

Gastos com educação: Sumário Executivo

RELATÓRIO PRELIMINAR
do
Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação

Maio 2003

Ministério da Educação

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Membros do Grupo de Trabalho

Otaviano Augusto Marcondes Helene – INEP

Pedro Luiz Bezerra – SE/MEC

Rubem Fonseca Filho – SE/MEC

Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha – SPO/MEC

Antonio Ibáñez Ruiz – SEMTEC/MEC

Jorge Abrahão de Castro – IPEA

Valdomiro Luis de Sousa – Bolsa-Escola

Austregezilo Ferreira de Mello – Casa Civil

Ivan Castro de Almeida – INEP

José Marcelino de Rezende Pinto – INEP

Marluce Araújo de Lucena – SPO/MEC

Caio Luiz Davoli Brandão – SPO/MEC

Jacques Rocha Veloso – UNB

João Antonio Cabral de Monlevade – Consultor Legislativo do Senado

Consolidação do Texto: José Marcelino de Rezende Pinto

Sumário

I – Gastos com educação.....	5
I.1 – Gastos públicos.....	5
Gastos do MEC.....	8
I.2 – Estimativa dos gastos das famílias em educação.....	9
I.3 – A situação dos salários dos professores.....	11
II – Custos de um ensino de qualidade.....	12
III – Demanda de recursos para a construção de uma escola de qualidade levando-se em conta as metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação.....	15
IV – Fontes possíveis de recursos para a ampliação dos gastos com educação no País.....	17
V – Simulações para a necessidade de financiamento com a criação do Fundeb.....	18
Anexos.....	23
1. Critérios Adotados para a Elaboração do Cenário Brasil dos Recursos Necessários para Atendimento das Metas do PNE (Tabela 6).....	25
2. Cálculo da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da União.....	31

Gastos com Educação: Sumário Executivo

1. Questões básicas que nortearam o grupo de trabalho sobre financiamento:
 - a. Quanto o Brasil gasta com educação (poder público e famílias)?
 - b. Quanto custa um ensino de qualidade?
 - c. Recursos necessários para um ensino de qualidade considerando ainda a necessidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação?
 - d. Fontes possíveis de recursos adicionais.
 - e. Qual o impacto da criação do Fundeb para as finanças dos três níveis de governo?

I – Gastos com educação

I.1 – Gastos públicos

Quanto aos gastos com educação no Brasil, usando a metodologia do Sistema Nacional de Informações sobre o Gasto Social (Sing) chegamos aos seguintes valores:

Tabela 1A – Gastos públicos com educação com percentual do PIB (1998-1999)

Ed. Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Total
0,4	2,5	0,5	0,9	4,3

Fonte: Inep.

Elaboração: Instituto de Estudos de Políticas Econômicas e Sociais.

Obs: Considerou-se os seguintes gastos: Pessoal Ativo, Encargos Sociais, Bolsas de Estudo, Crédito Educativo, Despesas de Custeio, Despesas de Capital e outras transferências (setor privado).

Tabela 1B – Gasto público com educação por dependência administrativa e nível de ensino (1999)

Dependência	TOTAL GERAL	EDUCAÇÃO INFANTIL	ENSINO FUNDAMENTAL	ENSINO MÉDIO	Em R\$ 1.000 correntes
					EDUCAÇÃO SUPERIOR
BRASIL	41.476.976	3.845.858	24.189.918	4.595.163	8.846.036
Federal	6.912.364	-	823.649	275.624	5.813.091
Estadual	18.456.238	326.879	11.185.646	4.074.638	2.869.074
Municipal	16.108.374	3.518.979	12.180.623	244.901	163.871

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Instituto de Estudos de Políticas Econômicas e Sociais.

Nota: Não inclui inativos e pensionistas.

Pela Tabela 1A observa-se que o ensino fundamental respondeu, no biênio 1998-99, por 58% dos gastos públicos em educação, ficando o ensino superior com 21%, o ensino médio com 11% e a educação infantil com cerca de 10%.

Uma informação relevante é que os gastos com inativos não estão contabilizados nas Tabelas 1A e 1B, uma vez que se tratam de despesas

previdenciárias. Contudo, como a LDB não veda a sua contabilização como “despesa com ensino”, muitos entes federativos lançam esses valores como gastos com ensino, o que reduz o potencial de financiamento do setor, visto que, nesse mesmo biênio, essas despesas somaram 1% do PIB.

Na análise da Tabela 1B, constata-se uma certa divisão de tarefas entre os níveis de governo, ficando a União com atuação prioritária no ensino superior, os Estados no ensino médio, os municípios na educação infantil e, juntamente com os Estados, no ensino fundamental. Aliás este é um fato que levanta uma certa preocupação uma vez que, com o Fundef e a municipalização do ensino fundamental por ele induzida, associada ao aumento da demanda pela educação infantil está havendo uma progressiva sobrecarga sobre a esfera municipal que é a mais pobre de recursos.

Por fim, cabe ainda comentar que o valor de 4,3% do PIB apresentado na Tabela 1A é próximo daquele obtido quando calculamos o potencial mínimo de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino como determina a Constituição Federal e a LDB. É o que mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Potencial mínimo de recursos para a educação 2000 (% do PIB)

Esfera governamental	Receitas		
	Impostos Vinculados	Salário educação	Total
União	0,71	0,08	0,79
Estados	2,06	0,17	2,22
Municípios	1,42	-	1,42
Total	4,19	0,25	4,44

Fonte: Cotepe e STN/MF.

Deve-se lembrar que a Tabela 2 foi construída levando-se em conta os efeitos redistributivos entre Estados e municípios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Em 2000, de acordo com simulações, o conjunto dos Estados transferiu cerca de 0,2% do PIB para os municípios.

Assim, observa-se pela Tabela 2 que o potencial de recursos mínimos destinados ao ensino, respeitadas as disposições legais vigentes, em 2000, foi em torno de 4,44% do PIB. Esses recursos resultam principalmente da reserva de mínimos orçamentários vinculados à educação pela Constituição Federal, que somam cerca de 4,19% do PIB, e representam 94,4% dos recursos legalmente destinados à educação, o que demonstra a grande importância da vinculação constitucional à educação.

A outra fonte de recursos que dá sustentação ao financiamento protegido é o salário-educação, que representa 5,6% dos valores do financiamento protegido, mas que tem peso diferenciado para cada ente federado. Ele representa cerca de 10% dos recursos protegidos do governo federal e 7,4% dos recursos geridos pelos Estados.

Outro resultado que chama a atenção, na tabela anterior, é a importância das receitas de responsabilidade dos Estados na composição do financiamento público mínimo global da área de educação (50,1%). Em seguida, os municípios respondem por 32,1% da capacidade de financiamento e, por último, o governo federal, que tem a menor capacidade de financiamento ligado à educação, 0,79% do PIB, que representam 17,8% do gasto público.

A Tabela 2 mostra também outro fato relevante: quando se considera apenas a Receita Líquida de Impostos (critério constitucional) a União possui um potencial muito pequeno de recursos para a educação, inferior inclusive àquele dos municípios, apesar da sua capacidade de mobilizar recursos ser muito maior. Isto ocorre porque a maior parte das receitas do governo federal advém das contribuições (sociais e econômicas) que representam 13% do PIB; das operações de crédito, que respondem por quase 30% do PIB, e da Desvinculação das Receitas da União (DRU), antigo Fundo de Estabilização Fiscal, que fica com cerca de 20% das receitas de impostos e contribuições (em 1997 representavam 3,3% do PIB). Estas informações são importantes quando pensamos em novas fontes de recursos

Cabe ainda comentar que, quando analisamos o comportamento das receitas da União na última década, constata-se um esvaziamento de seu potencial de arrecadação de impostos que são justamente a principal fonte de recursos para a educação. Em virtude deste fato, apesar da União, hoje, gastar com manutenção e desenvolvimento do ensino percentuais bem acima do mínimo constitucional (18%), sua parcela nos gastos com educação é inferior a um quinto do total.

Particular impacto representou a introdução da DRU sobre os recursos federais aplicados em educação. Estimativa feita para o ano de 2003 indica que a educação terá uma perda bruta de 3,6 bilhões de reais. Considerando os recursos atualmente gastos que já estão acima dos 18% constitucionais, essa perda ainda é de 2,3 bilhões de reais, um valor que a educação brasileira não pode abrir mão, em especial com a grande demanda de recursos federais para o setor. Este ano está previsto o fim da DRU o que já propiciará recursos adicionais, ao MEC, de cerca de R\$ 2,3 bilhões em 2004. Lutar pela extinção da DRU como determina a legislação é portanto tarefa central para viabilizar uma melhoria no padrão de gastos federais com educação.

