

Nº 124

Financiamento da educação: necessidades e possibilidades

14 de dezembro de 2011

Comunicados do Ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, substituto

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fábio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

1. Introdução¹

Nos diferentes temas importantes das políticas públicas, intensificou-se recentemente a agenda de um novo Plano Nacional de Educação (PNE), onde se manifesta a necessidade de ampliação do acesso à educação e melhoria da qualidade dos níveis e modalidades de ensino. Esse desejo legítimo da sociedade demandará mudanças na estrutura de financiamento da educação, com inevitáveis impactos de longo prazo para a área, sendo importante identificar as necessidades e possibilidades no tocante ao financiamento das ações educacionais, de modo a aferir as dificuldades decorrentes das mudanças pretendidas.

É importante salientar que a educação necessariamente absorve recursos públicos, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de bem-estar social. No entanto, o Gasto Social, entre eles o em educação, é também uma fonte dinâmica de incentivos ao crescimento distributivo, tendo em vista a característica de mobilizar as decisões de consumo e investimentos das famílias, mais que proporcionalmente ao volume despendido pelo governo e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades de renda ao fim do ciclo de gasto².

Ademais, as responsabilidades atribuídas para a política pública em educação configuram-se como regime de colaboração entre as instâncias federadas - União, estados, Distrito Federal e municípios têm a responsabilidade pela administração e financiamento do sistema educacional brasileiro, responsabilidade essa atribuída pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996.

Diante dessas considerações, o objetivo deste Comunicado é apresentar as necessidades educacionais e os resultados de algumas simulações efetuadas para as possibilidades de financiamento que poderiam permitir o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Espera-se, com isso, auxiliar os formuladores e implementadores de políticas educacionais na escolha das alternativas de maior efetividade e viabilidade.

2. Educação: gestão, organização, abrangência e gastos

2.1. Organização sistêmica da educação e o processo recente de expansão do acesso

A área de educação, no Brasil, é um dos principais componentes da ideia de *promoção social* e uma das que em primeiro se instituiu um aparato profissional para a oferta de bens e serviços como objeto de política pública³. Conta com serviços públicos estruturados de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação. O número escolas disponíveis no sistema chega próximo a 180 mil. Além disso, na educação básica estão empregados cerca de dois milhões de professores – dos quais 1,6 milhão na rede pública. No ensino superior, são quase 340 mil docentes – 120 mil em instituições públicas. Este aparato físico e humano se faz acompanhar da distribuição de alimentos e refeições, livros e materiais didáticos, de serviços de transporte escolar e do acesso aos meios digitais de aprendizagem e à internet para alunos da rede pública da educação básica.

Além disso, a educação consiste em uma série de políticas de corte mais transversais, como são as ações voltadas para a igualdade de gênero, racial, assim como aquelas destinadas especificamente à idade e aos ciclos de vida, como são as políticas para as crianças, adolescentes e juventudes.

A gestão do sistema é atualmente descentralizada, mas com grande importância dada ao governo federal. A rede municipal é absolutamente hegemônica na educação infantil; no ensino fundamental, as redes municipais lideram a oferta, mas as redes estaduais ainda respondem por mais de um terço das vagas – sendo de fato maiores do que as redes municipais em algumas localidades. As redes estaduais se direcionaram cada vez mais para o ensino médio, e o ensino superior está a cargo fundamentalmente do governo federal e de alguns estados. Mesmo não sendo, no entanto, responsável pela oferta direta de vagas na educação básica, a liderança do governo federal é imprescindível para a configuração de um federalismo mais cooperativo.

Quanto aos benefícios e beneficiários do sistema educacional, chama atenção a dimensão do seu conjunto: são diferentes tipos de benefícios ofertados diariamente a dezenas de milhões de crianças, jovens e adultos alcançados pelas ações e programas implementados em diversos níveis e modalidades educacionais, como pode ser constatado no quadro 1. Destaque-se que tais políticas não se apresentam fragmentadas em ações emergenciais ou descontínuas, mas, ao contrário, operam de modo estável e

sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas. Boa parte dos benefícios e serviços tem estatuto de direitos e capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados.

Quadro 1 – Programas e ações por níveis e modalidades e seus benefícios/beneficiários

Discriminação	Principais Programas/Ações	Tipo de Benefício	Quantidade de benefícios concedidos	
			1991	2009
Níveis/modalidades de educação	Educação Especial	Matricula	nd	89 mil
	Educação da Criança de 0 a 6 Anos	Matricula	2,6 milhões	4,9 milhões
	<i>Creche</i>	Matricula	nd	1,2 milhões
	<i>Pré-escola</i>	Matricula	nd	3,7 milhões
	Ensino Fundamental	Matricula	27,0 milhões	27,9 milhões
	<i>Regular</i>	Matricula	25,6 milhões	27,9 milhões
	<i>Classe de Aceleração</i>	Matricula	1,4 milhões	nd
	Ensino Médio e Profissionalizante	Matricula	2,8 milhões	7,4 milhões
	Ensino Superior	Matricula	660,5 mil	1,4 milhões
	<i>Ensino de graduação</i>	Matricula	605 mil	1,3 milhões
	<i>Ensino de pós-graduação</i>	Matricula	55,5 mil	123,2 mil
	<i>Mestrado</i>	Matricula	36,6 mil (1996)	75,5 mil (2008)
	<i>Doutorado</i>	Matricula	18,9 mil (1996)	47,7 mil (2008)
Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos	Matricula	nd	4,5 milhões	
Apoio ao educando	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Alunos atendidos	33,2 milhões (1995) (140 dias)	47,0 milhões (200 dias)
	Programa do Livro didático	Livros adquiridos	80,2 milhões (1995)	110,2 milhões
	Transporte escolar	Alunos transportados	nd	4,6 milhões
	Caminho da Escola	Aquisição de veículos	nd	3,5 mil
	Programa Biblioteca da escola	Livros adquiridos	nd	10,3 milhões

Fonte: INEP/MEC e FNDE/MEC

Observa-se, no quadro 1, que as matrículas cresceram em quase todos os níveis, etapas e modalidades educacionais. Além disso, nota-se também uma ampliação da ação relativa ao apoio ao educando, tanto no que diz respeito à introdução de novos tipos de benefícios, quanto na ampliação da quantidade de beneficiários atendidos. Este processo de ampliação da abrangência da política permitiu a inclusão de grupos populacionais cada vez maiores nas escolas e universidades, em condições que, se ainda longe das ideais, melhoraram nos últimos anos.

