

# 1

ISSN 1414-0640

Série Documental  
**TEXTOS PARA DISCUSSÃO**

## O Financiamento da Educação no Brasil

Barjas Negri

## **Apresentação**

A vinculação constitucional de recursos para a educação, criada em 1983, com a aprovação da Emenda João Calmon, e ampliada pela Constituição de 1988, representou um inegável avanço ao assegurar patamares mínimos de investimento público na manutenção e desenvolvimento do ensino, em seus diferentes níveis. Entretanto, o processo inflacionário que perdurou até a implantação do Plano Real, em 1994, transformando os orçamentos públicos em verdadeira peça de ficção, criou um enorme descompasso entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, favorecendo o não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios.

Durante o período da inflação alta, um artifício freqüentemente utilizado por muitos governos, com tolerância dos tribunais de contas, consistia em atrasar a liberação das verbas destinadas à educação, sujeitando-as à implacável defasagem provocada pelo galopante processo de desvalorização da moeda. A estabilidade econômica, conquistada a duras penas pela sociedade brasileira ao restabelecer o realismo orçamentário, não permite mais esse procedimento primário e espúrio de maquiagem dos gastos com educação. Sem truques, o controle da inflação criou, ainda, condições bastante favoráveis à fiscalização das despesas realizadas pelas três esferas de governo na área educacional.

No entanto, o cálculo do montante de recursos disponíveis e do gasto efetivo em educação no Brasil continua sendo objeto de acalorados debates. Esta polêmica ganhou relevância com as discussões suscitadas em torno da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que obriga Estados e Municípios a aplicar neste nível de ensino 60% dos recursos vinculados à educação. A União, por sua vez, deverá complementar os recursos do Fundo, no âmbito de cada Estado, sempre que o seu valor não alcançar o mínimo anual por aluno de R\$ 300,00 - a ser ajustado a cada ano.

Este novo mecanismo de financiamento do ensino fundamental - que começa a ser implantado em alguns estados este ano, devendo ser estendido aos demais, compulsoriamente, a partir de 1º de janeiro de 1998 - terá dois efeitos imediatos: garantirá uma distribuição mais eqüitativa dos recursos, minimizando as desigualdades regionais, e facultará um controle social mais eficaz dos gastos públicos com a educação. Porém, o mecanismo redistributivo proposto pelo Ministério da Educação para viabilizar o Fundo exigiu negociações persistentes com Estados e Municípios e maior transparência sobre as disponibilidades financeiras e os gastos efetivos com educação.

Dentro deste contexto, constitui-se uma referência indispensável ao debate o presente estudo sobre o "Financiamento da Educação no Brasil", realizado pelo economista Barjas Negri, ex-secretário executivo do FNDE. Como um dos formuladores do Fundo e um dos principais interlocutores do MEC nas negociações com o CONSED e a UNDIME, ele teve a oportunidade de testar suas conclusões e submeter os dados apontados pela pesquisa à crítica e contestação de secretários de educação e especialistas. Deste salutar exercício de depuração das estatísticas oficiais sobre os gastos educacionais, emergiu um trabalho robusto, que contribui significativamente para subsidiar as políticas públicas de financiamento da educação.

Pela sua qualidade, atualidade e consistência, este estudo inaugura com todos os méritos a série Textos para Discussão, criada pelo INEP com o objetivo de promover o debate de idéias, estudos e propostas que contribuam para uma melhor compreensão da

realidade da educação nacional. Ao lado dos esforços para desempenhar com eficiência suas novas atribuições institucionais, voltadas prioritariamente para o desenvolvimento de sistemas de avaliação e de informação educacional, o INEP pretende revitalizar sua linha editorial que, ao longo dos seus 60 anos de atuação, estimulou a reflexão, a pesquisa e a disseminação de conhecimento na área educacional.

