

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

BRUNO LAGES GONÇALVES

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: uma questão de economia e
direito

São Luís
2017

BRUNO LAGES GONÇALVES

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: uma questão de economia e direito

Monografia apresentada à banca de defesa do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão, para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Me. Raimundo Moacir Mendes Feitosa

São Luís
2017

Gonçalves, Bruno Lages. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL : uma questão de economia e direito / Bruno Lages Gonçalves. - 2017.

71 f.

Orientador(a): Raimundo Moacir Mendes Feitosa.

Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. Financiamento da Educação Pública. 2. Transformação socioeconômica. 3. Direitos consolidados no campo educacional..

I. Mendes Feitosa, Raimundo Moacir. II. Título.

BRUNO LAGES GONÇALVES

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: uma questão de economia e direito

Monografia apresentada à banca de defesa do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão, para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: ___ de _____ de ____.

Nota: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Raimundo Moacir Mendes Feitosa (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas
Universidade Federal do Maranhão

*Ao Senhor dos Exércitos, Reis dos Reis e
Senhor dos Senhores. Único digno de louvor,
honra e glória!*

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, por ter me concedido a vida e a oportunidade de concluir este curso.

À minha mãe Florência Lilia da Silva Lages, mulher que amo muito, e que nos momentos de dificuldade me incentiva a continuar de pé e lutando. Ao meu pai, Raimundo Fernando Santos Gonçalves, companheiro e amigo de todas as horas. À minha irmã, Gabriela Lages Gonçalves, pelo apoio incondicional nos estudos.

À minha esposa Lívia Salíta Melo de Jesus Lages, pela paciência, perseverança e amor. Obrigado por acreditar em meus sonhos e ser um esteio para meus projetos.

E a meus familiares e amigos, sempre presentes nos grandes e importantes momentos da minha vida.

Agradeço à Universidade Federal do Maranhão por oportunizar-me vislumbrar um universo de conhecimentos e assim crescer como cidadão.

Ao Professor Me. Raimundo Moacir Mendes Feitosa, pelo ensino, dedicação, paciência e orientação.

“Elevar o nível de capacitação da força de trabalho torna o país mais capacitado”.

(ATKINSON, 2016)

RESUMO

Este trabalho monográfico tem como foco de investigação o financiamento da Educação Pública no Brasil. Investimento em educação pode se constituir em um instrumento de transformação social, econômica, política e cultural. Na medida em que cresce a população as exigências para a garantia de direitos, tanto na educação básica como na educação superior se torna, no Brasil, uma clara evidência de uma grande dívida social do estado brasileiro para com a sua população. Portanto, o objetivo deste trabalho é mostrar como os governos, em seus vários níveis de atuação, tentam, por meio da educação, reduzir as desigualdades educacionais para que, também, sejam mitigadas e até resolvidas, as desigualdades sociais. Metodologicamente se utilizou de um processo de pesquisa bibliográfica acerca do tema, porém, fundamentada em uma vasta bibliografia acadêmica apropriada no decorrer das minhas atividades discentes no Curso de Ciências Econômicas. Foram utilizadas também Leis e normas que estabelecem garantias de cidadania e direitos no campo educacional. Além destas, foram também utilizadas monografias, termos de referências e pesquisa ainda não publicadas, mas que contêm informações e conhecimentos que caracterizam evidências muitíssimo importantes para que se compreenda melhor o papel transformador da educação. Todo esse estudo nos remete à compreensão de que a melhoria econômica de qualquer nação e, em particular, do Brasil, tem ou terá, certamente, correlação direta com o nível de escolarização e educação da sua população e, em particular, da sua classe trabalhadora.

Palavras-chave: Financiamento da Educação Pública; Transformação socioeconômica; Direitos consolidados no campo educacional.

ABSTRACT

This monographic work has as research focus the financing of Public Education in Brazil. Investment in education can be an instrument of social, economic, political and cultural transformation. As the population grows the demands for the guarantee of rights, both in basic education and in higher education becomes, in Brazil, clear evidence of a great social debt of the Brazilian state with its population. Therefore, the objective of this work is to show how, at various levels of government, education attempts to reduce educational inequalities so that social inequalities can be mitigated and even resolved. Methodologically, a bibliographic research process was used on the subject, however, based on a large academic bibliography appropriate in the course of my student activities in the Course of Economic Sciences. Laws and norms that establish guarantees of citizenship and rights in the educational field were also used. Besides these, monographs, references and research have not yet been published, but they contain information and knowledge that characterize very important evidences so as to better understand the transforming role of education. All this study has brought me to the understanding that the economic improvement of any nation, and in particular of Brazil, certainly has or will have a direct correlation with the level of schooling and education of its population and, in particular, of its working class .

Keywords: Public Education Financing; Socioeconomic transformation; Consolidated rights in the educational field.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO E INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO.	21
FIGURA 2: TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS E INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO.....	21
FIGURA 3: TRANSFERÊNCIAS DO DF E INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO	22
FIGURA 4: TRANSFERÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS E INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO.....	22
FIGURA 5: ENTES FEDERADOS E ÁREA DE ATUAÇÃO	56
FIGURA 6: ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	30
FIGURA 7: FONTES DO MDE.....	31
FIGURA 8: FONTES DE RECURSOS FUNDEB, EXCLUÍDOS OS 5% DADO AO MDE	34
FIGURA 9: RECURSOS ARRECADADOS PELO FUNDEF E FUNDEB 2000 - 2013 (EM R\$ BILHÕES)	36
FIGURA 10: FUNDEB - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO 2000 - 2013 (EM R\$ BILHÕES)	37
FIGURA 11: SALÁRIO-EDUCAÇÃO - ARRECADAÇÃO BRUTA 2000 - 2013 (EM BILHÕES)	38
FIGURA 12: DADOS DA EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE IES PÚBLICAS E PRIVADAS NO BRASIL DE 2001 A 2010.....	38
FIGURA 13: RAZÃO ENTRE O NÚMERO DE MATRÍCULAS DE GRADUAÇÃO E O TOTAL DE IES, E DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO FAIXAS DE QUANTIDADE DE MATRÍCULA – BRASIL – 2010.....	43
FIGURA 14: ESTIMATIVA DO PERCENTUAL DO INVESTIMENTO PÚBLICO TOTAL EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB), POR NÍVEL DE ENSINO - BRASIL 2000-2013.....	44
FIGURA 15: LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL Nº 12.798 DE 04/04/2013 DA UFMA (EM MILHÕES)	47
FIGURA 16: TAXA DE RETORNO X IDADE ESCOCLAR	50
FIGURA 17: ESTRUTURA ESQUEMÁTICA RELEVANTE DA SOCIEDADE BRASILEIRA	57
FIGURA 18: ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO ACIMA DOS 20 ANOS	60

FIGURA 19: DESPESAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA COMO PERCENTUAL DO PIB 2000, 2005, 2010	62
FIGURA 20: DESPESAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO PERCENTUAL DO PIB 2000, 2005, 2010	62
FIGURA 21: DESPESAS COM TODOS OS NÍVEIS DE EDUCAÇÃO COMO PERCENTUAL DO PIB 2000, 2005, 2010.....	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CF	
COLUN	Constituição Federal Colégio Universitário
CNE	Conselho Nacional de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FPF	Fundo Público Federal
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IESP	Instituição de Ensino Superior Privada
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MPGO	Ministério Público de Goiás
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 AS NORMAS DO SISTEMA BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO	15
3 AS VINCULAÇÕES DO FINANCIAMENTO GERAL DA EDUCAÇÃO	18
3.1 A Vinculação Constitucional, o artigo 212 da CF de 1988	18
3.2 Vinculação da Contribuição Social do Salário-Educação.....	22
3.3 A vinculação da meta 20 do PNE.....	24
3.4 Vinculação da exploração de petróleo e gás	26
4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	29
4.1 O financiamento da educação básica	32
4.2 O Financiamento das IFES.....	39
5 A RELEVÂNCIA DA EDUCAÇÃO PARA AMENIZAR AS DESIGUALDADES.....	53
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se constitui em uma exigência normativa do Curso de Ciências Econômicas para que todos os seus alunos possam receber o título de Bacharel em Economia. Trata-se, portanto, da última etapa desse Curso e corresponde a uma espécie de síntese de todo o processo de aprendizagem referente a um tema específico. Neste caso o tema refere-se ao “Financiamento da Educação Pública no Brasil: uma questão de economia e direito”.

Esse tema foi escolhido devido à grande preocupação com a escolarização e educação das crianças, jovens e adultos da população mais pobre do nosso país. Este fato remeteu à necessidade de verificar se os recursos que são dispendidos com o financiamento da educação brasileira são suficientes para se tenha uma educação de qualidade social que, ao mesmo tempo, seja convertida em um processo permanente de equidade em relação às demandas e exigências da sociedade.

O presente trabalho encontra-se constituído por cinco tópicos, excluía, evidentemente, esta introdução. No tópico dois são apresentados e analisados alguns aspectos importantes do marco legal sob o qual devem ser ou são desenvolvidas as políticas, programas, ações e atividades da educação brasileira. Neste tópico destaca-se o estudo em dois níveis de redes educacionais: a pública básica que trata das etapas da educação infantil, do ensino fundamental e médio; e a pública federal e privada trabalhada especificamente no campo do ensino superior, onde se enfatiza o papel do financiamento das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), além de uma breve análise sobre o papel até aqui desempenhado pelas IES (Instituições de Ensino Superior), do setor privado. No tópico três são apresentadas informações e análises sobre as vinculações constitucionais do financiamento da educação brasileira. No tópico quatro, após as considerações e análises sobre as vinculações, trato do financiamento em si, tanto da educação básica como da educação superior, particularizada pelo o caso das IFES. Neste tópico é apresentado o volume de dispêndio que o governo realiza nesses dois níveis de ensino. No tópico cinco fala-se da educação como possível forma de política pública e de investimento, para melhorar a situação socioeconômica do país, através da elevação de capital humano dos cidadãos. No último tópico algumas considerações finais, à guisa de conclusão deste trabalho monográfico.

O objetivo geral do trabalho é analisar o financiamento da educação brasileira. A metodologia científica adotada partiu de uma pesquisa bibliográfica, acessada por meio de um referencial teórico que propiciou conhecimento capaz de fundamentar tais preocupações, discussões e análises sobre o tema estudado. Vale a pena lembrar que uma parte significativa do referencial teórico foi apropriada no decorrer do Curso de Ciências Econômicas, tais como os clássicos: A Riqueza das Nações, de Adam Smith; O Capital, de Karl Marx e a Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda; Formação Econômica do Brasil, de Celso Furtado, entre outros. Utilizei ainda documentos pertinentes à regulamentação do assunto, tais como a Constituição Federal do Brasil, de 1988; a Lei nº 9.394 (LDB); Lei nº 13.005 (PNE), além de outras leis e normas pertinentes ao tema. Foram feitas também consultas em Dissertações de Mestrado, em pesquisas realizadas e ainda publicadas que se tornaram de grande valia para o desenvolvimento deste trabalho e para a ampliação do conhecimento sobre o assunto.

2 AS NORMAS DO SISTEMA BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO

O sistema brasileiro de educação é regulamentado por uma série de leis e normas que regem as diretrizes do sistema de ensino buscando melhorias econômicas e sociais para o desenvolvimento do país. Porém, neste trabalho há duas que merecem destaque por terem peculiaridades que envolvem não só o sistema brasileiro de educação, mas também os direitos dos cidadãos, além dos deveres do estado para o desenvolvimento social, econômico, cultural e intelectual de uma nação.

A primeira, a Constituição Federal do Brasil (CF) de 1988 que, estabelece as principais bases para financiar a educação brasileira. A Constituição coloca que a educação é um direito social importante e fundamental para o desenvolvimento social, econômico, político e cultural dos indivíduos de um determinado país, cidade ou região. A constatação de direito acima pode ser retirada do que está expresso no artigo 205 da Constituição Federal de 1988:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A segunda, Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDBEN), que é instaurada pela lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996:

Ela complementa a primeira mostrando que a educação é importante em todos os processos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, nas instituições de ensino bem como no trabalho, nas manifestações culturais e movimentos sociais.

Visto que, a CF e a LDBEN anunciam que a educação é garantia dos cidadãos, não sendo dever apenas do estado em concretizar o ensino, mas também uma responsabilidade das famílias, torna-se possível que o acesso à educação seja financiada tanto com recursos públicos quanto com recursos oriundos das rendas familiares, como por exemplo, o pagamento de mensalidades.

O ensino deve ser ministrado com base nos princípios estabelecidos no artigo 206 da CF:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (BRASIL. CF, Art. 206).

Se a educação, assim como os demais direitos sociais supracitados, são deveres fundamentais do Estado, logo, também é um bem meritório, já que a torna possível ser explorada economicamente pela iniciativa privada.

A assertiva acima fica enfaticamente registrada no artigo 209 da CF que diz:

O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Logo, o ensino é livre para ser ofertado pela iniciativa privada desde que utilizem recursos próprios adquiridos através de mensalidades e que cumpram as normas gerais da educação nacional e que obtenha autorização e avaliação de qualidade pelo poder público, como o Ministério da Educação (MEC).

É necessário compreendermos que a educação brasileira, enquanto sistema educacional encontra-se estruturada a partir de níveis e etapas conforme estabelece o artigo 21 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB):

A educação escolar compõe-se de:

- I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;
- II - educação superior.

Além disso, na educação básica é reconhecida a existência das modalidades que engloba a Educação de Jovens e Adultos (EJA), educação do campo, educação indígena, educação em direitos humanos, todas regulamentadas por meio de resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Vale ressaltar, que o artigo 211 da CF no seu caput define que a União, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, cabendo aos estados e ao DF preferencialmente atenderem o ensino fundamental e o ensino médio além das instituições de ensino superior, e aos

municípios cabe, portanto, preferencialmente, realizar a gestão da educação infantil e do ensino fundamental.

