

Estimativa de impacto financeiro entre 2011 e 2020

Por José Marcelino de Rezende Pinto

Como ensina a ciência do bom planejamento, a única forma de tornar factível um plano educacional (ou em qualquer outra área) é partir de um diagnóstico objetivo da realidade, em relação ao qual se fixam metas e prazos para o seu alcance e, finalmente, calculam-se os recursos necessários para a sua efetiva implementação, definindo-se as responsabilidades dos entes federativos. Como se sabe, tudo isso faltou ao projeto de lei (PL) 8035 de 2010 enviado pelo poder Executivo ao Congresso Nacional.

Portanto, o esforço deste breve artigo é, a partir das metas constantes no PL, e com base em dados obtidos junto às fontes oficiais, analisar o impacto financeiro do plano tendo como pressuposto uma ampliação no atendimento, um esforço de superação dos déficits de escolaridade acumulados e uma melhoria progressiva no padrão de gasto por aluno. Ele é parte de um esforço mais amplo de pesquisadores e entidades da sociedade civil que participaram da Conferência Nacional de Educação (Conae), com apresentação de emendas – consolidadas em seu documento final (Conae, 2010) –, e que defendem que o PNE deve ser o mais fiel possível às deliberações tomadas pelos 2.416 delegados de todo o país presentes nessa conferência.

Como parte dessa mesma tentativa, deve-se destacar a nota técnica elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE, 2011). Inicialmente, listam-se algumas metas do PL¹ com maior impacto no financiamento:

1. Faixa de 0 a 3 anos: taxa de atendimento de 50% até 2020;
2. Faixa etária de 4 a 5 anos: 100% de atendimento até 2016;
3. Faixa etária de 6 a 14 anos: 100% de atendimento imediato;
4. Faixa etária de 15 a 17 anos: 100% de atendimento até 2016;
5. Educação integral: 50% matrícula da educação básica;
6. Faixa etária de 18 a 24 anos: 12 anos de estudo;
7. População 15 anos ou mais: 93,5% alfabetizada (2015) e 100% (2020);
8. População 15 anos ou mais: reduzir à metade a taxa de analfabetismo funcional;
9. Educação de jovens e adultos (EJA): 25% da matrícula integrada à educação profissional (ensino fundamental – EF – I e II e ensino médio – EM);
10. Duplicar a matrícula na educação profissional técnica;
11. Educação superior: taxa bruta de 50% e líquida de 33% da faixa de 18 a 24 anos;
12. Pós-graduação: titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores;
13. Professores educação básica (EB): 100% nível superior;
14. Profissionais do magistério: rendimento próximo àquele dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

Para se ter uma dimensão do impacto dessas metas, e mesmo sem entrar no mérito de sua adequação (por exemplo: por que reduzir apenas à metade o analfabetismo funcional?), basta dizer que somente as metas indicadas nos itens entre 1 e 8 implicariam a inclusão de mais de 33 milhões de pessoas no sistema educacional. Metas como aquelas indicadas nos itens de números 10 e 11, por sua vez, representam um grande impacto financeiro, em especial se observarmos que a expansão de vagas, no Brasil, deve ocorrer essencialmente na rede pública, como é o pressuposto deste artigo. Por fim, tem um impacto financeiro significativo a meta indicada no item 14, que possui enorme potencial para alterar definitivamente a qualidade da educação

brasileira, uma vez que a qualidade do professor é o grande fator responsável pela qualidade do ensino. Dados do Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2009, indicam que um professor dos anos finais do ensino fundamental, com formação em nível superior, cujo salário médio mensal era de R\$ 1.603,00, ganhava menos que um caixa de banco (profissão que não exige nível de formação mínimo), ou que um técnico em química (formação em nível médio). Também representava 3/4 do que ganhavam os jornalistas e menos da metade do rendimento de economistas, administradores ou advogados (Alves e Pinto, 2011). Como os salários dos professores e demais profissionais do magistério (diretores, coordenadores pedagógicos) representam cerca de 2/3 dos gastos com educação, colocá-los no patamar de remuneração dos profissionais com nível de formação equivalente (ou seja, nível superior, particularmente considerando a meta constante no item 13), implica praticamente dobrar os seus salários, com impacto diretamente correspondente a esta participação nos investimentos educacionais que devem ser feitos pelo país.

Construindo um cenário que garanta expansão com qualidade

Tendo como diretriz geral a ampliação da oferta com melhoria progressiva do gasto por aluno como forma de assegurar padrão básico de qualidade de ensino para todos e remuneração docente equivalente a profissionais com nível de formação equivalente, e tendo por base os indicadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) sobre as condições da oferta educacional no país, construímos um modelo que trabalha com dois horizontes: 2016 e 2020, o que não acontece com a proposta do Executivo. Como se sabe, a definição de metas intermediárias é fundamental para o sucesso de qualquer plano. Neste artigo, optou-se por trabalhar com dois anos de referência, mas o ideal seria a fixação de metas intermediárias a cada dois anos. Outra questão importante: no modelo proposto, a expansão da oferta será dada essencialmente através das redes públicas de ensino. Vejamos agora o desenho do cenário para os próximos 10 anos.