Esta publicação, que retoma a Série Documental, criada pelo INEP em dezembro de 1993, apresenta um novo projeto gráfico e uma nova proposta editorial. Com esta iniciativa, pretendemos criar um espaço para que pesquisadores e estudiosos divulguem trabalhos sobre temas atuais, estimulando a discussão e contribuindo para a busca de soluções criativas para os desafios educacionais que o Brasil enfrenta neste período de transições tão profundas, tanto no plano socioeconômico como nos planos científico-tecnológico e cultural.

*Maria Helena Guimarães de Castro*  
Presidente do INEP

## **Financiamento da Educação no Brasil**

Há grande controvérsia sobre o quanto se gasta com educação no Brasil. O último indicador oficial disponível, calculado pelo Departamento de Contas Nacionais da Diretoria de Pesquisa do IBGE, indica que a participação percentual da educação brasileira em relação ao PIB, em 1989, era de 3,6% e, em 1990, era de 3,7% (IBGE, 1993, tab. 2, p.137). Por outro lado, a Unesco, em seu último Anuário Estatístico, divulgou que em 1989 a participação percentual da educação brasileira em relação ao PIB era de 4,6% (UNESCO, 1995, tab. 4.1). É indispensável explicar as diferenças entre os indicadores e chegar a um resultado fidedigno.

Até 1985, as estatísticas do financiamento e gastos da educação eram enviadas à Unesco através do IBGE e, a partir daí, passaram a ser enviadas através do Ministério da Educação e do Desporto (MEC)<sup>1</sup>. Ao que tudo indica, inicia-se, a partir de 1986, a disseminação de informações dos gastos públicos com educação contendo grave equívoco metodológico, ou seja, incluindo-se uma dupla contagem dos gastos, sem a devida dedução das transferências intragovernamentais destinadas à educação, do governo federal para os governos estaduais e municipais e dos governos estaduais para os governos municipais. Isso pode ter elevado indevidamente a estimativa do percentual do PIB, inflacionando os dados da Unesco. Por outro lado, deve-se considerar que tanto a estimativa do IBGE quanto a da SEEC\* calculam apenas a participação dos recursos públicos no percentual do PIB gasto com educação, deixando de computar os dispêndios efetuados por famílias e empresas que integram os gastos privados em educação.

Questões como essas fazem que seja preciso tomar cuidado ao fazer comparações internacionais tomando como base o percentual do PIB, pois as estimativas apresentadas por diferentes países podem ou não incluir dados relativos ao setor privado. Além do mais, em muitos países, o próprio gasto dos estabelecimentos públicos inclui uma participação privada, através do mecanismo de cobrança de anuidades. Na Coréia, por exemplo, apenas as seis séries do ensino fundamental são inteiramente gratuitas. A prática de cobrança de anuidades é mais generalizada no ensino superior, incluindo, além dos Estados Unidos, muitos países em desenvolvimento. Varia muito também a participação do setor privado em diferentes níveis de ensino. A maior participação privada, assim como a cobrança de anuidade, obviamente, eleva o percentual do PIB gasto com educação, sem elevação correspondente dos gastos públicos. Por esta razão, a Unesco costuma apresentar, quando os dados estão disponíveis, o percentual dos gastos públicos com educação que mostram pouca correlação com o percentual do PIB dispendido nessa função.

Tendo em vista essas considerações, é indispensável tentar obter estimativas mais confiáveis e mais comparáveis de quanto se gasta com educação no Brasil. Vejamos, portanto, as informações sobre o financiamento da educação brasileira, tanto pública quanto privada.

### **Impostos efetivamente arrecadados**

A Constituição Brasileira define que “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” (BRASIL, Constituição, 1988, art. 212). Além

disso, estabelece que os programas suplementares de alimentação e de assistência à saúde do educando, no ensino fundamental, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos suplementares, e que o ensino fundamental público terá como fonte adicional a contribuição social do salário-educação.

