



O LABIRINTO DO DINHEIRO

Como é distribuída a verba da educação nacional e quem acaba ficando com a grande bolada

Por Gustavo Rodrigues
gustavo@humanaeditorial.com.br

O Ministério da Educação tem, em 2009, o terceiro maior orçamento da União, ficando atrás apenas dos Ministérios da Saúde e da Defesa. São R\$ 40,5 bilhões para administrar 184,4 mil servidores ativos, 58 universidades federais, 75 escolas técnicas e 33

hospitais universitários. O valor parece exorbitante, mas equivale a menos de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Mesmo assim, supera em R\$ 9,3 bilhões o orçamento de 2008.

É bastante dinheiro, mas os desafios são igualmente considerá-

veis: caberá à pasta oferecer ajuda extra aos Estados para a revitalização e evolução do ensino médio, atualmente em crise; colocar em funcionamento um sistema eficiente de formação de docentes; criar novos centros tecnológicos e continuar a expansão das universidades fe-

derais. O dinheiro também terá que ser suficiente para manter a complementação ao ensino fundamental, por meio do Fund6 de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Esse ano, o governo federal deverá contribuir com aproximadamente R\$ 5 bilhões para a melhoria da educação básica, que engloba creche, pré-escola, ensinos fundamental e médio.

A grande maioria de estudiosos defende que mais recursos sejam destinados à educação. Países com os melhores índices em avaliações internacionais, como a Finlândia, aplicam cerca de 4% de seus PIBs na área. A Suécia e a Nova Zelândia, que desejam melhorar, aplicam 4,5% e 4,3%, respectivamente. No entanto, estudiosos dizem que o que falta realmente é uma devida utilização desse orçamento que cresce a cada ano.

Um dos maiores especialistas brasileiros na área educacional, Cláudio de Moura Castro, diz que os números podem subir e as intenções de ministros serem as melhores, mas todo ano é a mesma coisa - persiste o grande paradoxo de que a maior porcentagem do orçamento vai para o ensino superior. Segundo Moura Castro, esse é um problema que persiste há mais de 20 anos, mas não se faz nada para que as coisas mudem. "Os ministros até tentam, mas não conseguem vencer o lobby das faculdades". Trata-se de uma divisão injusta, visto que as universidades federais representam uma população pequena, se comparada ao total de estudantes do ensino básico.

Uma pesquisa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) apurou a relação entre o que se investiu por aluno no ensino superior e no ensino básico de 2000 a 2006. Em 2000, a proporção do que se investia por aluno no ensino superior era 11 vezes maior que na educação básica. Seis anos depois, diminuiu para 6,7. Segundo especialistas, esta diminuição é explicada por dois motivos: elevado aumento de inves-

timento na educação básica de 2000 para 2006 e ampliação do número de matrículas na educação superior no mesmo período.

Alguns especialistas consideram como ideal que o investimento por aluno na educação superior seja três vezes maior que o investimento por aluno na educação básica, como ocorre nos países desenvolvidos. "A Constituição Federal manda aplicar metade dos recursos na educação básica, mas cada vez mais as universidades federais tomam o dinheiro", avalia Moura Castro. Como consequência, temos a situação catastrófica vivenciada pela educação primária: mais da metade dos alunos chegam à quarta série como analfabetos funcionais. "Gosto de dizer que a reforma universitária se dá no 1º ano primário", afirma o especialista, autor de mais de 35 livros e articulista da revista *Veja*. Para ele, o problema está na formação básica dos alunos, que é muito ruim. "Os professores gostariam que os alunos aprendessem da melhor maneira, mas, generalizando, eles concluem o ensino fundamental semianalfa-

betos".

Quem partilha da mesma opinião é José Luiz Guimarães, professor da Faculdade de Ciências e Letras da Unesp. Autor de artigos sobre financiamento da educação, o professor acredita que o MEC deve direcionar seus esforços para a educação básica, incluindo ações que subsidiem e estimulem os municípios a cuidar melhor da educação infantil e parcerias com os Estados para a valorização e expansão do ensino médio e técnico. "O governo acerta quando sinaliza priorizar o ensino básico, o técnico e a expansão da autonomia das Universidades Federais. E erra feio quando não contempla os propósitos que anuncia com ações e recursos proporcionais", considera.

CONHECENDO O TERRENO

Por outro lado, Moura Castro elogia o investimento feito em avaliações (Ideb, Prova Brasil e Enem). Considera esse dinheiro "o mais bem gasto pelo MEC", porque seus resultados são o instrumento de navegação para a educação. "Hoje quem é ruim sabe disso e não tem como es-

ENTENDA MAIS

Mas e se o dinheiro não chegar aos municípios conforme estipulado no início do ano? O que explica? O orçamento foi malfeito ou está fora da realidade? O professor e economista César Augusto Dionísio ensina que, para melhor entender, é preciso rever o conceito de orçamento. "As pessoas o enxergam apenas como a quantidade de dinheiro disponível para ser gasta. Muitos não sabem que ele é feito com base em estimativas, que levam em conta a verba disponível para o período. Também inclui a receita e previsões diversas, como a inflação. Ou seja, o orçamento, termo máximo em gestão financeira, depende de quanto dinheiro entrará ao longo do ano". Como se trata de um planejamento, não há como garantir que ele será cumprido à risca. Mas o que pode aproximá-lo do especulado é a fidelidade à realidade das bases utilizadas.