Ademais, é importante mencionar que, apesar do processo recente de universalização do ensino, especialmente o básico e médio, ainda se nota déficit significativo de pessoas em idade escolar que, no entanto, não frequentam a escola. Considerando o gasto atual per capita por aluno, a total universalização do ensino básico e médio ainda implica a inclusão de 3,6 milhões de jovens, ao custo estimado de mais R\$ 9,75 bilhões no orçamento anual.

Tabela 1 – Déficit Educacional e Necessidade de Recursos (R\$) – 2009

	Freqescola	Poptotal	%freqesc	Nãofrequentam	GastoAdicional
4e5anos	4.224.584	5.644.565	74,8	1.419.981	3.204.897.117
6a14anos	29.498.313	30.229.090	97,6	730.777	2.340.044.046
15a17anos	8.859.574	10.399.385	85,2	1.539.811	4.207.963.625
Totais	42.582.471	46.273.040	92,0	3.690.569	9.752.904.788

Fontes: Pnad/IBGE (população) e MEC (Gastos).

Elaboração: Ipea.

Obs.: em R\$ de dez. 2009.

Em suma, essa importante expansão do acesso ao serviço público da educação nas últimas décadas ainda encontra desafios para atingir a desejada universalização, o que demanda recursos adicionais. As dificuldades na melhoria da qualidade do acesso – além das dificuldades e limites da gestão da política educacional adotada pelo marco regulatório, apresentadas acima – estiveram fortemente influenciadas pelo modo como a expansão educacional articulou-se com a parte orçamentária. As linhas gerais do novo Plano Nacional de Educação, a serem apresentadas a seguir, buscam equacionar esse fenômeno estrutural da educação nas últimas décadas, que será analisado no item 2.3.

2.2. As diretrizes gerais do novo Plano Nacional de Educação

O Projeto de Lei nº 8035/10 encaminhado pelo Ministério da Educação (MEC) ao Congresso Nacional estabelece um conjunto de vinte metas para o próximo decênio para a educação brasileira. Em contrapartida, a sociedade civil representada pela “Campanha Nacional pelo Direito à Educação” tem sido responsável por uma proposta alternativa quanto ao custo das atividades educacionais.

As metas quantitativas propostas no PL para o PNE nos próximos dez anos definem como desafio ampliar a cobertura, sobretudo, na educação infantil na população de 0 a 3 anos. Da mesma forma, a extinção do analfabetismo e a queda de 50% na taxa de analfabetismo funcional são outros problemas a serem superados que requerem a ampliação de políticas públicas, em especial, direcionadas à população com mais de 15 anos de idade que vive em áreas rurais. Em que pese o acréscimo expressivo, nos últimos onze anos, que duplicou as taxas de escolaridade no ensino médio e na educação superior, cabe destacar que o alcance das metas no PNE requer um esforço adicional de democratização do acesso acompanhado de medidas de redução da distorção idade-série e regularização do fluxo escolar que não prescinde de acréscimo adicional de recursos estatais.

Vale lembrar que no PNE anterior já havia uma meta para a taxa de escolaridade líquida de 30%, sendo que o percentual registrado no último Censo da Educação Superior demonstra a dificuldade no seu cumprimento.

Esses são apenas alguns exemplos na definição das metas para o novo PNE que requerem a ampliação de recursos estatais à educação pública. A divergência central entre o MEC e a “Campanha” reside na definição do percentual do PIB a ser gasto para atingir as metas quantitativas e qualitativas. As diferenças de cálculo apontadas na tabela abaixo residem na definição do custo unitário em cada nível ou modalidade de ensino, sendo que a “Campanha” tomou como base o custo-aluno qualidade inicial, cujos valores são superiores àqueles definidos pelo MEC. Além disso, algumas metas não foram traduzidas em aumento de recursos por parte do MEC, na medida em que são consideradas pelo ministério como contempladas em outras metas. Diante disso, o acréscimo em termos de percentual do PIB entre as duas propostas é bastante significativo. Partindo-se do patamar de gasto público com educação de 2009 de 5% do PIB, a proposta do MEC chegaria a 7% do PIB, enquanto a proposta alternativa da Campanha a 10%.

Tabela 2 – Custo adicional do PNE por categoria – base PIB 2009 – R\$ 3,143 trilhões

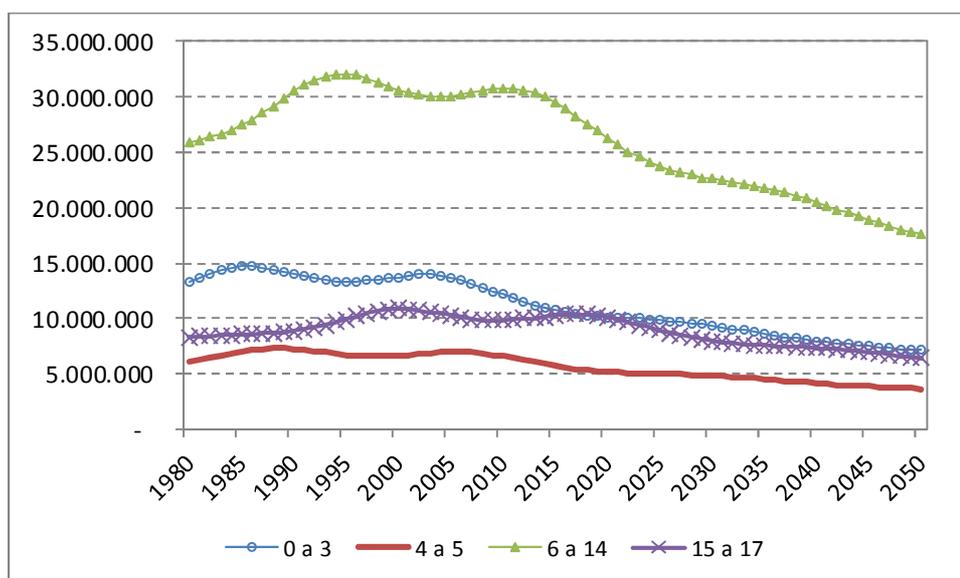
Categoria	Campanha (R\$) (A)	MEC (R\$) (B)	Total
Educação Infantil	23.656.775.160,00	9.683.635.930,00	13.973.139.230,00
Ensino Médio	3.643.905.000,00	-	3.643.905.000,00
Educação Especial	3.589.867.120,00	-	3.589.867.120,00
Educação em Tempo Integral	23.964.400.000,00	3.766.240.130,06	20.198.159.869,94
EJA	21.256.661.768,20	-	21.256.661.768,20
Educação Profissionalizante	5.927.954.879,12	4.456.014.000,00	1.471.940.879,12
Educação superior	45.266.181.400,00	15.203.801.874,83	30.062.379.525,17
Formação docente	9.258.894.000,00	923.023.365,76	8.335.870.634,24
Remuneração docente*	16.932.959.061,66	27.025.805.706,30	-10.092.846.644,64
Padrão mínimo de qualidade - Norte e Nordeste	16.333.002.644,91	-	16.333.002.644,91
TOTAL	169.830.601.033,89	61.058.521.006,95	108.772.080.026,94
Proporção do PIB	5,403%	1,943%	-

