



O financiamento da educação no governo Lula

Education financing in Lula's government

El financiamiento de la educación en el gobierno Lula

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO

Resumo: O artigo analisa o financiamento da educação, de 2000 a 2007, com ênfase no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Os dados apontam que, muito embora o governo Lula tenha lançado um conjunto significativo de novos programas, as despesas do governo federal somente apresentaram um crescimento em relação ao PIB no final do período analisado. A análise sobre a contribuição dos entes federados revela que a contribuição do governo federal para o financiamento da educação é menor que a dos estados e municípios, embora fique com a maior parte dos recursos tributários.

Palavras-chave: gastos com educação; governo Lula; Fundeb; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Abstract: The paper analyses education financing during the period of 2000-2007, with special emphasis on the government of Luiz Inácio Lula da Silva. The analysis shows that, in spite of numerous and significant new federal programs launched during Lula's government, the growth of federal expenditures as related to GDP only occurred at the end of the period. The analysis of the financing of Brazilian education reveals that the contribution of the federal government, though recipient of the highest share of taxes, is lower than the contribution of states and municipalities.

Keywords: education expenditures; Lula's government; Fundeb, Education Development Plan (PDE).

Resumen: El artículo analiza el financiamiento de la educación en el período de 2000 a 2007, con énfasis en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. Los datos señalan que, aunque el gobierno Lula tenga lanzado un conjunto significativo de nuevos programas, los gastos del gobierno federal solamente presentan un crecimiento en relación al PIB al final del período analizado. El análisis sobre el financiamiento de la educación brasileña revela que la contribución del gobierno federal, aunque recipiente de la mayor parte de recursos tributarios, es más reducida que la de los estados y municipios.

Palabras clave: gastos con educación; gobierno Lula; Fundeb; Plan de Desarrollo de la Educación (PDE).

INTRODUÇÃO¹

É inegável que a eleição de Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, para presidente, gerou um conjunto de expectativas de mudança no seio da sociedade brasileira, em especial na área da educação. A crença em alterações importantes nesse setor decorria, de um lado, de um histórico de experiências educacionais inovadoras de gestões petistas, em particular nos municípios, e, de outro, do triste legado que recebeu de seu antecessor.

Ao tentar atingir Lula com a afirmação “queremos brasileiros bem educados, e não liderados por gente que despreza a educação, a começar pela própria” (*Folha de São Paulo*, 2007, p. A6), Fernando Henrique Cardoso ofereceu uma boa síntese do que foi a sua própria política educacional.

No que se refere à política para a educação superior (que é o setor para o qual se destina a maior parte dos recursos da União), a gestão de FHC e de seu ministro Paulo Renato Souza quase inviabilizou o funcionamento das instituições federais ao não lhes assegurar recursos mínimos para custeio e substituição de pessoal (AMARAL, 2003).

Já no ensino fundamental, a política da gestão passada foi de pura mistificação. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) teve como principal resultado a redução do compromisso do governo federal com essa etapa de ensino, pois, ano após ano, a contribuição da União ao fundo foi caindo e nunca houve o cumprimento do parágrafo 4º do artigo 60 do ato das disposições constitucionais transitórias – ADCT (na redação dada pela emenda à constituição n. 14/96), que determinava a garantia de um valor mínimo por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino a partir de setembro de 2001. Além disso, esse fundo, ao estimular a municipalização do ensino fundamental provocou um desequilíbrio entre a capacidade tributária de estados e municípios e a distribuição de responsabilidades pela oferta da educação básica, com uma clara sobrecarga sobre os últimos.

No que se refere ao ensino médio, o decreto n. 2.208/1997, que determinava que o ensino médio técnico não mais deveria ser ofertado pela formação geral (disciplinas de português, matemática, física, etc.) em conjunto com as habilitações técnicas, como ocorria até então, foi uma clara tentativa de desestruturar a melhor rede de ensino do país (inclusive quando se consideram os índices de aprovação no vestibular), a rede federal de escolas técnicas e profissionalizantes.

Portanto, não seria muito difícil ao governo Lula apresentar resultados positivos numa área em que seu antecessor (alguém que se orgulha de seus títulos acadêmicos e de sua carreira em instituições públicas de ensino) produziu tantos

¹ A parte inicial deste artigo teve por base Pinto (2009).

danos, apesar de haver certo senso comum no sentido contrário, fomentado por uma parte da mídia, que conhece muito pouco de educação, mas que é muito generosa com o ex-presidente e com seu então ministro da Educação.

É inegável que têm ocorrido avanços, principalmente a partir do último ano do primeiro mandato de Lula. No que se refere à educação superior, houve sensível melhora nas condições de custeio e investimento das IFES (Instituições Federais de Educação Superior). Quanto à educação básica, o governo Lula deve destinar anualmente ao Fundeb mais de dez vezes o valor destinado ao Fundef por seu antecessor e pelo próprio governo Lula em seu primeiro mandato. No caso da rede de escolas técnicas, há uma clara política de expansão da rede federal, que é o que de mais próximo existe no Brasil de uma escola de qualidade. A promessa do governo, até certo ponto irrealista, é de se saltar das 140 escolas existentes, em 2002 para 354 escolas, em 2010, com um total de 500 mil vagas (BRASIL, 2009).

Não obstante, seria muito pouco comparar o governo Lula com o de seu antecessor. Não se pode esquecer que o presidente Lula foi eleito com uma proposta de mudanças de fundo para o país. Temos, portanto, que analisar seu governo à luz do que o Brasil necessita e tem potencialidades para realizar.

