

## 6. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

### 6.1 RECURSOS ECONÔMICOS TOTAIS DESTINADOS À EDUCAÇÃO

O financiamento da educação no Brasil provém de recursos públicos, de empresas privadas e dos cidadãos. No entanto, é difícil estimar o gasto total em educação, pelo fato de o Brasil não contabilizar os recursos mobilizados pelo setor particular. Parcelas expressivas do produto de arrecadação tributária nacional são vinculadas à manutenção e desenvolvimento da educação nos três níveis de governo, de maneira regular e predefinida, segundo disposições incluídas no corpo da Constituição da República. A Constituição também resguardou a cobrança de contribuições compulsórias dos empregadores incidentes sobre a folha de salários e destinadas às entidades do sistema sindical voltadas para a formação profissional.

#### 6.1.1 Quantidade e porcentagem do PIB e do Orçamento Nacional

Estudos feitos em 1996, a partir de dados de 1995 – ano em que a moeda brasileira se tornou estável –, indicam que o conjunto de recursos públicos assegurados pela legislação equivalia a 4,6% do Produto Interno Bruto (PIB) daquele ano. Estimativas mais recentes mencionam recursos acima de 5% do PIB (tabela 20). O PIB do Brasil era de cerca de US\$ 450 bilhões em 2000, devido à grande desvalorização da moeda verificada em janeiro de 1999. Em 1995, era estimado em torno de US\$ 700 bilhões.

**Tabela 20**

#### GASTO PÚBLICO TOTAL COM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB, 1995-1997

Ano	% do PIB
1995	4,6
1996	4,6
1997	4,7
1998	5,2

Fonte: Nesur/Fecamp, 1999.

### **6.1.2 Fontes de financiamento**

São recursos públicos destinados à educação os originários de:

- Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- Receita de transferências constitucionais e outras transferências.
- Receita da contribuição social do salário-educação e de outras contribuições sociais.
- Outros recursos previstos em lei.

Há também os recursos externos destinados ao financiamento de pesquisas e projetos suplementares. O UNICEF e o PNUD revelam-se particularmente ativos, assim como o próprio escritório da UNESCO. Empréstimos externos, tanto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como do Banco Mundial (BIRD), se constituem fontes importantes para financiar projetos cujo objetivo central consiste na melhoria da qualidade do ensino e a ampliação da equidade do sistema educacional.

A principal iniciativa favorecida com recursos externos é o Projeto Nordeste, voltado para as áreas mais pobres do país, que está sendo sucedido pelo programa Fundescola. Não menos importantes são o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), no valor total de US\$ 500 milhões, e o projeto Escola Jovem, destinado a apoiar o esforço de expansão e reforma do ensino médio, com investimento inicial de US\$ 500 milhões, ambos financiados pelo BID.

## **6.2 RECURSOS ECONÔMICOS PÚBLICOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO**

### **6.2.1 Participação das esferas governamentais no financiamento da educação**

A Constituição Federal determina que União deve aplicar, no mínimo, 18%, excluídas as transferências, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% do total da receita resultante de impostos, incluídas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

A participação dos três níveis de governo nos gastos realizados com a educação apresentou preponderância dos governos estaduais, com 48,2% do total em 1995, 45,4% em 1996 e 48,5% em 1997 (tabela 21).

### 6.2.2 Distribuição dos recursos financeiros destinados à educação, segundo os níveis de ensino

A análise da distribuição dos gastos por programa de trabalho revela que a esfera federal destina maior soma de recursos ao ensino superior, enquanto os Estados e Municípios os aplicam mais no ensino fundamental, conforme os dados da tabela 22.

**Tabela 21**

**PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS NÍVEIS DE GOVERNO NOS GASTOS PÚBLICOS COM EDUCAÇÃO, 1995-1997**

Anos	Níveis de Governo			Total
	Federal	Estadual	Municipal	
1995	22,7	48,2	29,1	100
1996	25,4	45,4	29,2	100
1997	22,0	48,5	29,5	100

Fonte: Nesur/Fecamp, 1999.

**Tabela 22**

**GASTO PÚBLICO COM EDUCAÇÃO, POR PROGRAMA, SEGUNDO O NÍVEL DE GOVERNO E A DESPESA REALIZADA (EM PORCENTUAL), 1995**

Programas	Níveis de Governo		
	Federal	Estadual	Municipal
Administração	10,2	23,8	23,7
Educação da Criança de 0 a 6 anos	0,5	0,4	13,8
Ensino Fundamental	9,7	43,9	21,5
Ensino Médio	6,2	6,3	8,5
Ensino Superior	53,7	14,5	1,5
Educação Física e Desportos	0,03	0,7	8,6
Assistência a Educandos	0,3	1,4	10,2
Educação Especial	0,1	0,6	2,4
Assistência e Previdência em Educação	19,2	8,4	9,8
Total Geral	100	100	100

Fonte: Nesur/Fecamp, 1999.