* O custo de remuneração docente para os professores do Norte e Nordeste está embuído na Meta 21, representada pela última linha da Tabela.

Fonte: Nota técnica Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

A despeito das diferenças no custo unitário, é importante salientar que a não previsão de recursos ao ensino médio e o valor reduzido à educação infantil constantes da proposta do MEC estão associadas à análise a respeito da transição demográfica que está em curso desde o início dos anos 2000. As informações do IBGE contidas no gráfico abaixo mostram a previsão da dinâmica populacional até 2050. Nele consta o movimento decrescente na faixa etária entre 0 a 5 e 15 a 17 anos para o período compreendido pelo novo PNE. Com isso, o MEC alega que não haveria necessidade de ampliar os gastos com educação nestas duas faixas etárias. Entretanto, cabe questionar tal conclusão na medida em que a mudança no perfil etário pode ser neutralizada pelo atraso escolar no ensino médio e pela baixa cobertura da educação infantil, sendo justificada a previsão de aporte adicional de recursos.

Gráfico 1 – Trajetória populacional (1980 a 2050)



Fonte: *Projeção da População do Brasil para 1-Vii-2050. IBGE*

2.2. Gasto Público em Educação

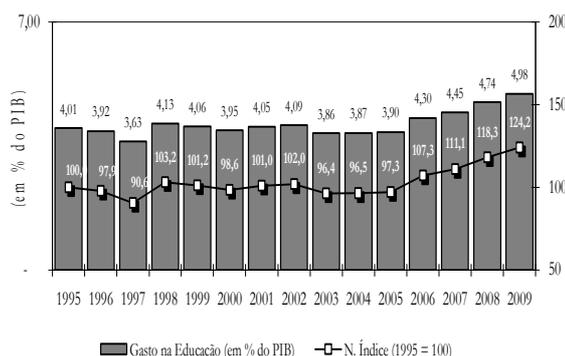
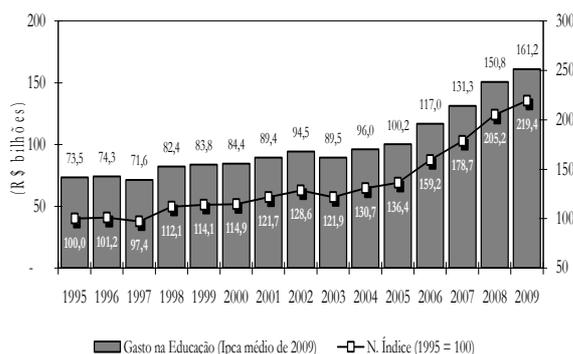
Esta seção visa a detalhar os gastos realizados pelas três esferas de governo na política educacional para entre 1995 e 2009, período em que se dispõe de dados agregados para as três esferas da Federação. O Gasto Público Educacional (GPEdu) compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais (gráfico 1, com valores corrigidos para 2009, pelo IPCA médio, e em comparação com o PIB).

A evolução apresentada no gráfico 2(a) mostra que, em termos de valor constante, houve uma ampliação real do gasto em educação realizado pelas três esferas de governo no período transcorrido entre 1995 e 2009, saindo de R\$73,5 bilhões para R\$161,2 bilhões, um crescimento real de 119,4% em 15 anos, equivalente a 5,9% ao ano.

Gráfico 2 – Gasto público em Educação (1995-2009)

(a) Gasto - IPCA médio de 2009

(b) Gasto – em % do PIB

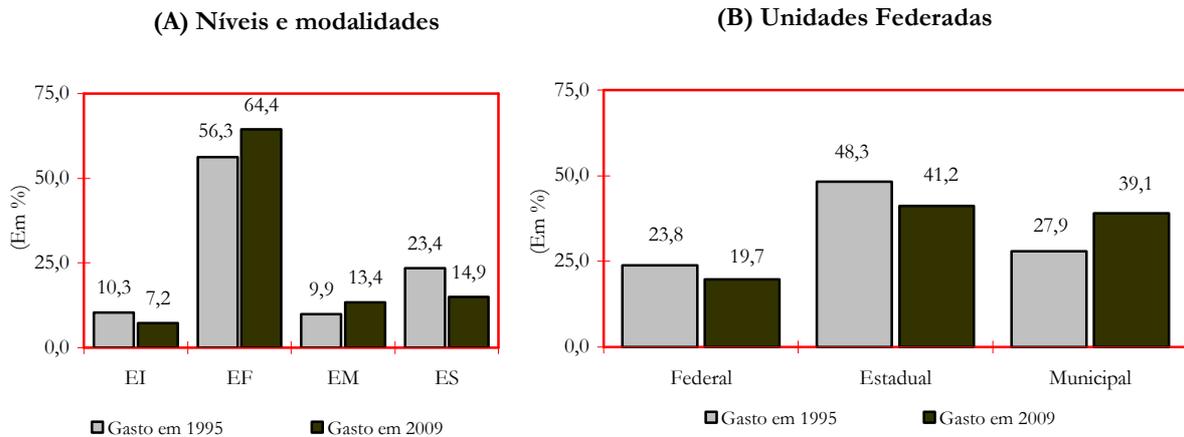


Fonte: Ipea

Também houve aumento dos gastos em comparação com o PIB (gráfico 2(b)), saindo de 4% para cerca de 5% no período, o que representa crescimento de quase $\frac{1}{4}$ no período. No entanto, deve-se salientar que durante 10 anos não houve elevação no GPedu, pois o indicador (GPedu/PIB) passou de 4,01%, em 1995, para apenas 3,9%, em 2005. No entanto, houve bom crescimento a partir dessa data. Portanto, em 11 anos a política educacional dos diferentes entes federados elevou sua participação na renda nacional em apenas 1% do PIB. Isto evidencia que o crescimento do gasto durante a maior parte do período apenas acompanhou o crescimento da economia brasileira como um todo.