UM INÍCIO POUCO PROMISSOR

Desde a escolha de seu primeiro ministro da Educação ficou evidente que essa pasta não se constituiria em setor estratégico para o governo. Cristovam Buarque não foi escolhido, mas quase se impôs ao presidente, que o indicou a contragosto, demitindo-o na primeira oportunidade e de forma deselegante, por telefone, quando o ministro encontrava-se em viagem ao exterior. De um partido como o PT, que trazia uma longa e profícua história de experiências bem-sucedidas em educação, que possuía uma discussão acumulada sobre o tema na sua Caed (Comissão de Educação), com ativa participação nos embates envolvendo a elaboração e a aprovação do Plano Nacional de Educação, a escolha de Cristovam Buarque, que nunca possuía uma vinculação orgânica com esse processo, ou mesmo com o partido, como se revelou posteriormente com sua saída do mesmo, indicava claramente um retrocesso.

Fragilizado diante da Casa Civil do então poderoso José Dirceu, com uma equipe “de confiança” que pouco entendia de educação, Cristovam não conseguiu sequer executar integralmente o orçamento de sua pasta, quanto mais obter os recursos adicionais que incitava os estudantes a cobrar, em passeata, do presidente de cujo governo ele era ministro. Sua curta gestão foi marcada pela criação de programas de nomes pomposos, mas que careciam de clareza de formulação (Escola Básica Ideal, Brasil Escolarizado, Escola Moderna, Universidade do Século XXI, etc.). Até a criação de um programa de confecção e distribuição de uniformes escolares para

todo o país se cogitou, solicitando ao Inep estudos que aferissem o tamanho de crianças e jovens das diferentes regiões do Brasil. A primeira versão de um fundo para a educação básica, elaborada pelo MEC, após uma série de bombardeios da equipe do ministro Palocci, não foi além da Casa Civil.

A escolha de Tarso Genro em janeiro de 2004, que parecia indicar uma mudança de rumos por ser pessoa ligada ao núcleo de poder mais próximo do presidente, mostrou-se apenas uma escolha paliativa. Na prática, com exceção de uma ou outra entrevista, o novo ministro não assumiu a nova função, continuando com suas atividades mais voltadas aos interesses de articulação política do Planalto, pouco se envolvendo com o MEC, cujo dia-a-dia ficou a cargo de seu então secretário-executivo, Fernando Haddad, atual ministro. É inegável, e isso é importante, que o peso político do ministério mudou. Com o cacife de Tarso, a equipe teve menos problemas de execução orçamentária e pôde desenhar e implementar políticas de médio e longo prazo.

Entres estas, cabe destacar o Prouni (Programa Universidade para Todos), um programa que vale por toda uma reforma universitária. Da noite para o dia, abriu-se na rede privada um conjunto de vagas gratuitas ou semigratuitas, graças à isenção de impostos para o setor, superior ao total de vagas oferecidas pela rede federal até então. Embora apoiado por alguns movimentos populares que lutam pela democratização do acesso à educação superior, esse programa, na verdade, representa um claro retrocesso quando se pensa em ampliar o acesso a esse nível de ensino às camadas mais pobres da população sem abrir mão da qualidade. Na verdade, o Prouni reduziu as perspectivas de os jovens dessas camadas ingressarem numa instituição pública, o que se refletiu até mesmo na queda na procura pelos vestibulares de universidades estaduais e federais.

Para as instituições privadas, o programa foi um alívio financeiro, pois permitiu remunerar vagas que eram ociosas e que, por isso, já se destinavam a bolsas concedidas pelas próprias instituições. Para conhecer seu real impacto, seria necessário avaliar qual foi o aumento de bolsas oferecidas pelas instituições, considerando a situação anterior ao Prouni.

Já na esfera das instituições públicas de educação superior os números anunciados são impressionantes. Através do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que se estrutura na modalidade de educação a distância (decreto n. 5.800 de 8/6/2006), e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) o governo federal se propõe a ampliar as matrículas federais de 491 mil, em 2002, para 1,2 milhão, em 2010.² Só no âmbito do REUNI pretende-se ampliar as vagas presenciais nos cursos de graduação de 101 mil, em 2002, para 227 mil, em 2012. O fato que preocupa é que, no caso do REUNI, para uma expansão tão robusta, o decreto n. 6.096, de 24/4/2007, que o regulamenta, estabelece um limite de ampliação de 20% nos gastos de custeio e pessoal, em cinco anos. Como se vê, as contas não fecham. Portanto, a ampliação, caso ocorra, se dará

² Disponível em <<http://reuni.mec.gov.br>>.

em função da ampliação da razão alunos/professor que o mesmo decreto fixa em 18. Curiosamente, em sua estimativa de ampliação desta razão o MEC projeta sair de 14 alunos/professor, em 2005, para 20, em 2012, o que está acima do valor estipulado pelo decreto. No que se refere à UAB, como se sabe, a educação a distância no Brasil, que tem uma longa e pouco louvável tradição na educação básica, caracteriza-se pelos elevados índices de evasão e pelo pequeno aprendizado por parte dos alunos, até porque os alunos atingidos por essa modalidade são geralmente aqueles jovens com menor capital cultural e com experiências prévias negativas de escolarização, portanto, os que mais necessitariam e se beneficiariam de um ensino presencial. Por tudo isso, há um risco concreto de que a ousadia das metas resulte em uma perda na qualidade da formação dos alunos da rede federal de educação superior, em processo análogo com o que ocorreu com a expansão do ensino médio público estadual, nas décadas de 1970 e 1980.

No que se refere à educação básica, a nova medida de impacto financeiro tomada pelo governo Lula, agora já na gestão de seu terceiro ministro, foi a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), para a qual a capacidade de articulação política de Fernando Haddad, que assumiu a pasta em 29 de julho de 2005, foi peça importante. Não obstante, mesmo com a significativa ampliação dos recursos da União no novo fundo (de R\$ 249 milhões em 2006 no Fundef para mais de R\$ 5 bilhões em 2009), não se pode esquecer que esses recursos responderão por não mais de 9% do montante total do Fundeb.

