



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

eccos@uninove.br

Universidade Nove de Julho

Brasil

Lima Jardilino, José Rubens

Educação e financiamento: duas décadas de social-democracia no Brasil

EccoS Revista Científica, vol. 8, núm. 2, julho-dezembro, 2006, pp. 263-272

Universidade Nove de Julho

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71580201>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

 redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## EDUCAÇÃO E FINANCIAMENTO: DUAS DÉCADAS DE SOCIAL-DEMOCRACIA NO BRASIL

Encerramos, com muito mais reticências do que conclusões, a discussão que travamos neste volume de *EccoS – Revista Científica* sobre o empolgante e espinhoso tema das Políticas de financiamento da educação no Brasil. Variados grupos de estudiosos expuseram suas abordagens, fizeram suas análises, discutiram os resultados de suas pesquisas. Assim, esperamos que *EccoS* tenha apresentado insumos ao debate sobre esse tema, sempre atual nas pesquisas em educação realizadas no país.

A publicação procurou não restringir a discussão à gestão e ao custo da educação no Brasil, apresentando a interface entre questões históricas e elementos teóricos que nos permita pensar além do foco meramente econômico. Na verdade, buscou-se discutir as políticas públicas de financiamento da educação, em especial no contexto em que se apresenta o Brasil como nação emergente, marcada pela tendência política de plantão, num viés que se assemelha, pelo menos no desejo, a uma social-democracia.

Também é bastante sintomático que a maioria dos artigos recaia sobre a temática do Fundeb/Fundef<sup>1</sup>, pois, além da premência do investimento para a escola básica, os dois fundos, ou a troca de nomes e sua expansão, estão na ordem do dia, na pauta das políticas educacionais e nas investigações acadêmicas.

Apontamos, neste editorial, uma reflexão sobre a presença minimizada da temática do financiamento no ensino superior, setor educacional que, atualmente, ganha uma versão das mais massificadas e mercantilizadas que o país já sofreu.

<sup>1</sup> Atualmente: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Funded).

<sup>2</sup> SILVA JUNIOR, J. dos R.; SGUSSARDI, V. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção.* 1. ed. Bragança Paulista: Edusf, 1999.

A onda da chamada “democratização” e a expansão a todo custo para atingir metas “cabalísticas”, com a finalidade de superar as cifras pouco significativas do Brasil no ranking mundial, levaram os governos, nos últimos 12 anos, a impor, a qualquer “custo”, uma aceleração do setor com pouquíssimos instrumentos de controle de qualidade, fato que pode ser considerado uma irresponsabilidade do Estado brasileiro, levando o sistema a uma possível desregulamentação.

Pelas questões anteriormente expostas, entendemos que não poderíamos abandonar essa temática no presente editorial. A problemática do ensino superior pode ser tratada de várias maneiras, com suas variáveis (o público e o privado), porém é, a nosso ver, na relação custo-aluno que se congrega toda a discussão. Convém lembrar que o debate sobre o financiamento da educação no Brasil – seja ela básica ou superior – deve ser feito, partindo da premissa da crise e do agravamento financeiro que encarcera os países em desenvolvimento na movediça arena da redução do Estado e da reorientação política que exige a passagem de um estado de bem-estar social a um estado gestor. Essa reorientação se expressa muito claramente nas propostas de reforma analisadas largamente por Silva Junior e Sguissardi (1999)<sup>2</sup>.

Apesar da forte investida do Governo Federal na diminuição do Estado brasileiro, da melhoria nas taxas de crescimento econômico e da descentralização do custo dos serviços sociais – cada vez mais atendidos pela iniciativa privada, especialmente nas áreas da saúde e da educação –, permanecemos em crise, em especial nesses setores, pois há uma enorme demanda de cidadãos “sobrantes” que almejam atendimentos sociais, pressionando fortemente as decisões orçamentárias.