A análise dos gastos do governo com educação revela que o país gastou 1,46% do PIB com o ensino fundamental e 0,96% com o ensino superior (tabela 23).

### 6.2.3 Formas e critérios de distribuição e recepção de recursos por parte das instituições educacionais

A Emenda Constitucional que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) determinou que, por um período de dez anos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão pelo menos 15% dos impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (tabela 24).

**Tabela 23**

**GASTO PÚBLICO COM EDUCAÇÃO, POR PROGRAMA, SEGUNDO O NÍVEL DE GOVERNO E A DESPESA REALIZADA (EM PORCENTUAL DO PIB), 1995**

Programas	Níveis de Governo			Governo/ Geral Consolidado
	Federal	Estadual	Municipal	
Administração	0,12	0,58	0,35	1,05
Educação da Criança de 0 a 6 anos	0,01	0,01	0,20	0,22
Ensino Fundamental	0,11	1,08	0,32	1,51
Ensino Médio	0,07	0,15	0,13	0,35
Ensino Superior	0,62	0,35	0,02	0,99
Educação Física e Desportos	0,00	0,02	0,13	0,15
Assistência a Educandos	0,00	0,03	0,15	0,19
Educação Especial	0,00	0,01	0,04	0,05
Assistência e Previdência em Educação	0,22	0,21	0,15	0,57
<b>Total Geral</b>	<b>1,15</b>	<b>2,45</b>	<b>1,48</b>	<b>4,62</b>

Fonte: Nesur/Fecamp, 1999.

**Tabela 24**

**COMPOSIÇÃO DO FUNDEF, SEGUNDO A ORIGEM DOS RECURSOS (%), 1998-2000**

Origem dos Recursos	1998	1999	2000
FPM	13,8	13,4	12,7
FPE	12,3	12,0	12,1
ICMS	66,0	64,7	66,9
IPI exp	1,8	1,6	1,5
LC 87/96	2,4	4,5	2,9
<b>Subtotal</b>	<b>96,3</b>	<b>96,2</b>	<b>96,3</b>
Compl. União	3,7	3,8	3,7

Fonte: STN/MF.

A partir do montante do Fundo em cada Estado, calcula-se o valor por aluno/ano, sendo os recursos repassados às redes estadual e municipais, de acordo com o número de matrículas efetivadas. Os impostos exclusivamente locais não são incluídos no Fundef, mas Estados e Municípios são obrigados a aplicar em educação 25% de sua arrecadação, dos quais, igualmente, 15% para o ensino fundamental. Em decorrência dos desníveis socioeconômicos dos Estados e Municípios, que acarretam baixo gasto por aluno/ano, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, o Fundef prevê que o governo federal complementarará os recursos do Fundo, sempre que, em cada unidade federada, seu valor por aluno/ano não alcance um mínimo definido nacionalmente.

A Emenda que criou o Fundo, além de assegurar a equidade na distribuição dos recursos em cada Estado, também prevê a redução das desigualdades regionais com base no valor mínimo por aluno/ano. Nos Estados em que o gasto por aluno/ano não alcance o valor mínimo, o governo federal garante a complementação dos recursos.

### **6.3 RECURSOS ECONÔMICOS PRIVADOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO**

O financiamento privado da educação deve ser entendido como a parte do gasto total em educação oriunda, em sua totalidade, das famílias e instituições de caráter privado. Há que se considerar também as despesas realizadas pelas entidades do sistema sindical, voltadas para o ensino profissionalizante. No Brasil, é muito difícil estimar o gasto privado com educação.

### **6.4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NÃO-SUPERIOR**

#### **6.4.1 Custos anuais por aluno, segundo o nível de ensino**

De acordo com os dados produzidos pela OCDE, os gastos anuais por aluno no Brasil, em 1995, foram de US\$ 562 na educação infantil, US\$ 870 no ensino fundamental e US\$ 1.018 no ensino médio, incluindo as despesas com inativos e pensionistas. Os valores foram convertidos em dólar pelo Índice de Paridade do Poder de Compra (PPP), do Banco Mundial.

#### **6.4.2 Financiamento público dos estabelecimentos privados**

A legislação educacional brasileira define que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos também a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que: a) comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto; b) apliquem seus excedentes financeiros em educação; c) assegurem a

destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades; d) prestem contas, ao poder público, dos recursos recebidos.

### **6.5 Financiamento da educação superior**

O Brasil tem, hoje, 57 instituições públicas federais de ensino superior, das quais 39 são universidades. Para mantê-las, o Ministério da Educação destina, anualmente, o equivalente a 0,7% do Produto Interno Bruto. As instituições públicas federais, que contam com 43 mil professores, abrigam 426.187 estudantes de graduação – cerca de 20% do total de alunos do ensino superior. As universidades estaduais têm cerca de 270 mil alunos e as municipais, 124 mil. As instituições particulares são responsáveis por 62% dos 2,1 milhões de matrículas no ensino superior.