Em termos de recursos novos da União para a educação básica, e lembrando que até 30% da sua complementação ao Fundeb pode sair dos 18% da vinculação constitucional, esse adicional representará, a partir de 2009, cerca de 0,12% do PIB, o que é muito pouco. Basta observar que é menos do que a União deveria destinar ao Fundef em 2006, nos termos do artigo 6º da lei n. 9.424/1996. Como ressalta o relatório do TCU referente a 2006 (TCU, 2007, p. 139), “caso fossem cumpridas as determinações do mencionado Acórdão TCU no 1252/2005-Plenário, o valor da complementação da União ao Fundef em 2006 superaria os R\$ 5 bilhões”.

De qualquer maneira, a ampliação dos recursos da complementação da União que acabou acontecendo, de fato, com o Fundeb, provocou um aumento significativo, em termos reais, do valor mínimo nacional. Se considerarmos que os 300 reais fixados como mínimo para o Fundef, em janeiro de 1997, corresponderiam hoje, em valores corrigidos (INPC/IBGE), a 651 reais, os 1.350 reais, tardiamente fixados em 11/3/2009, representam mais que o dobro. Esse aumento foi positivo para reduzir também as disparidades regionais, mas não impede que a diferença entre o maior valor (R\$ 2.890 de Roraima) e o menor (R\$ 1.350, recebido por Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) seja superior a duas vezes. Esta constatação mostra o quão distante o governo federal está de cumprir sua função constitucional (art. 211, §1º) de garantir a equalização das

oportunidades educacionais. Assim como está longe também de assegurar um padrão mínimo de qualidade de ensino como determina o mesmo parágrafo. Tomando por base estudo feito pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação (CARREIRA e PINTO, 2007), que resultou na proposta do CAQI (Custo Aluno-Qualidade Inicial), que procura estabelecer qual seria o valor a ser gasto por aluno no país (abrangendo salários dos profissionais, prédios e equipamentos, recursos para conservação e manutenção, etc.), constata-se que, para o ano de 2009, o valor mínimo do Fundeb deveria ser majorado em 41% para atingir o valor do CAQI que, atualizado (INPC/IBGE), estaria em R\$ 1.905 por aluno-ano, considerando apenas o valor com MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

Contudo, mais do que a UAB, o REUNI ou o Fundeb, a grande marca da atual gestão do MEC e, com certeza, fator de peso para a manutenção de Fernando Haddad no cargo, na transição do primeiro para o segundo mandato de Lula, foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em abril de 2007. O PDE, que nasce como um conjunto de ações (boa parte delas pré-existent) sem uma maior articulação entre si, culmina com 52 ações constantes no Plano de Ação Plurianual 2008/2011 (GRACIANO, 2007; KRAWCZYK, 2008 e CAMARGO, PINTO e GUIMARÃES, 2008). Sem dúvida alguma, seu eixo principal é o decreto n. 6.094 de 24/4/2007, que “dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados”. Como aponta Krawczyk (2008) o MEC teve como referência privilegiada na elaboração das metas constantes do decreto um grupo de empresários que haviam lançado em 2006 o Movimento Compromisso Todos pela Educação, nome, como se vê, encampado pelo documento legal, fato inédito em nossa história. Cabe chamar a atenção para o claro sentido de esvaziamento do dever do Estado para com a garantia do direito à educação que decorre do nome do movimento e do plano de metas. A forma de efetivação das metas propostas tem por base o PAR (Plano de Ações Articuladas) que estabelece a realização de convênios ou colaborações entre o MEC e as entidades federadas, a partir de um diagnóstico e um plano de ações cuja elaboração, para as redes estaduais e para os municípios priorizados, pôde contar com o apoio de equipe técnica enviada pelo ministério. O instrumento de referência escolhido para a identificação dos entes a serem apoiados mais diretamente ou prioritariamente pelo MEC (na elaboração do PAR e na assistência técnica e financeira decorrente) e para a verificação do cumprimento das metas, foi o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), indicador calculado a partir de dados de rendimento do fluxo escolar e do desempenho dos alunos nos exames nacionais. Inicialmente desenhado para os 1.200 municípios com valores mais baixos no IDEB, os apoios e convênios acabaram se generalizando para a quase totalidade dos municípios e para redes estaduais, pois dinheiro novo, mesmo pouco, sempre ajuda.

Não podemos deixar de comentar que o PDE procura dar uma solução sistêmica ao eterno problema das transferências voluntárias feitas pelo MEC, através do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e que remontam aos antigos projetos que deveriam ser elaborados pelos entes federados e encaminhados às DEMECs (Delegacias Regionais do MEC) existentes nas capitais dos estados. A prioridade na distribuição desses recursos sempre foi marcada por fatores de natureza político-partidária e pela intermediação de empresas de assessoria que orientavam a demanda e ficavam com parte significativa dos recursos. Como aponta Rosana Evangelista da Cruz em sua tese de doutorado “Pacto Federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque” (CRUZ, 2009), muito embora tenha havido um avanço na ação da União em seu papel supletivo, o impacto é muito pequeno em virtude do pequeno montante dos valores repassados, além de permanecerem, ainda, critérios pouco justificáveis. Basta dizer que no biênio 2005/2006, quando o presidente do FNDE era do Rio Grande Sul, este estado recebeu o maior valor-aluno de transferências voluntárias do FNDE frente às demais unidades da federação. Esse valor no biênio representou, por exemplo, mais do que três vezes o valor recebido por Pará e Ceará e mais que o dobro do recebido pelo Maranhão, estados bem mais carentes de recursos que o Rio Grande do Sul. Com relação ao baixo valor-aluno, a autora mostra que no biênio 2005/2006 (cuja valor médio do repasse foi três vezes maior do que aquele feito nos dois biênios anteriores), foram transferidos, em média, R\$ 35,55 por aluno, um valor que representa menos de 4% o mínimo nacional do Fundeb para 2007.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o PDE, na modalidade do PAR, representa uma pretensão sem igual do MEC em definir o planejamento educacional dos municípios brasileiros (pois é neles que está o foco das ações, e não nos estados) sem que o ministério tenha uma estrutura adequada para tal e, principalmente, sem um volume representativo de recursos (ADRIÃO e GARCIA, 2008). Além disso, com sua lógica centrada na focalização e na premiação, o PDE acaba por retirar a atenção da questão central que o país tem pela frente, que é a de ampliar os gastos com educação para democratizar o acesso, assegurar a permanência e criar padrões mínimos de qualidade. Outro problema é que, como se tratam de transferências voluntárias, elas são as primeiras a sofrer os cortes nos momentos de contingenciamento. Ademais, sua fonte principal advém da quota federal do salário-educação, contribuição que, como se sabe, corre o risco de desaparecer enquanto tal na reforma tributária (MARTINS, 2008). É compreensível que o governo federal queira atuar como um indutor de políticas, mas teria sido mais adequado concentrar os poucos recursos disponíveis de forma a ampliar a contribuição da União ao Fundeb e melhorar os mecanismos de fiscalização da aplicação dos recursos em educação por parte dos estados e municípios, garantindo-se a existência de condições mínimas de oferta de um ensino de qualidade em todas as

