível de gastos pode ser uma falácia.

Uma constatação óbvia é que mesmo com um patamar de gastos no nível da Rússia e acima dos demais BRICS, os resultados brasileiros são muito inferiores. Os dados apresentados em 2010 nos revelam que o país ainda apresenta baixos índices: apenas 3% de indivíduos entre 25 e 34 anos com ensino superior. Enquanto isso, países como Rússia, Índia e China apresentaram percentuais superiores a 11% (OCDE, 2012). Assim, um bom indicativo para futuras pesquisas é entender o motivo de resultados tão pífios. Uma hipótese a ser investigada é que o problema brasileiro não é a elevação dos gastos em educação, e sim a baixa eficácia do emprego dos recursos, vis-à-vis a qualidade do ensino público.

Talvez o maior desafio não seja somente alocar mais dinheiro nos gastos públicos com a educação, mas um melhor gerenciamento desses recursos, fazendo com que os índices representem fidedignamente o progresso tão almejado para a nossa educação.

Referências

BAER, W.; KERSTENETZKY, I.; VILLELA, A. V. As modificações no papel do estado na economia brasileira. *Pesq. Planej. Econ.*, Rio de Janeiro, v.3, n.4, p. 883-912, 1973. Disponível em: <<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/213/147>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 18 jul. 2014.

_____. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 jul. 2014.

_____. Presidência da República. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 18 jul. 2014.

_____. Ministério da Educação. *Informe OEI: Ministério da Educação 2002*. Madrid, 2003. Disponível em: <<http://www.oei.es/quipu/brasil/index.html#sis>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

_____. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação (PNE)*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>>.

php?option=com_content &id= 16478&Itemid=1107>. Acesso em: 18 jul. 2014.

DECLARAÇÃO mundial sobre Educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990. [S.l.]: UNESCO, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

INOUE, K.; PEDRAZZANI, E. S. Nível de instrução, status socioeconômico e avaliação de algumas dimensões da qualidade de vida de octogenários. *Rev. Latinoam. Enferm.*, Ribeirão Preto, v. 15, set./out. 2007. Número especial. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-11692007000700005&Ing=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 jul. 2014.

MACIEL, P. J. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. *Rev. Adm. públ.*, Rio de Janeiro, v.47, n.5, p.1213-1241, set./out. 2013.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do milênio*. Nova Iorque, 2000. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Relatório sobre os objectivos de desenvolvimento de milênio*. Nova Iorque, 2013. Disponível em: <<http://www.unric.org/html/portuguese/mdg/MDG-PT-2013.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. *Indicadores educacionais em foco*, n. 5, maio 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/INDICADORES%20EDUCACIONAIS%20EM%20FOCO%20N%C2%B05.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2014.

SCUARCIALUPI, L. A educação nas constituições brasileiras. *Educar para crescer*, 2008. Disponível em: <<http://educarparacrescer.abril.com.br/politica-publica/mudancas-educacionais-constituicao-349373.shtml>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

SPELLER, P.; ROBL, F.; MENEGHEL, S. M. (Org.). *Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década*. Brasília: UNESCO, 2012. 162 p. Disponível em:<<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002189/218964por.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

Data da submissão: 17/08/2015

Data do aceite: 04/10/2015