A educação disputa, assim, com outras áreas sociais, os recursos governamentais. Além de uma acirrada competição entre setores, existe a própria competição interna do sistema educacional, uma vez que o ensino superior não é o único que carece de recursos. As demandas do ensino básico, relativas à universalização da educação infantil, do ensino fundamental e médio,

necessitam ainda ser consolidadas. Esperamos que o Fundeb seja uma saída. No ensino superior, por sua vez, a disputa está na alocação de recursos na modalidade de ensino ou na modalidade de pesquisa.

Na última década do século XX, o Brasil foi um dos países que investiram maiores parcelas dos recursos públicos na educação, cerca de 17,6%, numa média de 4,6% do produto interno bruto (PIB)<sup>3</sup>, o que representa muito mais do que a dos tigres asiáticos, de acordo com os dados do *World Education Indicators* (WEI) – publicados pela Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2004). Atualmente, o Brasil investe em educação 4,4% do PIB e, desse total, 0,9% em educação superior, que representam valores bem acima da maioria dos países membros da OECD.

Dessa maneira, por mais que esses recursos, por diversos fatores, não sejam significativos para atender à demanda de expansão do ensino, não se pode dizer que os atuais governos invistam pouco em educação. A problemática parece estar na distribuição e gestão desses recursos.

No que diz respeito à celeuma do financiamento do ensino superior público, parece-nos que, passados quase dez anos, ainda continua atual a afirmação de Durham (1998)<sup>4</sup> de que esses recursos não serão suficientes, se não houver uma profunda reformulação da estrutura de gastos das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Considerando-se que o gasto com a folha de pessoal representa mais de 90% do custo, a autora acredita que nela é que se concentram os problemas. Fazendo uma análise dos anos 1990, a professora Durham relaciona um elenco de distorções que, a seu ver, representa o foco da dolorosa questão do financiamento da educação pública em nível superior no Brasil:

- Número excessivo de docentes e, especialmente, de funcionários em relação ao número total de alunos atendidos [média nacional 8,80 na relação aluno/docente e 4,12 na relação aluno/funcionário];

<sup>3</sup> A média dos países participantes do WEI é de 3,5% do PIB até 2002. E para o conjunto dos países membros da OECD, a média é de 5,3%. Portanto, a questão do financiamento da educação no Brasil, ainda que consideremos insatisfatório para nosso contexto, não reside somente no debate sobre o investimento – devemos levar em conta outros fatores.

<sup>4</sup> DURHAM, E. R. Uma política para o ensino superior brasileiro: diagnóstico e proposta. *Documento de Trabalho Nupes*, São Paulo, n. 1, 1998.

- Dissociação entre a concessão do regime de dedicação exclusiva e o exercício da pesquisa ou, alternativamente, ampliação das atividades de ensino;
- Elevadíssimo custo financeiro das aposentadorias, que consomem percentuais crescentes dos recursos, garantindo aos inativos médias salariais que se aproximam, em alguns casos, do dobro daquelas pagas aos docentes em atividade;
- Progressão na carreira de forma dissociada da titulação e da produção científica;
- Multiplicação das gratificações e sua incorporação aos salários (e aposentadorias), distorcendo inteiramente a escala salarial;
- Estabilidade, que dissocia a carreira universitária da comprovação permanente de desempenho satisfatório;
- Irredutibilidade de vencimentos e isonomia salarial, que impedem tanto a remuneração adicional por desempenho acima da média quanto a redução de incentivos (com dedicação exclusiva) para os que não fazem jus a eles.

Todos esses fatores remetem-nos à questão do custo/aluno como paradigma de análise.