Em função da política de transferências de recursos tributários de um nível de governo para outro, há controvérsias em torno de quanto representa a totalidade desses recursos. O nosso objetivo é quantificar o volume de impostos arrecadados em 1995, examinar os recursos virtualmente disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público, considerando sua distribuição para as redes de ensino dos três níveis de governo, e quantificar, ainda que de forma preliminar, os gastos da rede de ensino particular, de tal modo que possamos saber qual a participação do gasto potencial com educação em relação ao PIB brasileiro, dentro do contexto legal e da estrutura tributária atual.

As informações são do exercício de 1995, constituindo importante base para estudos, pois é um ano de significativa estabilidade da economia brasileira, depois de décadas com inflação alta que oscilou ao longo do tempo, em decorrência da tentativa de vários planos de estabilização. Nesse ano, as estatísticas de ordem financeira e fiscal são mais consistentes, reduzindo eventuais distorções de informações e análises de valores agregados.

Em 1995, de acordo com a Tabela 1, foram arrecadados R\$ 105,536 bilhões<sup>2</sup>, o equivalente a 16,71% do PIB<sup>3</sup>, sendo:

- a) R\$ 47,277 bilhões pelo governo federal, com destaque para o Imposto de Renda (IR), com R\$ 26,455 bilhões, e para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com R\$ 13,408 bilhões, que, juntos, representam 84% da arrecadação dos impostos federais;
- b) R\$ 50,943 bilhões pelos governos estaduais e do Distrito Federal, com destaque para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), com R\$ 47,200 bilhões, que representam 93% do total estadual;
- c) R\$ 7,316 bilhões pelos governos municipais, com destaque para o Imposto sobre Prestação de Serviços de Qualquer Natureza (ISS), com R\$ 4,5 bilhões, e para o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), com R\$ 1,9 bilhão, que, juntos, representam 87% do total municipal.

As informações disponíveis evidenciam a centralização da arrecadação de impostos nas esferas estadual e federal, com reduzida capacidade arrecadadora da esfera municipal, que conta com apenas três impostos: sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e sobre a Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI).

## **Tabela 1 – Impostos efetivamente arrecadados no Brasil, por nível de governo (1995)**

Fontes:1) Ministério da Fazenda/STN, para impostos federais; 2) Ministério da Fazenda/Confaz, para impostos estaduais; 3) Estimativa feita pelo economista José Roberto Rodrigues Afonso, a partir de informações do IBGE de contas do governo em 1994, para os impostos municipais.

### **Impostos efetivamente disponíveis, por nível de governo**

Ao mesmo tempo que a Constituição Federal garantiu a centralização da arrecadação de impostos nos governos federal e estadual, garantiu também um sistema de distribuição e partilha automática de receitas de impostos do governo federal para os governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios e dos governos estaduais para seus municípios (ver Anexos, Quadros I e II). Vejamos as principais transferências:

#### 1) Do governo federal para os governos estaduais e do Distrito Federal:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE), composto por 21,5% do IR e 21,5% do IPI;
- Fundo das Exportações (FX), composto por 10% do IPI;
- 30% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre o ouro;
- Pertencem aos estados e ao Distrito Federal 100% do Imposto de Renda (IR) arrecadados dos seus servidores das administrações direta, autárquicas e fundacionais.

#### 2) Do governo federal para os governos municipais:

- Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por 22,5% do IR e 22,5% do IPI;
- 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (IPTR);
- 70% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre o ouro;
- Pertencem aos municípios 100% do Imposto de Renda (IR) arrecadados dos seus servidores das administrações direta, autárquicas e fundacionais.

#### 3) Dos governos estaduais para os governos municipais:

- 25% do ICMS;
- 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- 25% do Fundo de Exportações (FX).

Esse sistema de transferência e de partilha de impostos favorece sobremaneira os municípios, pois, de acordo com a Tabela 2, eles ficam com R\$ 28,767 bilhões do total dos impostos arrecadados, para uma arrecadação própria de apenas R\$ 7,3 bilhões, isto é, recebem quatro vezes mais do que efetivamente arrecadam. O governo federal transfere aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios R\$ 17,146 bilhões do que efetiva-

mente arrecada (36% do total), e os estados fazem uma transferência líquida aos municípios de R\$ 4,305 bilhões (8,5% do total).