escolas do país. O MEC ajudaria mais a educação básica do país se fortalecesse o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no âmbito da União, montando uma estrutura de apoio permanente, e dando respostas às inúmeras denúncias que recebe do não cumprimento da legislação por parte dos entes federados. É inegável que no governo Lula, em especial com o fortalecimento da CGU (Controladoria Geral da União), houve um grande avanço nessa área, mas são ainda os primeiros passos. Ademais, com a decisão do STF (Supremo Tribunal Federal) de que qualquer recurso repassado pela União sujeita-se à fiscalização do TCU (Tribunal de Contas da União), e, por decorrência, do Ministério Público Federal (MARTINS, 2009).

Contudo, mais do que leis ou planos aprovados, o que revela a política efetiva de um governo para uma área é a análise de sua execução orçamentária. É o que se fará a seguir.

OS GASTOS COM EDUCAÇÃO DO GOVERNO LULA

Para essa análise algumas decisões metodológicas precisam ser tomadas. A primeira refere-se à série histórica escolhida. Neste trabalho optou-se pelo intervalo 2000 a 2007 por se tratar de dados já consolidados. Quando for o caso serão apresentados os dados existentes de 2008. A segunda questão refere-se ao índice de atualização monetária a ser utilizado. Optou-se pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) do IBGE que mede a inflação de uma cesta de consumo das famílias com rendimento de até oito salários mínimos para as 11 maiores regiões metropolitanas do país. Escolheu-se este índice em virtude das despesas educacionais, que são essencialmente de gastos com pessoal, situarem-se nessa faixa de consumo. Particularmente não foi usado o IGP (Índice Geral de Preços) da FGV que é geralmente utilizado em alguns estudos na área, por ele sofrer forte influência do câmbio e das flutuações do mercado financeiro; além disso, no período analisado o IGP teve um comportamento bem distinto daquele apresentado pelos demais índices. Por último, resta definir qual o indicador de gastos que será utilizado. Aqui, optou-se pelas Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que são divulgadas periodicamente pela Secretaria do Tesouro Nacional em sua página (<http://www.stn.fazenda.gov.br>), conforme mandamento legal. A razão desta escolha é centrar a análise apenas naqueles gastos diretamente relacionados com o ensino, não considerando as despesas com alimentação escolar, assistência aos estudantes, além de programas de assistência social (como o Bolsa-Família), que muitas vezes aparecem contabilizados como gastos com educação. Cabe ressaltar que, como se verá mais adiante, mesmo com uma sensível melhora na explicitação dessas despesas por parte da STN, graças principalmente aos esforços do Tribunal de Contas da União, ainda persistem artifícios que inflam

contabilmente os gastos federais. Portanto, sempre há o risco de se superestimar as despesas.

A Tabela 1 apresenta a evolução (medida em R\$ de 2008) das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para o período 2000 a 2008, considerando, na primeira linha, as despesas feitas com recursos oriundos apenas da receita de impostos (fonte tesouro) e, na segunda linha, todas as fontes, cujo principal acréscimo advém da inclusão dos recursos da quota federal do salário educação, que, como se sabe, não é um imposto, mas uma contribuição social.

TABELA 1
Despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento
do Ensino por fonte - 2000/2008 – R\$ bilhões de 2008

Fonte	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Tesouro	10,7	11,6	11,3	10,4	12,3	12,6	19,2	18,8	20,6
Todas as fontes	13,7	15,0	14,8	13,4	15,1	15,7	22,0	22,9	26,8

Fonte: STN.

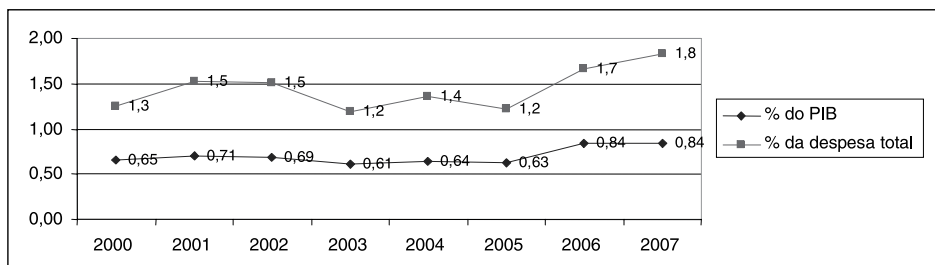
* Dotação atualizada

Obs.: de 2000 a 2006 os dados referem-se a despesas liquidadas, em 2007 refere-se a despesas executadas, o que inclui os restos a pagar não processados.