A- Metas de expansão do atendimento:

1- Na educação infantil:

a- Creche: mantendo-se a matrícula privada nos níveis de 2010; atingindo-se 30% de atendimento da faixa de 0 a 3 anos, em 2016 e 50%, em 2020.

b- Pré-escola: 100% de atendimento na faixa 4 e 5 anos em 2016; com 90% da matrícula pública.

2-No ensino fundamental e médio: atendimento de 100% da população de 6 a 17 anos (até 2016), com 90% da matrícula na rede pública.

3-Educação especial: atendimento do equivalente a 3% da matrícula da educação básica (2016) e 5% em 2020.

4- Ampliação do tempo integral na educação básica:

a- Creche: 60% em 2016 e 80% em 2020

b- Pré-escola, ensino fundamental e ensino médio: 30% em 2016 e 50% em 2020.

5- Expansão da educação de jovens e adultos (EJA) na rede pública:

a- No ensino fundamental (EF): dobrar a matrícula até 2016 e crescer 2,5 vezes até 2020;

b- Ensino médio (EM): triplicar a matrícula até 2016 e quintuplicar até 2020;

c- EJA com formação profissional: 25% da matrícula dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio de EJA integrada à formação profissional;

6- Educação profissional: ampliar a matrícula pública em 2,5 vezes até 2016, chegando a 2 milhões de alunos em 2020.

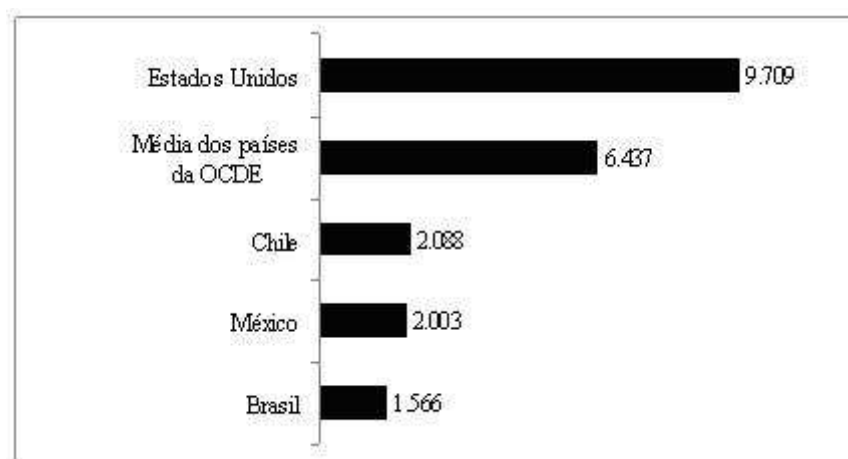
7- Educação superior: Ampliação da taxa bruta de matrícula para 31% em 2016 e para 50%, em 2020, garantindo-se 50% do atendimento público (hoje é de apenas 25%), o que implica em mais do que quadruplicar a matrícula pública no período de dez anos;

8- Pós-graduação: matrícula de 150 mil, em 2016, e de 300 mil, em 2020, para garantir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores no final da década (hoje a matrícula é de 81 mil).

B- Metas de ampliação no gasto por aluno

Como já observado, a única forma de ampliar significativamente a remuneração dos profissionais da educação e dar um salto no padrão de qualidade das condições de oferta do ensino – condição necessária, embora não suficiente, para a melhoria sua qualidade –, é uma ampliação no valor gasto por aluno no país. O gráfico 1, construído a partir de dados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), indica que o valor investido por ano em um estudante dos Estados Unidos corresponde a seis anos de um estudante brasileiro. No caso da média dos países da OCDE, esse fator é de quase quatro vezes. Mesmo comparado ao Chile e México, nosso gasto por aluno é cerca de 25% inferior.