Já na estratificação do gasto por níveis e modalidades (gráfico 3(a)), mostra que o ensino fundamental ampliou sua parcela no total, assim como o ensino médio. Já os gastos com educação infantil e superior tiveram perdas de participação. A priorização do ensino fundamental no período em questão deve-se, largamente, ao extinto Fundef, que introduziu, além da subvinculação de recursos exclusivamente para aquele nível de ensino, uma forma inovadora de repartição dos recursos para o ensino fundamental, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula.

Gráfico 3 - Participação relativa dos gastos por nível/etapa/modalidade e por Unidade da Federação (1995-2005)



Fonte: Ipea

A análise da evolução do GPedu por esfera de governo é um elemento importante para observar a descentralização de recursos, bem como para comparar o grau de responsabilidade pela oferta dos bens e serviços educacionais. O gráfico 3(B) evidencia valores que mostram claramente o processo de descentralização, que se traduz em um aporte cada vez maior de recursos às esferas de governo subnacionais, e conseqüente ampliação de sua participação no processo de financiamento.

Em conformidade com esse processo, observa-se uma ampliação dos recursos em poder dos municípios, em 1995 essa esfera de governo foi responsável por 27,9% do total dos gastos educacionais; já em 2005 esse percentual sobe para 39,1%. Em termos de poder de gasto isso significou quase dobrar os recursos disponíveis e administrados por esse ente federado.

Em outras palavras, a distribuição de competências feita pela CF/88, que atribuiu aos municípios a responsabilidade compartilhada pelo ensino fundamental – aliado ao regime de colaboração (financiamento e gestão) entre as esferas de governo na área de educação, bem como ao Fundef, que vigorou entre 1998 e 2006 – permitiram que as receitas disponíveis aos municípios se ampliassem consideravelmente.

Essa ampliação, entretanto, não significou necessariamente um aumento da capacidade exclusiva do município em financiar as ações educacionais. De um lado, ela reflete o aumento de recursos em poder dos municípios, resultante da política de priorização do ensino fundamental e a estrutura legal de financiamento e de competências, que em grande medida delineou a repartição do orçamento educacional.

Por outro, a diminuição da importância relativa do poder de financiamento dos governos estaduais decorre, em grande medida, do regime de colaboração e da própria estrutura de financiamento da educação pública. O Fundef, aliado ao preceito constitucional que responsabilizava também os municípios pelo atendimento ao ensino fundamental – e que levou a um aumento da matrícula da rede municipal neste nível de ensino –, fez com que uma grande parcela de recursos estaduais fosse transferida para os municípios. No entanto, expor que a participação dos estados tem diminuído não significa afirmar que os recursos de origem estaduais destinados à educação estão decrescendo em termos absolutos.

3. Educação e condições de vida da população brasileira

Conforme exposto até o momento, se houve uma expansão da estrutura institucional e mesmo do gasto educacional nos últimos anos, pode-se esperar também que tenha ocorrido uma extensão dos bens e serviços oferecidos e conseqüente alteração no quadro social e educacional brasileiro, fato que deve ser captado em seus principais indicadores. Em outras palavras, pretende-se avaliar se a ampliação verificada na oferta de bens e serviços educacionais resultou em melhoria na geração de capacidades educacionais e oportunidades para a população brasileira, medidas por seus principais indicadores.

Para tanto, a seguir busca-se analisar alguns dos principais indicadores educacionais que podem ser associados a resultados alcançados pelos programas e ações no período – em especial, aqueles relacionados aos principais níveis, etapas e modalidades educacionais. Para dar uma ideia da desigualdade no acesso e desenvolvimento educacional, apresentam-se dois extratos de renda: 1º quinto (os 20% de menor renda) e o 5º quinto (os 20% de maior renda). Em linhas gerais, os números da tabela 3 apontam para um aprimoramento da situação educacional da população no período em análise, mas mantendo-se ainda muito saliente a desigualdade.

Tabela 3 – Evolução da situação educacional da população brasileira (1995-2009)

Indicadores	Resultados/valores		Taxa de crescimento anual
	1995	2009	
Taxa de frequência bruta à escola (0 a 3 anos)	7,5	18,2	0,7
1º quinto	5,0	11,8	
5º quinto	15,8	35,0	
Taxa de frequência bruta à escola (4 a 6 anos)	53,4	81,3	1,9
1º quinto	41,2	75,2	
5º quinto	71,0	93,6	
Taxa de frequência líquida à escola (7 a 14 anos)	85,4	98,0	0,8
Taxa de frequência líquida à escola (15 a 17 anos)	22,1	50,9	1,9
1º quinto	nd	31,4	
5º quinto	nd	72,5	
Taxa de frequência líquida à escola (18 a 24 anos)	5,8	14,4	0,6
1º quinto	nd	7,9	
5º quinto	nd	52,7	
Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	15,6	9,7	(0,4)
1º quinto	nd	18,1	
5º quinto	nd	2,0	
<i>Faixa Etária</i>			
15 a 17 anos	8,2	1,5	
18 a 24 anos	8,8	2,1	
25 a 29 anos	10,0	3,6	
30 a 39 anos	12,0	6,4	
40 anos +	29,2	16,5	
Número médio de anos de estudos (15 anos ou mais)	5,5	7,5	0,1
1º quinto	nd	5,5	
5º quinto	nd	10,7	
<i>Localização</i>			
Urbano Metropolitano	6,6	8,7	
Urbano Não Metropolitano	5,4	7,6	
Rural	2,6	4,8	

Fonte: Pnad (IBGE).

Elaboração: Ipea.