Os dados apresentados indicam uma mudança substancial no total de despesas com MDE somente no último ano do primeiro mandato (2006), que foi também um ano eleitoral. Cabe ainda comentar que no primeiro ano do governo Lula as despesas foram inferiores à média dos três últimos anos da gestão FHC, o que confirma a já citada dificuldade da gestão Cristovam Buarque em executar o orçamento, o qual, na verdade foi elaborado na gestão anterior. Percebe-se que somente com a consolidação no cargo do ministro Fernando Haddad obteve-se uma mudança de patamar nos gastos do governo federal para o setor. Os dados de 2008, cuja execução até dezembro de 2008 ainda não foi disponibilizada pela STN, parecem indicar uma tendência de estabilização nesse novo nível. Tomando por base o último ano do governo FHC (2002), e o ano de 2007 (para o qual se têm os dados de execução), observa-se um crescimento real de 67%, quando se consideram apenas os recursos do Tesouro, e de 55%, se considerarmos todas as fontes.

Já no Gráfico 1, a seguir, as despesas com MDE (todas as fontes) são comparadas com o PIB (Produto Interno Bruto) e com o total de despesas da União (incluindo aquelas com o refinanciamento da dívida pública).

GRÁFICO 1
Despesas da União com MDE (todas as fontes)
em comparação com o PIB e com as despesas totais - 2000/2007



Fonte: STN (para MDE e despesa total) e IPEA (para o PIB).

Os dados apresentados parecem também indicar uma mudança no esforço federal com MDE, embora bem mais modesto. Tomando por base os gastos com MDE em relação ao PIB, constata-se um incremento de 0,13 pontos percentuais em relação ao melhor ano de FHC no período estudado (2001). Em relação ao próprio governo Lula observa-se um acréscimo de cerca de 0,2 pontos percentuais para os dois últimos anos da série. Com relação à participação da MDE nas despesas totais do governo federal, embora a oscilação seja maior, o final da série parece também indicar uma mudança de patamar. Não obstante essa melhora, há que se ressaltar que o fato das despesas com MDE responderem por apenas 1,8% da despesa total é um indicador claro de falta de prioridade da área.

Relevante também é destacar a desproporção entre a participação do governo federal na carga tributária líquida (que já leva em conta as transferências de tributos para estados, DF e municípios), que é de cerca de 58% do total, e sua participação nos gastos com MDE. Considerando que a média de gastos com MDE do governo federal foi de 0,7% do PIB no período 2003 a 2007 e que o gasto total do país foi de cerca de 4% do PIB (CASTRO, 2007), a participação federal representaria menos de 18% do total. Não é por menos que uma das deliberações da Conferência Nacional de Educação Básica, realizada em 2008, em Brasília, foi a de que a ampliação necessária dos gastos com educação para se atingir um ensino com padrões mínimos de qualidade tenha por base a participação de cada ente federado na receita tributária líquida. Curiosamente, nesta mesma direção já escrevia, em 1873, o republicano Antônio de Almeida Oliveira (2003, p. 25-26 *apud* MARTINS, 2009): “Pois que a instrução do povo é a fonte da renda pública, e esta se divide pelo Estado, província e município, deve cada uma dessas entidades contribuir para a despesa do ensino com tantas quantas partes tem na renda do país”.

Os dados apresentados na Tabela 2 buscam agora apresentar um maior detalhamento da despesa do governo federal em MDE, considerando as diferentes

subfunções. Os dados apresentados com detalhamento pela STN incluem apenas aqueles gastos que possuem como fonte os recursos do tesouro. Esse fato, com certeza, introduz um viés nos resultados, pois excluem o detalhamento das despesas com os recursos da quota federal do salário educação, por exemplo, sob o qual encontra-se boa parte das transferências voluntárias. De qualquer forma, optou-se por esse caminho, pois o uso das “despesas por programa” poderia gerar mais ambigüidades dada a definição pouco clara dos mesmos (por exemplo: Universidade do Século XXI, Brasil Alfabetizado, Brasil Escolarizado, etc.). Uma rica e cuidadosa análise das despesas por programa do governo Lula pode ser obtida em Ximenes (2009) ou em Araújo (2009).

TABELA 2
Despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
por subfunção - 2000/2008 (fonte: Tesouro) – R\$ milhões de 2008

Subfunção	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ensino Fundamental	845	881	606	819	64	51	1.059	1.142
Ensino Médio	99	829	172	142	165	227	173	122
Educação Profissional	822	848	868	864	931	1.026	1.123	1.385
Educação Superior	8.762	8.574	8.693	8.246	8.314	9.066	10.150	11.434
Educação Infantil	71	6	8	6	1	17	26	3
Educação de Jovens e Adultos	0	267	1	93	9	66	427	0
Educação Especial	8	54	52	51	39	66	55	0
Outras	95	151	881	173	2.728	2.036	6.195	4.746
Total	10.702	11.610	11.281	10.394	12.251	12.555	19.208	18.832

Fonte: STN.

Os dados apresentados mostram o quão pouco se avançou ainda por parte do MEC em uma correta explicitação dos gastos com ensino. Particularmente a partir de 2004 (gestão Tarso e Fernando Haddad), observa-se uma explosão das despesas que não se enquadram nas subfunções explicitadas, o que é claramente injustificável, uma vez que essas categorias englobam boa parte das despesas que, se espera, sejam feitas em educação. Outra constatação é que as subfunções “ensino profissional” e “ensino superior” perfazem mais de 60% das despesas. As subfunções “educação infantil”, “educação de jovens e adultos” (EJA) e “educação especial” são marcadas pela descontinuidade das séries históricas e pelos ínfimos valores. Os valores zerados (EJA e Educação Especial) e 3 milhões de reais na Educação Infantil em 2007 não indicam que o governo federal nada tenha feito nessas etapas/modalidades de ensino,

pois houve despesas e provavelmente estão contabilizadas como “outras”, ou então foram realizadas com recursos de outras fontes (salário-educação, em especial). De toda forma, a total falta de visibilidade orçamentária, de responsabilidade do próprio governo, já é um claro indicador da falta de prioridade para esses setores.