É importante ressaltar também que, embora o potencial mínimo de recursos para a educação indicado na Tabela 2 (4,44% do PIB) não esteja muito distante daquele dos países ricos (a média da OCDE é 4,9% do PIB), como o nosso PIB é muito inferior, o resultado é um valor disponível por aluno muito pequeno. Assim, enquanto o nosso recurso disponível por aluno é de, aproximadamente, R\$ 900/aluno (cerca de 12% da nossa renda *per capita*) na educação básica, nos EUA, que gastam cerca de 5% PIB em educação, o gasto por aluno da educação básica é de, aproximadamente, sete mil dólares (25% da renda *per capita*).

Uma última observação importante no que se refere aos gastos com educação é a grande discrepância entre os valores gastos nos diferentes Estados da federação. Assim, considerando dados de 1998 para o ensino fundamental, frente a um gasto médio de R\$ 670,00/aluno-ano, no Brasil; no Maranhão esse valor era de R\$ 401,00/aluno-ano, enquanto no Rio de Janeiro era de R\$ 877,00/aluno-ano. Esta discrepância mostra a necessidade inadiável da União cumprir o seu papel de reduzir o impacto das desigualdades regionais, sob pena de criarmos cidadãos de primeira e segunda classe o que coloca a necessidade de discutir-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), o que será feito no item "V" deste trabalho.

Antes de analisarmos as despesas das famílias com educação faremos uma breve análise dos gastos do MEC.

Gastos do MEC

No orçamento do MEC para 2003 (R\$ 18 bilhões), a despesa com pessoal e encargos sociais dos 260 mil servidores (150 mil inativos) – no valor de R\$ 8,9 bilhões (R\$ 2,9 bilhões para pagamento de inativos e pensionistas) –, representa a metade dos gastos federais com educação e apenas 11% da despesa com pessoal da União. Destaca-se que 87% das despesas de pessoal está concentrada no pagamento de professores e funcionários das Instituições Federais de Ensino Superior, correspondendo a R\$ 7,7 bilhões.

Com relação aos gastos com custeio (R\$ 8,6 bilhões), ocorre o inverso, uma vez que se concentram no ensino fundamental o montante de R\$ 4,6 bilhões, sendo: R\$ 2,6 bilhões que a União, por meio do FNDE, transfere para Estados e municípios em caráter supletivo ou redistributivo e R\$ 2 bilhões do Bolsa-Escola.

O orçamento por programas permite a visualização da despesa pelo enfoque do objetivo a ser alcançado, medido por indicadores claros e factíveis constantes do Plano Plurianual – PPA.

O MEC possui 27 diferentes Programas, divididos em nove Programas Finalísticos de responsabilidade do MEC e nove Programas Multissetoriais, que são de responsabilidade de outro órgão, mas com ações no MEC. Os demais são Programas de Serviços ao Estado, Padronizados e de Gestão.

Quadro 1 – Orçamento do Mec por Programas

PROGRAMAS	Orçamento 2003
Programas Finalísticos	13.703.238.598
Toda Criança na Escola	4.590.199.710
Desenvolvimento do Ensino de Graduação	6.723.149.635
Escola de Qualidade para Todos	81.882.620
Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação	625.151.142
Desenvolvimento da Educação Profissional	716.261.900
Desenvolvimento do Ensino Médio	145.937.897
Hospitais de Ensino	315.426.443
Educação de Jovens e Adultos	457.630.890
Desenvolvimento da Educação Especial	47.598.361
Programas Multissetoriais	66.236.673
Assistência Farmacêutica	7.279.253
Atenção à Criança	22.378.000
Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas	450.000
Brasil Patrimônio Cultural	493.018
Produção e Difusão Cultural	262.873
Cultura Afro-brasileira	200.000
Expansão e Consolidação do Conhecimento Científico e Tecnológico	12.773.529
Sociedade da Informação – Internet II	21.000.000
Paz nas Escolas	1.400.000
Programas de Serviços ao Estado	161.853.996
Estatísticas e Avaliações Educacionais	161.853.996
Programas de Gestão	19.551.049
Gestão da Política de Educação	19.551.049
Programas Padronizados	4.086.462.870
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	7.415.314
Apoio Administrativo	231.251.550
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	2.918.889.237
Valorização do Servidor Público	263.629.860
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	124.571.737
Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)	10.987.082
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	529.718.090
TOTAL	18.037.343.186

Fonte: MEC/SPO.

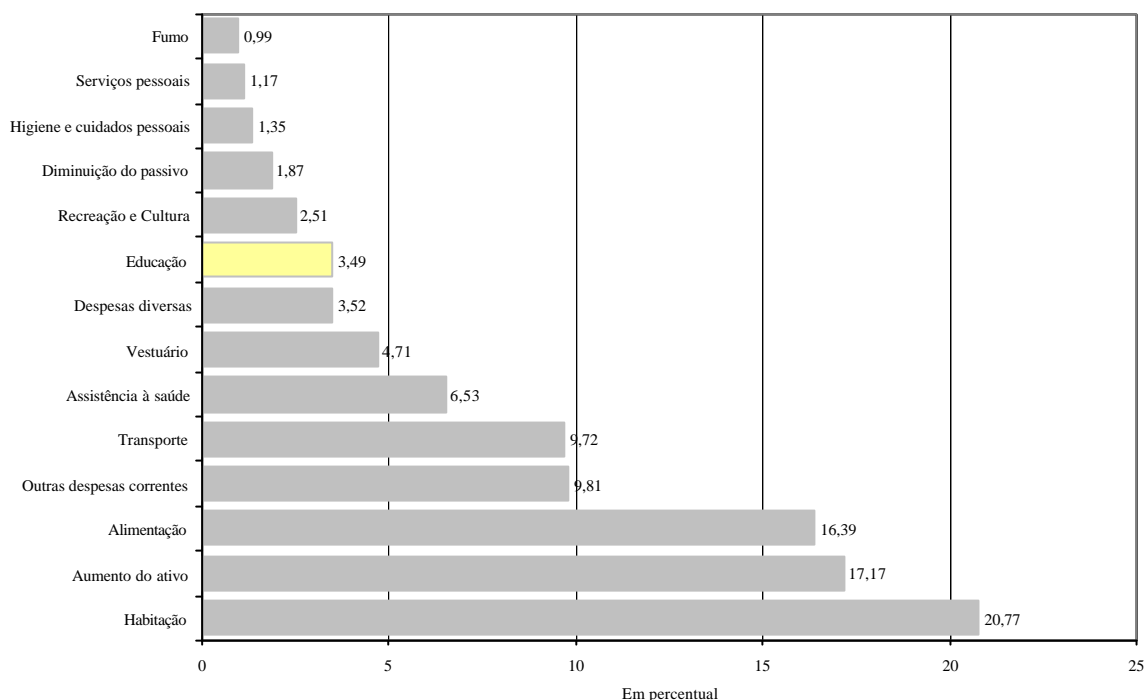
I.2 – Estimativa dos gastos das famílias em educação *

Nesta parte vai-se tratar da importância dos gastos com educação na composição do dispêndio das famílias e tentar dimensionar qual a importância desses gastos diante do valor do produto nacional. Para tanto, a seguir, apresenta-se o resultado da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) elaborado pelo IBGE, para os anos de 1995-1996, relativo à distribuição percentual da despesa média mensal familiar, por grupo de despesas. Os resultados que são apresentados no Gráfico 1, mostram que nas 11 regiões metropolitanas pesquisadas a participação da educação é de apenas 3,49% das despesas familiares, ficando bem abaixo de itens como habitação, alimentação, transporte, etc. Este baixo valor está relacionado ao fato de que a educação tem forte componente público, ou seja, os serviços públicos,

* Jorge Abrahão de Castro

por serem gratuitos, têm um impacto no consumo e nas estruturas da cesta de consumo das famílias, mas não nos gastos monetários das famílias.

Gráfico 1 – Distribuição percentual da despesa média mensal familiar por grupo de despesa (1995-1996)



Apesar dos maiores gastos médios das famílias serem com habitação, alimentação, transporte, etc., as prioridades de gastos são diferentes para os diversos níveis de rendimento e instrução. Os resultados da pesquisa mostram mudanças no perfil dos dispêndios médios, que variam de acordo com a renda e a instrução do chefe das famílias. Quando a renda e a instrução aumentam cresce a participação média nos gastos totais dos itens, serviços pessoais, recreação, cultura e educação. É gasto com educação 1,39% da despesa média mensal para o grupo que ganha até dois salários mínimos. Esse percentual cresce continuamente até atingir 3,98%, para o grupo de 30 salários mínimos ou mais.

Quanto à estimativa do esforço orçamentário familiar dirigido à área de educação, respeitada a oferta de educação pública vigente, de acordo com os dados da tabela a seguir, este chegaria ao final do ano de 2000, a 2,06% do PIB. Esses gastos resultam principalmente do pagamento de mensalidades escolares para os cursos regulares e cursos complementares, compras de livros e revistas e outros gastos educacionais.