Nota: A partir de 2004, a Pnad passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

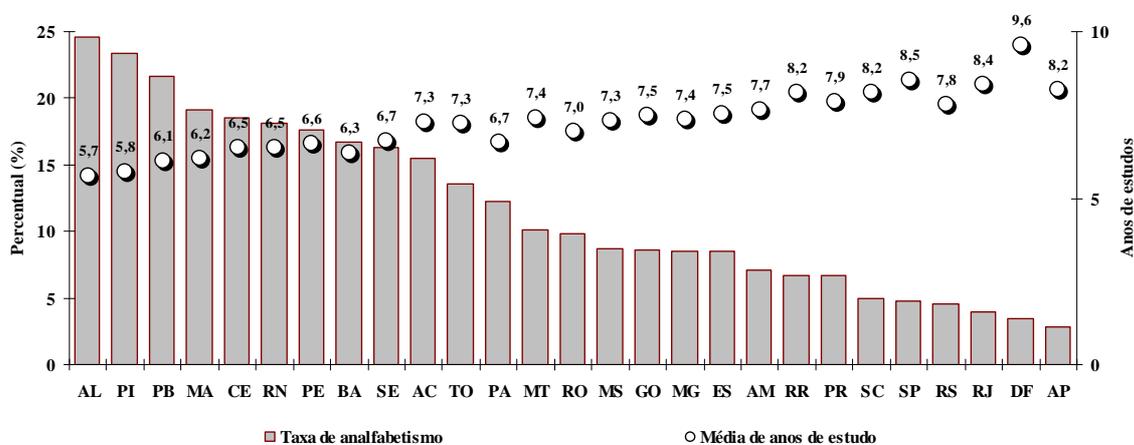
Na área de Educação, houve uma ampliação e diversificação dos bens e serviços, principalmente para a população infanto-juvenil, o que permitiu um importante movimento de inclusão de crianças, adolescentes e jovens nas escolas e nas universidades brasileiras. Tal fenômeno pode ser observado na análise de indicadores como a taxa de frequência da população entre 0 a 3 anos (Creche), que, apesar de ter dobrado, está longe do desejável. Para a faixa de 4 e 6 anos de idade (pré-escola), se expandiu de 53,4%, em 1995, para 81,3%, em 2007, ainda longe da universalização. Quanto à taxa de frequência do grupo entre 7 e 14 anos de idade (ensino fundamental), essas porcentagens aumentaram de 84,1% para 97,6%.

Apesar dos aumentos, é importante salientar que os resultados obtidos mostram que existem grandes diferenças educacionais entre os estratos de renda. Para a população localizada no 1º quinto inferior da distribuição de renda, a situação educacional é muito ruim: baixa escolarização; grandes contingentes de analfabetos absolutos; distorções na relação idade-série. Enquanto a situação educacional do quinto superior da distribuição de renda é bem melhor, apesar de ainda comportar críticas: o estoque educacional é quase três vezes maior que dos pobres; quase erradicou o analfabetismo absoluto; e as distorções são também menores.

Além disso, ainda se convive no país com uma proporção de analfabetos na população com 15 anos ou mais em patamar bastante elevado, principalmente por conta das gerações mais idosas. Um indicador que complementa esse cenário da situação educacional é o número médio de anos de estudo para o grupo com 15 anos ou mais, que cresceu no período em análise, passando de 5,5 anos para 7,5 anos. É verdade que, nesse cenário, os anos de estudo da população não contemplam sequer o que era originalmente considerado obrigatório pela Constituição de 1988 (ciclo fundamental completo - 8 anos de estudo). Não obstante, eles revelam algum grau de sucesso das iniciativas de ampliação e diversificação dos serviços educacionais no Brasil.

Outra desigualdade muito marcante diz respeito a persistentes diferenças entre os estados e regiões como pode ser observado no gráfico 4. Nota-se que a região Nordeste está em pior situação em relação às regiões Sul e Sudeste e que existe uma forte relação entre analfabetismo e média de anos de estudo.

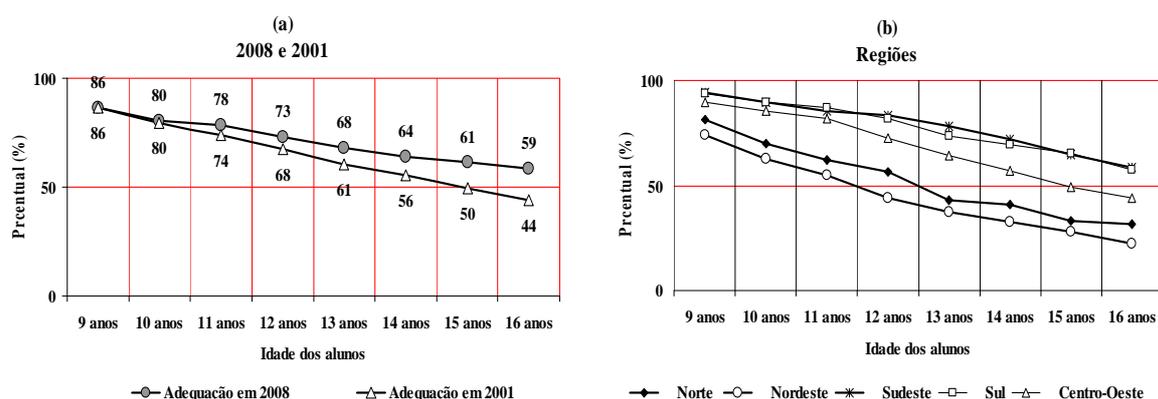
Gráfico 4 – Analfabetismo e média de anos de estudo por UF (2009)



Fonte: PNAD (IBGE)
Elaboração: Ipea.

Outro indicador importante a ser considerado é a adequação idade-série, que, de acordo com o gráfico 5 (a), está melhorando ao longo do tempo, mas mostrou-se ainda muito baixa. Estes resultados, em grande medida, expõem as dificuldades dos alunos em concluir, no período adequado, seu período de estudo, o que remete aos problemas da repetência e evasão escolar. Além disso, os resultados do gráfico 5 (b) reafirmam as grandes diferenças entre as regiões.

Gráfico 5 - Índice de adequação idade-anos de escolaridade



Fonte: Pnad (IBGE)
Elaboração Ipea.

Os indicadores de escolarização e distorção quando analisados considerando os estratos de renda (tabela 4) mostram o quadro de carência educacional dos extremamente pobres (grande parte é o público alvo do Programa Brasil Sem Miséria). Além disso, também mostra que os diferenciais entre os estratos são gritantes.