As únicas subfunções que apresentam uma continuidade remetem diretamente àqueles níveis e modalidades de ensino para os quais o governo federal possui rede própria, ou seja, ensino superior e ensino profissional. Com relação ao ensino superior, observa-se, no período de 2000 a 2007, um crescimento nas despesas em termos reais de 30%, que ocorreu essencialmente nos dois últimos anos da série histórica. Esse crescimento parece refletir uma melhoria observada nas condições de funcionamento das Ifes (Instituições Federais de Educação Superior), mas ainda não captam os custos da grande expansão recente dessa rede (por ser gradual a contratação de pessoal, por exemplo), ou indicam que o crescimento das despesas não tem acompanhado aquele da oferta de vagas, o que pode apontar problemas mais à frente, como já comentado na análise do REUNI. Cabe comentar também que a participação das despesas com ensino superior no total de MDE (fonte Tesouro) caiu de 82%, em 2000, para 61%, em 2007. Esse fato talvez já permita dizer que o MEC não é mais e tão somente o ministério da educação superior. No que se refere ao ensino profissional constata-se um crescimento bem mais robusto, no período, com uma variação de 68%. Essa expansão das despesas começa em 2004, com um crescimento de 8% sobre 2003, e atinge seu maior índice em 2007, com um valor 23% superior ao de 2006. Esse crescimento consistente parece dar base concreta ao discurso do governo Lula de expansão da rede federal de escolas técnicas; parece difícil, contudo, cumprir-se a meta de se chegar a 500 mil alunos em 2010, considerando-se que as matrículas no ensino profissional da rede federal eram de 84 mil alunos em 2005 (BRASIL, 2005). Já com relação às despesas com a subfunção “ensino fundamental” observa-se um crescimento de 35% entre 2000 e 2007, embora os baixos valores para 2004 e 2005 indiquem ainda falhas graves na contabilização. O mais provável é que boa parte das despesas com o ensino fundamental, assim como aquelas referentes à complementação da União para com o Fundeb (que afetam Educação Infantil, EJA, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Especial e Educação Profissional) estejam contabilizadas como “outras”.

Neste ponto do trabalho podemos sintetizar alguns achados:

- Houve um aumento real das despesas do governo federal com MDE;
- Esse aumento decorreu mais do crescimento do PIB e, por conseguinte, da receita de impostos, do que de uma maior priorização da educação, uma vez que, em relação ao PIB, o crescimento foi pouco superior a 0,1 ponto percentual;
- A participação das despesas com MDE no gasto total federal ainda é insignificante;
- Há uma clara desproporção entre peso do governo federal na receita de tributos do país e a sua pequena participação no financiamento da educação;

- Houve uma ampliação, em termos reais, nos gastos com ensino superior e profissional;
- O ritmo do crescimento das despesas não parece condizente com as metas fixadas de expansão do ensino superior e profissional;
- Houve uma queda relativa da participação das despesas com ensino superior, em relação ao total de despesas com MDE, o que mostra um maior comprometimento do MEC com a educação básica, embora ainda tímido;

Essa bem vinda ampliação dos gastos federais com MDE levanta, contudo, uma outra preocupação: como essas despesas se situam em relação à receita líquida de impostos? Trata-se de uma questão importante porque, se o governo federal já estiver aplicando índices bem superiores aos 18% definidos pela Constituição Federal, há o risco, frente a uma eventual mudança política do MEC ou do Executivo, ou ainda, em virtude dos efeitos da crise econômica, de ocorrer uma redução das despesas com o setor. Para responder essa questão foi construída a Tabela 3, que apresenta o percentual aplicado pelo governo federal com MDE e indica também qual seria este índice sem o efeito da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

TABELA 3
Percentual de despesas do governo federal
com manutenção e desenvolvimento do ensino – 2000/2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Com o efeito da DRU	17,2	19,4	18,4	18,2	19,7	20,9	26,6	18,5
Sem o efeito da DRU	12,6	12,9	12,1	12,1	13,1	12,2	17,4	13,1

Fonte: elaborada pelo autor, a partir dos dados da STN.

Os dados apresentados na Tabela 3 indicam que, considerando a legislação em vigor (que leva em conta os efeitos da DRU), e com exceção de 2000, o governo federal aplicou percentuais inclusive acima dos 18% definidos como o mínimo constitucional. A segunda linha da mesma tabela, contudo, mostra o quão nocivos para a educação têm sido os efeitos da DRU. Como se sabe, a DRU reduz a base da receita líquida de impostos sobre a qual se afere o cumprimento da vinculação, por parte do governo federal. Assim, quanto menor o valor desta base, mais fácil fica para o governo federal atingir os percentuais mínimos da Constituição Federal. Essa perda para a educação foi superior a 30% no período estudado. Para se ter um exemplo do que essa perda representa, se a vigência da DRU não tivesse sido prorrogada pelo governo Lula, o MEC, em 2007, deveria ter aplicado um adicional de R\$ 6,3 bilhões com MDE, o que permitiria mais do que dobrar a complementação da União para com o Fundeb, ampliando o seu valor mínimo e reduzindo as disparidades regionais.