Em síntese, cabe à União organizar e financiar a educação superior principalmente o sistema federal de ensino, isto é, cuidar da oferta de vagas destinadas à sociedade pelas instituições federais de ensino. Em relação aos municípios e ao Distrito Federal, a União deve compromissos com a suplementação e redistribuição de recursos, assim assegurando a universalização do ensino obrigatório na educação básica que deve atender plenamente a população de 4 a 17 anos de idade.

Para compreendermos melhor como se organiza a universalização do ensino analisemos o que estabelece o artigo 11 da CF:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Portanto, a composição da educação escolar brasileira é formada pela educação básica e pela educação superior, mas, a oferta da educação é distribuída entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e estes ainda devem se organizar para que juntos possam melhorar o sistema de ensino.

Como se pode ver, o objetivo deste capítulo foi de apresentar a organização do sistema brasileiro de educação, que, é regulamentado por leis constitucionais e não pode ser executado de forma arbitrária, e mesmo o ensino privado deve se submeter as normas vigentes acerca do sistema de ensino.

3 AS VINCULAÇÕES DO FINANCIAMENTO GERAL DA EDUCAÇÃO

A educação brasileira dispõe de recursos orçamentários e financeiros que são, em grande parte, vinculados constitucionalmente, mas também oriundos de leis, decretos, portarias e resoluções. Instituições de ensino como creches, escolas de ensino fundamental e médio, universidades e institutos federais, necessitam de fontes de recursos para desenvolverem suas atividades e a manutenção de seu funcionamento. O Estado tem o dever constitucional de ofertar a educação gratuita em todos os níveis, etapas e modalidades de forma a cumprir os princípios de igualdade, liberdade e gestão previstos no artigo 206 da CF.

As vinculações para o atendimento da demanda educacional, no Brasil, têm quatro fontes: a primeira advém diretamente do que estabelece o artigo 212 da Constituição Federal (CF) de 1988; a segunda é originária da Cota da Contribuição Social do Salário Educação; a terceira deverá se constituir a partir do que se encontra determinado na meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024); a quarta vinculação deveria ter começado a ser implantada a partir das atividades produtivas de exploração do gás e do petróleo, particularmente do pré-sal.

3.1 A Vinculação Constitucional, o artigo 212 da CF de 1988

A principal vinculação que se sustenta o artigo 212 da CF, responde à maior parte do financiamento da educação brasileira. Para fins de ilustração, abaixo está o conteúdo transcrito sobre o disciplinamento constitucional do artigo 212 da CF:

A União aplicará, **anualmente, nunca menos de dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos**, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Em síntese, a CF, no artigo 212, estabeleceu percentuais mínimos de impostos que devem ser aplicados na Manutenção e Desenvolvimento da Educação- MDE (FUNDEB e MDE). Deste modo, a União obrigatoriamente, deve aplicar sua receita de impostos 18%, com educação; e o DF, os estados e os municípios são obrigados a gastar, no mínimo, 25% das suas receitas provenientes dos impostos arrecadados com a educação da sua população, especificamente a que se encontra em fase obrigatória de escolaridade, conforme preceitua o inciso I do artigo 208 da mesma CF. Esta determinação legal, entretanto, não impede que a própria União, estados, DF e municípios utilizem percentuais acima dos 18 e 25% com os dispêndios que realiza no âmbito da política pública educacional.

Neste particular, se torna importante enfatizar que as transferências obrigatórias de recursos da União para o DF e para os estados assim como as transferências dos estados para os municípios, não são contabilizados para efeito do cálculo como garante o *caput* do artigo 212.

Logo, os estados e o DF devem aplicar o mínimo de 25% dos impostos por eles arrecadados, adicionando-se os recursos recebidos pela União e descontando-se os recursos transferidos por eles aos municípios. Por sua vez, os Municípios devem aplicar o mínimo de 25% dos impostos por eles arrecadados adicionando as transferências repassadas pelos estados e DF.

Deste modo a União deve obrigatoriamente aplicar a percentagem de 18% do total de impostos arrecadados em educação sem contabilizar os repasses para os estados, DF e municípios.

Nesta vinculação encontra-se o financiamento que a União fará com recursos do tesouro as IFES, os institutos tecnológicos e as escolas. Nota-se que a União, estados, o DF e os municípios estão intrinsecamente ligados pelo regime estabelecido no artigo 211 da CF no que diz respeito, neste caso, ao financiamento dos sistemas brasileiros de ensino. Significa dizer que a garantia do acesso, permanência, qualidade e equidade da educação depende, necessária e objetivamente, da prática de um sistema educacional integrado nacionalmente, em que prevaleça o regime de “cooperação e colaboração” entre os entes federados.

Em regime de colaboração com os estados, Distrito Federal e municípios que contribuem com recursos do Tesouro Nacional com uma quantia de 10% (dez por cento) dos valores que formam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Estes recursos são repasses que complementam o valor aluno-ano não alcançado por alguns estados brasileiros, como são os casos do Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Um caso à parte, trata-se do financiamento das Instituições Federais de Ensino (IFES), tais como as Universidades, Institutos Tecnológicos, Colégio Pedro II, Instituto Joaquim Nabuco do Rio de Janeiro e os Colégios de Aplicação das Universidades, destacando-se aqui, como exemplo, o Colégio Universitário (COLUN) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), que recebe recursos oriundos diretamente do Tesouro Nacional, ou seja, trata-se de uma vinculação que se tenta orçamentária e financeiramente no orçamento e nas finanças da União.

Deve-se lembrar de que a complementação da União faz parte da regulamentação que se encontra na Lei nº 11.494, de julho de 2007, conhecida como Lei do FUNDEB e, portanto, deve ser adicionada como transferência obrigatória da União aos Estados e Municípios também.

Para melhor esclarecimento de como funciona o cálculo do sistema de transferências se apresenta a seguir a figura 1, figura 2, figura 3 e figura 4, torna-se autoexplicativo:

FIGURA 1: TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO E INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO

Arrecadação da União (Menos) Transferências aos estados (Menos) Transferências ao DF (Menos) Transferências aos municípios (Igual) Arrecadação resultante na União
Recursos financeiros mínimos que devem ser aplicados em educação pela União (Igual) 18% da Arrecadação resultante na União

Fonte: AMARAL 2016.

Neste sentido, deve-se lembrar de que para a compreensão plena do modelo de cálculo acima, que as Transferências da União para os Municípios, neste caso, referem-se à complementação do FUNDEB para os Estados que não alcançam o valor-aluno, para o financiamento de seus sistemas educacionais e que deve ser aplicado na complementação do Piso Nacional Salarial dos Professores.

FIGURA 2: TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS E INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO

Arrecadação dos estados (Menos) Transferências aos municípios (Mais) Recebidos da União (Igual) Arrecadação resultante nos estados
Recursos financeiros mínimos que devem ser aplicados em educação pelos estados (Igual) 25% da Arrecadação resultante nos estados

Fonte: AMARAL 2016.

FIGURA 3: TRANSFERÊNCIAS DO DF E INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO

Arrecadação do DF (Mais) Recebidos da União (Igual) Arrecadação resultante nos DF
Recursos financeiros mínimos que devem ser aplicados em educação pelo DF (Igual) 25% da Arrecadação resultante no DF

Fonte: AMARAL 2016.

FIGURA 4: TRANSFERÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS E INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO

Arrecadação dos municípios (Mais) Recebidos da União (Mais) Recebidos dos Estados (Igual) Arrecadação resultante nos municípios
Recursos financeiros mínimos que devem ser aplicados em educação pelos municípios (Igual) 25% da Arrecadação resultante nos municípios

Fonte: AMARAL 2016.

Embora muitos economistas ligados à linha ortodoxa entendam que “essa vinculação deve ser extinta devido a uma regulamentação excessiva” para que o Estado Liberal ou, isto é, neoliberal funcione melhor a partir do movimento natural das livres forças de mercado.

3.2 Vinculação da Contribuição Social do Salário-Educação

A Contribuição Social do Salário-Educação é a segunda vinculação que está regulamentada por lei, mas a fonte foi estabelecida pelo §5º do artigo 212 da CF de 1988 que determinou uma fonte de recursos específica voltada para a educação básica. Esta contribuição foi criada como o Salário-Educação e tem o objetivo de reforçar as despesas públicas com a educação no ensino fundamental por meio da Lei n 4.440/1964, no período da ditadura militar.

Constituía sua base de cálculo 2% do salário mínimo local, em 1965 houve modificação na alíquota que “passou a ser calculada à base de 1,4% do salário de contribuição definido na legislação previdenciária e mais tarde, em 1975, por meio do decreto-lei nº 1.422/1975 e do Dec. 76.923/1975” (FNDE, 2016).

O Salário-Educação tinham seus recursos voltados somente para a educação fundamental que foi regida pela CF de 1988 até que em 2006 a Emenda Constitucional (EC) nº53 estabeleceu que “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei” (BRASIL. CF, §5º Art. 212), sendo que as cotas da contribuição do salário-educação “serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino” (Ibid.).

A contribuição do salário-educação atual tem cálculo “com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados” (BRASIL. LEI Nº 9.424, 1996, Art. 15). Do montante de recursos financeiros arrecadados é deduzido 1% para a Secretaria da Receita Previdenciária como taxa administrativa e o gerenciamento desses recursos fica a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e os mesmos são distribuídos pelo FNDE. A arrecadação é realizada em cada Estado e corresponde às folhas de salários do montante de empregados e empregadores existentes em cada uma das unidades da federação. Trata-se de recursos que dependem diretamente do emprego dos fatores de produção, em particular da ocupação formal da força de trabalho. Noventa por cento do valor arrecadado em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, ficam apropriados, na forma da Lei, por estes e pelos municípios (BRASIL. DECRETO N 6.003, 2006, Art. 9) federal, estaduais e municipais.

Os 10% (dez por cento) do montante restante de 1% ficam apropriados pelo FNDE sob a égide da administração dos mesmos. Os 90% (noventa por cento) deste 1% são distribuídos por meio de quotas para os Estados e municípios de forma proporcional ao número de alunos de cada uma das respectivas redes de ensino, estaduais e municipais. Este número não é dado em tempo porque se refere aos matriculados e registrado no Censo Escolar do ano anterior, o que, sem dúvida, permite uma apropriação da Previdência e do FNDE de valores maiores do que aqueles que são repassados às diversas redes de ensino.

Deve ter ficado claro que 1,5 dos 2,5% são apropriados pelo Sistema da Receita da Previdenciária. Portanto a quota federal do 1% (um por cento) restante, conforme texto da Lei “será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras” (BRASIL. DECRETO N 6.003, 2006, Art. 9, Inciso I) e corresponde a 1/3 do montante dos recursos.

Quanto às quotas estaduais e municipais, conforme texto da Lei e aqui enfatizada:

Será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino no exercício anterior ao da distribuição, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.

E corresponde, conseqüentemente, a 2/3 do montante dos recursos. Enfim o FNDE aplicará os 10% dos recursos restantes do montante correspondente a 1% (um por cento) de toda a arrecadação da Contribuição Salário Educação em “programas, projetos e ações voltadas para a universalização da educação básica” (BRASIL. DECRETO N 6.003, 2006, Art. 9, §4º).

3.3 A vinculação da meta 20 do PNE

A terceira vinculação foi estabelecida para organizar e articular de uma melhor maneira o sistema nacional de educação, isto ocorreu através de uma Emenda Constitucional (EC) que objetiva assegurar metas, estratégias, manutenção e desenvolvimento do ensino em todos os níveis e modalidades. Além disso, também se compromete a traçar metas orçamentárias para uma melhor aplicação dos recursos públicos em educação. Esta vinculação de recursos surgiu de uma alteração do artigo 214 da CF de 1988 através da EC Nº 59 de 11 de novembro de 2009. Olhemos os principais objetivos estabelecidos:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de **meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto** (grifo nosso).

Nota-se que o inciso VI objetiva vincular recursos financeiros que devem alcançar certo percentual do Produto Interno Bruto (PIB), que se transformaria em investimentos para o Plano Nacional de Educação que, foi instituído da mesma forma pela EC nº 59 sendo estabelecido com uma duração decenal.

O Plano Nacional de Educação foi aprovado pela Lei N 13.005 de 25 de junho de 2014, estabelecendo em sua Meta 20 a vinculação ao PIB:

Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

A princípio, vale ressaltar que para o cumprimento da Meta 20 do PNE (2014-2024) não há fontes de recursos determinadas ou direcionadas para se atingir os patamares de 7% e 10% dos recursos a serem aplicados em educação, diferente da primeira e segunda vinculação. Quando o PNE foi elaborado não foram definidas a origem dos recursos que seriam utilizados para se alcançar a Meta 20, se tais recursos viriam de impostos, de leis complementares, de decretos, ou outras fontes. Assim, abandona de certa forma um plano de desenvolvimento da educação brasileira que estreia sem fontes de recursos concretos, desfrutando somente da aplicação dos recursos provenientes das vinculações já existentes.

Além disso, apesar da Meta 20 afirmar que os recursos públicos serão realizados em educação pública, a Lei N 13.005 estabeleceu no seu §4º do seu artigo 5º que:

O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, **inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal**, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, **os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil** e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal.

Certamente para o cumprimento da Meta 20 seriam necessárias outras fontes alternativas de recursos, visto que as duas primeiras vinculações juntas não alcançam cerca de 5% da aplicação do PIB em educação, por isso, “em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei (BRASIL. LEI. N° 13.005, Art. 5, §5°)”, como uma parcela da participação no resultado pela exploração de petróleo e de gás natural.

O PNE tem o objetivo de centralizar e organizar o sistema educacional brasileiro.