**Tabela 4 - Escolarização e distorção educacional,
por extratos de renda (2009)**

Estrato	Tamanho médio da família (n° de pessoas)	Escolaridade			Distorção idade série	
		15 a 64 anos			7 a 14 anos (em %)	15 a 18 anos (em %)
		Escolaridade média (em anos de estudo)	Analfabetos absolutos (em %)	Analfabetos absolutos ou funcionais (em %)		
Extremamente pobres	4,2	3,4	32,7	54,1	36,0	23,6
Pobres	4,6	4,3	24,6	43,9	30,7	20,7
Vulneráveis	2,7	9,3	3,4	10,6	19,7	16,0
Não pobres	2,8	9,5	2,3	8,9	8,2	8,8
Total	3,3	7,4	9,7	21,5	20,1	13,8

Fonte: IPEA - Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009

Observação:

Extremamente pobres: as pessoas em famílias de renda domiciliar *per capita* maior ou igual a R\$ 0 e menor que R\$ 67;

Pobres: as pessoas em famílias de renda domiciliar *per capita* maior ou igual a R\$ 67 e menor que R\$ 134;

Vulneráveis: as pessoas em famílias de renda domiciliar *per capita* maior ou igual a R\$ 134 e menor que R\$ 465 (um salário mínimo de 2009);

Não pobres: as pessoas em famílias de renda domiciliar *per capita* maior ou igual a um salário mínimo de 2009.

4. Possibilidades de financiamento para ampliação dos gastos em educação

A atual capacidade de financiamento é insuficiente para viabilizar alternativas mais ousadas de ampliação da oferta e melhoria da qualidade da educação. Nesse sentido, apresentam-se a seguir algumas sugestões de possibilidades de financiamento para ampliação dos gastos em educação. Essas possibilidades podem ser de cinco tipos: tributários; rendas do pré-sal; folga fiscal; outras fontes não tributárias; e de melhorias de gestão e controle social dos gastos públicos. Veja resumo das opções na tabela 5, a seguir, e as explicações mais detalhadas na página seguinte.

Tabela 5 – Possibilidades de financiamento para os gastos em educação

Possibilidades de financiamento	Situação atual	Possibilidade de arrecadação
1. Financiamento tributário		
a) alterações nos impostos		
Impostos Territorial Rural (ITR)	0,01% do PIB	0,3% do PIB a 1,0% do PIB
Imposto de Grandes Fortunas (IGF)	0,00% do PIB	0,4% do PIB a 0,7% do PIB
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).	0,46% do PIB	0,8% do PIB
Imposto sobre a Transmissão de Bens ou Direitos (ITCD)	0,05% do PIB	0,49% do PIB
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).	0,62% do PIB	0,89% do PIB
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	0,60% do PIB	Não estimado
Imposto sobre transmissão de bens intervivos (ITBI)	0,09% do PIB	Não estimado
<i>Subtotal</i>		<i>0,7% do PIB a 3,88 do PIB</i>
b) diminuição da elisão fiscal no imposto de renda pessoa física (IRPF)		
<i>Impostos de Renda (IRPF)</i>		<i>0,7% do PIB</i>
c) criação de taxas ou contribuições		
		<i>Não estimado</i>
d) diminuição das renúncias e subsídios fiscais		
Renúncias e isenções fiscais dos impostos		1,7% do PIB
Renúncias e isenções fiscais de outros tributos		1,3% do PIB
<i>subtotal</i>		<i>3,0% do PIB</i>
e) ampliação da vinculação para a educação		
União (18% para 20%), Estados, DF e Municípios (25% para 30%)		<i>0,7% do PIB</i>
2. Financiamento pela ampliação das rendas do governo com o Pré-sal		
Valor atual da renda total, em 2009 (Cenário pessimista=P)		39% do PIB de 2009
Valor atual da renda total, em 2009 (Cenário básico=B)		75% do PIB de 2009
Valor atual da renda total, em 2009 (Cenário otimista=O)		105% do PIB de 2009
3. Financiamento mediante folga orçamentária proveniente da redução da taxa de juros		
Diminuição do Juros (selic)		0,6% do PIB a cada 1 p.p. de queda
4. Financiamento de outras fontes de recursos		
a) captar recursos das agências públicas de fomento nacionais (BNDES, BNB, etc.)		<i>não estimado</i>
b) captar recursos de agências internacionais de fomento.		<i>não estimado</i>
c) captar recursos de empresas públicas (estatais) e privadas.		<i>não estimado</i>
d) buscar a parceria com a sociedade		<i>não estimado</i>
5. Melhorias de gestão e controle social do gasto público em educação		
a) implementar ações que visem a eficiência do gasto		<i>não estimado</i>
b) melhorar o controle social dos recursos		<i>não estimado</i>
c) criar no MEC comissão de acompanhamento e monitoramento		<i>não estimado</i>

Elaboração: Ipea.

4.1. Possibilidade de financiamento tributário:

4.1.1. Alterações nos impostos existentes:

- i. *Imposto Territorial Rural (ITR)*. Para este imposto estima-se que poderia haver uma arrecadação que variaria entre 0,3% a 1,0% do PIB. Mediante simulações para um ITR que efetive de fato seus propósitos⁴, estimou-se que a arrecadação desse imposto pudesse chegar a algo em torno de R\$4,3 bilhões (cenário para o preço da terra em R\$750,00) e a cerca de R\$ 14,3 bilhões (cenário para o preço da terra em R\$ 2.500,00), em 2002. Estes resultados correspondem respectivamente a 0,3% e 1,0% do PIB daquele ano.