Gráfico 1- Gasto por aluno no ensino fundamental em 2006 (US\$ PPC*)



* US\$ PPC (Poder de Paridade de Compra) que padroniza as moedas pelo poder de compra
Fonte: Elaborado a partir de dados de OCDE (Alves e Pinto, 2011)

Portanto, não há como melhorar a atratividade da carreira e as condições de oferta sem uma ampliação significativa no gasto por aluno. A tabela 1, a seguir, apresenta os valores considerados neste modelo, para as diferentes etapas e modalidades de ensino, considerando ainda as jornadas em tempo integral e parcial. Os valores do gasto por aluno são apresentados como porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (colunas 2 e 3) e em reais, estimados para os anos de 2016 e 2020 (colunas 4 e 5). Esses valores de gasto por aluno, considerando o PIB *per capita*, colocam o Brasil em patamares equivalentes ao esforço dos

países desenvolvidos (cujo gasto por aluno na educação básica situa-se entre 20 e 30% do PIB *per capita* por aluno). Contudo, como o PIB *per capita* desses países é muito maior, o mesmo esforço de gasto em relação ao PIB *per capita*, implica, em moeda corrente, valores muito menores. Por exemplo, considerando valores de 2010, 20% do PIB *per capita* dos Estados Unidos equivale a US\$ 9.400, enquanto 20% do PIB *per capita* do Brasil corresponde a R\$ 3.800.

Tabela 1

Estimativa de ampliação do gasto médio por aluno no PNE

Gasto/aluno	% PIB <i>per capita</i>		R\$ (do ano)	
	2016	2020	2016	2020
Etapa/modalidade				
Creche parcial	20	27	5.253	8.861
Creche integral	30	40	7.879	13.127
Pré-escola parcial	14	18	3.677	5.907
Pré-escola integral	20	25	5.253	8.204
EF anos iniciais parcial	14	18	3.677	5.907
EF anos iniciais integral	20	25	5.253	8.204
EF anos finais parcial	16	20	4.202	6.564
EF anos finais integral	24	30	6.303	9.845
EM parcial (regular e EJA)	16	20	4.202	6.564
EM integral (regular e EJA)	24	30	6.303	9.845
EJA-EF anos finais + profissionalizante (adicional)	12	15	3.152	4.923
EJA-EM + profissionalizante (adicional)	12	15	3.152	4.923
Educação profissional	36	45	9.455	14.768
Educação especial (adicional)	30	37,5	7.879	12.307
Educação superior	90	80	23.637	26.254

Fonte: Elaboração própria

Sobre a tabela 1, cabe comentar algumas considerações feitas. Em primeiro lugar, considerou-se que os gastos por aluno realizados na educação de jovens e adultos (EJA) são equivalentes àqueles feitos no ensino chamado regular, pois, do ponto de vista dos custos, não há justificativa para as atuais diferenças presentes, por exemplo, nos fatores de ponderação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fundeb). Com relação à educação profissional, estimou-se um gasto por aluno 50% acima do ensino médio em tempo integral. Quanto à educação especial, estimou-se um adicional de 50% acima do gasto por aluno do ensino fundamental integral (anos iniciais), levando-se em conta que o aluno deficiente é também contado para efeito de gasto na etapa de ensino em que ele se encontra. Assim, para cada aluno do ensino médio integral em processo de inclusão seriam investidos, em 2016, 54% do PIB *per capita* (24% + 30%). Por fim, para a EJA profissionalizante, considerou-se um adicional de 50% em relação, respectivamente, ao ensino fundamental integral (anos finais) e ao ensino médio integral. Embora haja certa arbitrariedade nessas estimativas, podemos afirmar que os valores são coerentes com os estudos que temos feito, no âmbito da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, para estimar os

custos de uma educação em tempo integral que assegure padrões básicos de qualidade. A educação superior é a única etapa em que se prevê uma progressiva queda no gasto por aluno, coerente com um ganho de escala do sistema, mas preservando a qualidade.

C- Estimando os valores necessários para a implementação das metas

Chegado a este ponto do trabalho, e tendo por base as metas de expansão estabelecidas no item “A” e os gastos por aluno constantes na tabela 1, elaborou-se a tabela 2 que estima o custo total da implementação dessas metas para os anos de 2016 e de 2020. A evolução do PIB foi estimada tendo por base os cálculos da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2010) e, para a evolução da população, foram utilizadas as estimativas do IBGE.

Tabela 2

Planilha síntese de estimativa de impacto financeiro da proposta (redes públicas):