**Tabela 3 – Estimativas para os gastos das famílias em educação
(1996/2000)**

Itens	Percentual em relação ao PIB				
	1996	1997	1998	1999	2000
Gastos totais das famílias	61,59	61,20	60,39	60,40	59,15
Gasto das famílias em educação ⁽¹⁾	2,15	2,14	2,11	2,11	2,06
– Cursos regulares (Educação Básica e Superior)	1,39	1,38	1,36	1,36	1,33
– Outros cursos	0,34	0,33	0,33	0,33	0,32
– Livros e revistas técnicas	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
– Outros gastos com educação	0,40	0,39	0,39	0,39	0,38

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

(1) O gasto das famílias com educação corresponde aos valores apurados na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE para os anos de 1995-1996 e que foi estimado como constante para os demais anos.

Os gastos destinados a mensalidades escolares para os cursos regulares (Educação Básica e Superior) representam 64% dos gastos educacionais, outros cursos chegam a 17%, ou seja, os gastos com mensalidades atingem 81% dos gastos familiares com educação, enquanto isso os gastos com livros e revistas técnicas representam apenas 1%.

Aqui, de novo, deve-se salientar que, quanto mais elevada for a renda e a instrução do chefe, tanto maior será o gasto da família em termos absolutos e haverá maior diversidade do leque de produtos e serviços educacionais consumidos entre os membros da família. As famílias em pior situação de renda e instrução concentram seus gastos nas necessidades básicas de sobrevivência com menos diversificação de consumo.

1.3 – A situação dos salários dos professores

O aspecto central na discussão do financiamento da educação é a política salarial. As Tabelas 4-A, 4B e 4C, a seguir, apresentam alguns indicadores comparativos.

**Tabela 4A – Salário médio de algumas ocupações de nível superior
do setor público (2000)**

Ocupação	Salário Médio R\$
Professor do Ensino Básico	881
Professor do Ensino Superior	2.534
Profissionais da Informática	2.302
Engenheiros e Arquitetos	2.274
Profissionais da Saúde	1964
Cientistas Sociais e Psicólogos	1.395
Profissionais da Administração	2.954
Profissionais da Comunicação	1.046

Fonte: Inep, a partir dos dados do Censo 2000 do IBGE.

Tabela 4B – Salário anual inicial e final de um professor do setor público: comparação com alguns países escolhidos (em dólar PPP*)

País	1ª à 4ª do EF		5ª à 8ª do EF		E. Médio		Pib/ Per capita
	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final	
Brasil	7420	11309	14820	18723	15500	19776	7037
Argentina	9027	14897	14623	25742	14623	25742	12277
Chile	10716	16122	10716	16122	10716	16883	8657
Paraguai	8874	8874	13911	13911	13911	13911	4384
Peru	5523	5523	5462	5462	5462	5462	4622
México	11235	24536	14383	30859	-	-	8297
Coréia S.	26300	69818	26148	69666	26148	69666	15712
Alemanha	31213	41021	34891	46180	37394	52004	23742
França	20199	40091	22358	42357	22358	42357	22897
Itália	20927	30306	22657	33510	22657	35138	22172
EUA	27631	48782	27643	47908	27751	48037	31872
Japão	22670	54663	22670	54663	22670	56307	24898

Fonte: *Education at a glance* 2002 (OCDE).

Obs.: Para jornadas semanais entre 30 e 40 horas.

*PPP (índice de Paridade de Poder de Compra) US\$ 1 = R\$ 0,81.

Tabela 4C – Brasil – Salário dos professores da educação básica por dependência administrativa para alguns Estados escolhidos (1997)

UF	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	530	1527	585	379	675
Rondônia	622	-	699	329	567
Amazonas	421	1365	471	269	603
Maranhão	243	1665	345	158	266
Bahia	310	1181	397	219	396
Minas Gerais	603	1660	647	439	773
São Paulo	821	-	761	910	980
Paraná	578	1314	703	406	649
R.G. Sul	560	1733	546	468	773
M. Grosso	492	1795	522	347	569
DF	1364	1378	1457	-	1061

Fonte: Censo do professor (1997).

Obs: Com a introdução do Fundef em 1998 estes valores devem ter sofrido modificações, em especial nas redes municipais.

Uma rápida análise desse conjunto de tabelas indica que os professores brasileiros ganham menos que outros profissionais do setor público do País, bem menos que seus colegas de outros países de renda *per capita* equivalente, possuem uma estrutura de carreira pouco estimulante a permanecer na profissão e constata-se uma grande discrepância salarial entre Estados da federação e entre redes de ensino. Os melhores valores são aqueles pagos pela rede federal de ensino (escolas técnicas) e o melhor padrão de remuneração é o do DF que também conta com recursos federais. Os piores padrões salariais do País são encontrados no Maranhão, Piauí, Alagoas e Paraíba que são também os Estados que apresentam os piores indicadores de qualidade de ensino do País.

II – Custos de um ensino de qualidade

A Constituição Federal e a LDB estabelecem como dever do Estado garantir padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (CF, art. 206, inc. VII e LDB, art. 4º, inc. IX). Mas quanto custa uma escola de qualidade? Responder a essa pergunta não é fácil, e

demanda infundáveis discussões. Uma coisa é certa, com menos de R\$ 1.000,00/aluno-ano, dificilmente é possível construir uma escola de qualidade, mesmo considerando as diferenças regionais. Basta dizer que a Receita Federal permite um desconto de cerca de R\$ 2.000,00 por dependente, em virtude de despesas escolares, numa clara indicação de subsídio aos grupos de maior rendimento econômico.

A Tabela 5, a seguir, apresenta um cenário possível de uma escola de ensino fundamental, que atenderia a determinados padrões mínimos de qualidade. Obviamente, trata-se de um exercício para ilustrar as despesas típicas de uma boa escola.

Tabela 5 – Estimativa de custo hipotético de custeio de uma boa escola de ensino fundamental

Alunos: 600					
Classes: 20					
Alunos/classe: 1-4: 25 e 5-8: 35					
Jornada do aluno: 8h às 15h com 2 intervalos de 10' para lanche e 40' para almoço (jornada integral)					
Jornada do professor: 7h30 às 16h			(40' para almoço)		
Custos em sala de aula					
	N	custo unit.	custo total/ano	custo aluno/ano	% do total
Professores	20	2000	533200	888,67	58,2%
auxiliar (estagiário)	20	200	48000	80,00	5,2%
material didático (<i>kit</i>)	500	20	10000	16,67	1,1%
Equipamento			10000	16,67	1,1%
Subtotal			601200	1002,00	65,6%
Custos no âmbito da escola					
Administração geral					
Direção	1	3000	39990	66,65	4,4%
Secretaria	1	1500	19995	33,33	2,2%
Vigilância	2	1000	26660	44,43	2,9%
Limpeza	2	1000	26660	44,43	2,9%
Subtotal			113305	188,84	12,4%
Suporte Pedagógico					
Coord. Pedagógico	0,5	2000	13330	22,22	1,5%
Psicólogo	0,5	2000	13330	22,22	1,5%
Supervisor de recreio	2	400	10664	17,77	1,2%
Bibliotecário	1	2000	26660	44,43	2,9%
Subtotal			63984	106,64	7,0%
Operação e manutenção					
Água/luz/fone	12 meses	1800	21600	36,00	2,4%
Conservação predial	12 meses	500	6000	10,00	0,7%
Manut. Equipam.	12 meses	300	3600	6,00	0,4%
Subtotal			31200	52,00	3,4%
Alimentação					
Merendeiras	2	1000	26660	44,43	2,9%
Alimentos	1000	0,15/unidade	30000	50,00	3,3%
Subtotal			56660	94,43	6,2%
Custos na administração central					
Formação profissional	20	200/professor	4000	6,67	0,4%
Administração e Superv.		5% do custo total	45808	76,35	5,0%
Subtotal			49808	83,01	5,4%
Total Geral			916157	1526,93	100,0%
% do PIB <i>per capita</i> (2000)		6473			23,6%

O valor obtido, cerca de 24% do PIB *per capita*, tomado como uma primeira aproximação para um ensino de qualidade, é o dobro do valor atualmente praticado, que é de 12% do PIB *per capita*. Isso mostra que, com certeza, o atual patamar de recursos existentes para a educação é insuficiente para garantir um ensino de qualidade para os alunos atualmente matriculados. O que dizer então das demandas de expansão de matrículas definidas pelo Plano Nacional de Educação?

Uma outra forma de ver como os recursos são insuficientes decorre da análise do Fundef. Pela lei que regulamenta este fundo (Lei nº 9.424/96), o valor

mínimo nacional a ser gasto por aluno deveria ser, em 2002, de R\$ 761,00 para classes de 1ª a 4ª série e de R\$ 799,05 para classes de 5ª a 8ª série e educação especial. Contudo, em desacordo com a lei, o governo federal fixou os seguintes valores, em 2002: R\$ 418,00 (1ª a 4ª série) e R\$ 438,90 (5ª a 8ª série e educação especial). Este desrespeito à lei significou que, no período de 1998 a 2002, a União ficou devedora para com Estados e municípios em R\$ 12,76 bilhões, sem contar a correção monetária. Para 2003, para efetivar o cumprimento da lei, a União deverá repassar aos fundos estaduais R\$ 4,2 bilhões, um valor seis vezes maior que a dotação inicial e que representa 40% das despesas efetuadas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino pela União, em 2002. Esse é mais um indicador de que são necessários mais recursos para o financiamento de uma escola com padrões mínimos de qualidade para as diferentes regiões do País.