O governo federal fica com um disponível de impostos da ordem de R\$ 30,131 bilhões, apenas R\$ 1,364 bilhão superior ao conjunto dos municípios brasileiros.

## **Tabela 2 – Impostos efetivamente disponíveis no Brasil, por nível de governo (1995)**

Fontes:1) Ministério da Fazenda/STN, para impostos federais; 2) Ministério da Fazenda/Confaz, para impostos estaduais; 3) Estimativa feita pelo economista José Roberto Rodrigues Afonso, a partir de informações do IBGE de contas do governo em 1994, para os impostos municipais.

### **Impostos e contribuições a serem aplicados em educação**

O cumprimento das disposições constitucionais implica a aplicação de pelo menos R\$ 24,274 bilhões de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino público, o equivalente a 3,84% do PIB.

Como o percentual dos impostos que deve ser aplicado na educação é maior para estados e municípios do que para a União, o disponível para essa função em cada nível de governo não corresponde à sua participação nos impostos. Conforme evidencia a Tabela 3, quase metade desses recursos é de responsabilidade dos governos estaduais e do Distrito Federal, e o conjunto dos municípios brasileiros deve aplicar mais que o governo federal.

## **Tabela 3 – Impostos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público no Brasil, por nível de governo (1995)**

Fontes:Tabelas 1 e 2

Além dos impostos, deve-se acrescentar ainda outros R\$ 2,376 bilhões da contribuição social do salário-educação, com recolhimento de 2,5% da folha salarial das empresas, destinados exclusivamente ao ensino fundamental, sendo dois terços a cargo dos estados e do Distrito Federal e um terço a cargo do governo federal, o que eleva os gastos obrigatórios com educação pública para R\$ 26,650 bilhões, equivalente a 4,22% do PIB.

Há de se destacar ainda que diversas constituições estaduais determinaram que se apliquem mais de 25% dos impostos e das transferências com a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Eis alguns exemplos: Rio Grande do Sul, 35%; Rio de Janeiro, 35%; São Paulo, 30%; Mato Grosso do Sul, 30%; Piauí, 30%, o que, de acordo com nossos cálculos, deve adicionar mais R\$ 1,2 bilhão na manutenção e no desenvolvimento do ensino, elevando os gastos obrigatórios com educação para R\$ 27, 850 bilhões, equivalente a 4,41% do PIB<sup>4</sup>.

Vale ressaltar, ainda, importantes fontes adicionais de recursos definidos em leis, destinados à formação profissional de diversas categorias, como:

- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), com recolhimento de 1% sobre a folha salarial das empresas industriais, que totalizam R\$ 494,3 milhões.
- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), com recolhimento de 1% sobre a folha salarial das empresas comerciais, que totalizam R\$ 229,4 milhões.
- Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), com recolhimento de 1% sobre a folha salarial das empresas de transportes, que totalizam R\$ 34,1 milhões.

Os recursos dessas três entidades — Senac, Senai e Senat — totalizam R\$ 757,8 milhões, que devem ser aplicados na formação profissional, isto é, no ensino profissionalizante. Com isto, são elevados os gastos obrigatórios com educação para R\$ 28,607 bilhões, o equivalente a 4,53% do PIB.

### **A rede pública de ensino**

As três esferas de governo possuem, em conjunto, 38 milhões de alunos na rede pública, sendo que o ensino fundamental obrigatório (1a a 8a série) concentra 28,6 milhões de alunos (75% do total); o ensino pré-escolar, 4,6 milhões de alunos; o ensino médio, 4,1 milhões; e o ensino superior possui apenas 699 mil alunos (ver Tabela 5).

