



FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Otaviano Helene¹

RESUMO

Neste trabalho, discutimos o que deve e o que não deve ser considerado investimentos em educação e como, no Brasil, a falta de definições legais e rigorosas permite uma arbitrariedade que compromete os dados divulgados. Discutimos, também, como comparar investimentos entre países diferentes, sugerindo que o produto interno bruto e a renda per capita são os dois melhores parâmetros para tal comparação. É discutido o impacto positivo dos investimentos educacionais bem como a necessidade do Brasil aumentar seus investimentos no setor.

Palavras - chave: Financiamento da Educação; Investimento em Educação; Parâmetros para Investimento em Educação.

FUNDING OF PUBLIC EDUCATION

ABSTRACT

In this work we discuss what should and what should not be considered funding of education and, as in Brazil there is a lack of legal and rigorous definitions, it allows an arbitrariness that commits disclosed data. We also discuss how to compare funding in different countries, suggesting that the Gross National Product and the per capita income are the best parameters for this comparison. The positive impact of investments is discussed, as well as the Brazil necessity of increase its investments in this sector. É discutido o impacto positivo dos investimentos educacionais bem como a necessidade do Brasil aumentar seus investimentos no setor.

Keywords: Education funding; Education investments; Education investment parameters.

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

RESUMEN

En este trabajo discutimos lo que se debe y no se debe considerar inversión in educación, y como, en Brasil, la ausencia de definiciones legales y rigorosas permiten una arbitrariedad que compromete los datos divulgados. También discutimos como comparar inversiones entre países diferentes, proponiendo que el Producto Nacional Bruto y el ingreso per cápita son los mejores parámetros de comparación. Lo impacto positivo de las inversiones educacionales son discutida, así como la necesidad de Brasil en aumentar sus inversiones en este sector.

¹ Professor do Instituto de Física da USP. Ex-presidente da Associação dos Docentes da USP. Ex-presidente do INEP/MEC. Tem trabalhos acadêmicos publicados nas áreas de: física nuclear, física dos materiais, ensino de física, economia, política educacional e, mais recentemente, na área de divulgação científica. E-mail <otaviano@if.usp.br>.



Palabras-clave: Financiación de la Educación; Inversión en Educación; parámetros para inversión en Educación.

Introdução

Investimentos em Educação correspondem à soma de todos os gastos com o setor. O maior desses gastos é formado pela massa salarial dos trabalhadores, seguido pelas despesas de manutenção escolar e insumos (tais como eletricidade, telefonia, água e esgoto, materiais didáticos, etc.), despesas com viagens de trabalho e estudo, gastos com manutenção predial, investimentos de capital (reforma e construção de prédios), alimentação (merendas), atendimento especial aos estudantes que o necessitem, pagamentos de serviços de terceiros, entre diversos outros. Portanto, mais recursos para a Educação significa melhor remuneração para os trabalhadores do setor, maior número de professores e menores cargas de trabalho, bibliotecas e laboratórios funcionando nas escolas, menos alunos por sala de aula, melhor atendimento aos estudantes, etc.

Não devem (ou não deveriam) estar incluídas entre as despesas com Educação os pagamentos de aposentadorias e pensões (que são gastos que deveriam ser contabilizados na alínea *previdência*, não *Educação*), pesquisa científica e bolsas de estudo a elas relacionadas (que devem ser contabilizadas entre os investimentos em Ciência e Tecnologia), atividades promovidas por secretarias de educação ou por universidades públicas voltadas, totalmente ou prioritariamente, a um público amplo (por exemplo, atividades culturais em geral, manutenção de museus ou a parte de atendimento dos hospitais universitários, que podem ou mesmo devem ser feitas por órgãos educacionais, mas devem ser contabilizadas nos setores adequados: *saúde*, no caso de atendimentos hospitalares desvinculados do processo educacional, e *cultura*, nos outros casos exemplificados).

Como medir os investimentos educacionais?