Por fim, uma boa notícia no que se refere aos recursos legalmente vinculados ao ensino no Brasil. Levando-se em conta os indicadores mais recentes da receita de impostos que apontam para um crescimento bem acima da evolução do PIB, em especial do ICMS, pode-se estimar que o potencial mínimo de recursos legalmente vinculados ao ensino, chegue ao patamar de 5,0-5,5% do PIB. Deve-se ressaltar, contudo, que *potencial mínimo de recursos vinculados ao ensino* é diferente de *gastos com ensino* uma vez que, nem sempre a lei é cumprida.

III – Demanda de recursos para a construção de uma escola de qualidade levando-se em conta as metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação

A Tabela 6, apresenta um cenário considerando uma melhoria progressiva no padrão de gasto/aluno, no período que vai de 2003 a 2011. Assim, para as creches, sairíamos de um patamar de 15,5% do PIB *per capita* (R\$ 1.188,00 de 2003) para 25,2% do PIB *per capita* (R\$ 2.459,00 de 2003); na pré-escola e ensino fundamental, sairíamos de 11,8% do PIB *per capita* (R\$ 905,00 de 2003) para 19,2% do mesmo (R\$ 1.873,00 de 2003); no ensino médio, de 12,4% (R\$ 950,00 de 2003) do PIB *per capita* para 23,3% do PIB *per capita* (R\$ 2.268,00 de 2003) e no ensino superior de graduação, de 150% do PIB *per capita* (R\$ 11.480,00 de 2003) para 100% do PIB *per capita* (R\$ 9.745,00 de 2003), considerando que, nesse nível de ensino, a ampliação implicará em uma redução de custos. Além disso, são contemplados recursos para a Alfabetização de Adultos, Educação de Jovens e Adultos, nas modalidades ensino fundamental e médio e para a educação especial com os mesmos valores *per capita* do ensino fundamental. Já no caso da educação especial foi considerado um valor *per capita* equivalente ao dobro daquele do ensino fundamental.

Tabela 6 - Recursos Necessários para Atendimento das Metas do PNE

Nível e Modalidade de Ensino	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Creche (Até 3 anos)									
- Matrícula no Setor Público (em mil)	756	1.208	1.730	2.689	2.959	3.256	3.583	3.943	4.339
- Gasto/Aluno (% PIB Per Capita)	15,53	16,50	17,53	18,63	19,80	21,03	22,35	23,75	25,23
- Recursos Financeiros (% PIB)	0,07	0,11	0,17	0,27	0,32	0,36	0,42	0,49	0,56
- Gasto/Aluno (R\$)	1.188	1.290	1.405	1.543	1.694	1.859	2.039	2.236	2.459
- Recursos Financeiros (R\$ milhões)	898	1.557	2.431	4.150	5.012	6.052	7.306	8.818	10.671
Pré-escola (4 a 6 anos)									
- Matrícula no Setor Público (em mil)	3.838	3.990	4.175	4.400	4.719	5.060	5.426	5.819	6.241
- Gasto/Aluno (% PIB Per Capita)	11,83	12,57	13,35	14,19	15,08	16,02	17,02	18,09	19,22
- Recursos Financeiros (% PIB)	0,26	0,28	0,31	0,34	0,38	0,43	0,49	0,55	0,62
- Gasto/Aluno (R\$)	905	982	1.071	1.176	1.290	1.416	1.553	1.704	1.873
- Recursos Financeiros (R\$ milhões)	3.474	3.919	4.470	5.173	6.089	7.165	8.429	9.913	11.691
Ensino Fundamental									
- Matrícula no Setor Público (em mil)	31.524	31.133	30.715	30.122	29.211	28.199	27.091	25.599	24.444
- Gasto/Aluno (% PIB Per Capita)	11,83	12,57	13,35	14,19	15,08	16,02	17,02	18,09	19,22
- Recursos Financeiros (% PIB)	2,11	2,19	2,26	2,33	2,37	2,41	2,43	2,41	2,42
- Gasto/Aluno (R\$)	905	982	1.071	1.176	1.290	1.416	1.553	1.704	1.873
- Recursos Financeiros (R\$ milhões)	28.538	30.580	32.883	35.410	37.695	39.931	42.083	43.609	45.788
Ensino Médio									
- Matrícula no Setor Público (em mil)	7.865	8.586	9.302	10.274	11.168	11.837	12.202	12.638	12.574
- Gasto/Aluno (% PIB Per Capita)	12,41	13,43	14,53	15,71	17,00	18,39	19,89	21,52	23,28
- Recursos Financeiros (% PIB)	0,55	0,64	0,75	0,88	1,02	1,16	1,28	1,41	1,51
- Gasto/Aluno (R\$)	950	1.049	1.164	1.302	1.455	1.625	1.815	2.026	2.268
- Recursos Financeiros (R\$ milhões)	7.472	9.011	10.832	13.374	16.247	19.236	22.147	25.609	28.520
Educação Superior									
- Matrícula no Setor Público (em mil)	965	1.213	1.470	1.697	1.921	2.142	2.360	2.576	2.779
- Gasto/Aluno (% PIB Per Capita)	150,0	142,6	135,5	128,8	122,5	116,4	110,7	105,2	100,0
- Recursos Financeiros (% PIB)	0,82	0,97	1,10	1,19	1,27	1,33	1,37	1,41	1,43
- Gasto/Aluno (R\$)	11.480	11.143	10.865	10.673	10.481	10.290	10.098	9.907	9.745
- Recursos Financeiros (R\$ milhões)	11.082	13.520	15.975	18.114	20.135	22.040	23.834	25.519	27.084
Educação Especial - EF									
- Matrícula no Setor Público (em mil)	104	113	125	138	151	167	183	202	250
- Gasto/Aluno (% PIB Per Capita)	23,66	25,14	26,71	28,38	30,16	32,04	34,05	36,18	38,44
- Recursos Financeiros (% PIB)	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,05
- Gasto/Aluno (R\$)	1.811	1.964	2.141	2.351	2.581	2.832	3.107	3.407	3.746
- Recursos Financeiros (R\$ milhões)	189	223	267	323	390	472	570	688	937
Alfabetização de Adultos									
- Matrícula no Setor Público (em mil)	4.006	4.006	4.006	4.006	-	-	-	-	-
- Gasto/Aluno (% PIB Per Capita)	5,91	6,28	6,68	7,10	-	-	-	-	-

Tabela 6 - Recursos Necessários para Atendimento das Metas do PNE

Nível e Modalidade de Ensino	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
- Recursos Financeiros (% PIB)	0,13	0,14	0,15	0,15	-	-	-	-	-
- Gasto/Aluno (R\$)	453	491	535	588	-	-	-	-	-
- Recursos Financeiros (R\$ milhões)	1.813	1.967	2.144	2.355	-	-	-	-	-
EJA-Fundamental									
- Matrícula no Setor Público (em mil)	3.803	4.244	4.780	5.438	6.134	6.928	7.833	8.868	10.049
- Gasto/Aluno (% PIB Per Capita)	11,83	12,57	13,35	14,19	15,08	16,02	17,02	18,09	19,22
- Recursos Financeiros (% PIB)	0,25	0,30	0,35	0,42	0,50	0,59	0,70	0,83	0,99
- Gasto/Aluno (R\$)	905	982	1.071	1.176	1.290	1.416	1.553	1.704	1.873
- Recursos Financeiros (R\$ milhões)	3.443	4.169	5.117	6.393	7.915	9.810	12.168	15.106	18.824
EJA-Médio									
- Matrícula no Setor Público (em mil)	1.105	1.241	1.403	1.597	1.822	2.078	2.373	2.710	3.096
- Gasto/Aluno (% PIB Per Capita)	12,41	13,43	14,53	15,71	17,00	18,39	19,89	21,52	23,28
- Recursos Financeiros (% PIB)	0,08	0,09	0,11	0,14	0,17	0,20	0,25	0,30	0,37
- Gasto/Aluno (R\$)	950	1.049	1.164	1.302	1.455	1.625	1.815	2.026	2.268
- Recursos Financeiros (R\$ milhões)	1.050	1.302	1.634	2.079	2.650	3.378	4.306	5.491	7.023
Total Necessário (R\$ milhões)	57.959	66.249	75.754	87.371	96.133	108.084	120.843	134.752	150.537
Total Necessário (% PIB)	4,29	4,74	5,21	5,75	6,06	6,52	6,97	7,44	7,95

Fonte: Simulação realizada pelo INEP/MEC

Pelos dados indicados, e considerando adequado este cenário, o Brasil sairia de um patamar de gastos de 4,3% do PIB (sem considerar os inativos), em 2003, para atingir, em 2011, 8% do PIB em gastos com educação pública, um índice não muito distante daquele constante do Plano Nacional de Educação (que é de 7% do PIB), mas que foi vetado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Lembrando-se, contudo que programas como Educação de Jovens e Adultos, nas modalidades ensino fundamental e médio, com a melhoria da qualidade dos sistemas de ensino, tenderiam a extinguir-se, aproximariamos, em médio prazo, (cerca de 15 anos após o início do plano) de um patamar da ordem de 6,6% do PIB, um índice, absolutamente condizente com a riqueza social do País. É inegável que esse “choque” de educação, diferente de outros que tivemos, colocará o País em um novo patamar de desenvolvimento econômico e social.