Do ponto de vista administrativo, os municípios responsabilizam-se por 74% do ensino pré-escolar; os estados, por 64% do ensino fundamental e por 91% do ensino médio; e o governo federal, por 53% do ensino superior, concentrando suas atenções na manutenção de suas redes de universidades federais e de escolas técnicas federais.

Os estados são responsáveis pelo atendimento a 23,4 milhões de alunos, 78% dos quais no ensino fundamental; os municípios, por 14 milhões de alunos, 73% dos quais no ensino fundamental; enquanto o governo federal mantém 531 mil alunos, 69% dos quais no ensino superior.

### **Estimativa do gasto por aluno da rede pública**

A rede pública de ensino possui 38 milhões de alunos e tem uma disponibilidade de tributos da ordem de R\$ 27,850 bilhões<sup>5</sup>, o que dá um gasto médio de R\$ 733,00 por aluno/ano.

Com base nos dispositivos da Constituição Federal e de algumas constituições estaduais, que obrigam a uma aplicação mínima de arrecadação de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, é possível fazer uma estimativa do gasto mínimo por aluno/ano das três redes de ensino. Essas estimativas servem apenas como base de referência para outros estudos a respeito do gasto por aluno, uma vez que, pela ótica de disponibilidade dos recursos tributários, não é possível estimar esses gastos por nível de ensino, o que requer uma análise detalhada dos balanços contábeis consolidada por esfera de governo<sup>6</sup>.

Em que pese a diversidade na distribuição do número de alunos por nível de ensino das redes estaduais e municipais, estima-se que, na média, o gasto mínimo por aluno/ano dessas duas esferas de governo varie muito pouco: R\$ 615,00 para os estados e R\$ 514,00 para os municípios. No caso dos estados, consideramos os recursos tributários vinculados pela Constituição Federal, no valor de R\$ 11,659 bilhões, os adicionais de vin-

culação das constituições estaduais, no valor de R\$ 1,2 bilhão, e a quota estadual do salário-educação, no valor de R\$ 1,594 bilhão. No caso dos municípios, foram considerados apenas os recursos vinculados pela Constituição Federal, no valor de R\$ 7,192 bilhões<sup>7</sup>.

No caso do governo federal, que conta com uma rede de apenas 531,7 mil alunos, em sua maioria no ensino superior, o gasto mínimo por aluno/ano é superior ao praticado por universidades e estabelecimentos particulares de 2º grau. Levando-se em conta apenas os recursos vinculados pela Constituição Federal, que são da ordem de R\$ 5,423 bilhões, encontramos um gasto médio de R\$ 10.197,00 por aluno/ano. Ao acrescentarmos os 29.773 alunos de pós-graduação das universidades federais, teremos um total de 561,5 mil alunos na rede de ensino federal, o que dá uma média de R\$ 9.657,00 por aluno/ano.

Há de ser ressaltado que estamos considerando apenas a aplicação obrigatória dos R\$ 5,423 bilhões de impostos do governo federal na manutenção de sua reduzida rede de ensino pré-escolar e fundamental e da rede vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto (MEC), composta por suas escolas técnicas, escolas agrotécnicas, Colégio D. Pedro II e universidades federais. Isso se deve ao fato de o governo federal ter executado em 1995 um orçamento da ordem de R\$ 7,086 bilhões (exceto os recursos federais do salário-educação e da merenda escolar) na manutenção e no desenvolvimento do ensino, ou seja, R\$ 1,663 bilhão além das obrigações constitucionais, aplicados em programas como: manutenção das atividades administrativas de suas secretarias e demais órgãos, bolsas de estudo dos programas da Capes, programas de fomento da Capes, pesquisas, bolsas de estudo do Crédito Educativo, manutenção de seus hospitais universitários, pagamento de inativos e o pagamento de empréstimos internacionais.

### **Tabela 6 – Estimativa do gasto mínimo por aluno/ano no Brasil, por dependência administrativa (1995)**

Fonte: Tabelas 3 e 5

#### **Estimativa dos gastos com educação no Brasil**

Visando dar uma contribuição aos estudos a respeito do financiamento da educação, realizamos nesta parte uma estimativa do seu gasto total no Brasil.