3.4 Vinculação da exploração de petróleo e gás

A quarta vinculação surgiu por uma exigência de busca de fontes financeiras para financiar os 10% do PIB referente a Meta 20 do PNE (2014-2024), recorrendo-se a uma fonte específica que o congresso nacional aprovou, que seria a fonte financeira derivada da exploração financeira do Gás e do Petróleo. Logo surgiu uma lei que trata, sobre uma parcela de recursos destinados para as áreas de educação e saúde, como participação nos resultados ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Em 2013 a Lei nº12.858, de 9 de setembro, é sancionada para cumprimento da meta 20 do PNE que foi prevista no inciso VI do caput dos artigos 196 e 214 da CF com recursos que seriam destinados “exclusivamente” para a educação pública. Entretanto a decisão tomada com a aprovação da Lei acima referida estendeu a possibilidade de utilização desses recursos, além da educação básica à área da saúde pública.

Para melhor compreensão do texto da Lei nº 12.858 necessário se faz a citação daquilo que estabelece o seu artigo 2°:

Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

I - as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de

cessão onerosa e de partilha de produção (...) quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção (...) quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação;

IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 (BRASIL LEI Nº12.858, 2013, Art. 2º).

Os recursos sugeridos pelos Incisos I e II deverão ser distribuídos na proporção de 75% para a educação e 25% para a saúde, aplicados pela União, o DF, estados e municípios. Os recursos destinados para as áreas de educação e saúde na forma do art. 2º serão aplicados como acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, conforme preconiza o artigo art. 4º da Lei nº 12.858.

O Inciso III estabelece mais uma vinculação ou subvinculação. Acrescenta que 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, criado como instrumento de capitalização dos recursos proveniente da exploração de petróleo e gás, devem ser destinados à educação, até que se cumpram as metas estabelecidas para o integral atendimento da meta 20 do PNE, isto é a meta que estabelece que no decorrer dos próximos dez anos o Brasil esteja dispendendo 10% do seu PIB com a educação pública brasileira.

O Fundo Social (FS) foi criado pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, com a finalidade de promover o fomento à correção das disparidades regionais e sociais no país. Trata-se da criação de uma nova fonte de recursos para, através de programas e projetos, combater a pobreza em diversas áreas de atuação das políticas públicas. Esta nossa afirmação pode ser constatada na leitura do artigo 47, inciso III, da lei acima referida e abaixo transcrito, por meio do qual percebe-se a intenção transformadora da proposta, na medida em que se refere a políticas sociais

estruturantes e se como meio de articular os programas e projetos sustentadores do planejamento das atividades públicas no Brasil:

- I - da educação;
- II - da cultura;
- III - do esporte;
- IV - da saúde pública;
- V - da ciência e tecnologia;
- VI - do meio ambiente; e
- VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

§ 1º Os programas e projetos de que trata o caput observarão o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias - LDO e as respectivas dotações consignadas na lei orçamentária anual - LOA.

Não resta dúvida de que é muito valiosa a intenção do governo federal conceder mais recursos para aplicação na educação pública brasileira, através da criação do Fundo Social, com dinheiro que provirá da exploração de petróleo e gás no Brasil. Uma virtude que se coloca positivamente na contramão dos atos de corrupção que estão corroendo o patrimônio financeiro e material da Petrobrás.

É importante ressaltar que a educação é somente uma das políticas que poderão vir a ser beneficiadas com os recursos do Fundo Social, em maior parte (50%) no processo de distribuição de recursos que até a presente data não aconteceu, como se sucede também com a intenção na distribuição dos recursos dos royalties, específicos dos contratos que vêm ocorrendo desde dezembro de 2012. Ou seja, a Meta 20 do PNE, até o presente momento, não tem conseguido incorporar nenhum recurso novo para que se possa, em dez anos, se ter garantido que 10% do PIB brasileiro financie a educação do país.

O Fundo Social tem seus recursos explicitados no artigo 49 da Lei 12.351:

- I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;
- II - parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;
- III - receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;
- IV - os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo;
- V - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VI - outros recursos destinados ao FS por lei. ” (BRASIL. LEI Nº12.351, Art. 49)

A Lei N 12.858 vem sendo conhecida no Brasil como Lei da partilha porque trata da distribuição ou partilha de recursos que devem vir ou que deverão ser provenientes da concessão, partilha de produção e da participação especial de recursos financeiros destinados à União, advindos de campos de petróleo explorados sob o regime de concessão e partilha de produção quando localizados em áreas que se encontram estabelecidas no horizonte geológico do que se acostumou a denominar de pré-sal.

4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

O financiamento da educação pública brasileira, em sua quase totalidade, é realizado a partir de uma regulação constitucional. O artigo 212 da Constituição Federal estabelece uma vinculação da arrecadação fiscal da União, DF, Estados e Municípios, por meio de percentuais de 18 e 25%, conforme já me referi no item 3, particularmente na página 19.

Para que esta obrigação, efetivamente pudesse ocorrer a União também criou um Fundo específico para garantir o financiamento e o consequente desembolso dos recursos financeiros de forma mais adequada que se denominou, a princípio, de FUNDEF e, em 2007, após efetuar a incorporação de toda a educação básica passou a ser denominado de FUNDEB. Interessante notar é que ao longo da execução do FUNDEF a União foi subtraindo recursos de direito dos Estados e Municípios, desta forma golpeando estes em volume significativo de recursos de modo que sobre esta questão existem milhares de ações judiciais contra a União, sendo que a maioria dessas ações se encontram plenamente reconhecidas como de Direito procedente pelo Supremo Federal de Recursos, na medida em que a União vai sendo condenada para reparar os danos causados às redes de educação pública brasileiras.

Ainda sobre questão, por considerá-la de suma importância, quando os Municípios ganharam plena consciência no processo de subtração de seus recursos o governo federal criou a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e os 18% de suas obrigações constitucionais, durante mais de dez anos, ficaram reduzidos a 14% aproximadamente. O golpe da União aplicado aos Municípios custou a estes uma

cifra elevadíssima, mais de R\$ 100 bilhões, em dez anos, conforme informações da Confederação Nacional dos Prefeitos e da UNDIME Nacional. Vale destacar que esses recursos foi muito dinheiro destinado à formação do superávit primário para pagamento da dívida externa brasileira para com os grandes bancos e grandes corporações.

Existem quatro grandes Sistemas de Educação no Brasil: o federal; o distrital; o estadual e o municipal. Para o que me interessa neste trabalho apresento abaixo um gráfico para caracterizar como esses sistemas se constituem no Brasil, na medida em que suas caracterizações expressam como devem ser gerenciadas suas formas específicas de financiamento. (Ver figura 5).

FIGURA 5: ENTES FEDERADOS E ÁREA DE ATUAÇÃO

Esfera de governo	Área de atuação
Municipal	Creche e pré-escola Ensino fundamental
Estadual	Ensino fundamental Ensino médio
Federal	Ensino superior

Fonte: Ministério da Educação – MEC.

Na figura acima, pode-se observar que cada esfera do governo atua em um determinado nível de ensino e são responsáveis pela captação dos recursos e pela aplicação dos mesmos, sob a forma de investimento e custeio, de modo que o financiamento em educação pública, no Brasil, se processa na esfera da União, o que caracteriza o Sistema Federal de Ensino; no Distrito Federal, caracterizando o Sistema Distrital de Ensino e os Sistemas Estaduais e Municipais de Ensino.

A educação brasileira, conforme artigo 21 da LDB, expresso na página 16 deste trabalho, se constitui em dois níveis de ensino, básico e superior, também já referidos e demonstrados em outras partes desta monografia, porém, para deixar mais claro o assunto fazemos a demonstração dos mesmos por meio da figura que segue abaixo:

FIGURA 6: ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Níveis e Etapas		Duração	Faixa Etária	
Educação Básica	Educação infantil	Creche	3 anos	De 0 a 3 anos
		Pré-escola	2 anos	De 4 a 5 anos
	Ensino fundamental (obrigatório)		9 anos	De 6 a 14 anos
	Ensino médio		3 anos	De 15 a 17 anos
Educação Superior	Cursos e programas (graduação, pós-graduação) por área		Variável	Acima de 17 anos

Fonte: Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

Na verdade, na figura acima no item Educação Infantil, aparece o instituto da creche como sendo de 0 a 3 anos de idade, conforme corpo da Lei nº 11.274, porém os movimentos sociais de mulheres mais avançados, no Brasil, e que lutam pelo direito à creche para as crianças estabelecem a idade propícia para que essas crianças sejam encaminhadas aos espaços oficiais, não domésticos, como sendo na faixa etária de 6 meses a 3 anos. Colocam com propriedade a ida da criança para a creche somente depois do período de amamentação. Neste caso o legislador não se deu conta deste aspecto importante da vida do ser humano.

Sendo assim, os investimentos dos recursos públicos em educação devem ser distribuídos em todos os níveis de forma que os entes federados, União, DF, os estados e os municípios possam administrar tais recursos de acordo com as necessidades e a demanda de cada nível de ensino.

O INEP compreende como recursos públicos na área da educação, os valores financeiros públicos que são aplicados pelo Estado para atender as demandas educacionais como, por exemplo, custo de bens e serviços, bens de capital e transferências, exceto a depreciação e a amortização dos investimentos em estoque.

Vejamos de que forma a educação se apropria dos recursos oriundos das vinculações e se estes alcançam o percentual mínimo exigido para o dispêndio em educação como estabeleceu o artigo 212 da Constituição Federal e as demais vinculações bem como a meta 20 do PNE.

4.1 O financiamento da educação básica

O financiamento da educação básica será abordado com a finalidade de entendermos o seu funcionamento ou dinâmica. A educação básica é um dever do Estado e conta com uma obrigatoriedade de escolarização, constituindo em Direitos que vêm sendo, gradativamente, consolidados como formas de garantia da conquista plena da cidadania. De acordo com o artigo 208, inciso I, da CF essa obrigatoriedade de escolarização gratuita deve considerar a faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade, distribuída por etapas, cuja organização se dar da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental, anos iniciais (1º ao 5º ano); anos finais (6º ao 9º ano); c) ensino médio. O próprio tem também por finalidade desenvolver, educar, preparar o cidadão dando-lhe uma formação mínima que é, “comum e indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (BRASIL. LEI Nº 9.394, Art. 22).

Apesar da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 212 prever um mínimo de gastos em educação de 25% para o DF, estados e municípios, isto não é feito assim de forma direta, pois existe uma regulamentação e legislação específica para que esses gastos aconteçam. O financiamento da educação básica é feito através da regulamentação da Lei Nº11.494/2007 que deu origem ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que veio a substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que funcionou de 1998 até 2006. O FUNDEB se constitui em um cesto específico de impostos da ordem de 20% que somados aos 5% do valor desses impostos federais que ficam fora do FUNDEB e devem ser apropriados pelos Estados e Municípios, como direito de apropriação da receita fiscal do Estado brasileiro, alcança a cifra de 25% determinado pela Constituição Federal, em seu artigo 212. Os 5% da receita, neste caso, que não entram no cesto do Fundo e somam aos recursos próprios apropriados pelos Estados e Municípios, oriundo de impostos tais como, no caso específico dos municípios, ISS, IPTU, ITBI e Dívida Ativa, formando uma parte que se denomina MDE (Manutenção e Desenvolvimento da Educação). Vale destacar que, no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB devem ser dispendidos com a folha de pagamento dos professores.

Em complementação às informações e análises anteriores torna-se de bom alvitre lembrar que a Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007, estabelece, explicitamente, em seu artigo primeiro inciso I e II que:

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do FUNDEB, (...) somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências. ” (LEI Nº 11.494, Art. 1º parágrafo único, Inciso I e II).

Portanto, 5% do montante que compõe os recursos do FUNDEB devem ser utilizados para a manutenção e desenvolvimento do ensino, que serão acrescentados de 25% dos impostos estaduais e municipais e transferências que não compõem o Fundo.

As despesas que são classificadas e que podem ser lançadas como MDE foram estabelecidas pelo artigo 70 da LDB, Lei Nº 9.394/1996:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividade-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Para compreendermos melhor as fontes de recursos que financiam o MDE, a figura 7 mostra os recursos que são somados ao financiamento da educação, mas não fazem parte do FUNDEB, ou seja, são os impostos que somam com 25%.

FIGURA 7: FONTES DO MDE

ESTADOS	
- IRRF - Imposto de Retido na Fonte	25,00%
- Cota-Parte IOF Ouro	
MUNICÍPIOS	
- IPTU	25,00%
- ITBI - Imposto s/ Transmissão de Bens "Inter Vivos"	
- ISS	
- IRRF	
- Cota-Parte IOF Ouro	

Fonte: MPGO 2009.

Estes são os impostos que são recolhidos em 25% na forma da lei e devem ser aplicados no ensino que somado com os recursos que vem da união para que seja feita a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Logo, a composição do FUNDEB tem as fontes de Receitas estabelecidas no artigo 3º da LEI Nº 11.494/2007:

Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previstos no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989; e

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

No intuito de investigar melhor as fontes de recursos que financiam o FUNDEB, a figura 8 mostra os recursos que são somados ao financiamento da educação através do fundo subtraídos os 5% referentes à aplicação do MDE.