IV – Fontes possíveis de recursos para a ampliação dos gastos com educação no País

Resta contudo a pergunta: De onde viriam os recursos para esse “choque de educação”. Seguem abaixo algumas sugestões para o debate.

- Dos Estados e municípios: uma ampliação dos gastos desses níveis de governo para 30% da Receita Líquida de Impostos propiciaria um adicional de 0,7% do PIB.

- Das Contribuições: Apenas a receita federal com contribuições, em 2001, foi de 13,4% do PIB. Embora cerca da metade desse valor corresponda à previdência social, foram criadas várias contribuições, de natureza econômica, como a CPMF, que nada contribuem para a educação que só possui, como contribuição específica, o salário-educação (cerca de 0,3% do PIB). Uma vinculação de 20% aplicada às contribuições econômicas e à DRU, representaria um adicional de cerca de 1,5% do PIB.
- Redução de subsídios e renúncia fiscal: Os incentivos fiscais no Brasil atingem cerca de 5% do PIB. Só com a dedução do imposto de renda relativa aos gastos das famílias com educação, a Receita Federal deixa de arrecadar R\$ 1 bilhão.
- 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.
- 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, por exemplo.
- Combate à sonegação: Segundo o ex-diretor da Receita Federal, Everardo Maciel, cerca do equivalente ao valor do PIB escapa à tributação no País. Se isso for verdade, o PIB real dobra e o gasto real com educação desaba para aproximadamente 2,2% do PIB.
- Operações de Crédito: No Brasil o déficit fiscal foi utilizado para vários panos de desenvolvimento do País, para parear a moeda com o dólar, para segurar a inflação. Em todos esses momentos a educação só foi chamada para pagar a conta. Contudo, como a experiência de vários países mostrou, a educação é condição imprescindível, embora não suficiente, para o desenvolvimento econômico. Por que não usar o déficit fiscal para financiar um “choque de educação”? Com certeza, além do impacto no crescimento econômico, com reflexo imediato na receita fiscal, haveria um impacto significativo na distribuição de renda, pois boa parte dos investimentos em educação incide sobre recursos humanos. Isto porque esse aumento de gastos em recursos humanos iria provocar uma melhoria na distribuição funcional da renda, aumentando a fatia do trabalho em relação à do capital, e também aumentaria a equidade na distribuição pessoal da renda, pois os professores (principais destinatários da elevação dos investimentos) não se situam nas faixas de altos rendimentos.

V – Simulações para a necessidade de financiamento com a criação do Fundeb *

A preocupação que dirige esta parte do trabalho caminha no sentido de avaliar o impacto do Fundeb na necessidade de financiamento para efetuar a complementação pela União e o que ocorrerá com as receitas fiscais de Estados e municípios.

Para avaliar o impacto do Fundeb, tratam-se os dados mediante cenários que – contêm estimativas sobre as receitas e os dados censitários da matrícula –

* Jorge Abrahão de Castro

exploram possíveis regras de funcionamento a serem previstas na legislação pertinente. Coletaram-se os dados a respeito da arrecadação dos impostos federais, estaduais e municipais e sua correspondente distribuição com objetivo de servir de base para a fixação das receitas dos Estados e municípios e o correspondente poder de dispêndio a ser colocado à disposição do fundo. Os dados censitários da matrícula inicial na educação básica são importantes delimitadores para o cálculo dos critérios de partilhas dos recursos. Os valores das estimativas das receitas para os três entes federados serão parâmetros importantes para estabelecer-se o gasto aluno/ano e a complementação de recursos que a União terá que realizar cumprindo seu papel redistributivo. Por fim, procura-se medir o impacto dessa inovação no financiamento da educação básica no ano de 2003, nas receitas de Estados e municípios.

As preocupações prospectivas, procuram em seu desenvolvimento, de alguma maneira, levar em conta as necessidades de formalização e composição de cenários, que obviamente não conseguem cobrir todas as especificidades que as variáveis utilizadas exigiriam. Como em grande parte dos trabalhos do gênero, tornou-se necessária a utilização de considerável grau de arbítrio para a realização das projeções dos parâmetros utilizados.

Os resultados das estimativas apresentados na Tabela 7 mostram que a grandeza da capacidade de gasto necessário para a constituição do Fundeb vai depender do tipo de Cenário para o gasto aluno/ano que se adote. Por exemplo, no Cenário A – gasto aluno/ano no nível do que se esperaria para o Fundef – o fundo deveria contar com cerca de R\$ 47,8 bilhões, em 2003, (cerca de 4,14% do PIB), enquanto no Cenário C, de melhor gasto aluno/ano, os recursos do fundo seriam da ordem de R\$ 73,8 bilhões, valor que deve representar 6,4% do PIB e que em comparação com cenário anterior apresenta necessidade de financiamento 54% maior.

Para o Cenário A, o gasto aluno/ano no Brasil deve situar-se, em boa parte dos Estados, acima do mínimo que foi estabelecido (R\$ 780,00), mas todos os conjuntos dos municípios devem ficar abaixo do mínimo, com a média para o Brasil ficando em torno de R\$ 972,00 e com grande variação em torno da média, o que demonstra a enorme heterogeneidade de Estados e municípios em sua capacidade de financiar a educação básica. Por isso, a complementação a ser realizada pela União, em 2003, caso o Fundeb fosse implementado, deveria chegar a R\$ 7,6 bilhões, o que representaria, de fato, um aumento de recursos para o financiamento da educação básica. Além disso, alguns Estados perderiam recursos para seus municípios (R\$ 1,3 bilhões) e o conjunto dos municípios necessitariam de R\$ 8,9 bilhões.

Tabela 7 – Estimativas da necessidade de recursos financeiros para a criação do Fundeb (2003)

Itens	Cenário A ⁽¹⁾	Cenário B ⁽²⁾	Cenário C ⁽³⁾
Matrícula no setor público	49.151.842	49.151.842	49.151.842
Recursos financeiros (em R\$ 1 de 2000)	47.783.092.624	60.714.310.139	73.774.164.930
Recursos financeiros (em % do PIB)	4,14	5,26	6,40
Gasto por aluno/ano (em R\$ 1 de 2000)	780	1.180	1.500
Complementação da União (em R\$ 1 de 2000)	7.626.494.670	20.557.712.186	33.617.566.976
Complementação da União (em % do PIB)	0,66	1,78	2,92
Necessidade de Financiamento – Estados (em R\$ 1 de 2000)	1.288.350.810	(4.633.019.821)	(10.947.419.761)
Necessidade de Financiamento – Municípios (em R\$ 1 de 2000)	(8.914.845.480)	(15.924.692.364)	(22.670.147.215)

Observações:

(1) O gasto aluno/ano mínimo de R\$ 780,00 é aquele que é admitido como o valor que deveria estar sendo praticado pelo Fundeb para 2002 e a partir do qual deve-se fazer a complementação.

(2) O gasto aluno/ano mínimo de R\$ 1.180,00 corresponde ao valor de gasto médio da Região Sudeste (melhor região).

(3) O gasto aluno/ano mínimo de R\$ 1.500,00 corresponde a uma melhoria de 30% nos gastos médios da melhor região.

Para o Cenário B, o gasto aluno/ano no Brasil deve situar-se, em boa parte dos Estados, abaixo do mínimo que foi estabelecido (R\$ 1.180,00) – apenas três Estados ficam acima – e os conjuntos dos municípios devem ficar abaixo do mínimo, com a média para o Brasil ficando em R\$ 1.235,00 e com grande variação em torno da média. A complementação a ser realizada pela União, em 2003, caso o Fundeb fosse implementado deveria chegar a R\$ 20,6 bilhões (1,78% do PIB), o que representaria, de fato, um grande aumento de recursos para o financiamento da educação básica. Neste caso, os Estados não perderiam recursos para seus municípios e em conjunto com os municípios demandariam recursos da União.

Para o Cenário C, o gasto aluno/ano deve situar-se, em todos os Estados e municípios, abaixo do mínimo que foi estabelecido (R\$ 1.500,00), com a média para o Brasil ficando em R\$ 1.501,00. A complementação a ser realizada pela União, em 2003, caso esse cenário se configurasse deveria chegar a R\$ 33,6 bilhões (2,92% do PIB), o que representaria, de fato, um forte aumento de recursos para o financiamento da educação básica e grande demonstração de prioridade na área de educação. Nesse caso, os Estados não perderiam recursos para seus municípios e em conjunto com os municípios demandariam grande quantidade recursos da União.