	2010		2016				2020			
	Matrículas		Matrículas estimadas	gasto/aluno (% PIB per capita)	Gastos estimados		Matrículas estimadas	gasto/aluno (% PIB per capita)	Gastos estimados	
	Total	públicas			R\$ milhão de 2016	% do PIB			R\$ milhão de 2020	% PIB
Creche parcial	2.065	1.354	984	20	5.169	0,10	872	27	7.727	0,11
Creche integral			1.476	30	11.630	0,22	3.488	40	45.787	0,67
Pré-escola parcial	4.692	3.574	3.520	14	12.943	0,24	2.336	18	13.799	0,20
Pré-escola integral			1.508	20	7.921	0,15	2.336	25	19.166	0,28
EF I parcial	16.756	14.511	10.927	14	40.178	0,76	6.534	18	38.598	0,57
EF I integral			4.683	20	24.598	0,46	6.534	25	53.608	0,79
EF II parcial	14.250	12.554	9.418	16	39.576	0,75	5.864	20	38.489	0,57
EF II integral			4.036	24	25.440	0,48	5.864	30	57.733	0,85
EM parcial	8.358	7.370	7.832	16	32.911	0,62	5.000	20	32.818	0,48
EM integral			3.356	24	21.154	0,40	5.000	30	49.227	0,72
EJA EF I	923	909	1.818	14	6.685	0,13	2.273	18	13.424	0,20
EJA EF II	1.923	1.894	3.788	16	15.918	0,30	4.735	20	31.079	0,46
EJA EM	1.389	1.299	3.897	16	16.376	0,31	6.495	20	42.630	0,63
EJA EF II Profissionalizante			947	12	2.985	0,06	1.184	15	5.827	0,09
EJA EF EM Profissionalizante			974	12	3.070	0,06	1.624	15	7.993	0,12
Ed. Profissional	1.140	595	1.500	36	14.182	0,27	2.000	45	29.536	0,43
Ed. Especial	702	532	1.820	30	14.339	0,27	3.107	37,5	38.236	0,56
Ed. Superior Graduação	5.116	1.351	3.570	90	84.385	1,59	5.758	80	151.172	2,22
Ed. Superior Pós-graduação	81		150		3.546	0,07	300		7.876	0,12
Total Ed. Básica	52.198	44.592	60.664			5,56	62.138			7,73
Ed. Superior/total (%)						23,0				23,2
Total em % do PIB						7,21				10,07

Fonte: Elaboração própria.

Os dados apontam para uma estimativa de gastos da ordem de 7,2% do PIB, em 2016 e de 10,1% do PIB, em 2020, índices bem próximos daqueles constantes no documento final da Conae. Cabe comentar que, não obstante a grande demanda de recursos necessários para uma expansão com qualidade da educação superior pública (graduação e pós-graduação), os gastos com essa etapa representam 23% do total, índice bem próximo da média praticada pelos países desenvolvidos. Resta a pergunta: é possível o Brasil investir percentuais crescentes do PIB até atingir 10% do PIB, em 2020? Para um país cuja carga tributária, nas últimas duas décadas, saiu de 24% do PIB e foi para 35% do PIB, sem que a educação em quase nada se beneficiasse desse crescimento, entendemos que seja factível, embora politicamente complexo, dar esse salto nos investimentos educacionais. Destinar à educação, um pouco mais da quarta parte de tudo que se paga de tributos no país é uma meta que, com certeza, encontra respaldo junto à população. Para viabilizá-la, é fundamental que haja uma redução nos atuais gastos com pagamentos de juros e encargos da dívida pública e um corte dos incentivos fiscais, além do combate à sonegação e à guerra fiscal entre entes federados. Além disso, é fundamental que a União amplie significativamente sua participação no financiamento da educação no país. Embora ela fique com mais da metade do que arrecada, sua participação nos gastos com educação corresponde a cerca de um quarto do total. Por fim, a necessidade de investimentos da ordem de 10% do PIB decorre do pequeno valor do PIB brasileiro e dos anos de subinvestimento educacional. Espera-se que o próprio desenvolvimento do país, potencializado por esse maior investimento na educação básica e superior, permita, ao longo dos anos após 2020, uma progressiva queda no investimento total em relação ao PIB, sem perda de qualidade, corrigidos os atrasos históricos, em especial no que se refere à educação de jovens e adultos, até que o país estabilize seus investimentos educacionais em patamares entre 6% e 7% do PIB, como ocorre hoje com os países ricos.

José Marcelino de Rezende Pinto é docente da Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras da Universidade de São Paulo, campus de Ribeirão Preto, presidente da Associação Brasileira de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e membro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Referências:

Alves, T.; Pinto, J.M.R. “Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte dos dados do Censo Escolar e da PNAD”. *Cadernos de Pesquisa* (Fundação Carlos Chagas), v.41, n.143, 2011.

Brasil. Relatório resumido da execução orçamentária – demonstrativo da projeção atuarial do regime geral de previdência social – orçamento da seguridade social - 2010 a 2044 - SPS/MPS e SPE/MF. Disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br, último acesso set de 2011.

CNDE. Nota Técnica. “Por que 7% do PIB para a educação é pouco?” São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011. Disponível em http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica_10PIB_Campanha_17ago2011.pdf, último acesso set de 2011.

Conae. Construindo um sistema articulado de educação. O Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final. Brasília, 2010.

Pinto, J.M.R. ; Alves, T . O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do Fundeb. *Educação e Realidade*, v. 36, p. 605-624, 2011.

¹A numeração a seguir é meramente didática e não coincide com a numeração das metas constante no PL 8035/2010.