FIGURA 8: FONTES DE RECURSOS FUNDEB, EXCLUÍDOS OS 5% DADO AO MDE

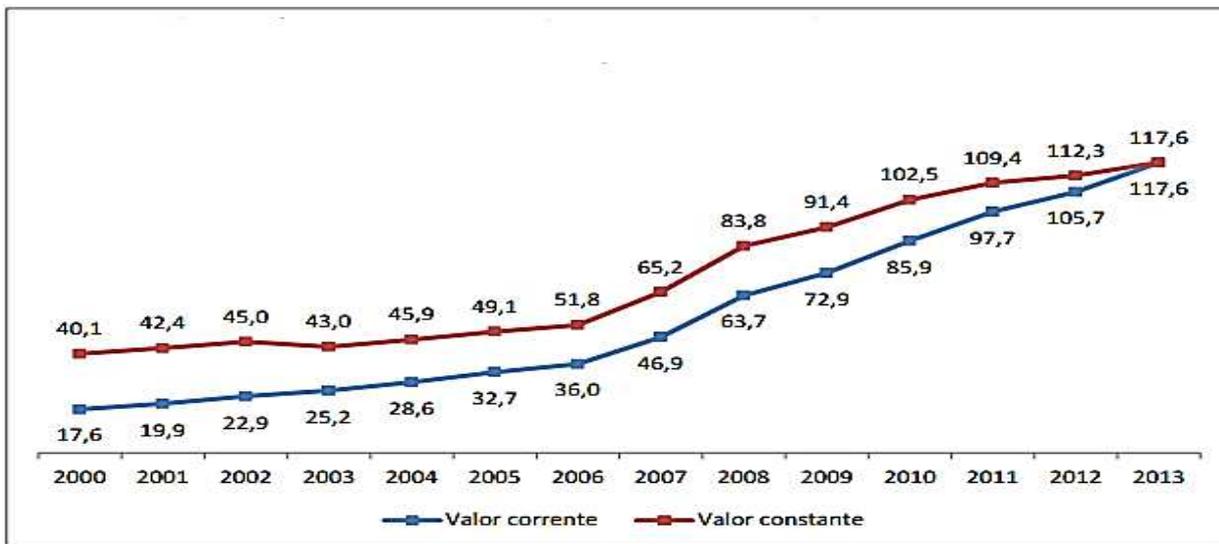
ESTADOS	
- ICMS	20,00%
- ITCMD	
- IPVA	
- FPE (21,5% do IR e IPI)	
- Desoneração ICMS (LC 87/96)	
- Cota-Parte IPI Exportação (10%)	
MUNICÍPIOS	
- FPM (22,5% do IR e IPI)	20,00%
- Cota-Parte ICMS (25%)	
- Cota-Parte IPVA (50%)	
- ITR Arrecadado (CF, art. 153, §4º, III)	
- Cota-Parte ITR (50%)	
- Cota-Parte IPI Exportação	
- Desoneração ICMS (LC 87/96)	

Fonte: MPMO 2009.

Então, o financiamento da educação básica é feito pelo DF, estados e municípios devendo ser aplicados não menos do que 25% das arrecadações e impostos como descrito no artigo 212 da CF/88 havendo também, um fundo chamado FUNDEB que é responsável por tomar uma parcela de 20% das arrecadações dos impostos e transferências que são voltados para aplicação de recursos no ensino da educação básica.

A figura 09 mostra uma evolução do montante de recursos do Fundef (até 2006) e FUNDEB representados em valores correntes e constantes.

FIGURA 09: RECURSOS ARRECADADOS PELO FUNDEF E FUNDEB 2000 - 2013 (EM R\$ BILHÕES)



Fonte: MEC/FNDE

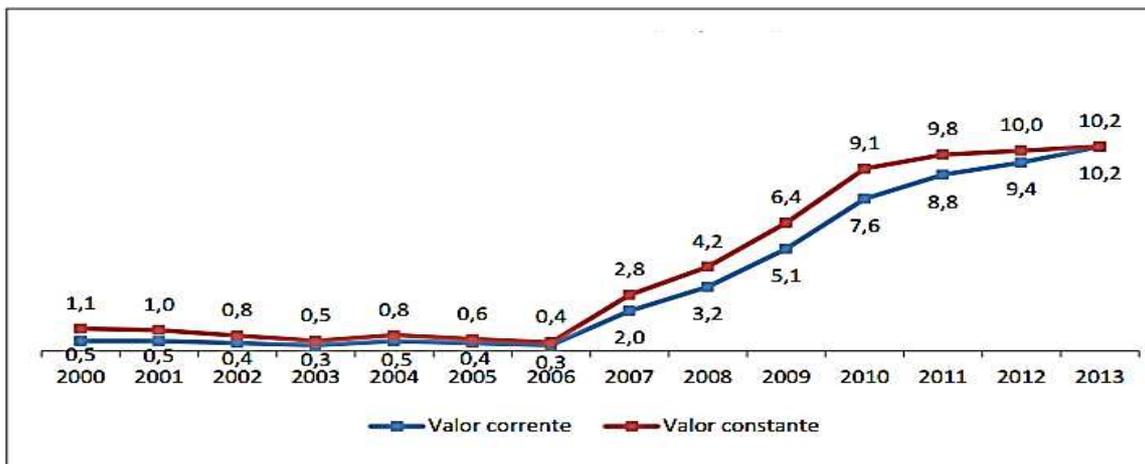
Fonte: MEC/FNDE

Os 5% restante da arrecadação devem ser gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino ainda são somados de 25% de impostos que não fazem parte da arrecadação que participa do FUNDEB. O FUNDEB ainda conta com uma complementação da União para os estados e o Distrito Federal quando estes não alcançarem a média nacional como estabelece o artigo 4º da Lei Nº 11.494/07:

A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.

A figura 10 mostra a contribuição da União para a educação básica através da complementação.

FIGURA 10: FUNDEB - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO 2000 - 2013 (EM R\$ BILHÕES)



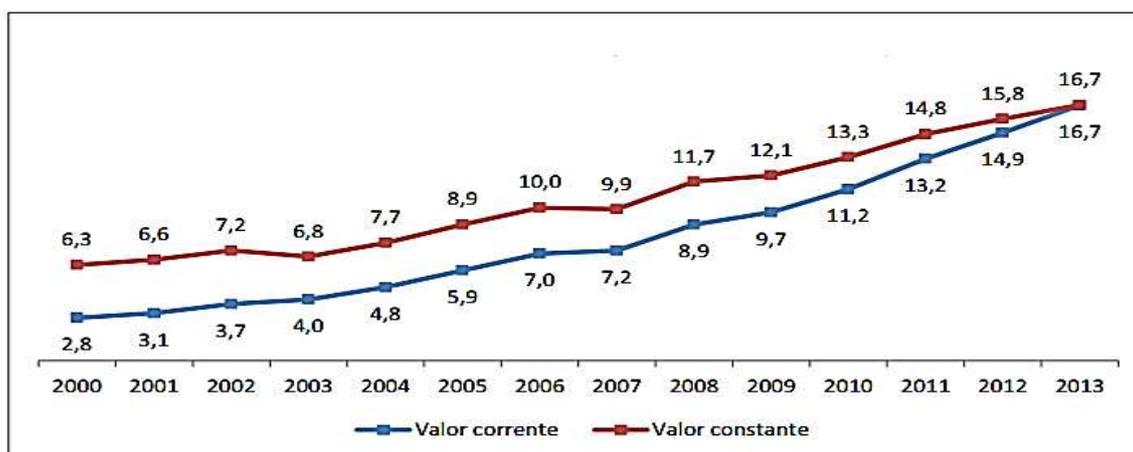
Fonte: MEC/FNDE

FONTE: MEC/FNDE

Há ainda o salário educação que é especificamente para contribuir no financiamento da educação básica.

A figura 11 mostra a evolução das receitas relacionadas ao Salário-Educação no período em análise e mostra que elas cresceram 429% nesses 14 anos.

FIGURA 11: SALÁRIO-EDUCAÇÃO - ARRECADAÇÃO BRUTA 2000 - 2013 (EM BILHÕES)



Fonte: MEC/FNDE

FONTE: MEC/FNDE

O salário-educação é uma fonte de recursos importante para suprir as necessidades do ensino básico, a educação básica tem buscado recursos e tem alcançado além dos recursos garantidos constitucionalmente mesmo o salário-

educação que depende do número de empregos formais e com a redução de sua arrecadação através de isenções fiscais.

Não há porque se estranhar quando se afirma que toda vez que se manifesta uma crise produtiva, ou seja, a queda do número de empregos formais, tanto os recursos da primeira vinculação, quanto os recursos do salário educação decrescem e com eles as receitas que financiam a educação de um modo geral.

Como o Brasil historicamente tem sido o país das isenções fiscais existe, também, neste caso renúncia de receita do recolhimento da contribuição social do salário-educação nas seguintes situações:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações;

II - **as instituições públicas de ensino de qualquer grau;**

III - as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, devidamente registradas e reconhecidas pelo competente órgão de educação (...);

IV - as organizações de fins culturais que, para este fim, vierem a ser definidas em regulamento;

V - as organizações hospitalares e de assistência social (...) (Ibid).

Se, por acaso, se dispusesse de tempo para uma discussão mais profunda e demorada, com certeza, não concordaria com a isenção fiscal para várias dessas categorias de instituições acima especificadas. Por exemplo, aquelas dos incisos III e V, visto que se trata de escolas particulares e hospitais que possuem lucros significativos, e, no entanto, não contribuem para o desenvolvimento da educação através de impostos.

O financiamento da educação básica tem evoluído bastante e tem avançado fortemente no sentido de ampliar as fontes de recursos que dão o suporte necessário para uma melhor educação básica no país.

4.2 O Financiamento das IFES

Como visto anteriormente o financiamento da educação brasileira é previsto em lei para todas as esferas governamentais, que correspondem a uma percentagem mínima obrigatória. Assim também ocorre com ensino oferecido pela IFES que é gratuito e o Governo Federal é o seu principal financiador.

Veremos o histórico das IFES de forma breve desde a criação da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, as expansões em número de instituições superiores e de matrículas das IES em relação às IFES.

Dessa maneira, veremos o surgimento da educação superior no Brasil a partir da década de 60 quando as IFES começaram a se estruturar como um modelo para as atuais instituições de ensino superior.

O aparecimento das IFES no Brasil iniciou com a Universidade do Rio de Janeiro que possuía uma estrutura semelhante à de hoje e foi criada em 1920, passando a ser a Universidade do Brasil em 1937, e finalmente tornando-se Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ, no ano de 1965 (FÁVERO, 2000, 27).

Assim como os demais órgãos e instituições sejam federais, estaduais ou municipais, a UFRJ necessitava de recursos para desenvolvimento, manutenção e expansão de suas atividades, no entanto, não está claro a origem das fontes de recursos para este fim. Naquela época se iniciava uma estruturação das IFES, e já existiam problemas com as fontes para a vinculação de recursos:

Houve, entretanto, na origem das IFES, uma indefinição sobre as regras de seu financiamento. Não houve a vinculação de patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento das instituições. A obrigatoriedade do financiamento público ficou estabelecida em instrumentos legais da época, sem, entretanto, definir-se concretamente como seria o cumprimento dessa norma legal (AMARAL, 2008, p. 649).

Como mostra Amaral (2008) acerca dos problemas legais do financiamento das IFES, percebeu-se que logo no início as dificuldades das IFES de desenvolverem suas atividades e expandi-las, por conta das crises financeiras para se adquirir fontes de recursos. Na mesma ótica, para SANTOS (2013) o financiamento público das universidades federais foi baseado em instrumentos, políticas, leis e normas legais daquela época, mas não havia forma definida acerca de seu financiamento. Mesmo sem haver uma vinculação de patrimônio ou fundos que assegurassem a manutenção das IFES no Brasil, observou-se que na história da educação superior teve um período de expansão- “período marcado por uma extraordinária expansão. O número de matrículas de estudantes em escala mundial passou de 13 milhões em 1960 para 82 milhões em 1995” (Clarissa Eckert & Neves, 2007, p. 14).

Isso demonstrava que a demanda pelo ensino superior era crescente em escala nacional e mundial, inclusive reafirmava a necessidade pelo ensino superior público federal gratuito e sua demanda crescente que era sustentada tanto pelo ensino público quanto pelo ensino privado.

O sistema de ensino superior foi crescente, o que resultou em uma expansão da quantidade de instituições que se dedicavam ao ensino superior.

No início da década de 90, o conjunto do sistema de ensino superior no país era constituído por 918 instituições, sendo 222 de natureza pública (federais, estaduais e municipais). Vinte anos depois, segundo dados do Censo da Educação Superior, 2010, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, esse sistema já contava com 2.378 instituições de ensino superior, sendo que apenas 278 pertenciam ao segmento público (Federais: 99, Estaduais: 108 e municipais: 71), enquanto 2.100 pertenciam ao setor privado (SANTOS, 2013, p.15).

Como podemos observar havia uma grande diferença na década de 1990 se compararmos o número de instituições de natureza pública e privada, tendo as instituições privadas uma quantidade três vezes maior que as instituições públicas mesmo se contabilizarmos as federais, estaduais e municipais. Em relação ao censo do ano de 2010 pode-se dizer que o crescimento das instituições de ensino superior não foi alavancado pelas instituições públicas, mas sim pelas instituições privadas que chegaram a ter sete vezes mais.

Na década de 90, o ensino superior ficou à beira de um contexto de “mercado” educacional, uma mudança incentivada pelo a favor da eficiência, da competitividade entre as instituições de ensino, e de uma implantação de uma gerência administrativa acadêmica que seguiria o formato de empresas privadas, buscando alternativas de recursos para folgar a pressão dos fundos públicos da mesma forma que o governo privatizou empresas estatais (AMARAL, 2008).

Portanto, com o intenso crescimento do ensino privado concedido legalmente pela CF, deu espaço para um mercado competitivo utilizando a educação como mercadoria visto que sempre houveram dificuldades para a expansão das universidades por falta de recursos. Havendo pessoas para pagarem as mensalidades das instituições superiores privadas cresceram o número de instituições de ensino superior privada, acredito que uma situação semelhante deve ter ocorrido com a educação básica.

A ANDIFES então lança um protocolo de expansão do sistema de ensino superior, como uma forma de ofertar uma maior quantidade de vagas e ensino o que foi um grande avanço, mas houveram despesas feitas pelas IFES que não foram repassadas às instituições. A expansão do sistema de ensino superior passaria pela análise do Ministério da Educação- MEC para uma melhor eficácia das IES, especialmente das federais partindo de um protocolo que visava elevar a quantidade de alunos matriculados.