O aumento de recursos da complementação tem sua direcionalidade na perspectiva da correção da desigualdade nos dispêndios educacionais, em torno de um mínimo que garanta a oferta de educação de qualidade aceitável nacionalmente. Considerando-se esses parâmetros, observa-se que, dependendo do cenário, pode-se chegar a diversos tipos de resultados para as necessidades de financiamento que demandariam negociações também diferentes. O certo é que, quanto maior o valor previsto para o gasto aluno/ano mínimo, maior deve ser a destinação de recursos para a Região Nordeste. Por exemplo, dos R\$ 7,6 bilhões da complementação previsto no Cenário A, R\$ 5,8 bilhões destinaram-se à região, destacando-se os Estados do Maranhão e da Bahia, que absorveriam juntos R\$ 2,7 bilhões (35,0% da complementação).

Os resultados das estimativas mostram que o Fundeb, assim como o Fundef, pode representar no interior de cada Estado uma minirreforma tributária, que deve gerar impasses e forçar negociações entre os dirigentes dos executivos estaduais

mais atingidos e os dirigentes do MEC, podendo atingir até o vértice superior do governo, visando à cobertura das perdas de recursos estaduais mediante a alocação de recursos federais. Quem vai ganhar? Quem vai perder? Quanto? Como? São questões que ficarão pendentes de articulações e recursos de poder de cada dirigente estadual junto ao poder central. No caso das perdas de recursos municipais, a capacidade de alguns municípios de pressionar os dirigentes centrais para reporem suas perdas está na dependência da articulação política desses dirigentes, sendo possível sua ocorrência, porém restrita para poucos.

No conjunto, observa-se que em todas as regiões devem ocorrer movimentos nas duas direções, predominando o processo de descentralização de recursos dos Estados para os municípios, não ocorrendo processo de centralização. Nesse sentido, a criação do Fundeb coloca na agenda a questão da municipalização da educação básica, principalmente da creche, pré-escola e ensino fundamental. Alerta-se que, à primeira vista, a indução da municipalização pela via da restrição fiscal, que essa política pode suscitar, sem a devida coordenação por parte dos diversos entes federados, pode trazer sérios impactos nos resultados educacionais considerando-se os problemas na gestão local.

Além disso, o Fundeb levará à necessidade de uma grande quantidade de recursos para se efetuar a complementação, pela União, e também poderá acarretar transferência de recursos financeiros dos Estados para os municípios, o que por um lado vai permitir a consolidação de um bloco razoável de recursos para a educação básica, por outro poderá trazer problemas para a capacidade de gasto dos Estados.

Mesmo diante das inovações introduzidas, ainda permanecerá no plano nacional a desigualdade na distribuição dos recursos, fazendo conviver no mesmo País alunos que têm do poder público, no sentido do gasto realizado, uma grande disparidade no valor do gasto despendido. Por exemplo, um aluno da educação básica no Estado do Maranhão merece do poder público um gasto bem menor daquele que é realizado para o mesmo aluno no Estado de São Paulo.

Por fim, sugere-se que uma política de financiamento de tal dimensão deveria ser precedida de planejamento de ações, que tome como base uma estratégia vertical e horizontalmente organizada, via condomínios ou consórcios de interesses regionais e locais, em torno da resolução de problemas gerais ou específicos. Uma estratégia desse tipo pode 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 do Fundeb tenham de fato eficácia e eficiência educacional em sua aplicação.

ANEXOS

1 – Critérios Adotados para a Elaboração da Tabela 6 (Recursos Necessários para Atendimento das Metas do PNE)

1. Projeção do PIB

Ano	Índice de incremento	PIB
	Valor	
1998	Corrente	913.734.000.000 ⁽¹⁾
	1,3349	1.219.715.727.789
2002	1,0829	1.320.834.401.948
2003	1,0225	1.350.553.175.992
2004	1,0350	1.397.822.537.152
2005	1,0400	1.453.735.438.638
2006	1,0450	1.519.153.533.377
2007	1,0450	1.587.515.442.379
2008	1,0450	1.658.953.637.286
2009	1,0450	1.733.606.550.964
2010	1,0450	1.811.618.845.757
2011	1,0450	1.893.141.693.816

(1) Valor atualizado para o ano de 2002

2. Creche (até 3 anos)

- ✓ **Projeção da Matrícula:** Foi considerada a população projetada por idade simples para os anos de 2003 a 2011. O PNE, assinado em janeiro de 2001, estabeleceu a meta de atendimento de 30% da população com até 3 anos de idade no prazo de 5 anos (até o ano de 2006), e a meta de 50% da população com até 3 anos de idade no prazo de 10 anos (até o ano de 2011). A estimativa da matrícula total para o ano de 2003 (ano corrente) considerou a tendência de crescimento apresentada entre os anos de 2001 a 2002, ou seja, 5,4%. Dessa forma, a partir da matrícula total estimada para 2003 (1.218.354 matrículas), considerando a meta para 2006 de 4.250.575 matrículas, foi calculada a taxa média geométrica de crescimento anual do período 2003 a 2006. O mesmo critério foi considerado para o período 2006 a 2011. Para a estimativa da matrícula na rede pública, foi considerada a participação relativa observada em 2002, último ano de informação disponível do Censo Escolar.
- ✓ **Gasto/Aluno (% PIB per capita):** Foi considerado, para o ano de 2003, o percentual calculado pelo Ipea/Disoc, para o ano de 1998, para a Educação Infantil (15,53%). O Cenário supôs o atingimento do percentual de 25,23% no ano de 2011,

considerando a hipótese de melhoria das condições de infraestrutura. Para a distribuição desse percentual, foi calculada a taxa média geométrica de crescimento anual do período 2003 a 2011.

3. Pré-Escola (4 a 6 anos)

- ✓ **Projeção da Matrícula:** Foi considerada a população projetada por idade simples para os anos de 2003 a 2011. O PNE, assinado em janeiro de 2001, estabeleceu a meta de atendimento de 60% da população na faixa etária de 4 a 6 anos no prazo de 5 anos (até o ano de 2006), e a meta de 80% da população na faixa etária de 4 a 6 anos, com 100% para a idade de 6 anos no prazo de 10 anos (até o ano de 2011). A estimativa da matrícula total para o ano de 2003 (ano corrente) considerou a tendência de crescimento apresentada entre os anos de 2001 a 2002, ou seja, 5,4%. Dessa forma, a partir da matrícula total estimada para 2003 (3.838.087 matrículas), considerando a meta para 2006 de 4.400.470 matrículas, foi calculada a taxa média geométrica de crescimento anual do período 2003 a 2006. O mesmo critério foi considerado para o período 2006 a 2011. Para a estimativa da matrícula na rede pública, foi considerada a participação relativa observada em 2002, último ano de informação disponível do Censo Escolar.
- ✓ **Gasto/Aluno (% PIB *per capita*):** Foi considerado, para o ano de 2003, o mesmo percentual calculado pelo Ipea/Disoc, para o ano de 1998, para o Ensino Fundamental (11,83%). O Cenário supôs o atingimento do percentual de 19,22% no ano de 2011, considerando a hipótese de melhoria das condições de infraestrutura. Para a distribuição desse percentual, foi calculada a taxa média geométrica de crescimento anual do período 2003 a 2011.

4. Ensino Fundamental (7 a 14 anos)

- ✓ **Projeção da Matrícula:** Foi considerada a população projetada para a idade de 7 anos, para os anos de 2003 a 2011, e a matrícula do Censo Escolar 2002. O PNE, assinado em janeiro de 2001, estabeleceu a meta de atendimento de 100% da população na faixa etária de 7 a 14, de forma que no prazo de 5 anos (até o ano de 2006) as taxas de transição assumissem os seguintes valores: (1) promoção = 98%, (2) repetência = 1% e (3) evasão = 1%, para todas as séries do Ensino Fundamental. Para o período de 2006 a 2011, as taxas de transição foram mantidas no mesmo patamar de 2006. O percentual de retorno de alunos de fora do sistema educacional partiu do valor observado em 2002, decrescendo de forma linear até atingir a meta de 0% em 2011. Para a estimativa da matrícula na rede pública, foi considerada fixa a matrícula da rede particular

observada em 2002, último ano de informação disponível do Censo Escolar.

- ✓ **Gasto/Aluno (% PIB *per capita*):** Foi considerado, para o ano de 2003, o mesmo percentual calculado pelo Ipea/Disoc para o ano de 1998 no Ensino Fundamental (11,83%). O Cenário supôs o atingimento do percentual de 19,22% no ano de 2011, considerando a hipótese de melhoria das condições de infraestrutura. Para a distribuição desse percentual, foi calculada a taxa média geométrica de crescimento anual do período 2003 a 2011.