Os recursos para as universidades federais provêm de fontes orçamentárias, diretamente ou por meio de convênios celebrados com a Secretaria de Educação Superior e com a CAPES, órgãos do próprio Ministério da Educação, e de apoios obtidos junto ao CNPq e à Finep, vinculados ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Somente o orçamento do Ministério da Educação corresponde a cerca de 1% do PIB. Desse total, 70% são apropriados pelas instituições federais de ensino superior. Destinam-se ao pagamento dos salários, ao custeio das instalações, ao investimento físico em prédios, laboratórios e equipamentos e à qualificação de recursos humanos, por meio de bolsas de estudo de mestrado e doutorado aos professores. Além disso, há os recursos próprios obtidos pelas universidades, mediante convênios ou serviços prestados.

#### **6.5.1 Custos anuais por aluno**

De acordo com os dados produzidos pela OCDE, os gastos anuais por aluno do ensino superior no Brasil, em 1995, foram de US\$ 14.303, o que inclui as despesas com inativos e pensionistas. Os valores foram convertidos em dólar pelo Índice de Paridade do Poder de Compra (PPP), do Banco Mundial.

#### **6.5.2 Financiamento público dos estabelecimentos de ensino privados**

Também quanto à educação superior, a legislação educacional brasileira determina que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas, podendo deles participar aquelas que se enquadrem nas mesmas condições estipuladas para as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que: apresentem as mesmas características exigidas das de educação não-superior e que, por isto, a eles fazem jus (item 6.4.2).

#### **6.5.3 Políticas de bolsas de estudo e créditos educativos**

De acordo com dados do Censo do Ensino Superior brasileiro de 1998, 20% dos estudantes recebiam algum tipo de auxílio financeiro. Não há

informações sobre o valor desses auxílios, mas eles podem ser desde pequenos abatimentos ou isenções oferecidas por instituições particulares até bolsas de iniciação científica ou do crédito educativo mantidas pelos governos federal e estaduais.

Dentre os vários tipos de auxílios destacam-se: iniciação científica, monitoria, extensão, trabalho, programa ensino e trabalho (PET), crédito educativo, estágio, etc.

Em relação ao crédito educativo, o país manteve até 1997 o Programa de Crédito Educativo (Creduc), que, em seus últimos quatro anos de funcionamento, selecionou 73.173 estudantes do ensino superior. A partir do segundo semestre de 1999, foi implementado o Programa de Financiamento Estudantil do governo brasileiro (Fies).

Pode candidatar-se ao Fies o estudante universitário brasileiro regularmente matriculado em curso de graduação, em instituição de ensino superior não-gratuita participante do programa. O curso deve ter sido credenciado pela faculdade e não ter obtido conceitos D ou E em três avaliações consecutivas do «provão» nem conceito C em dois ou mais aspectos da avaliação das Condições de Oferta de Ensino realizada pelo MEC. O universitário beneficiado pelo Programa de Crédito Educativo não poderá se inscrever no Fies.

A mantenedora da faculdade fixa o valor disponível para o financiamento de seus estudantes. Os recursos do Fies são distribuídos por Estado e por curso de forma diretamente proporcional à demanda, respeitado o valor fixado pela mantenedora. São priorizados pelo Fies os cursos de licenciatura em Matemática, Física, Química, Biologia, Ciências, História, Geografia, Letras e Educação Física.

O percentual de financiamento é escolhido pelo universitário no ato da inscrição, obedecido o limite máximo de 70% do valor da semestralidade. Durante o financiamento, também a critério do universitário, o percentual poderá ser reduzido. O novo percentual passa a ser o limite máximo para financiamento nos semestres seguintes.

O Fies financia até 70% do valor da mensalidade, com juros fixos de 9% ao ano e prazo para pagamento correspondente a uma vez e meia o tempo de duração do curso. O estudante tem um ano de carência depois de formado, período em que continua a desembolsar 30% da prestação, no mesmo valor que pagava na faculdade.

Aderiram aos processos seletivos realizados até o ano de 2000 cerca de 700 instituições de ensino superior, distribuídas em todos os estados da Federação, e que representam mais de 1.000 faculdades ou *campi* aptos a selecionar estudantes para financiamento. Desde seu lançamento, em maio de 1999, o Fies já selecionou 154.959 estudantes, assim distribuídos: 80.102 em 1999; 4.447 em 2000; e 30.410 no 1º semestre de 2001.

No que se refere à concessão de bolsas para a pós-graduação, a expansão se deu sobretudo no nível de doutorado: de 5.867 bolsas em 1994 para 8.009 em 1998, enquanto para o mestrado o número de bolsas se manteve praticamente estável, em torno de 12.500.