O protocolo foi efetivado ao preço de uma dívida financeira como diz a ANDIFES:

Apresentamos um “Protocolo para Expansão do Sistema Público Federal de ensino Superior”, cujas metas foram totalmente cumpridas pelas IFES sem contrapartida do MEC. Além de demandar grande esforço por parte das instituições, esse processo de expansão gerou custos não-cobertos nos orçamentos anuais, resultando na dívida atual do sistema (ANDIFES, 1998, p. 12).

A partir desse protocolo de expansão do sistema público federal de ensino, as IFES enfrentaram problemas financeiros orçamentários devido ao grande esforço das instituições em manter uma quantidade elevada do número de matrículas exigidas pelo protocolo. Isso, demonstra a necessidade da expansão do sistema de ensino superior em contraponto a sua falta de recursos.

Logo, significa dizer que ainda não tinham fontes de recursos que pudessem garantir a manutenção do processo de expansão o que acabaria deixando as IFES em déficit orçamentário.

Santos (2013) destaca que nos últimos anos um aumento da demanda pelo ensino superior gratuito e que por conta da demanda tem-se aumentado o número de instituições, mas os recursos públicos que são destinados para elas ainda são escassos e insuficientes para atender a demanda da sociedade e a demanda financeira das instituições.

Dessa forma, como seria possível elevar o número de matrículas nas Instituições Federais de Ensino Superior sem haver recursos que assegurem o pleno funcionamento das atividades acadêmicas? Suponho que esse protocolo de expansão tenha sido o maior causador da dívida que as IFES possuem atualmente, uma vez que se tenham sido mantidas as elevadas quantidades de alunos matriculados.

Foram gerados déficits nas IFES como diz Amaral:

Os déficits nos orçamentos das IFES nesse processo de expansão da ANDIFES não tiram as vantagens do processo de expansão, vale “lembrar que a abrangência nacional das IFES constitui-se em importante fator de redistribuição da riqueza nacional, por permitir a formação de profissionais altamente qualificados em todo o território nacional (2008, p. 651).

O processo de expansão trouxe muitos benefícios e oportunidades para a população das mais diversas regiões do país, mas se a expansão fosse reforçada através de uma quantidade de recursos viáveis para que as IFES não ficassem em situação deficitária com certeza obteriam maior êxito.

A expansão das IES no Brasil foi impulsionada fortemente pelo crescimento do setor privado, a quantidade de IES privadas em relação às IES públicas chega a uma média de quase 90% como mostra a tabela 1, no período de 2001 a 2010.

FIGURA 12: DADOS DA EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE IES PÚBLICAS E PRIVADAS NO BRASIL DE 2001 A 2010.

Tabela 1: Dados da evolução da quantidade de IES públicas e privadas no Brasil de 2001 a 2010

ano	total	Pública								Privada	
		total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Total	%
2001	1391	183	13,2	67	4,8	63	4,5	53	3,8	1208	86,8
2002	1637	195	11,9	73	4,5	65	4	57	3,5	1442	88,1
2003	1859	207	11,1	83	4,5	65	3,5	59	3,2	1652	88,9
2004	2013	224	11,1	87	4,3	75	3,7	62	3,1	1789	88,9
2005	2165	231	10,7	97	4,5	75	3,5	59	2,7	1934	89,3
2006	2270	248	10,9	105	4,6	83	3,7	60	2,6	2022	89,1
2007	2281	249	10,9	106	4,6	82	3,6	61	2,7	2032	89,1
2008	2252	236	10,5	93	4,1	82	3,6	61	2,7	2016	89,5
2009	2314	245	10,6	94	4,1	84	3,6	67	2,9	2069	89,4
2010	2378	278	11,7	99	4,2	108	4,5	71	3	2100	88,3

Fonte: INEP/MEC

Fonte: INEP/MEC

Os dados da figura 12 mostram que as IES privadas estão em maior quantidade, mas, não significa dizer que a demanda pelo ensino privado é maior do que a demanda pelo ensino superior público, na realidade, mostra somente que a quantidade de IES privadas é bem superior e relação às IES públicas. No período de 2001 a 2010 como mostra a figura 13 foram criadas cerca de mil Instituições de Ensino Superior sendo que aproximadamente 90% foram privadas.

Para termos uma ideia segundo a figura em 2010, havia para cada Instituição Federal de Ensino Superior – IFES vinte e uma Instituição de Ensino Superior Privada – IESP. Ainda assim a demanda pelo ensino das IFES é maior em relação a demanda das Instituições de Ensino Superior Privada - IESP quando analisamos o número de matrículas na figura 13.

FIGURA 13: RAZÃO ENTRE O NÚMERO DE MATRÍCULAS DE GRADUAÇÃO E O TOTAL DE IES, E DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO FAIXAS DE QUANTIDADE DE MATRÍCULA – BRASIL – 2010

Matrículas/IES e Faixas de Matrícula	Categoria Administrativa					
	Total	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
Total	2.377	278	99	108	71	2.099
Razão Matrículas e IES	2.683,8	5.911,1	9.481,4	5.565,9	1.458,2	2.256,3
Faixas de Matrícula						
Até 1.000	1.468	112	14	54	44	1.356
De 1.001 a 2.000	344	41	14	14	13	303
De 2.001 a 3.000	167	21	11	5	5	146
De 3.001 a 5.000	144	18	12	2	4	126
De 5.001 a 7.000	60	16	9	5	2	44
De 7.001 a 10.000	50	10	2	7	1	40
Mais de 10.000	144	60	37	21	2	84

Fonte: MEC/Inep

Nota: Das 2.378 IES registradas no Censo 2010, uma delas, da categoria privada, não foi incluída no cálculo por oferecer somente cursos sequenciais.

Fonte: MEC/INEP

Observa-se na figura 13 que as IFES concentram o maior número de matrículas mesmo estando em menor quantidade em relação às IESP. Ainda mostra a figura 14 que, para cada aluno matriculado em uma IES privada há quatro alunos matriculados em uma Instituição Federal de Ensino Superior. Talvez a grande demanda nas IES públicas se resuma na melhor qualidade do ensino oportunizando ainda o aluno a participar de pesquisa e extensão, oportunidade que poucas IESP oferecem no país.

Amaral (2008), destaca que as Instituições públicas de ensino superior são responsáveis por cerca de 90% da produção científica e tecnológica brasileira. Isso mostra a grande importância de uma maior distribuição e aplicação de recursos a serem feitos nessas instituições, visando o desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Segundo dados do INEP em 2010, o universo brasileiro era composto por 99 (noventa e nove) IFES, sendo 59 (cinquenta e nove) Universidades Federais, 38 (trinta e oito) Institutos Federais, e 02 (dois) CEFET's – Centro Federal de Educação Tecnológica, quantidade simbólica representada pelas IFES em meio a quantidade de IESP.

Vejamos agora as formas de financiamento da educação superior federal e sua aplicação na educação em relação ao PIB brasileiro verificando o grau de importância das pesquisas realizadas pelas IFES para o desenvolvimento do país.

No Brasil os gastos educacionais se regulamentam através das políticas, normas e leis, mas, são aplicados utilizando o ramo das finanças públicas. As finanças públicas é um ramo da Teoria Econômica que trata das receitas e despesas governamentais e suas aplicações, que possibilitam a realização dos objetivos traçados por um governo, ou seja, é uma forma de programar os gastos governamentais de acordo com as receitas obtidas através de um orçamento que depende da política específica adotada pelo governo atuante.

O financiamento das IFES tem suas percentagens mínimas para aplicação na educação superior como é determinado constitucionalmente, mas, para que esse percentual de 18% seja alcançado, depende da forma que o governo irá fazer a distribuição de suas finanças públicas através da política adotada pelo governo.

O financiamento das IFES segundo Amaral (2003), passa pelo Fundo Público Federal – FPF que é composto pelos recursos que são arrecadados pela sociedade, sendo retido pelo governo para assim, este fazer acontecer às políticas públicas da União. O fundo público é um instrumento criado por lei que tem os objetivos de vincular recursos a áreas específicas:

O FPF é responsável por financiar programas governamentais relacionados à educação, saúde, saneamento, habitação, assistência social, salário-desemprego, bolsa-família, subsídios à agricultura e à instalação de indústrias, juros subsidiados às empresas privadas, socorro a bancos, renúncia fiscal, pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas públicas interna e externa etc. (SANTOS, 2013, p. 20).

O sistema de ensino superior tem seus recursos quase que totalmente vinculados ao artigo 212 da constituição federal de 1988, mas pode ter uma redução da aplicação dos recursos por conta de uma política pública governamental que assim não desejar aplicar os 18% mínimos em educação através da União. Isto, é o que sempre ocorreu desde o início das IFES, não tinham recursos o suficiente e até hoje não se alcançou o patamar mínimo da aplicação de 18% do PIB mesmo somando todos os níveis de educação do Brasil.

Amaral (2008) destaca três indicadores que permitem fazer uma avaliação do que representou a aplicação dos recursos no financiamento das IFES o Produto Interno Bruto, as despesas correntes do fundo público federal e o total de impostos arrecadados pela União. Desses três indicadores dois deles são diretamente proporcionais e interferem diretamente não só na quantia de recursos da educação, mas também os recursos de outras áreas que são o PIB e a arrecadação de impostos.

A tabela a seguir mostra durante o período 2000 a 2013 como o investimento em educação em relação ao Produto Interno Bruto – PIB não alcança a percentagem descrita na constituição federal.

FIGURA 14: ESTIMATIVA DO PERCENTUAL DO INVESTIMENTO PÚBLICO TOTAL EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB), POR NÍVEL DE ENSINO - BRASIL 2000-2013

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,8
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	6,0	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,2	5,1	0,6	1,7	1,6	1,1	1,1
Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep.							

Fonte: INEP/MEC

Como podemos observar na figura 14, o percentual do investimento público total em educação superior em relação ao PIB dos anos 2000 a 2013 consegue alcançar o máximo de 1,1% e mesmo se contarmos com todos os níveis de ensino da educação básica e educação superior o percentual do investimento não chega a 6,5%. Está descrito na constituição federal que o Distrito federal, os Estados e Municípios são responsáveis pelo financiamento da educação básica. No ano de 2013, por exemplo, o investimento público em educação básica chega a 5,1% do PIB que é quatro vezes maior do que o investimento público em educação superior no mesmo período.

Já se tratando da educação superior por conseguir alcançar o máximo de 1,1% do investimento do PIB do país no período visto na figura 15, se mostra uma parcela bem pequena chegando a ter um investimento quase dezoito vezes menor do que o previsto constitucionalmente. Importante ressaltar que o percentual de 18% de investimento mínimo público em educação por parte da união é totalmente descumprido pela ordem constitucional do artigo 212.

Apesar de parecer pouco o investimento em educação em relação ao PIB, as IFES são de grande importância sendo multiplicadoras da riqueza nacional, por formar diversos profissionais qualificados em todo o território nacional, além de desenvolver atividades de pesquisa, pós-graduação e extensão, que são atividades que contribuem para a redução da desigualdade e tecnologia entre as regiões do país. (AMARAL 2008).

A contribuição das IFES é uma forma de gerar tecnologia através dos estudos e pesquisas podendo elevar a renda das famílias e conseqüentemente ajudar no combate das desigualdades regionais no país.

Assim como os recursos vinculados a educação básica, é através da arrecadação de impostos, também ocorre com os recursos vinculados ao financiamento das IFES que são recebidos pelo Fundo Público Federal – FPF. Portanto, os recursos que são destinados à educação superior pública e conseqüentemente às IFES passam pelo FPF então, constitucionalmente o FPF é o detentor da arrecadação referente aos 18% do PIB que deve ser aplicado na educação por parte da União e conseqüentemente nas IFES.

Segundo Amaral (2003) o FPF é composto por recursos, que são tomados pelo governo e formado por recursos que provém de:

- pagamento de taxas, impostos e contribuições;
- utilização do patrimônio;
- realização de serviços e serviços financeiros;
- atividades agropecuárias e industriais;
- transferência entre governos;
- operações de créditos;
- alienação de bens;
- amortização de empréstimos, como multas e juros de mora;
- recursos advindos das privatizações.

Por mais que se tenha uma alta arrecadação nas receitas do PFP brasileiro e uma alta do PIB, o repasse do investimento às IFES depende de fatores como as

políticas de finanças públicas, ou seja, a política pública que o governo irá utilizar para efetivar os gastos do FPF, visto que ele é o mecanismo responsável por distribuir os recursos arrecadados para uma grande quantidade de instituições, inclusive da área da educação. Com a necessidade de angariar mais recursos, as IFES recorrem, a parcerias com órgãos e instituições através de convênios, aluguéis de salas e auditórios conseguindo recursos próprios, já que a autonomia universitária não obteve sucesso em relação a gestão financeira como prevê a constituição federal. Nesse sentido, se tratando da autonomia universitária mesmo estando previsto no artigo 207 da constituição federal de 1988, não houve avanços no que diz respeito ao direcionamento da gestão financeira.

A parcela maior e significativa dos gastos das IFES encontra-se na União e além dos recursos próprios, existem recursos importantes de órgãos que financiam e incentivam a pesquisa, extensão e a pós-graduação como, FINEP, CNPq, MCT, CAPES e Fundações como a de Amparo à Pesquisa dos estados que são indispensáveis para as pesquisas que geram tecnologias que ajudam no desenvolvimento do país.

Sobre a autonomia universitária Amaral demonstra:

Com a determinação constitucional de 1988 que, em seu artigo 207, estabeleceu a autonomia universitária, esperava-se que houvesse, efetivamente, a discussão de vários problemas das instituições de ensino superior públicas, tais como a falta de autonomia para as mais simples ações administrativas e orçamentárias; a crônica escassez de recursos para o financiamento de suas ações e expansão do sistema; e a inexistência de ações colaborativas entre elas. (SANTOS, 2013, p.23).