5. Ensino Médio (15 a 17 anos)

- ✓ **Projeção da Matrícula:** Foi considerado o fluxo escolar estimado para o Ensino Fundamental, utilizando a população projetada para a idade de 7 anos, para os anos de 2003 a 2011, e a matrícula do Censo Escolar 2002. O PNE, assinado em janeiro de 2001, estabeleceu a meta de atendimento de 100% da população na faixa etária de 15 a 17, de forma que no prazo de 5 anos (até o ano de 2006), as taxas de transição assumissem os seguintes valores: (1) promoção = 98%, (2) repetência = 1% e (3) evasão = 1%, para todas as séries do Ensino Fundamental. Para o período de 2006 a 2011 as taxas de transição foram mantidas no mesmo patamar de 2006. O percentual de retorno de alunos de fora do sistema educacional partiu do valor observado em 2002, decrescendo de forma linear até atingir a meta de 0% em 2011. As matrículas da 4ª série e Não-Seriada do Ensino Médio foram mantidas constantes, conforme valor observado em 2002. Para a estimativa da matrícula na rede pública, foi considerada fixa a matrícula da rede particular observada em 2002, último ano de informação disponível do Censo Escolar.
- ✓ **Gasto/Aluno (% PIB *per capita*):** Foi considerado, para o ano de 2003, o mesmo percentual calculado pelo Ipea/Disoc para o ano de 1998 no Ensino Médio (12,41%). O Cenário supôs o atingimento do percentual de 23,28% no ano de 2011, considerando a hipótese de melhoria das condições de infraestrutura. Para a distribuição desse percentual, foi calculada a taxa média geométrica de crescimento anual do período 2003 a 2011.

6. Educação Superior

- ✓ **Projeção da Matrícula:** Foi considerada a população projetada pelo Cedeplar/UFMG, por idade simples, para os anos de 2003 a 2011. O PNE, assinado em janeiro de 2001, estabeleceu como a meta de oferta de matrícula o correspondente a 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos no prazo de 10 anos,

ou seja, até o ano de 2011. A estimativa da matrícula total para os anos de 2002 e 2003 considerou a mesma proporção da matrícula em relação à população de 18 a 24 anos calculada para o ano de 2001, ou seja, 12,83%. A partir da matrícula total estimada para 2003 (3.098.360 matrículas) e considerando a meta para 2011 de uma oferta de 7.076.140 matrículas, foi calculada a taxa média geométrica de crescimento anual do período 2003 a 2011. Para a estimativa da matrícula na rede pública, foi considerada a participação relativa observada em 2001, último ano de informação disponível do Censo Educação Superior.

- ✓ **Gasto/Aluno (% PIB *per capita*):** Foi considerado, para o ano de 2003, o gasto/aluno como 150% do PIB *per capita*. O Cenário supôs o atingimento do percentual de 100% no ano de 2011, considerando a hipótese de redução dos recursos em função da melhoria das condições de infra-estrutura instaladas no decorrer do período. Para a distribuição desse percentual, foi calculada a taxa média geométrica de crescimento anual do período 2003 a 2011.

7. Educação Especial

- ✓ **Projeção da Matrícula:** Foi considerada a população projetada pelo Cedeplar/UFMG, para os anos de 2003 a 2011, e a proporção de indivíduos portadores de necessidades especiais do Censo Demográfico 2000 na faixa etária de 7 a 14 anos (1,6%). O PNE, assinado em janeiro de 2001, estabeleceu a meta de oferta de matrícula correspondente a 100% da população portadora de necessidades especiais na faixa etária de 7 a 14 anos no prazo de 10 anos, ou seja, até o ano de 2011. A estimativa da matrícula total para o ano de 2003 considerou a tendência de crescimento observada de 2001 para 2002, ou seja, 12,4%. A partir da matrícula total da Educação Especial para o Ensino Fundamental estimada para 2003 (197.137 matrículas) e considerando a meta para 2011 de uma oferta de 426.066 matrículas, foi calculada a taxa média geométrica de crescimento anual do período 2003 a 2011. Para a estimativa da matrícula na rede pública, foi considerada a participação relativa observada em 2002, último ano de informação disponível do Censo Escolar.
- ✓ **Gasto/Aluno (% PIB *per capita*):** Foi considerado para o ano de 2003 o gasto/aluno como o dobro do percentual estabelecido para o Ensino Fundamental Regular, ou seja, 23,66% (2 x 11,83%) do PIB *per capita*. O Cenário supôs o atingimento do percentual de 38,44% no ano de 2011. Para a distribuição desse percentual, foi calculada a taxa média geométrica de crescimento anual do período 2003 a 2011.

8. Alfabetização de Adultos

- ✓ **Projeção da Matrícula:** Foi considerada a população analfabeta de 15 anos e mais declarada no Censo Demográfico 2000 (16.294.889 analfabetos). Para os anos de 2001 e 2002, foi abatido o correspondente às matrículas informadas no Censo Escolar 2000, 2001 e 2002, relativas à Educação de Jovens e Adultos nos cursos presenciais de Alfabetização. A partir desse novo contingente de 15.971.285 de analfabetos no ano de 2003, foi estimado o número anual de matrículas necessárias para a erradicação do analfabetismo até o final do ano de 2006.
- ✓ **Gasto/Aluno (% PIB *per capita*):** Foi considerada a hipótese do tempo de alfabetização corresponder a seis meses. Dessa forma, o gasto/aluno para alfabetização como percentual do PIB *per capita* corresponderia à metade do adotado para o Ensino Fundamental Regular, ou seja, 5,9% em 2003, chegando, em 2006, a 7,1%.

9. Educação de Jovens e Adultos – Ensino Fundamental

- ✓ **Projeção da Matrícula:** O Cenário considerou a meta de duplicação da matrícula informada no Censo Escolar de 2001, até o ano de 2006, e a quadruplicação até o ano de 2011. A matrícula de 2003 foi projetada, considerando a taxa média geométrica de crescimento anual observada no período de 2000 a 2002. A partir dessa estimativa (3.961.336 matrículas), foi projetada a matrícula de forma a atingir, no ano de 2006, 5.742.084 matrículas e, no ano de 2011, 10.622.008 matrículas. Para a estimativa da matrícula na rede pública, foi considerada a participação relativa observada em 2002, último ano de informação disponível do Censo Escolar.
- ✓ **Gasto/Aluno (% PIB *per capita*):** Foi considerado o mesmo percentual do Ensino Fundamental Regular, ou seja, para o ano de 2003 o percentual de 11,83%, calculado pelo Ipea/Disoc para o ano de 1998. O Cenário supôs o atingimento do percentual de 19,22% no ano de 2011, considerando a hipótese de melhoria das condições de infra-estrutura (material e recursos humanos). Para a distribuição desse percentual, foi calculada a taxa média geométrica de crescimento anual do período 2003 a 2011.

10. Educação de Jovens e Adultos – Ensino Médio

- ✓ **Projeção da Matrícula:** O Cenário considerou a meta de duplicar a matrícula informada no Censo Escolar de 2001 até o ano de 2006, e quadruplicar até o ano de 2011. A matrícula de 2003 foi projetada, considerando a taxa média geométrica de crescimento anual observada no período de 2000 a 2002. A

partir dessa estimativa (1.558.923 matrículas), foi projetada a matrícula total de forma a atingir, no ano de 2006, 2.233.045 matrículas e, no ano de 2011, 4.356.938 matrículas. Para a estimativa da matrícula na rede pública, foi considerada a participação relativa observada em 2002, último ano de informação disponível do Censo Escolar.

- ✓ **Gasto/Aluno (% PIB *per capita*):** Foi considerado o mesmo percentual adotado para o Ensino Médio Regular, ou seja, para o ano de 2003 o percentual de 12,41%, calculado pelo Ipea/Disoc para o ano de 1998. O Cenário supôs o atingimento do percentual de 23,28% no ano de 2011, considerando a hipótese de melhoria das condições de infra-estrutura (material e recursos humanos). Para a distribuição desse percentual, foi calculada a taxa média geométrica de crescimento anual do período 2003 a 2011.

2 – Cálculo da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da União*

A União deverá aplicar, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme o art. 212 da Constituição.

Os impostos de competência da União são:

- Imposto sobre a Importação (II)
- Imposto sobre a Exportação (IE)
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
- Imposto sobre a Renda (IR)
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
- Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro (IOF)

Primeiramente, procede-se a desvinculação de 20% dos impostos da União que compõem a base de cálculo dos recursos da cota federal da MDE, conforme o art. 76 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 27, de 2000, por enquanto até 2003.

Em seguida, retira-se da base de cálculo a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, que constituirão o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a transferência de 50% do ITR aos municípios, conforme art. 158, II da Constituição de 1988, e, ainda, 10% do IPI que corresponde a cota-parte dos Estados e DF do proporcional às exportações dos Estados. Cabe lembrar que não se reduzirá dessa base as desvinculações por conta da DRU.