No setor público, esse binômio representa uma cifra aproximada de 8 mil dólares/ano, e no setor privado, cerca de 3 mil dólares/ano. Se levarmos em conta que este último representa, atualmente, 3,2 milhões de alunos, e o federal, aproximadamente 1,2 milhão, numa conta rápida, mesmo considerando as políticas de inclusão universitária do governo de plantão<sup>5</sup>, não será possível prever um crescimento significativo do sistema federal, mas, ao contrário, antever os passos do seu estrangulamento. Para que esse processo se reverta, será necessária uma adequação do custo/aluno em relação à demanda, para não represar a grande massa que está chegando do ensino médio, destinada hoje, prioritariamente, ao setor privado de ensino superior. Estimava-se,

<sup>5</sup> Estamos escrevendo este editorial no momento que a mídia noticia a “sobra” de vagas oriundas da política de cotas, o que demonstra que somente as políticas de inclusão não serão suficientes para atingir metas de crescimento no ensino superior, se essas não vierem acompanhadas de políticas de qualidade da escola básica, pois o problema de ingresso na universidade não é uma questão racial, mas, sobretudo, uma questão social.

ao final da década de 1990, que, para 2005, o número de matrículas no ensino médio seria de, aproximadamente, 10.383.000 estudantes; chegamos a 2005 com uma cifra de 7,9 milhões de matrículas e com uma pequena queda de 1,5% em 2006,<sup>6</sup> indicando como tendência que o ensino médio volta a perder vitalidade. Por outro lado, deve-se considerar o crescimento do volume de matrículas nesse nível de ensino, apesar de representar muito pouco para um país que se aproxima de 35 milhões de jovens entre 16 e 24 anos. Há, portanto, extensa demanda represada, que só será atendida se houver políticas públicas bem definidas.

Ao final da década passada, já caía por terra a proposta de atender, no ensino superior, cerca de 30% da população de 18 a 24 anos (6 milhões de jovens), ou seja, chegamos quase ao final da primeira década do novo século e atendemos apenas 4,5 milhões dessa população. Embora isso represente, em termos absolutos, aproximadamente 60% dos egressos do ensino médio, no que se refere particularmente à população jovem, há que se realizar, ainda, um grande esforço para a sua “universitarização”.

Lobo<sup>7</sup>, em 2001, fazia projeções bastante restritivas para a expansão da educação superior, em virtude do seu próprio financiamento:

Partindo do princípio de que desejamos democratizar o ensino superior brasileiro, passando a atender ao menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos, como a maioria dos países em condições de desenvolvimento semelhantes às nossas (Organization for Economic Co-Operation and Development), teríamos, então, aproximadamente, 6 milhões de jovens no terceiro grau. Esse número de estudantes a 8 mil dólares *per capita* representaria um investimento anual de 48 bilhões [de dólares]. Como o PIB brasileiro é de aproximadamente 750 bilhões [de dólares] e o orçamento público 30% disso, calculamos que o ensino superior, sozinho, representaria mais de 20% do orçamento, totalmente fora das possibilidades e dos padrões in-

<sup>7</sup> LOBO, R. L. O financiamento do ensino superior privado. In: DURHAM, E. R.; SAMPAIO, H. (Org.). *O ensino superior em transformação*. I. ed. São Paulo: Nupes-USP, 2001. p. 31-47.

8 MELO, M. B. de C. A difícil relação entre as exigências legais e de qualidade e os padrões de financiamento do ensino superior particular. *Revista Estudos, Brasília*, n. 27, cap. 2, 2000. Disponível em: <[http://www.abmes.org.br/Publicacoes/Revista\\_Estudos/estud27/cap\\_02.htm](http://www.abmes.org.br/Publicacoes/Revista_Estudos/estud27/cap_02.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2006.

ternacionais de financiamento da educação superior. Portanto ou o custo do aluno público se mantém e o setor não tem condições de ser ampliado, ou os custos caem para valores nos patamares do setor privado para que se possa democratizar o ensino superior brasileiro. As dificuldades desse modelo aparecem claramente. A defesa de um modelo sem viabilidade pode ser simpática, mas é de pouca valia se ignora os custos financeiros e os custos políticos dos reajustes necessários para sua implantação. (LOBO, 2001, p. 34).

Já vimos que o setor público de educação superior, se não reformulado na questão do financiamento, tornar-se-á inviável, o que acirra a corrida do setor privado para preencher a lacuna deixada pela iniciativa do Estado de Bem-Estar Social, ditada pela política da social-democracia brasileira.