Para Amaral (2003), os mecanismos que o governo utiliza para estabelecer o financiamento é uma forma de colocar seus interesses no sentido de que as IFES entrem em um ambiente de competição que é gerado pelo capitalismo. As IFES estão em uma situação onde os recursos se mostram insuficientes enquanto a sociedade demanda uma crescente quantidade de vagas.

As instituições de ensino superior públicas vão sendo pressionadas a fazer contenção de gastos de modo que consiga manter pelo menos o mínimo necessário das atividades funcionando. Então- Quais as receitas seriam necessárias para uma melhor qualidade do ensino e da pesquisa? Será que os recursos estão sendo utilizados de uma forma eficiente nas IFES? Qual seria a melhor forma de calcular o

orçamento anual das IFES para que elas possam manter suas atividades em pleno funcionamento? Já vimos que os 1% de aplicação de recursos da união na educação superior é insuficiente conforme a figura 15.

Conforme os questionamentos feitos no parágrafo anterior, segue um exemplo das finanças de forma simplificada da Universidade Federal do Maranhão na figura abaixo.

FIGURA 15: LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL Nº 12.798 DE 04/04/2013 DA UFMA (EM MILHÕES)

DISCRIMINAÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL
TOTAL DE RECURSOS UNIÃO	458.051.447,00
Despesas com Pessoal, Encargos Sociais e Benefícios	329.521.983,00
Despesas Correntes	72.573.349,00
Despesas de Capital	55.956.115,00
TOTAL DE RECURSOS PRÓPRIOS	22.834.214,00
RECURSOS ARRECADADOS	18.763.474,00
Despesas Correntes	16.163.474,00
Despesas de Capital	2.600.000,00
RENDIMENTOS	757.871,00
Despesas Correntes	757.871,00
CONVÊNIOS	3.312.869,00
Despesas Correntes	3.312.869,00
TOTAL DO ORÇAMENTO	480.885.661,00

FONTE: SIAFI

Fonte: SIAFI

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a forma que o governo faz os cálculos dos recursos que serão passados a instituição nesse caso a UFMA, mostrando seu o orçamento total. Os dados orçamentários da própria UFMA através da LOA foram utilizados com a finalidade de verificar a sua capacidade própria de financiamento.

Como explica Amaral (2008), há uma separação entre recursos próprios e recursos da união, tem o objetivo de esclarecer bem quais os recursos foram adquiridos pela instituição de ensino, ou seja, os recursos que ela conseguiu diretamente pelas suas ações na sociedade, e os recursos que recebeu diretamente da arrecadação de tributos, chamados recursos da união.

Podemos observar na figura 15 que cerca de 95% do valor total arrecadado são oriundos dos recursos da união e somente 5% são recursos próprios e que cerca de 70% das despesas desta universidade são gastos com pessoal que condizem aos salários dos professores, aposentadorias e os demais benefícios valores esses que correspondem ao MDE. Já os recursos destinados a expansão como os recursos de despesas de capital por exemplo são aproximadamente de 11% que, são recursos destinados a aquisições de máquinas, equipamentos e realização de obras por exemplo.

Sendo assim, encontrar mecanismos que possam satisfazer as necessidades das IFES para o cumprimento do artigo 207 da CF que trata da autonomia financeira universitária é um desafio, já que até os recursos destinados são direcionados pela união como a LOA por exemplo.

Diversos autores classificam métodos utilizados para o financiamento do ensino superior através dos Estados podem ser classificados em quatro tipos (CONCEIÇÃO et al, 1998; VELLOSO, 2000; JONGBLOES; MAASSEN, 1999):

- a) Financiamento incremental ou inercial;
- b) Financiamento contratual;
- c) Financiamento por subsídios às mensalidades;
- d) Financiamento por fórmulas.

No financiamento incremental ou inercial, os recursos do ano corrente baseiam-se nos recursos do ano anterior de forma que “a definição de valores é estabelecida unilateralmente pelo governo, ou negociado entre o governo e a instituição, ou, simplesmente, especificado um percentual de incremento ano a ano” (TCU, 2008, p18).

No financiamento contratual, é feito um acordo através de contrato entre Estado e instituição sendo que a IES se “compromete a concretizar um determinado programa ou a atingir determinados objetivos” (CONCEIÇÃO et al., 1998, p.86).

No financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes, é um método que consiste em que “a parcela de receitas que o Estado cobra em impostos e destina à educação é dividido em cheques e estes são repassados aos estudantes para frequentarem as universidades que entenderem” (CONCEIÇÃO et al., 1998, p.87).

Enfim o financiamento por fórmulas, como aponta Veloso “se dá pelo estabelecimento de variáveis e indicadores institucionais que participam de uma

expressão lógica que indica no final qual percentual ou valor deve se direcionar para cada instituição” (VELLOSO, 2000, p.4).

Amaral (2008) explica que algumas variáveis têm uma ligação com a manutenção da instituição, por exemplo, como a quantidade de docentes e discentes de cada instituição, indicadores de desempenho da instituição, a proporção de alunos matriculados com alunos formados, índices que tem a capacidade de medir a eficiência do ensino da instituição.

As IFES têm sua classificação financeira mista que se dá por dois tipos de financiamento como vem a seguir:

A programação financeira das IFES se dá por uma sistemática mista que mistura a do Financiamento Incremental ou Inercial e a do Financiamento por Fórmulas. Os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior; o volume de recursos é estabelecido pelo Governo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional, sem nenhuma consulta sobre as reais necessidades das instituições. O MEC determina, separadamente, o volume de recursos para o pagamento de pessoal e volume para manutenção e investimentos. No caso da distribuição dos recursos de manutenção e investimentos entre as IFES, elas já vêm, há alguns anos, exercitando um modelo de Financiamento por Fórmulas, implantado em um acordo entre o MEC e a Associação Nacional de Dirigentes das IFES (ANDIFES) (SANTOS, 2013, p25).

Isso mostra que apesar das universidades lutarem constantemente pela sua autonomia não só financeira, mas também no que diz respeito à autonomia patrimonial, didático-científica e administrativa desde a autonomia regulamentada pela CF, os avanços foram poucos. Pois, já que o governo não repassava os recursos para as universidades de acordo com as suas necessidades reais, mas sim de acordo com as políticas vigentes do governo atuante.

Por fim, este capítulo busca mostrar o financiamento das IFES, e que desde sempre os recursos são escassos hoje até com dificuldades para continuarem suas atividades e mesmo com o regimento constitucional verificou-se, que não foi alcançado nem 2% dos recursos do PIB em educação superior do período analisado. Isso mostra que há uma necessidade maior de investir no ensino superior sendo evidente que há uma necessidade de se buscarem medidas que possam complementar o orçamento das IFES.

5 A RELEVÂNCIA DA EDUCAÇÃO PARA AMENIZAR AS DESIGUALDADES

O Brasil tem uma dívida histórica com a população, visto seu crescimento econômico e social de forma desigual entre suas regiões. São vários os estudos que buscam soluções para o equilíbrio dessas desigualdades socioeconômicas entre as regiões, mas, o destaque neste trabalho, são as vantagens do investimento e aplicações dos recursos em educação superior federal podem proporcionar ao país.

De acordo com Santos “O cenário brasileiro é constituído de grandes disparidades econômicas e sociais, tornando-se necessário focar a educação como prioridade para o seu desenvolvimento” (SANTOS, 2013, p. 15).

Há hipóteses que tentam explicar as diferenças nas rendas das famílias. Algumas dessas hipóteses apontadas por estudiosos acreditam as rendas são afetadas por diferenças climáticas que influenciam na produção da agricultura por exemplo, das diferenças no nível de infraestrutura de cada região como é o caso de Celso Furtado, diferenças na renda por conta das diferentes formas de gestão e a capacidade de investimento da máquina pública das regiões, por questões culturais, e outras hipóteses que não exemplificaremos aqui, mas que de alguma forma tentam explicar as causas das desigualdades entre as regiões brasileiras.

Barros (2011) classifica algumas dessas hipóteses acima como hipóteses incompletas que são aquelas às quais nunca se deu a atenção necessária ou houveram pesquisas ou estudos mais profundos para que possa explicar a origem das desigualdades regionais brasileiras. A hipótese estruturalista de Celso Furtado que desconsidera uma parte razoável dos fundamentos da Teoria Neoclássica, que para Barros é a hipótese mais bem estruturada e mais fluente na literatura. Ainda que o autor se refira as hipóteses incompletas como estudos ou uma avaliação feita com base nas diferenças em atributos que existem entre diferentes regiões, não deu o crédito a elas para explicar uma desigualdade regional entre as regiões do país.

Barros (2011) observa algumas das hipóteses incompletas classificadas por ele que são organizadas da seguinte forma:

- a) Hipótese baseada nas diferenças de capital humano;
- b) Hipótese baseada nas diferenças climáticas e de solo;
- c) Hipótese baseada no papel das amenidades;
- d) Hipótese baseada em diferenças nas instituições.

Sobre a hipótese que se baseia nas diferenças de capital humano, como o nome já diz, parte de uma ideia que há uma grande diferença no estoque de capital humano *per capita* entre as regiões brasileiras, principalmente ao compararmos o Nordeste e o Sudeste. Já, a segunda hipótese está baseada nas diferenças climáticas e de solo que envolve uma questão regional brasileira em relação a grande área do Nordeste, que, por exemplo, possui um clima semiárido que torna a exploração da agropecuária menos eficiente economicamente, região essa conhecida como Sertão que ocupa 57,53% da área total da região nordestina. Um produtor agrícola por exemplo na região do Sertão teria uma desvantagem na renda em relação a um produtor do Sudeste.

A terceira hipótese das amenidades parte da ideia de que a maioria dos indivíduos opta por viver na região em que se encontram seus familiares. As pessoas que residem em regiões como o Norte e Nordeste, por exemplo, tenderiam a viver nas proximidades de seus familiares seja por laços culturais ou redes de relacionamentos pessoais.

A quarta hipótese argumenta basicamente que as instituições que dão assistência à iniciativa privada têm maior eficiência por mostrar um esforço produtivo nos investimentos em capital humano, pesquisas e desenvolvimento tecnológico. Isso poderia atrasar o desenvolvimento de uma região pelo fato dos governantes e das instituições federais atuantes na região pelas elites locais, se desviarem dos objetivos desenvolvimentistas para gerar benefícios próprios seja de forma lícita ou ilícita. Sendo assim, segundo Barros (2011), essas hipóteses estão em sua maioria baseadas em teorias de crescimento ou desenvolvimento econômico, mas, não são apresentadas de forma organizada faltando o rigor acadêmico necessário para que tenham um grau de importância relevante.

Outra hipótese que merece destaque é a hipótese estruturalista de Celso Furtado, que situa a origem das desigualdades regionais no Brasil no momento em que a expansão industrial iniciou no país. Nela, o Nordeste teria um atraso em relação ao Sudeste porque não teria se industrializado em um ritmo semelhante.

A hipótese estruturalista de Celso Furtado faz sentido, no entanto, foram encontradas divergências tanto empíricas quanto em seus fundamentos teóricos por conta das políticas desenvolvimentistas que ocorreram desde os anos de 1960 até o momento. Sendo assim, acabaram frustrando as bases dessa teoria, pois, o

Nordeste se industrializou, mesmo que em menor proporção em relação ao Sudeste. (Barros 2011).

A origem das desigualdades regionais no Brasil pode não ser totalmente conhecida, mas é interessante que todas as hipóteses citadas acima têm uma característica em comum há uma vantagem, condição ou um benefício regional que tenha acelerado ou atrasado o desenvolvimento do local em questão, como, por exemplo, o atraso relativo do Nordeste em relação ao Sudeste.

Segundo (BARROS 2011), faz parte da natureza de uma economia de mercado que a renda seja diferente entre as pessoas e as regiões, mas para ele no caso do Brasil essas diferenças resultam das diferenças de disponibilidade média de atributos individuais nas regiões, particularmente de capital humano ou seja, do nível de estudo do indivíduo.

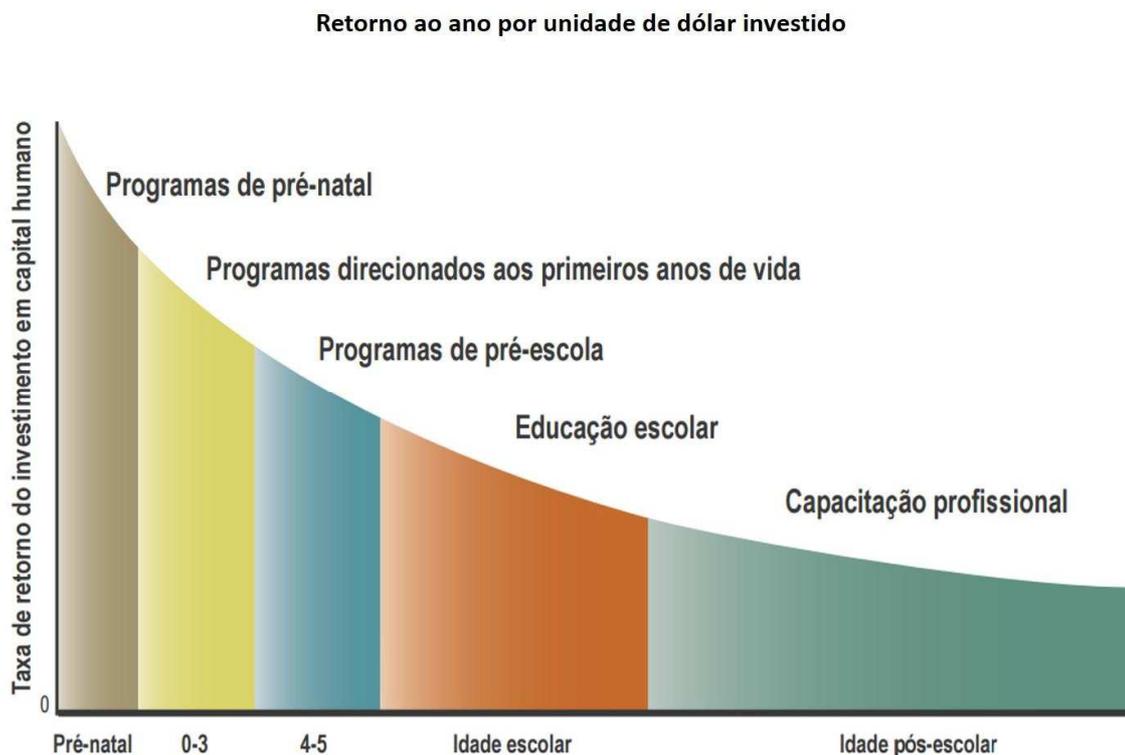
Surgiu então uma hipótese abordada por Barros que aponta como as disparidades regionais no Brasil surgiram e continuam por conta das diferenças na disponibilidade de capital humano. Esta hipótese aborda em síntese que a educação é capaz de reduzir as disparidades de capital humano entre as regiões brasileiras, e assim, deve-se investir mais em educação nas áreas onde se tem maior deficiência de capital humano.