Por último, descontada a desvinculação e a parcela da arrecadação transferida, aplicam-se 18% sobre a base de cálculo e se terá o mínimo de recursos a ser aplicado na Educação. A tabela a seguir sintetiza o cálculo do MDE da União para 2003.

R\$ = 1,00

IMPOSTOS DA UNIÃO	RECEITA BRUTA	DRU - 20%	TRANSFERÊNCIAS		BASE DE CÁLCULO	MDE - 18%
			ESTADOS	MUNICÍPIOS		
Importação	8.605.475.686	1.721.095.137	0	0	6.884.380.549	1.239.188.499
Exportação	88.939.948	17.787.990	0	0	71.151.958	12.807.353
Prop. Terr. Ru	225.910.190	45.182.038	0	112.955.095	67.773.057	12.199.150
Renda	65.608.292.255	13.121.658.451	14.105.782.835	14.761.865.757	23.618.985.212	4.251.417.338
Prod. Industr.	21.675.284.526	4.335.056.905	6.827.714.626	4.876.939.018	5.635.573.977	1.014.403.316
Op. Financ.	4.424.645.318	884.929.064	0	0	3.539.716.254	637.148.926
Total	100.628.547.923	20.125.709.585	20.933.497.461	19.751.759.871	39.817.581.007	7.167.164.581

Pelo exposto, essa desvinculação de impostos federais representou uma perda para a educação de recursos anuais da ordem de R\$ 3,6 bilhões, somente em 2003, ou seja, os recursos mínimos aplicados na educação pelo governo federal poderiam ser de R\$ 12,2 bilhões, no mínimo, sendo: R\$ 10,8 bilhões da MDE e R\$ 1,4 bilhão da cota-parte federal do salário-educação e sua correspondente aplicação financeira.

Por outro lado, as despesas passíveis de financiamento por recursos vinculados da MDE, na PLOA 2003, representam, hoje, R\$ 9,8 bilhões, dos quais R\$ 7,1 bilhões são da MDE, R\$1,4 bilhão da cota-parte do salário-educação e apenas R\$ 500 milhões de recursos ordinários do Tesouro, além de R\$ 800 milhões de outras fontes.

* Elaborado pelo SPO-MEC

Caso abatermos dos R\$ 3,6 bilhões os R\$ 1,3 bilhão de recursos ordinários e de outras fontes, ainda assim a educação deixa de aplicar R\$ 2,3 bilhões nas ações da MDE, esse ano, e ao considerarmos que essa política vem se arrastando desde 1994, ou seja, há 10 anos, essas perdas representariam aproximadamente R\$ 20 bilhões.

Cabe lembrar que o pessoal inativo e os pensionistas do MEC, no valor de R\$ 2,9 bilhões, não estão sendo custeados com recursos da MDE, muito embora a LDB não proíba, também foi omissa a respeito.

Caso a DRU efetivamente acabe em 2003, e não sendo ressuscitada, aumentariam os recursos mínimos da educação federal em R\$ 2,3 bilhões, passando para R\$ 12,2 bilhões os recursos mínimos disponíveis do MEC, dos quais R\$ 1,4 bilhão são oriundos do Salário-Educação.

Por outro lado, ao se verificar uma nova proposta de desvinculação a partir de 2004 e, considerando que a DRU incide em impostos e contribuições, restaria convencer a área econômica de que seria menos custoso para o atual governo tentar aprovar uma nova Emenda Constitucional, tratando de desvinculação apenas das contribuições, uma vez que esses recursos têm destinação vinculada, o que não ocorre com os recursos oriundos de impostos.

Na DRU atual, no que se refere aos impostos, incide basicamente sobre a base de cálculo dos 18% do MDE, o que não ocorre com a base de cálculo das transferências constitucionais do FPM e FPE, ou seja, não reduziu os recursos transferidos aos Estados e municípios, facilitando sua aprovação no Congresso Nacional.

O esforço do MEC seria tentar convencer a área econômica de que a vinculação dos impostos nos moldes atuais seria inócua, uma vez que os recursos adicionais seriam inferiores às despesas atuais do MEC, ou seja, seria um desgaste para o governo no Congresso, conforme sintetizado no quadro abaixo. (Valores do PLOA 2003)

Em R\$ bilhões	
Receita	Despesa
18% MDE – 7,2	Despesas MDE – 10,8
Salário Educação e Apl. – 1,4	Bolsa-Escola – 2,0
18% DRU MDE – 3,6	Inativos e Pens. do MEC – 2,0
Total: 12,2	Total – 14,8

O argumento a ser utilizado como justificativa para a desnecessidade de nova DRU seria que esses valores (R\$12,2 bilhões) são inferiores às despesas atuais de R\$ 14,8 bilhões, sendo: R\$ 8,4 bilhões das ações passíveis de serem custeadas com os recursos da MDE (R\$ 9,8 bilhões ações da MDE menos R\$ 1,4 bilhão do Salário-Educação); R\$ 2,0 bilhões de inativos e pensionistas do MEC (retirado 800 milhões das contribuições dos servidores e patronal da União); e R\$ 2 bilhões do Bolsa-Escola (depende de alteração da legislação, atualmente não se pode utilizar recursos da MDE).

As despesas custeadas pelo MDE seguem o rito determinado no inciso X da Relação dos Quadros Orçamentários que fazem parte da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2004, conforme determina o art. 7º, inciso II, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2004, ou seja, é encaminhada lista de ações passíveis de serem custeadas com recursos do MDE para serem aprovadas, rejeitadas ou incluídas no caso de emendas à LOA pelo Congresso Nacional. A tabela anexa demonstra o total das ações passíveis de serem custeadas com recursos do MDE, executados em 2002, por fontes de recursos.

MEC MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO								
SE ORÇAMENTO - 2003								
SPO RECURSOS DE TODAS AS FONTES E GRUPOS DE DESPESAS								
		PESSOAL E	JUROS E	OUTRAS			AMORTIZAÇÃO	
	INSTITUIÇÕES DE ENSINO	ENCARGOS	ENCARGOS DA	DESPESAS	INVESTIMENTOS	INVERSÕES	DA	TOTAL
		SOCIAIS	DÍVIDA	CORRENTES		FINANCEIRAS	DÍVIDA	GERAL
26210	ESCOLA TECNICA FEDERAL DE MATO GROSSO	23.291.031	0	2.773.325	221.479	0	0	26.285.835
26211	ESCOLA TECNICA FEDERAL DE OURO PRETO	12.851.552	0	2.541.107	240.000	0	0	15.632.659
26212	CENTRO FED. DE EDUCACAO TECNOLOGICA DO PARA	25.625.231	0	4.362.241	472.000	0	0	30.459.472
26213	CENTRO FED.DE EDUCACAO TECNOLOGICA DA PARAIBA	33.225.223	0	3.537.218	247.044	0	0	37.009.485
26214	CENTRO FED.DE EDUCACAO TECNOLOGICA DE PELOTAS	26.782.582	0	4.501.049	273.613	0	0	31.557.244
26215	CENTRO FED.DE EDUC. TECNOLOGICA DE PERNAMBUCO	34.532.694	0	5.367.202	320.254	0	0	40.220.150
26216	ESCOLA TECNICA FEDERAL DO PIAUI	16.679.639	0	3.077.343	931.061	0	0	20.688.043
26217	CENT.FED.DE EDUC.TECNOL.DE QUIMICA-NIOP./RJ	20.774.198	0	3.029.057	700.000	0	0	24.503.255
26218	ESCOLA TECNICA FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	32.684.523	0	3.842.291	550.000	0	0	37.076.814
26219	CENTRO FED,DE EDUC.TECNOLOGICA DE S.CATARINA	27.230.943	0	3.931.324	602.500	0	0	31.764.767
26220	CENTRO FEDERAL DE EDUC. TECNOL. DE SAO PAULO	22.072.335	0	4.757.565	480.000	0	0	27.309.900
26221	ESCOLA TECNICA FEDERAL DE SERGIPE	15.966.234	0	2.626.940	186.000	0	0	18.779.174
26222	ESCOLA TECNICA FEDERAL DE RORAIMA	7.537.135	0	2.006.724	1.298.297	0	0	10.842.156
26223	ESCOLA TECNICA FEDERAL DE PALMAS	8.801.591	0	1.065.733	694.811	0	0	10.562.135
26319	CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL.DE JANUARIA	4.379.379	0	1.491.421	90.000	0	0	5.960.800
26323	CENTRO FED. DE EDUC. TECNOLOGICA DE PETROLINA	5.595.889	0	1.948.426	48.510	0	0	7.592.825
26324	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE RIO POMBA	6.020.612	0	1.803.468	20.231	0	0	7.844.311
26331	CENTRO FED.EDUCACAO TECNOLOGICA S.VICENTE SUL	4.028.276	0	1.732.573	118.284	0	0	5.879.133
		486.158.534	0	79.987.622	20.548.027	0	0	586.694.183