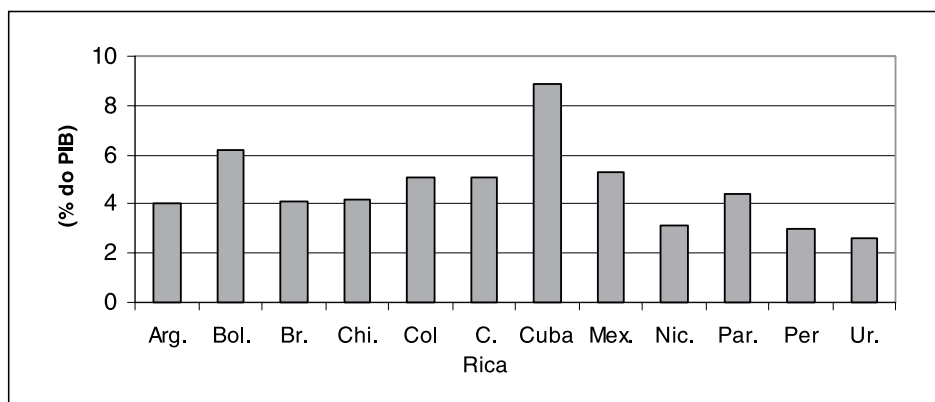
Como aponta Salomão Ximenes (2009), não bastasse o dano que a DRU por si só representa, para aumentar o seu valor a União a tem calculado usando como base não os impostos que de fato lhe pertencem, mas considerando também as transferências de impostos que constitucionalmente pertencem aos estados e municípios. Como mostra o autor, ao contrário de representar uma desvinculação de 20% da base de impostos da União, a DRU implicou, com esse artifício, em uma desvinculação de 30% da base, em 2007.

Outro artifício flagrado há longa data pelo TCU (Tribunal de Contas da União) é a dedução, na hora de calcular a receita líquida de impostos, não somente das transferências de impostos que a União constitucionalmente repassa para os estados, Distrito Federal e municípios, como manda o parágrafo 1º do art. 212 da Constituição Federal, mas sim de um conjunto muito mais amplo de suas transferências para os entes federados, o que fazia cair enormemente a Receita Líquida de Impostos sobre a qual se calculam os 18% para MDE. O que espanta nesse caso é o relatado no relatório do TCU sobre as contas de 2001, como se segue: “conforme a Coordenação-Geral de Contabilidade do Tesouro Nacional, os procedimentos criticados vêm sendo praticados há muito tempo, estando presumivelmente certos, dada a ausência de manifestações em contrário” (TCU, 2002, p. 515). Em outras palavras, é a jurisprudência da fraude, ou seja, a ilegalidade sistematicamente repetida, por omissão de quem deveria fiscalizar, transforma-se em legalidade. Felizmente, a persistência do TCU nesta questão parece que surtiu efeito em 2007. Neste ano, finalmente, a STN, faz uma prestação de contas onde claramente são abatidas tão somente as transferências constitucionais de impostos. Para se ter uma idéia do impacto desta mudança de metodologia basta dizer que de 2006 para 2007 a Receita Líquida de Impostos da União cresceu 48%, enquanto a sua Receita Total de Impostos cresceu 18%, em termos nominais. Essa mudança explica também a queda no percentual de vinculação, de 26,6%, em 2006, para 18,5%, em 2007. Outro artifício descoberto também pelo TCU, agora para engordar as despesas, foi a contabilização de parte dos gastos com saúde do DF, como sendo despesas com MDE, já que ambos (MDE + saúde) eram transferidos pelo governo federal para o Fundo Constitucional do DF sob uma mesma rubrica. A ação do TCU parece ser, portanto, a melhor explicação para o fato de que, embora tenha havido um crescimento significativo nos gastos, em especial, a partir de 2006, o percentual com MDE tenha caído no período. Essa constatação nos faz imaginar o quanto a educação foi lesada, em anos anteriores, por expedientes ilegais como esses. O lado positivo é que, ao que parece, não há como reduzir o patamar de gastos federais com MDE frente aos valores de 2007, já que esses se encontram muito próximos do mínimo constitucional. O risco é uma queda da receita de impostos, o que não está descartado com a crise que nos envolve, ou um novo afrouxamento por parte do TCU. A torcida é para que nenhuma das duas hipóteses se concretize, pois se isso ocorresse, ainda mais em um momento de expansão de vagas da rede federal de educação superior e profissional, os seus

efeitos seriam catastróficos, em especial para a qualidade de ensino. Por outro lado, o fato do governo federal, aparentemente, estar em dia com os 18%, mostra também que serão necessários outros mecanismos legais que assegurem uma ampliação dos gastos além dos mínimos constitucionais. Uma alternativa seria, por exemplo, fixar um percentual do PIB a ser destinado para a educação (como o índice de 7% do PIB em investimentos públicos em educação que consta no PNE, mas que foi vetado por FHC). Cabe relatar o exemplo da Argentina, que aprovou em 2005 uma lei ampliando para 6% do PIB, a ser atingido até 2010, os gastos públicos com educação (ARGENTINA, 2005).

Antes de concluir esse trabalho cabe ainda falar dos dois ‘esqueletos’ que permaneceram intocados pelo governo Lula. Um deles trata-se dos vetos ao Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), os quais, se retirados, poderiam ser arma importante para a melhoria da qualidade da educação. Uma política educacional que não se contentasse em reparar o que o governo anterior degradou teria como tarefa inicial lançar as bases de um pacto político e suprapartidário pela implementação do Plano Nacional de Educação, garantindo-se a derrubada dos vetos apostos por FHC, em especial no que se refere à meta de ampliar para 7% do PIB os gastos públicos em educação no sentido de garantir o cumprimento das metas quantitativas e qualitativas presentes no plano. Cabe acrescentar que organismos como a Unesco consideram como desejável um índice de 6% do PIB de gastos públicos com educação (MORDUCHOWICZ e DURO, 2007). Como se constata pelo Gráfico 2, boa parte dos países da América Latina ali listados está longe deste índice, com exceção da Bolívia (cujo índice elevado pode estar ligado ao pequeno valor do PIB, já que seu gastos por aluno é dos menores da região) e de Cuba, que, reconhecidamente possui um padrão de educação claramente superior aos demais.