Por outro lado, o financiamento e a manutenção do ensino superior privado são, a rigor, custeados pelos recursos do “cliente”, numa relação gerida pelo mercado, e, supõe-se, mediados pelo estado gestor. Como a massa que emerge do ensino médio vem da escola pública, possuindo, portanto, baixo poder aquisitivo e carências sociais profundas, o setor privado passa a clamar também por respostas de flexibilidade para poder se sustentar, ou, em último caso, como é próprio do capital, não perder em lucratividade. Conforme Melo (2000, p. 25)<sup>8</sup>:

[...] o papel do setor privado nessa expansão não tem sido objeto de uma política sistemática e efetiva, por parte do governo, embora ela já atenda a mais de um terço do total de alunos matriculados no ensino superior. O governo parece não levar em conta as peculiaridades desse setor, ao tentar impor a ele critérios que seriam mais apropriados a uma universidade pública, ou ao desconsiderar o baixo poder aquisitivo de nossa população [...] Esse é, portanto, o maior e principal problema de financiamento do

setor privado, que vive de mensalidades, depende do aluno com condições de pagá-las e que não pode conviver, como qualquer setor, com uma inadimplência contumaz. Políticas de financiamento ao estudante são fundamentais para a população brasileira, pois é o estado quem deve desenvolver políticas sociais de apoio à educação da população.

Considerando-se que o crescimento da demanda por cursos superiores se fará, em sua maioria, por alunos com menor renda e menor disponibilidade para se dedicarem aos estudos (80% dos alunos matriculados no ensino médio estão nos sistemas estaduais e municipais de educação), que não terão, portanto, condições acadêmicas nem financeiras para ingressar em estabelecimentos públicos gratuitos, dirigindo-se, dessa maneira, ao setor privado, é de suma importância o regulamento das políticas de financiamento e o controle do Estado sobre a qualidade da educação superior.

Entendemos que não há possibilidade de democratização do ensino superior apenas com políticas de incentivo ao setor privado, no que se refere à abertura de novas Instituições de Ensino Superior (IES) e/ou concessão, aqui e ali, de “autonomia vigiada”. É necessário que se instalem políticas que possam atenuar os riscos de colapso do sistema, em virtude de seu descontrolado crescimento e da formação de um batalhão de “bacharéis e tecnólogos” de segunda cepa, uma vez que o setor, como qualquer outro da economia capitalista, é regido por leis do mercado. Sem projetos que invistam na qualidade, o que se pode esperar, em perspectiva de futuro, é uma crise na formação superior. Para corrigir o problema da qualidade e continuar expandindo, é fundamental que as políticas educacionais tenham como fonte de inspiração a ampliação de formas e incentivos de financiamento do ensino público, e não a sua desregulamentação, a que assistimos, em voracidade “marqueteira” que visa tão somente à lucratividade do setor privado.

Essas questões complexas autorizam-nos a falar de um estrangulamento do sistema e de um descontrole por parte do Estado no quesito educação superior. A causa *mortis* disso tudo se deve, a nosso ver, ao fator chamado financiamento, um tema candente que esta publicação pretendeu abordar. Apresentamos, assim, ao leitor deste volume de *EccoS*, uma diversidade de enfoques sobre a temática das políticas públicas e do financiamento da educação.