O orçamento federal pode ser comparado ao de uma casa. Para que se tenha sucesso, é preciso conhecer os hábitos e consumos da família que nela reside. Segundo o economista, errar na previsão é comum. E a importância do acompanhamento está justamente aí: descobrir o que saiu errado para acumular experiência e aprendizado, principalmente em cenários de crise, que tornam mais difícil de se medir o comportamento das variáveis. Este, segundo César Dionísio, teria sido o motivo que fez com que batesse o desespero no pessoal da comissão do orçamento, que acenou para cortes. "Na minha opinião, o corte equívale ao feito em uma artéria que leva o sangue direto para o coração. Foi um erro político grave", diz César. "Cheira a hora do desespero. Então optam por ações paliativas, imediatistas. E o projeto de longo prazo acaba sendo postergado".

conder. Como consequência, está sendo criada uma pressão sadia no sistema", observa. Sobre a porcentagem que a educação básica deve receber, Moura Castro diz não haver um número mágico, mas que deveria ser investido no mínimo o proposto pela Constituição Federal, que é de 50%. Estamos perto disso, mas não chegamos lá: em 2009, do total de R\$ 40 bilhões, a educação básica deve receber R\$ 18,2 bilhões.

O professor João Cardoso Palma Filho, especialista em políticas públicas para o setor educacional, diz que o principal problema está na grande dispersão dos recursos. "De modo geral, boa parte do dinheiro acaba não chegando às escolas", alerta Palma Filho, que é vice-presidente do Conselho Estadual de Educação de São Paulo. Além disso, problemas como a repetência e a evasão escolar na educação básica custam, respectivamente, R\$ 9,2 bilhões e R\$ 4,8 bilhões - um dinheiro que poderia ser melhor investido na prevenção do que na resolução de problemas.

Para reverter esse quadro, em 2009 serão feitos investimentos na área de formação de professores. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), órgão que será responsável por essa tarefa, teve seu orçamento ampliado de R\$ 1,2 bilhões em 2008 para R\$ 2,05 bilhões em 2009. Além disso, os 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia destinarão 20% de seu orçamento (R\$ 500 milhões) à abertura de cursos de licenciaturas, principalmente nas áreas de química, física, biologia e matemática. "A prioridade número um é a revalorização da profissão docente, que implica em melhorar os salários e as condições de trabalho. A prioridade número dois é a formação dos professores, tanto inicial como continuada. E, para que esta última possa se desenvolver a contento, é necessário que os docentes tenham espaço na jornada de trabalho para participar de atividades de aprimoramento profissional", defen-

de o professor João Cardoso Palma Filho.

REPASSE DE VERBAS

E como é feito o controle da distribuição da verba destinada à educação? De acordo com o Ato Adicional de 1834, a responsabilidade pela educação básica cabe a Estados e municípios. O papel da União é meramente complementar.

No caso dos municípios, esse repasse é realizado de maneira sistematizada e está condicionado à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), que inclui um diagnóstico da educação nos municípios, projetos e metas para melhorar a qualidade do ensino em diferentes dimensões e a ampliação do atendimento à pré-escola. O problema é que nem todos os municípios apresentaram o PAR.

As informações do Plano são incluídas em um banco de dados que auxilia no manejo das transferências. Segundo o ministro da Educação, Fernando Haddad, antes não havia critérios objetivos fixados por lei para atendimento de prefeitos e governadores. "Os recursos eram direcionados para os municí-

pios que apresentavam os melhores projetos e que, em geral, eram os que menos precisavam dos recursos", explica. A criação do PAR já foi um avanço para uma distribuição mais justa. O papel de acompanhar esse repasse é de órgãos como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, mas qualquer cidadão pode saber como a verba é aplicada: basta acessar o site do MEC (www.mec.gov.br).

OLHANDO PARA TRÁS

O Inep finalizou, em setembro de 2008, um estudo que revelou a quantidade de recursos públicos investidos entre 2000 e 2006 nos diferentes níveis da educação brasileira, incluindo as etapas da educação básica e educação superior. A análise sobre os números, primeira do gênero realizada no Brasil, evidencia que o investimento em educação não segue exatamente uma linha contínua de crescimento. Percentualmente, em relação ao PIB, o investimento teve uma guinada em 2006, mas chegou a cair de 2002 para 2003 (veja na tabela 1).

Em 2006, foram investidos, em valores absolutos, R\$ 101,8 bilhões,

PODERIA SER MAIOR

No ano passado, a verba destinada para a educação pública no Brasil gerou acaloradas discussões. Quando o governo enviou pela primeira vez sua proposta de orçamento, em meados de 2008, a previsão era de um crescimento do PIB de 4,5% para 2009. Mas, com o início da crise, a previsão do governo caiu para 4% - o que baixou em cerca de R\$ 10 bilhões as previsões de receitas e de gastos. E, claro, quem acabou sofrendo foi a educação.