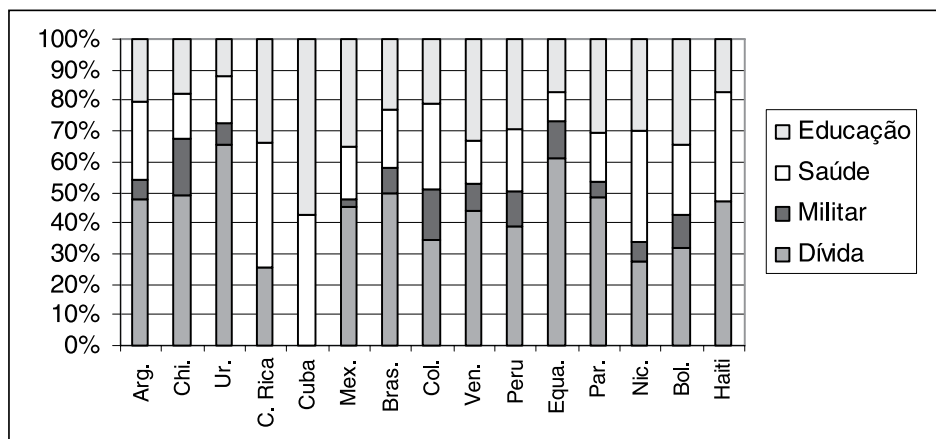
GRÁFICO 2
Gastos públicos com educação como percentagem do PIB



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base de dados da Unesco.

O outro esqueleto atende pelo nome de encargos financeiros da União e reina soberano, sendo a causa principal da timidez das políticas sociais deste governo. Como se constata no Gráfico 3, em sua maioria os países da América Latina ali indicados gastam mais com os serviços da dívida pública do que com educação.

GRÁFICO 3
Perfil do gasto público para alguns itens de despesa 2003-2004
(% do total dos itens)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base de dados da Unesco.

No Brasil, tomando por base o ano de 2008, as despesas com o serviço da dívida (juros mais amortizações, exclusive o refinanciamento) consumiram 31% do total do orçamento federal executado, ou seja, cerca de R\$ 282 bilhões. Se fossem consideradas as despesas com refinanciamento da dívida, esse índice chegaria a 47% do total (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2009).

Quanto às medidas tomadas pelo governo em relação a esses esqueletos, o primeiro foi ofuscado com o lançamento do já citado PDE e terá sua sentença de morte decretada com a Conferência Nacional de Educação, marcada para 2010, que terá como sua principal tarefa elaborar o “novo” Plano Nacional de Educação. Já o segundo esqueleto continua assombrando cada vez mais, e tendo sua sede infinita saciada diuturnamente pelos governos do Brasil e do mundo.

Uma última nota: embora, como se mostrou neste artigo, a educação tenha se beneficiado pouco do período de crescimento econômico que marcou os últimos anos, com a atual crise ela já foi chamada para dar a sua contribuição. Com o contingenciamento realizado pelo governo federal no orçamento de 2009 em função da crise global, o MEC teve um corte de 10,6%, o que corresponde a R\$ 1,25 bilhão (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009, p. A4).

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 779-796, São Paulo, set.-dez./2008.

AMARAL, N. C. *Financiamento da educação superior: Estado versus mercado*. São Paulo/Piracicaba: Cortez/Unimep, 2003.

ARAÚJO, L. O financiamento da educação básica no segundo mandato do governo Lula. *Insumos para o debate: Financiamento da Educação no governo Lula*, p. 34-51. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009.

ARGENTINA. *Ley de Financiamiento Educativo*. Dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.sde.gov.ar/Educacion/leyfinancedu.php>>. Acesso em: 20/3/2009.

AUDITORIA Cidadã da Dívida. *Boletim* n. 19, edição de 6/3/2009. Disponível em

<<http://www.divida-auditoriacidad.org.br/config/BoletimAuditoriaCidada19.doc/download>>. Acesso em 20/3/2009.

BRASIL. *Lei n. 10.172*, de 9/1/2001. Aprova o Plano Nacional de Educação.

_____. MEC. INEP. *Censo Escolar de 2005*.

_____. *Decreto n. 5.800*, de 8/6/2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.

_____. *Decreto n. 6.094*, de 24/4/2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

_____. *Decreto n. 6.096*, de 24/4/2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. MEC. *Expansão da Rede Federal*. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/setec/>>. Acesso em 3/3/2009.

CAMARGO, R. B.; PINTO, J. M. R.; GUIMARÃES, J. L. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 817-839, São Paulo, set.-dez./2008.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Global Editora, 2007.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 857-876, São Paulo, out./2007.

CRUZ, R. E. *Pacto Federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da USP, 434 p., São Paulo, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, edição de 24/11/2007, p. A6.

_____. São Paulo, edição de 31/3/2009, p. A4.

GRACIANO, M. (Coord.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa, 2007. (Em Questão, v. 4).

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 797-815. São Paulo, set.-dez./2008.

MARTINS, P. S. Educação e reforma tributária. *Cadernos Aslegis*, n. 33, p. 129-142. Brasília, jan.-abr./2008. Disponível em <<http://www.aslegis.org.br>>.

_____. *Os fundos educacionais no financiamento da educação básica pública: a inserção do Fundeb no federalismo brasileiro*. Relatório de qualificação de Doutorado. Brasília, Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2009.

MORDUCHOWICZ, A.; DURO, L. *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*. Buenos Aires: IIPE-Unesco, 2007.

OLIVEIRA, A. A. *O ensino público*. Brasília: Senado Federal, 2003.

PINTO, J. M. R. O governo Lula e a educação. *Insumos para o debate: Financiamento da Educação no governo Lula*, p. 52-66. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009.

TCU. *Relatório sobre as contas do Governo da República*. Exercício de 2001. Brasília, 2002.

_____. *Relatório sobre as contas do Governo da República*. Exercício de 2006. Brasília, 2007.

UNESCO. *Global Education Digest 2006*. Montreal: Unesco, 2006.

XIMENES, S. B. A execução orçamentária da educação no primeiro mandato do governo Lula e suas perspectivas. *Insumos para o debate: Financiamento da Educação no governo Lula*, p. 8-32. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009.

 **JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO** é professor da FFCLRP-USP.
E-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br.

*Recebido em março de 2009.
Aprovado em abril de 2009.*