Como medir os investimentos educacionais de um país? Uma maneira adequada é usar o Produto Interno Bruto (PIB) como referência e avaliar os gastos educacionais como fração

ou percentual dele. Afinal, o PIB reflete o valor monetário de todos os bens e serviços produzidos por um país. Aquela fração corresponde ao compromisso com a Educação de suas crianças e jovens e, portanto, com o próprio futuro do país. Quando dizemos, por exemplo, que um país investe 5% do PIB em Educação, estamos dizendo que, aproximadamente, 5% de todo o trabalho feito no país corresponde a atividades educacionais.

Outra maneira de se medir os esforços educacionais de um país é considerar os investimentos por estudante, que é o resultado da divisão dos gastos totais pelo número de alunos. Este tipo de informação complementa aquela fornecida pela fração do PIB destinada à Educação. Uma diferença entre elas é que a fração do PIB reflete o esforço nacional total em favor da Educação, enquanto o investimento por estudante reflete as condições dadas a cada aluno. Outra diferença é que o investimento por estudante pode ser alto por duas razões diferentes e com efeitos opostos: uma delas é quando o investimento total é alto e outra quando o investimento é baixo, mas há uma grande taxa de exclusão de crianças e jovens do sistema escolar. Portanto, o investimento como percentual do PIB e o investimento por estudante são informações que se complementam.

Para se determinar os investimentos por estudante, o mais adequado é usar como referência o PIB per capita, não uma moeda específica, como o dólar ou outra qualquer. Afinal, uma mesma quantidade de dólares (ou euros ou qualquer outra moeda), é capaz de financiar coisas diferentes em países diferentes. O PIB per capita corresponde ao total da produção nacional dividida pela totalidade da população, aí incluídos jovens e crianças, sendo uma medida da riqueza produzida em um país correspondente a cada pessoa e, portanto, os recursos disponíveis para cada indivíduo.

Investimentos educacionais em relação ao PIB e à renda per capita

Segundo dados divulgados pelo Instituto de Estatística da UNESCO, entre os 96 países para os quais há dados sistematizados ao longo das últimas três décadas e meia, 26 deles investiram, durante algum período de sua história recente, ou ainda investem, percentuais maiores do que 8% do PIB em Educação por meio do setor público. Entre eles estão Arábia

Saudita, Cuba, Dinamarca e Israel, países que fazem parte de realidades políticas, econômicas e culturais bem diversas.

Nove países investem ou chegaram a investir mais do que 10% do PIB em Educação em algum período recente de suas histórias, entre eles, Cuba e Equador. Essa foi a forma que esses países encontraram para superar atrasos escolares significativos, ou para manter seus sistemas educacionais em patamares bastante altos, ou ambas as coisas.

Altos investimentos em Educação não afetam negativamente as outras características do país, como, por exemplo, o crescimento econômico ou outras necessidades da população, o que parece ser um argumento implícito nos discursos daqueles que são contra o aumento dos gastos educacionais no Brasil. Ao contrário, quando cada um dos países que fizeram maiores investimentos educacionais em relação aos seus PIBs é comparado com os demais países do mesmo espaço político e cultural, ele mostra-se em posição melhor que ou igual aos seus vizinhos, tanto do ponto de vista econômico como social, nunca pior.

Os investimentos por aluno e por ano, tomando como referência a renda per capita, variam entre os vários países. Assim como no caso dos investimentos totais, aqueles países que superaram atrasos escolares grandes, ou que mantêm sistemas escolares bem estabelecidos investem, por estudante e por ano, percentuais da renda per capita acima de 30%. Nesse grupo estão, entre vários outros, Áustria, Cuba, Dinamarca, Portugal e Suécia. Assim como ocorre com os investimentos totais, o Brasil está entre a metade dos que menos investem segundo dados sistematizados e divulgados pela UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Segundo dados do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, os investimentos brasileiros estão entre 10% e 15% da renda per capita, variando segundo o nível e a modalidade de ensino e o estado considerado.

O Brasil, mesmo considerando os dados divulgados pelos diferentes governos nos últimos 35 anos e sistematizados pela UNESCO, e que pelas razões discutidas mais abaixo podem estar contaminados por problemas de metodologia (o que, de qualquer forma, pode valer também para outros países), sempre esteve entre a metade que menos investe em Educação, seja em termo médio no período, seja quanto aos valores máximos investidos. Pelos

dados encaminhados pelo Brasil à UNESCO, nossa média de investimento está próximo dos 4,5% do PIB nas últimas três décadas. Não é surpreendente, portanto, que tenhamos tantos problemas com nosso sistema educacional e com a remuneração dos professores e demais educadores, ainda mais se considerarmos os atrasos que deveríamos superar e a grande proporção de crianças e jovens na população durante as últimas décadas.