Barros (2011) afirma que há outros fatores sociais e econômicos que podem definir as diferenças existentes entre regiões do país, mas, ele aponta que as desigualdades atingem níveis extremos no país porque há uma disparidade de renda muito elevada entre os indivíduos com uma boa educação e indivíduos com uma educação baixa que ocorre devido à distribuição de renda do país.

Entendo que a política pública de investimento no ensino básico é extremamente necessária visto que a população atendida por esse modelo de financiamento é, em sua grande parte, fruto da classe trabalhadora excluída, quase que inteiramente, do mercado tipicamente capitalista que fundamenta a doutrina e a prática do modelo de economia do nosso país, mesmo se considerando, conservadoramente, a educação como um bem meritório.

Isso foi completamente comprovado pelo economista James Heckman que mensurou o retorno econômico que são proporcionados pelos investimentos no ensino da primeira infância, como mostra a figura a seguir.

FIGURA 16: TAXA DE RETORNO X IDADE ESCOLAR



Fonte: James Heckman, Prêmio Nobel de Economia.

A figura 16 nos mostra que quanto mais cedo o investimento maior o retorno, ensinar uma criança valores, éticos, morais e familiares desde sua infância por exemplo, resultará em menos gastos com educação por parte do estado no futuro com este cidadão. A qualidade do desenvolvimento na primeira infância produz benefícios a longo prazo como o crescimento das habilidades cognitivas, habilidades socioemocionais, um maior rendimento no futuro e ajuda na redução das desigualdades.

Entende-se que a educação é um direito de todos e que a mesma não deve existir como mercadoria, como um bem de mercado qualquer, portanto como um bem meritório em que a mesma pode deixar de ser oferecida pelo poder público e que o próprio mercado privado se encarregaria de fornecê-la. Visto que, a sua prioridade é ser oferecida pelo Estado, garantindo a todos os cidadãos condições de ensino e ascensão social. Dessa forma, questiono: “A que preço e a que nível de exclusão poderia chegar se o ensino fosse ofertado apenas pela iniciativa privada?” Certamente o desenvolvimento humano da nossa população estaria muito mais comprometido, sem dúvida. Por exemplo, para a maioria dos estudantes da

educação básica e um percentual significativo dos estudantes universitários do Brasil, se não fosse o ensino gratuito que existe por força de Lei, escola e educação nenhum desses brasileiros teriam acesso ao ensino.

É importante lembrar que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família visando o desenvolvimento da pessoa, preparando-a para exercer sua cidadania e melhorar seu desempenho profissional qualificando as pessoas para o mercado de trabalho. Em outras palavras, o investimento massivo em educação teria a capacidade de reduzir ou amenizar as disparidades socioeconômicas regionais que existem no país, trazendo mais conhecimento, uma maior qualificação e possíveis tecnologias que podem elevar um país a níveis mais altos.

“É possível criar uma representação suficientemente abstrata e esquemática que possa ser utilizada em diversos períodos da história e que dispense grandes ajustes para acomodar as mudanças ocorridas” (BARROS, 2011).

Em referência ao pensamento acima, o autor classifica inicialmente três níveis de qualificação básicos quanto a classificação educacional do cidadão:

- a) Pessoas com nenhuma ou baixíssima qualificação;
- b) Pessoas com baixa qualificação;
- c) Pessoas com maior nível de qualificação.

Tais qualificações estão associadas ao nível de instrução, estudo ou capital humano que o indivíduo possui que está associado ao nível de renda do indivíduo. A educação é capaz de oferecer mais oportunidades de trabalho com maiores remunerações melhorando as condições das famílias e da economia de um país.

De forma mais detalhada temos na figura 17 uma estrutura esquemática que ilustra uma estrutura dos níveis de qualificação.

FIGURA 5: ESTRUTURA ESQUEMÁTICA RELEVANTE DA SOCIEDADE BRASILEIRA

Trabalhadores sem qualificação	Compõem o extrato de menor renda e menor produtividade da sociedade. Fazem parte de processos produtivos coordenados por outros indivíduos de maior qualificação. Exemplo: escravos, camponeses, cortadores de cana.
Autônomos sem qualificação	Também tem menor renda e menor produtividade, mas, tendem ser autônomos, estando eles próprios na coordenação de suas atividades. Exemplo: vendedor

engajados no setor de subsistência ou no pequeno comércio e em serviços	ambulante, pequenos comerciantes, que fazem serviços de baixa complexidade.
Trabalhadores com alguma qualificação	Trabalham em empresas de propriedades de outrem, como contratados, e têm ofícios específicos, decorrentes de suas qualificações, tenham sido elas adquiridas em escolas, sistemas de qualificação profissional ou mesmo em treinamentos em postos de trabalho ou como aprendizes. Exemplo: operadores de máquinas e equipamentos, balconistas de lojas, agentes administrativos, etc.
Camponeses e autônomos com alguma qualificação em setores de subsistência	Têm níveis de formação semelhantes aos trabalhadores com alguma qualificação, atuam como autônomos, gerenciando os próprios negócios, inclusive empregando outros trabalhadores, sejam eles com qualificação ou não, embora seus negócios sejam pequenos e com pouca capacidade de crescimento. Exemplo: ferreiros, marceneiros, comerciantes de pequeno e médio portes, pecuaristas e agricultores, etc.
Trabalhadores de alta qualificação	Esse grupo inclui os indivíduos de maior qualificação na sociedade e que desempenham as funções mais sofisticadas, tanto técnicas como de gestão. Em tempos mais atuais eles geralmente detêm nível superior ou mesmo pós-graduação. Geralmente eles compõem parte da elite local na maioria das cidades seja como empregado nos setores públicos ou privados, ou como autônomo exercendo sua profissão Exemplo: médicos, advogados e contadores bem-sucedidos, militares de alta patente, funcionários públicos de alto escalão, etc....outros.
Proprietários fundiários e empresários	Ela se engaja no processo produtivo que comanda a produção, correndo os riscos envolvidos e beneficiando-se de seus sucessos, mas também absorvendo seus fracassos. Incluem-se também nesse segmento representantes de multinacionais no país, pois também são responsáveis pela coordenação de processos produtivos e comandam uma quantidade razoável de capital. Há nessa classe social uma grande variedade de indivíduos, tanto em níveis de renda como em

	qualificação profissional.
--	----------------------------

Fonte: Barros 2011.

É interessante que a figura 17 nos mostra de certa forma, que quanto maior o nível de qualificação do indivíduo maior é seu espaço na sociedade e conseqüentemente maior sua renda. Isso é possível em sua grande maioria por causa do nível de instrução e educação do indivíduo tenha adquirido ao longo da vida, seja na escola, na família ou em sua atividade profissional.

Portanto a educação pode ser utilizada como uma das formas de amenizar as desigualdades regionais no Brasil, mas para isso devem ser adicionados recursos que possam garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis oferecendo uma melhor qualidade de ensino.

Se tratando do ensino superior mais especificamente das IFES que podem colaborar de forma eficiente para a redução das desigualdades no país através de pesquisas por exemplo. As IFES são de contribuição indispensável para elevação média do capital humano das pessoas, qualificando-as para o trabalho. Isto, pode ser visto como uma consequência da aplicação de recursos na área da educação básica e superior como diz a constituição federal.

Para exemplificar isso a ANDIFES (1998-99), diz que a região Sudeste é responsável pela maior parte da renda per capita do país, sendo com certeza, a região brasileira mais desenvolvida economicamente e onde se encontram cerca de 38% das IFES do país e conclui que o sistema federal público de ensino superior é sim um importante fator de redistribuição da riqueza nacional.

Em relação a quantidade de pessoas com nível superior completo principalmente os jovens com idade entre 20 e 24 anos não chegam a 10% da população brasileira segundo o Censo de 2010, como mostra a figura a seguir.

FIGURA 6: ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO ACIMA DOS 20 ANOS

	20 a 24 anos	25 anos ou mais
Sem instrução e fundamental incompleto	25,37%	49,25%
Fundamental completo e médio incompleto	22,57%	14,65%
Médio completo e superior incompleto	45,82%	24,56%
Superior completo	5,46%	11,27%
Não determinado	0,77%	0,27%

Censo 2010 - IBGE

Fonte: IBGE

No Brasil os jovens brasileiros em idade economicamente ativa que é de 18 a 24 anos quando chegam a idade de sair da educação básica e ter acesso ao mercado de trabalho ou se inserir na educação superior. A figura 18 mostra que os jovens a partir de 20 anos de idade, por exemplo, ainda apresentam um grau de escolaridade bem baixa. Imaginemos como o Brasil estaria se por exemplo 50% dos jovens com idade economicamente ativa tivessem ensino superior completo? Será se o país estaria em melhores condições econômicas em todas as suas regiões? Talvez o Brasil estivesse em pleno desenvolvimento caso os recursos propostos pela CF fossem cumpridos.

Em depoimento dado por uma autoridade brasileira na área da educação superior em 1993 o Reitor da Unicamp Zeferino Vaz se posiciona dizendo:

O problema não é ser autarquia ou fundação, mas é o quantum que o Governo põe à disposição [da universidade]. A função da universidade é produzir cultura e não dinheiro. O dinheiro deve ser suprido pelo Governo e hoje é suprido pelo Governo mesmo nas mais ricas universidades do mundo. As universidades de Harvard, de Columbia, da Califórnia, que são consideradas universidades riquíssimas e que têm patrimônio imenso, acumulado por séculos, hoje vivem, sobretudo das subvenções do Governo Federal dos Estados Unidos e crescem cada vez mais. Portanto, é indiferente a estrutura de fundação ou autarquia. Não adianta ser fundação,

se da dotação orçamentária de NCr\$15.000.000,00 o Governo entende de dar NCr\$ 10.000.000,00. (CPI *apud* SGUISSARDI, 1993, p. 62)

Interessante destacar que no depoimento acima as melhores universidades do mundo têm sim, seus recursos aplicados pelo estado e cada vez mais se tornam instituições mais ricas e mais independentes, concedendo um retorno sem igual ao seu país. O Reitor se refere que o problema não está na forma de organização jurídica, mas sim, na quantidade de recursos que o governo coloca à disposição das universidades.

Da mesma forma a UNESCO reforça que a educação superior deve ter uma atenção especial se tratando do financiamento:

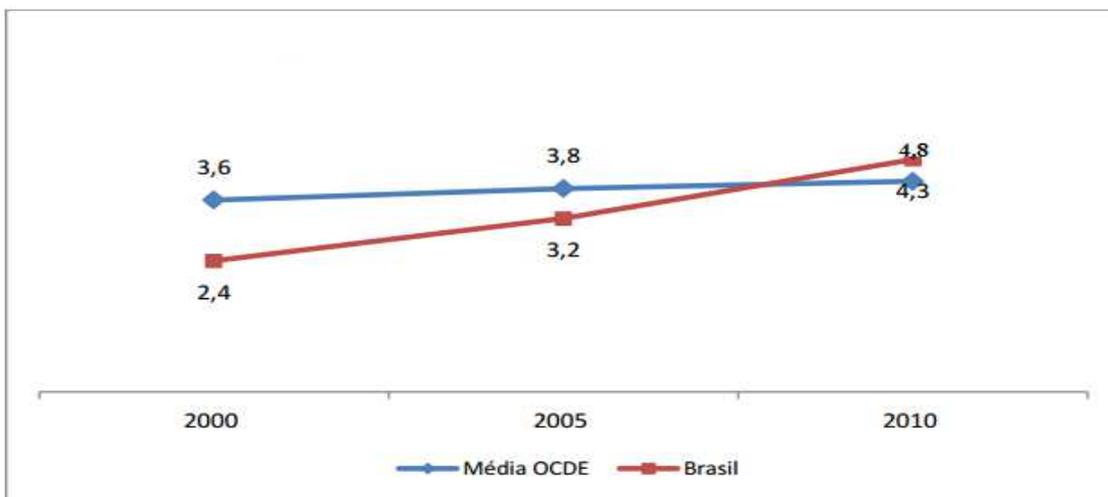
“O Estado mantém seu papel essencial nesse financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado, a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, aumentar a sua eficácia e manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais”. (UNESCO; CRUB, 1999, p. 29).

Mais uma vez podemos observar que o financiamento público das universidades não tem fontes de recursos que possam desenvolver suas atividades de forma firme apesar das leis e normas garantidas pela Constituição Federal e as demais leis, normas, e decretos que amparam o financiamento da educação.

A universidade deve ser o espaço em que se desenvolve um pensamento teórico-crítico de ideias, opiniões, posicionamentos, como também o encaminhamento de propostas e alternativas para solução dos problemas. (Fávero, 2006, p. 19). A qualificação da pessoa humana e a conquista da sua verdadeira cidadania encontram-se intrinsecamente vinculadas ao nível de instrução e educação dessa pessoa, da sua comunidade e do papel positivo que o Estado pode exercer no campo dessa importante política pública educacional.