Em 2006, o debate sobre o financiamento da educação concentrou-se especialmente na educação básica, embalado pela discussão sobre Fundef/Fundeb. É natural, pois, que o tema proposto por *EccoS* neste volume suscite estudos críticos a respeito dos impactos dessa política nos níveis municipais e estaduais. Nesse diapasão, o artigo de Luiz de Souza Junior – “Fundeb: avanços, limites e perspectivas” – procura trazer ao debate as principais alterações, os avanços e limites expressos no projeto de criação do Fundeb. Segue o texto de João Cardoso Palma Filho – “Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil” –, no qual discute as questões do financiamento para o setor, num viés exploratório da legislação, apontando os trâmites e o emaranhado legal que regularam a criação do Fundef e do Fundeb. No terceiro trabalho aqui apresentado, trazemos a contribuição de Robert Evan Verhine e Marcos Paulo Pereira da Anunciação sobre “A relação entre as variações no compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar”. Os autores buscam analisar a relação entre financiamento municipal e desempenho dos estudantes da escola básica nos municípios do Estado da Bahia, tendo como base os exames de avaliação em larga escala. Concluindo as análises mais específicas do financiamento da escola básica, finaliza-se este bloco com o estudo de José Luiz Guimarães e Fernando Frei, que analisam “Os efeitos do caráter indutor do Fundef no Estado de São Paulo [...]”, tendo como estudo de caso os municípios de Canitar (SP) e Pedrinhas Paulista (SP). Neste estudo, procuram demonstrar como municípios pequenos do Estado de São Paulo aderiram ao processo de municipalização em virtude da dependê-

cia financeira por transferências de fundos do Estado. Apresentam os resultados de suas pesquisas, identificando o risco do financiamento da educação por meio de fundos.

Após esses estudos mais específicos da escola básica, temos a contribuição de três outros, nos quais os autores discutem as questões candentes do financiamento num gradiente histórico. O artigo “Financiamento da educação no Brasil – marchas e contramarchas”, de José Eustáquio Romão procura reconstituir, historicamente, a vinculação dos recursos públicos e a sua não-correspondência prática às proclamadas políticas da educação básica em sua aspiração à universalização e à qualidade. O autor demonstra as contradições e lutas, a que denomina marchas e contramarchas do financiamento da educação básica no Brasil. O segundo trabalho “Políticas e investimentos do Governo do Paraná na rede pública de ensino (1889-1930)” é de Maria Cecília Marins de Oliveira, que realizou estudos sobre os investimentos do Estado do Paraná destinados à instrução pública na primeira república, analisando as políticas econômico-financeiras do Estado para a educação, que, posteriormente, delinearão a organização e a dinâmica educacional do Estado por todo o século XX. Por fim, adotando uma perspectiva histórico-social, Geórgia Sobreira dos Santos Cêa discute a reforma do Estado na última década do século XX (“Planfor, reforma do Estado e acumulação flexível: tecendo fios invisíveis”), tendo como objeto de análise o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Interessa à autora tomar esse plano na perspectiva da reforma gerencial do Estado brasileiro e investigar suas relações com os processos de privatização do fundo público, em especial o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Os dois últimos ensaios aderem ao debate sobre o ensino superior, destacando as razões ideológicas que subjazem à expansão do setor. O primeiro, “Ensino superior no Brasil: mercado, regulação e estratégias”, de André Sathler Guimarães e Valdemir Pires, discute as estratégias e a força reguladora do mercado sobre o ensino superior, demonstrando o poder competitivo do

Professor do Programa de  
Pós-Graduação em Educação,  
da Uninove.  
São Paulo – SP [Brasil].  
[jrjardilino@uninove.br](mailto:jrjardilino@uninove.br)

**José Rubens Lima Jardilino**

Editor Científico

setor privado de educação superior no Brasil. Os autores enfocam, na conclusão de seu trabalho, o papel do Ministério da Educação (MEC) na atual configuração desse setor. O último texto, da lavra de Carlos Bauer – “Política de expansão do ensino superior: a classe operária vai ao *campus*” –, traz-nos a reflexão sobre a expansão do ensino superior como um ideário da “classe operária que vai ao paraíso” (*campus*). Analisa a proletarização dos *campi* universitários por meio dos mecanismos políticos que possibilitam uma desenfreada expansão, decorrente, entre outros fatores, da mercantilização do ensino superior, assentada na exploração do trabalho docente, levando-o à precarização.

Isso posto, esperamos que o leitor encontre, neste volume, bons subsídios para aprofundar o debate sobre a temática – políticas públicas e financiamento da educação.

Boa leitura.