Seguindo a tendência pessimista, o Congresso Nacional fez outra estimativa sobre a previsão de crescimento para 2009, em 3,5% - baixando mais uma vez a conjuntura de arrecadação, o que geraria, consequentemente, a necessidade de novos bloqueios. Em meados de dezembro, o ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, confirmou que haveria de ser feito um remanejamento na verba destinada a pelo menos duas áreas: Educação, que perderia R\$ 1,1 bilhão, e Ciência e Tecnologia, com menos R\$ 1 bilhão.

Cerca de um mês antes, no entanto, o Ministro Fernando Haddad havia garantido que a crise econômica não afetaria os investimentos brasileiros em educação. Vale lembrar que o orçamento inicial havia sido aprovado em R\$ 48 bilhões. Só para a educação básica, o Projeto de Lei Orçamentária para 2009 previa R\$20,5 bilhões, contra R\$16,1 bi em 2008. Cortes também chegaram no orçamento total para o programa Brasil Alfabetizado e a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

o que representou 4,4% o PIB nacional de então. Em números absolutos, o aumento de um ano para outro foi de mais de R\$ 10 bilhões.

Financeiramente, quem mais se beneficiou com esse incremento foi a educação básica. Nos demais níveis de ensino, o investimento se manteve constante entre 2000 e 2006, com pequenas variações, como no caso do ensino superior, que teve investimento direto (dinheiro aplicado diretamente nas instituições de

ensino, como para aquisição de livros didáticos, merenda e transporte escolar, pagamento de professores, obras e melhorias) igual a 0,7% do PIB em 2006 e nos demais anos analisados, exceto em 2002, quando ele subiu para 0,8%.

PER CAPITA

O estudo aponta ainda os dados de investimento em educação por aluno. Nesse quesito, o valor total investido por aluno na rede pública

passou de R\$ 1.507 em 2000 para R\$ 2.042, em 2006. Dentro da educação básica, revelou-se significativo crescimento nos ensinos fundamental e médio (veja na tabela 2).

Apesar do aumento, segundo a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), entre 33 países, o Brasil ficou em último lugar em investimentos por aluno. Com um investimento de pouco acima de 1.000 euros (R\$ 2.439) anuais, o Brasil ficou atrás de países como Estônia, Polônia, Eslováquia, Chile, México e Rússia, que gastam anualmente entre 2.700 e 1.400 euros (entre R\$ 6.586 e R\$ 3.415) com cada estudante.

Em ano de crise, considerando que as receitas de Estados e municípios podem diminuir, é possível que as escolas brasileiras venham a receber ainda menos do que em 2008, ainda que o valor repassado pelo MEC tenha crescido. Em síntese, o orçamento é suficiente para manter as coisas como estão. E elas precisam melhorar. M

FALANDO MUITO

Se a educação como um todo sofreu cortes, o mesmo não se pode dizer da verba de comunicação social, marketing e eventos do MEC para 2009. Estimada em R\$ 28,7 milhões, é 55% maior do que a de 2008 e três vezes superior ao que foi gasto em 2007. Ao tentar justificar essa anormalidade, a assessoria do MEC explica que uma parte do dinheiro para comunicação financeira uma conferência nacional sobre ensino. O maior investimento também seria utilizado, obviamente, para aumentar a divulgação de programas. O difícil de aceitar é que a diferença de gastos com publicidade entre 2008 e 2009, no valor de R\$ 10 milhões, é mais do que o destinado para alguns programas do MEC, como o projeto Brasil Quilombola, ao qual será destinado R\$ 1,8 milhão.

TABELA 1

Ano	Percentual do investimento público direto em relação ao PIB						
	Total	Níveis de Ensino					Educação Terciária
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
			De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais			
2000	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2001	4,0	3,3	0,3	1,3	1,1	0,6	0,7
2002	4,1	3,3	0,3	1,5	1,1	0,4	0,8
2003	3,9	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2004	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2005	3,9	3,2	0,3	1,4	1,1	0,4	0,7
2006	4,4	3,7	0,3	1,4	1,4	0,6	0,7

Fonte: Inep
Tabela elaborada pela DTDIE/Inep

TABELA 2

Ano	Investimento público direto por estudante em reais							
	Total	Níveis de Ensino						Percentual da Educação Terciária sobre a Educação Básica
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Terciária	
			De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais				
2000	1.507	1.254	1.435	1.234	1.259	1.197	13.867	11,1
2001	1.561	1.301	1.296	1.220	1.372	1.361	13.705	10,5
2002	1.556	1.289	1.220	1.424	1.323	958	12.993	10,1
2003	1.517	1.266	1.404	1.380	1.311	863	11.384	9,0
2004	1.649	1.400	1.496	1.481	1.497	1.024	11.525	8,2
2005	1.753	1.485	1.416	1.657	1.578	1.036	11.720	7,9
2006	2.042	1.773	1.533	1.825	2.004	1.417	11.820	6,7

Fonte: Inep
Tabela elaborada pela DTDIE/Inep