- ii. *Imposto de Grandes Fortunas (IGF)*. Estima-se que este imposto poderia gerar algo em torno de 0,4% a 1,0% do PIB. A arrecadação do *Wealth Tax* na Colômbia, Suíça, Noruega, situa-se em torno de 1,2% das receitas governamentais, ou seja, aproximadamente 0,4% do PIB⁵. Na França, são mais de 500 mil contribuintes e a arrecadação chega a 1,5% das receitas. Na Argentina, o *Imposto sobre los bienes personales* chega a 1,2% das receitas do governo. A riqueza de um país representa cerca de duas vezes o valor do PIB. No caso brasileiro, dados da Secretaria da Receita Federal (SRF), para o ano de 1999, estimam que o patrimônio de pessoas físicas e jurídicas atingiu aproximadamente 173% do PIB.
- iii. *Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)*. Melhorias da eficiência administrativa e diminuição da concessão de isenções e reduções do imposto pelos municípios podem elevar o IPTU da atual arrecadação de 0,46% do PIB para pelo menos 0,8% do PIB. Os impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária no Brasil têm um indicador muito baixo⁶, de apenas 0,46% do PIB para a média do período de 2002 a 2005. Outros países latino-americanos ou de renda média, como a África do Sul, Cingapura, Líbano, Argentina e Colômbia, obtiveram índices superiores a 0,8%. A participação desse imposto nas receitas dos entes locais chega a representar mais de 25% na Nova Zelândia, Austrália, França, Israel e Canadá. No Brasil, o IPTU representou apenas 6,3% das receitas municipais e, surpreendentemente, as alíquotas aplicadas aqui não são muito diferentes das da maioria dos países do mundo (com exceção dos Estados Unidos e de alguns países europeus).
- iv. *Imposto sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD)*. Este imposto poderia ter sua arrecadação (0,05% do PIB em 2009) elevada para até 0,49% do PIB se o Brasil⁷ seguir o exemplo da França, em 1997. Nota-se que a arrecadação do ITCD é intrinsecamente relacionada com o patrimônio dos cidadãos em cada estado da Federação. Por isso, observa-se que em regiões mais desenvolvidas a arrecadação é relativamente maior. No entanto, mesmo no interior destas regiões fica patente o desnível da arrecadação entre os diversos estados. Além disso, observa-se que, no Brasil, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro concentram cerca de 64% da arrecadação desse imposto.
- v. *Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)*. Para este imposto estima-se que poderia haver um expressivo acréscimo na arrecadação. Após

simulação baseada na estrutura de cobrança com índices similares ao observado no estado de São Paulo e tomando-se como referência o volume de R\$ 20,1 bilhões (0,62% do PIB) arrecadado no ano de 2009 pelos estados e Distrito Federal (média de R\$ 310,00 por veículo), poderia, caso se aplicasse a média de R\$ 432,00, observada no estado de São Paulo, elevar-se a arrecadação para R\$ 28 bilhões (0,86% do PIB), cujo acréscimo de receita representaria 0,24% do PIB naquele ano.

- vi. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). A legislação federal limita a fixação de alíquota de 2 a 5%. Este é um dos impostos que serve como instrumento para a “guerra fiscal” entre os municípios. No entanto, o mesmo por sua característica de incidência sobre serviços, item importante no consumo dos estratos mais ricos da população brasileira, poderia ser um importante instrumento para o exercício da progressividade na tributação. Apesar da sua característica, as alíquotas são bem inferiores às do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS). Em 2009 a arrecadação do ISS representou 0,81% do PIB.

4.1.2. Diminuição da elisão fiscal praticada no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). Neste item é possível melhorar a arrecadação em 0,7% do PIB, mediante o combate a elisão fiscal. Estimativas de elisão fiscal⁸, usando os orçamentos familiares da POF de 2002/2003, chegaram à conclusão de que, a cada três reais, um que deveria ser pago ao fisco na forma de IRPF fica no bolso de quem ganhou. Um terço da arrecadação do IRPF equivale a 0,7% do PIB, cerca de 2% da Carga Tributária Bruta (CTB).

4.1.3. Criação de taxas ou contribuições, cujo uso estaria integralmente vinculado à melhoria do sistema de ensino. De uma forma similar ao que ocorre nos EUA e em outros países, por exemplo.

4.1.4. Diminuição das renúncias e subsídios fiscais:

- i) *Diminuir subsídios e renúncias fiscais diretas.* De acordo com recente trabalho divulgado pela Receita Federal, esses gastos indiretos podem chegar à cerca de 3,0% do PIB, sendo 57% relativos a impostos, ou seja, 1,7% do PIB. Só com a dedução do

Imposto de Renda relativa aos gastos das famílias com educação, a Secretaria da Receita Federal deixa de arrecadar R\$ 1,7 bilhão.

ii) *Diminuir a renúncia por não cobrança tributária*: utilização de parte dos recursos federais da educação como forma de incentivar estados e municípios, mediante contrapartida, a fazer esforço de arrecadação que seriam destinados à educação. Os casos típicos são o IPTU, ISS, IPVA, entre outros.

iii) *Repor perdas fiscais* da área de educação de todo novo incentivo ou subsídio dado aos setores econômicos.

iv) *Rediscutir as isenções de impostos para escolas privadas*: apesar de ser um dos mais florescentes negócios do país, boa parte das instituições privadas continuam, por variados meios, a não pagar impostos.

4.1.5. Ampliação da vinculação de impostos para educação: (i) ampliação da vinculação destinada ao governo federal. Poderia ser ampliado para 25% das receitas de impostos. Pode aumentar a receitas do Ministério em 0,3% do PIB; e (ii) ampliação da vinculação nos estados e municípios. Poderia ser ampliado para 30,0% das receitas de impostos para aqueles estados e municípios que estão com vinculações abaixo deste percentual. Pode gerar um adicional de 0,7% do PIB.

4.2. Possibilidade de financiamento pela ampliação das rendas do governo com o Pré-sal e criação do Fundo Social do Pré-Sal.

A riqueza em petróleo do Pré-sal deve se tornar uma forte base para geração de rendas para o Estado. Estima-se⁹ que o Valor Presente (VP), em 2009, desta riqueza para o governo, considerando três cenários (P=pessimista; B=básico; O=otimista), poderia gerar (em R\$): VP(P) = 1,27 trilhões; VP(B) =2,42 trilhões; e VP (O) =3,39 trilhões, que corresponde respectivamente a 39%, 75% e 105% do PIB de 2009. A VP da renda do petróleo é tanto maior quanto a média do preço de petróleo, no cenário básico, o barril oscilaria em torno de uma média de US\$ 76,0 pelos próximos 70 anos.

Em 2010, foi criado o Fundo Social do Pré-Sal (FS) através da Lei n. 12.351/10, para promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança

pública e financiar exclusivamente projetos nas áreas da previdência social, saúde e educação com recursos obtidos pela União na exploração de petróleo na camada Pré-Sal.

Havia, no projeto da lei 12351/10, o inciso 2 do art. 47, que estipulava que 50% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal iriam para a educação. Este artigo foi vetado sob a justificativa de que o FS constitui uma poupança de longo prazo, não sendo adequado fixar previamente as áreas a serem priorizadas dentre as contempladas, que já inclui a educação. Há, no entanto, projeto de lei (PL 138/2011) em tramitação no Senado que retomaria a obrigatoriedade de 50% dos recursos do Pré-sal para educação.