No que segue, vamos nos restringir apenas à Educação Básica, uma vez que a análise dos investimentos na Educação Superior no Brasil, pelo fato de ser privatizada em enorme proporção, necessita uma análise específica.

Exemplo para não seguir

Os valores previstos do FUNDEB para 2013 nos Ensinos Fundamental e Médio paulistas, em tempo parcial, onde está a maioria dos estudantes, variam entre R\$ 2.900 e R\$ 3.200. Esses valores correspondem a menos do que 10% da renda per capita estadual prevista para o mesmo ano. Nos anos anteriores os percentuais das rendas per capita investidos estiveram em faixas igualmente baixas. Esses valores correspondem a cerca de R\$ 250 por mês e por aluno, e qualquer pessoa pode avaliar que tipo de escola é possível manter com tais valores, em especial em um estado onde o custo de vida, em algumas grandes cidades, é muito alto: evidentemente, aquela que conhecemos muito bem. Esse exemplo paulista mostra que, ainda que a situação brasileira seja muito ruim, ela pode ser piorada.

Embora a UNESCO, com base nas informações fornecidas pelo país, atribua um investimento médio brasileiro em Educação, nas últimas três décadas, de 4,5% do PIB (Unesco, 2013), como já dito, a situação pode ser pior. Além do fato que muitas despesas feitas por entidades educacionais não correspondam à Educação, em períodos históricos recentes, houve dupla contabilidade de certos recursos quando passados de um nível governamental para outro, com ambos atribuindo-os a investimentos educacionais. Despesas feitas com empréstimos a governos já foram contabilizadas duas vezes, uma quando os recursos recebidos são gastos e outra quando o financiamento é pago. Transferência de recursos para organizações não governamentais que pouco ou nada contribuem para a educação escolar aparecem nas

contabilidades de secretarias de educação, o mesmo acontecendo com transferências para instituições privadas de ensino. Além dessas, há muitas outras despesas que aumentam os investimentos educacionais de forma artificial, podendo corresponder a uma fração significativa das despesas públicas catalogadas como sendo em educação pública. Esses exemplos de manipulação das contas públicas relacionadas à Educação ilustram outro tipo de problemas que temos.

Atualmente, os investimentos em educação pública no Brasil devem estar entre 4,2% do PIB, se considerarmos os valores previstos no FUNDEB e os gastos com o Ensino Superior, e 5,3% do PIB, se considerarmos as previsões dos gastos mínimos em Educação previstos nas constituições nacional e estaduais, e nas leis municipais (veja, por exemplo, Helene, 2013).

Mais recursos são necessários

Evidentemente, são necessários mais recursos para a educação pública. Para superarmos os atrasos e atingirmos um patamar adequado, precisaríamos fazer como fizeram todos os países que conseguiram tal feito: empregar cerca de 10% do PIB em educação pública por um período suficiente para que os atrasos mais graves sejam superados. Depois disso, poderemos passar a patamares de investimentos equivalentes àqueles observados em outros países que conseguem manter bons sistemas educacionais e, em qualquer situação, os investimentos por estudantes, a cada ano, devem ser da ordem de 30% da renda per capita do país.

Nenhum país conseguiu superar seus atrasos nem manter um padrão educacional razoável investindo tão pouco como fazemos hoje no Brasil, e não há porque supor que nós conseguiremos.

Referências

HELENE, O. Quanto o Brasil realmente investe em educação pública? **Correio da Cidadania**, São Paulo, Edição 868, 17 de julho de 2013. Disponível em

<http://www.correiciudadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8625:submanchete170713&catid=72:imagens-rolantes>. Acesso em: 20 Julho de 2013.

UNESCO. Unesco 20130. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org>>. Acesso em: 01 Março 2012.

RECEBIDO EM 21 DE JULHO DE 2013.

APROVADO EM 30 DE JULHO DE 2013.