De maneira simples nas figuras 19, 20 e 21 a seguir, vamos observar os recursos dispendidos tanto na educação básica quanto na educação superior somente das instituições públicas a fim de que possamos comparar mais uma vez aonde há uma quantidade maior de recursos aplicados nos anos 2000, 2005 e 2010.

FIGURA 7: DESPESAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA COMO PERCENTUAL DO PIB 2000, 2005, 2010



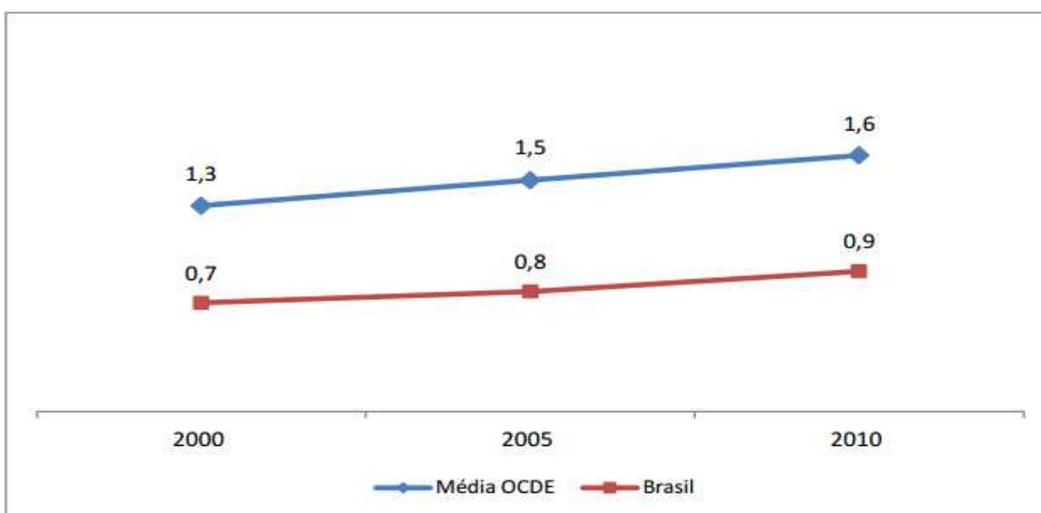
Fonte: Education at a Glance 2013, OCDE, tabela B2.1

* Apenas instituições públicas.

Fonte: Education at a Glance 2013, OCDE.

A figura 19 mostra que no ano 2000, 2005 e 2012 o investimento brasileiro em educação básica são correspondentes a 68,3%, 85,3% e 110,4% da média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ressaltando uma prioridade da política educacional na educação básica, que é acompanhado de meios de financiamento seguros e crescentes.

FIGURA 8: DESPESAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO PERCENTUAL DO PIB 2000, 2005, 2010



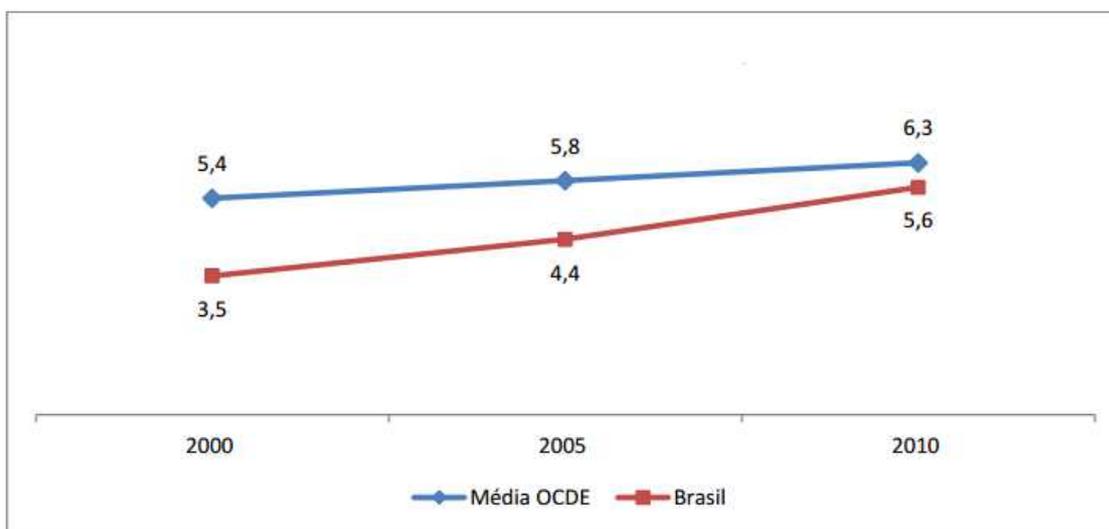
Fonte: Education at a Glance 2013, OCDE, tabela B2.1

* Apenas instituições públicas.

Fonte: Education at a Glance 2013, OCDE.

Ao contrário da educação básica a figura 20 mostra que as despesas com educação superior nem alcançou o percentual de 1% ficando a 0,7 pontos percentuais de se alcançar a média da OCDE, tendo uma média aproximada de 50% dessa média de recursos aplicados na educação superior brasileira

FIGURA 9: DESPESAS COM TODOS OS NÍVEIS DE EDUCAÇÃO COMO PERCENTUAL DO PIB 2000, 2005, 2010



Fonte: Education at a Glance 2013, OCDE, tabela B2.1

* Apenas instituições públicas.

Fonte: Education at a Glance 2013, OCDE.

Se observados todos os níveis de educação no período da figura 21, o Brasil teve em média um crescimento favorável de 63,7%, enquanto a média dos países da OCDE cresceu 16,4%. No ano de 2010 cresceu bastante chegando bem próximo da média da OCDE.

De forma geral observou-se que os recursos aplicados na educação básica são bem maiores do que os recursos aplicados na educação superior. É evidente que a educação básica é importante em contrapartida a educação superior é responsável por elaborar um ensino de qualidade, pois sem bons professores o seu crescimento no âmbito intelectual não será muito proveitoso.

Deve-se dar a devida importância para o financiamento da educação brasileira visto que as inovações tecnológicas, o desenvolvimento de ideias e pensamentos, os avanços de pesquisas e um maior crescimento do cidadão que adquirir um conhecimento social e de capital humano mais elevado é um fator

indispensável para o desenvolvimento de uma nação e para uma melhor qualidade de vida.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recursos utilizados pelas instituições de ensino públicas são regidos por leis e normas do nosso sistema jurídico e constitucional brasileiro, mas a política pública adotada pelo governo atuante é de extrema importância para que as leis e normas possam ser cumpridas e os recursos assim devidamente distribuídos e aplicados.

No entanto, a política governamental e orçamentária adquirida pelo governo e os fatores internos e externos à economia do país, devem apontar os setores onde a maior parte dos recursos das receitas governamentais serão aplicados.

Constantemente, buscam-se alternativas de fontes de recursos para um melhor desempenho das atividades educacionais. Como a criação do Fundef se tornando posteriormente o Fundeb, como a vinculação do salário educação tendo a função de angariar mais recursos para a educação básica, mas ainda assim é constatado insuficiente para termos um ensino de qualidade nas diversas regiões do país principalmente na região do Nordeste.

No tocante a educação superior se tratando das IFES, desde a criação da UFRJ até aqui já se passaram mais de 50 anos e ainda não se encontrou um mecanismo financeiro que possa dar autonomia as universidades federais, que são totalmente dependentes de políticas fiscais de interesse do governo. Além disso, são responsáveis por praticamente todas as pesquisas tecnológicas produzidas no país, o que torna interessante um crescimento dos recursos dessas IFES. As garantias constitucionais não estão sendo cumpridas visto que a educação superior não chegou nem a um por cento do PIB de seus recursos aplicados.

Das quatro vinculações até o momento somente duas funcionam de forma a contribuir para o desenvolvimento e a manutenção da educação brasileira. São as duas primeiras vinculações apresentadas neste trabalho que realmente financiam a gigantesca parcela da educação, mesmo que não sejam cumpridas as metas previstas pelas vinculações como, por exemplo, a vinculação do artigo 212 da CF que deveriam investidos por parte da união dezoito por cento do PIB e até hoje não foram registrados tais níveis de recursos nessa percentagem.

Mais adiante com a meta 20 do PNE (2014 – 2024) que visa dedicar 10% do PIB brasileiro à educação este quadro pode ser bem diferente, mas é de fundamental importância que haja novos recursos para somar e assim se alcançar a

meta. Já a vinculação do petróleo e gás, que surgiu com o objetivo de obter mais recursos para a educação para que se completem a meta 20 do PNE ao longo dos dez anos, mas até o presente momento, não há registro de recursos dessas duas vinculações.

A nova proposta dada pelo PNE (2014-2024), espera-se que a aplicação de recursos com a educação brasileira chegue ao patamar de 10% do PIB ao final desses de dez anos, não importando qual a prioridade política do governo.

A meta 20 do PNE entende que a educação brasileira precisa ter um financiamento que seja contínuo e permanente, que é 10% do PIB brasileiro que, caso desse certo em 2024 teria dez vezes mais recursos aplicados na educação brasileira do que em 2014, o que poderia alavancar a economia brasileira através de investimentos em educação pública. Portanto o cumprimento da Meta 20, caso ocorresse, não se daria somente na educação pública, mas também trará benefícios ao setor privado que se apropria do mercado da educação, através de incentivos fiscais, bolsas de estudo, financiamentos escolares, etc. Ou seja, mais isenção fiscal que por sua vez gera menos arrecadação de impostos acarretando em um menor investimento na educação pública.

De fato, é importante melhorar a qualidade do nível de ensino da educação básica, para uma melhor educação das crianças que já irão ter uma base ética, moral, científica e cultural gerando assim menos gasto para o governo no futuro, mas, que é de extrema importância que ocorra um maior investimento em educação superior especificamente as IFES através de uma política macroeconômica que valorize o ensino como uma forma de melhorar a economia de um país.

Se essa mudança avançar no sentido em que essa aplicação de recursos na educação se torne constante no percentual de 10% do PIB, o Brasil tem tudo para iniciar uma nova etapa dando um importantíssimo passo para corrigir as desigualdades educacionais, avançar na criação de tecnologias e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros com mais anos de estudo o que proporcionaria um avanço gigantesco para o desenvolvimento da nação.

Conclui-se que apesar dos esforços governamentais e das ferramentas dadas para investimento de recursos para a educação, não alcançam patamares mínimos exigidos constitucionalmente. Há uma busca incessante por fontes de recursos mesmo sem fazer-se cumprir as normas já vigentes. Como não seria a educação se pelo menos fossem aplicados 25% e 18% dos impostos arrecadados pelos estados

e pela união respectivamente? Como seria a educação se não houvesse desvios de recursos e corrupção por parte daqueles que gerenciam o país, os estados e municípios?

Conclui-se que a melhor forma de se conseguir um crescimento progressivo e firme para que um país em subdesenvolvimento possa se desenvolver é investir em políticas públicas educacionais garantindo que estes recursos sejam distribuídos e aplicados.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. **Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações.**

Avaliação, Campinas, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/03.pdf>. Acesso em: 10/01/2017

AMARAL, N.C. **Financiamento da educação superior: estado x mercado.** São Paulo: Cortez; Piracicaba: UNIMEP, 2003.

ANDIFES, 1998. **O sistema público federal” apresentado na Conferência da**

UNESCO em outubro de 1998. Disponível em: [http://www.andifes.org.br/wp-](http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_001_Financiamento_da_Educacao_Superior_Publica_Federal.pdf)

[content/files_flutter/Biblioteca_001_Financiamento_da_Educacao_Superior_Publica_Federal.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_001_Financiamento_da_Educacao_Superior_Publica_Federal.pdf). Acesso em: 02/022017.

BARROS, A. R. C. **Desigualdades Regionais no Brasil: Natureza, causas, origens e soluções.** 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2011. v. 1. 336p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior: O TCU promove a busca de soluções.** Brasília: TCU, 2008.

Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056834.PDF>. Acesso em: 10/01/2017

Brasil LEI Nº 12.351, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2010. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm Acesso: 11/02/2017

BRASIL Constituição Federal de 1988 Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12/12/2016

Brasil LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em 11/02/2017

Brasil Lei nº 9.424 _ Salário Educação Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm. Acesso em: 14/01/2017

Brasil Lei nº 9.394 LBD Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 15/01/2017

BRASIL PNE – Plano Nacional de Educação LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 10/02/2017

Brasil Lei nº 12.858 Petróleo e Gás LEI Nº 12.858, DE 9 DE SETEMBRO DE 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm. Acesso em: 12/01/2017

Brasil Lei nº 12.351 Fundo Social LEI Nº 12.351, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm. Acesso em: 13/01/2017

Clarissa Eckert & Neves - 2007 14. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 14-21. DOSSIÊ. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5620>. Acesso em: 09/01/2017

CONCEIÇÃO, Pedro et al. **Novas ideias para a universidade**. Lisboa: IST Press, 1998.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR, 1998, Paris. [Anais...]. Brasília-DF: [s. n.], 1999.

FÁVERO, Maria de Lourdes. **A universidade do Brasil: das origens à construção**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2000.

FNDE – <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 22 de abril de 2017.

INEP - <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 12/12/2016

JONGBLOES, B.; MAASSEN, P. Funding of higher education in developing countries. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO PROGRAMA ALFA-BRACARA, na UNAM, 1999, Cidade do México. [Anais...]. Cidade do México, 1999. Mimeografado.

Santos, Fernando Soares dos. **Financiamento público das instituições federais de ensino superior – IFES: um estudo da Universidade de Brasília – UnB**. 2013. XXI, 69f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade de Brasília, 2013.

UNESCO; CRUB. **Tendências da educação superior para o século XXI**. In:

VELLOSO, Jacques. **Universidade na América Latina: rumos do financiamento.**
Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 110, p. 39-66, jul. 2000.