Segundo a lei 12.351/10, o FS poderá ser financiado por: parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção; parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento; receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei; os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, destinados à administração direta da União; resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e outros recursos destinados ao FS por lei. Diante dessas fontes estabelecidas em lei e da indefinição sobre a obrigatoriedade dos recursos para a educação, uma estimativa do valor arrecadado para o fundo ainda carece de um estudo mais aprofundado sobre o potencial de financiamento do pré-sal para a educação.

4.3 Possibilidade de financiamento mediante folga orçamentária proveniente da redução da taxa de juros

A atual política de redução da taxa de juros (Selic) deve abrir espaço fiscal importante nos próximos anos. O que fazer com esses recursos é uma decisão de política pública ainda em aberto e é possível que parcela destes recursos possa vir a financiar a educação. Neste sentido, simularam-se alguns resultados para uma redução dos juros nos próximos 12 meses, a partir do estoque de outubro de 2011 e taxa implícita atual. Os resultados obtidos mostram que a cada 1% de queda na taxa de juros,

pode haver uma redução de gastos em juros de R\$ 25,2 bilhões (em torno de 0,60 % do PIB estimado para 2011).

4.4. Possibilidades de financiamento de outras fontes de recursos:

- i) Captar recursos das agências públicas de fomento nacionais (BNDES, BNB, etc.) para o financiamento da educação. Esta captação ocorreria mediante a montagem de projetos, para todos os níveis e modalidades de educação, comprometidos com o desenvolvimento econômico e social nacional, regional e local.
- ii) Captar recursos de agências internacionais de fomento. Esses recursos estariam voltados principalmente para realização das obras e outros bens e serviços que o sistema demanda.
- iii) Captar recursos de empresas públicas (estatais) e privadas.
- iv) Buscar a parceria com a sociedade como forma de viabilizar programas e ações na área.

4.5. Possibilidades mediante políticas de melhorias e recomposição do gasto público em educação:

- i) Implementar ações que visem à eficiência do gasto do sistema público de educação. Podem-se estabelecer metas de melhorias associadas à utilização dos recursos públicos a serem aplicados em educação.
- ii) Melhorar o controle social dos recursos, mediante maior participação e responsabilidade da sociedade civil na definição dos recursos públicos da educação.
- iii) Criar no MEC comissão de acompanhamento e monitoramento das receitas e despesas com educação nos três entes federados.

5. Considerações finais

A atual capacidade de financiamento da educação (4,98 % do PIB) consegue apenas cobrir o valor das necessidades apuradas para manter e possivelmente gerar avanços pequenos no atual nível educacional brasileiro. Este valor é distante daquele

indispensável ao financiamento das necessidades para o cenário que representa as melhorias substantivas para educação, tendo como base as metas de ampliação de acesso e de melhorias expressivas na qualidade da educação, seguindo as propostas do novo PNE.

Para garantir essas metas, é necessário buscar outras fontes de financiamento. Nesse sentido, foram apresentadas cinco linhas de possibilidades, como forma de aumentar a capacidade de financiamento e melhoria dos gastos, nas áreas: do incremento no financiamento tributário; do uso de recursos do Pré-sal; no uso da folga orçamentária proveniente da redução das despesas financeiras (juros); da captação de recursos; e da melhoria e recomposição do gasto público em educação. É importante ressaltar que o crescimento econômico afetará direta e positivamente a capacidade de financiamento dessas fontes tributárias e não-tributárias.

Por fim, o debate em torno dos rumos da política pública em educação e as consequentes alternativas propostas demonstram o reconhecimento dos principais atores sociais que atuam nessa área da necessidade de se pensar uma nova estrutura de financiamento da educação, que possibilite viabilizar uma educação em quantidade e qualidade em todos os níveis e modalidades para toda a população. Uma política de financiamento de tal dimensão deveria ser precedida de planejamento de ações, que tome como base uma estratégia vertical e horizontalmente organizada, em torno da resolução de problemas gerais ou específicos. Uma estratégia que possa criar sinergias entre os entes federados, principalmente entre estados e municípios e entre os próprios municípios, para gerar capacidades operativas nos níveis regional e local, com atenção especial às pequenas localidades, para que os recursos tenham de fato eficácia e eficiência educacional em sua aplicação.

Notas

1. Colaboraram para a realização deste Comunicado: pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc), o diretor Jorge Abraão de Castro e os técnicos de Planejamento e Pesquisa (TPPs) José Valente e Joana Mostafa; pela Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (Astec), os TPPs Luciana Acioly (assessora-chefe) e André Calixtre e a bolsista PNPd Regina Conrado. A finalização deste documento contou com a assistência e colaboração da Assessoria de Comunicação do Ipea (Ascom). Agradecimento à professora Cristina Helena Almeida de Carvalho, docente da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.
2. Para um aprofundamento sobre os impactos macroeconômicos e distributivos do Gasto Social, ver Comunicado Ipea nº 75 “Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda”, fevereiro de 2011, disponível em www.ipea.gov.br.
3. Ver Castro, J. A.; Ribeiro, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise – 17*. IPEA, 2008.
4. De acordo com Souza, E. G. *ITR: uma legislação eficiente e uma arrecadação incongruente*. SRF – 3º Prêmio Schontag, 2004
5. Ver Carvalho, Jr. *As discussões sobre a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas: a situação no Brasil e na experiência internacional*. IPEA, TD (versão preliminar), out, 2011.
6. Ver Carvalho, Jr. Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras. In: *Tributação e equidade no Brasil*. IPEA, 2010.
7. De acordo com Vivacqua, F.; Ferreira, S.; Araújo, E. *Reforma tributária: o imposto (esquecido) sobre heranças*. BNDES, mar, 2000.
8. Ver Soares, S.O potencial distributivo do imposto de renda da pessoa física (IRPF). In: *Tributação e equidade no Brasil*. IPEA, 2010.
9. Ver Gobetti, S. W. *Política fiscal e pré-sal: como gerir as rendas do petróleo e sustentar o equilíbrio macro-fiscal do Brasil*. XIV Prêmio Tesouro Nacional 2009, out. de 2009.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República