No que diz respeito à educação pública, partimos do pressuposto de que estejam sendo cumpridos os dispositivos constitucionais — federal, estadual e municipal — de aplicação de um percentual mínimo da arrecadação de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Em relação à educação privada, partimos do suposto conservador de que o custo anual médio dos alunos da rede de ensino pré-escolar e fundamental seja de R\$ 350,00; do ensino médio, de R\$ 750,00 e do ensino superior, de R\$ 3.224,008. O resultado, conforme mostra a Tabela 7, é da ordem de R\$ 6,040 bilhões ou 0,96% do PIB.

Não incluímos na estimativa os gastos dos cursos de treinamento realizados pelas próprias empresas — públicas e privadas — e todos os demais cursos de pós-graduação, de atualização, treinamento, reciclagem e de línguas, financiados pelas empresas a seus empregados ou financiados com recursos próprios dos empregados.

Com recursos públicos — impostos e contribuições —, devem ser aplicados pelo menos R\$ 28,607 bilhões na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Na rede de ensino particular, que conta com 7,321 milhões de alunos, estimamos que se gaste pelo menos R\$ 6,040 bilhões, equivalente a 0,96% do PIB9. No conjunto, os gastos com educação no Brasil totalizam R\$ 34,647 bilhões, o equivalente a 5,49% do PIB, que pode ser considerado compatível com o que se investe em muitos países no mesmo estágio do desenvolvimento brasileiro.

Do exposto, pode-se afirmar que os recursos públicos destinados à educação brasileira são de pelo menos R\$ 28,607 bilhões, o equivalente a 4,53% do PIB, e que representa 83% de todo o gasto com educação no País, respondendo por 38 milhões de alunos, de um total de 45,3 milhões.

### **Distorções na aplicação dos recursos da educação**

Nas análises das despesas públicas com educação, verificamos excessivo gasto com atividades-meio, como compras, controles, gestão administrativa e financeira, distribuição e aposentadorias que, dependendo da unidade da Federação, representam 20% a 30% dos gastos com educação.

São comuns outras distorções na aplicação dos recursos com educação. As anteriores são passíveis de correções mediante melhoria da eficiência do gasto público; outras dependem de aplicar corretamente a legislação em vigor ou até mesmo de regulamentar sua aplicação. Vejamos alguns exemplos:

#### ***a) Merenda escolar***

O art. 212, § 4o, da atual Constituição Federal, define que “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”; no entanto, é prática comum nos estados e municípios a inclusão de despesas com aquisição de gêneros alimentícios e pagamento de pessoal dos departamentos da merenda escolar na verba dos 25% destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. O mesmo acontece com a saúde do escolar.

Na verdade, a Constituição determina que se gastem 25% dos impostos e suas transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino e que se acrescente ainda as despesas com alimentação e assistência à saúde dos educandos. O que surpreende é o fato de muitos tribunais de contas estaduais e municipais aceitarem essa situação, que fere frontalmente a atual Constituição Federal.

Vale mencionar ainda eventuais distorções na aplicação da verba da merenda, indevidamente incluída nas despesas com educação. Há informações de que parte das despesas com alimentação em atividades esportivas e de atendimento a outras atividades sociais é financiada com recursos da merenda, onerando duplamente as despesas com educação.

#### ***b) Investimento em infra-estrutura urbana, esportiva, de lazer e cultural***

É comum estados e municípios incluírem diversos gastos na “conta da educação”, ressaltando que existem exceções, mas, na prática, é comum incluir como gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino os seguintes itens: 1) investimento e manutenção de rádios FM e TV Educativa; 2) investimento e manutenção de atividades culturais, como teatros, museus e bibliotecas públicas; 3) investimento e manutenção de equipamentos esportivos e de lazer, como quadras e ginásios esportivos, conjuntos poliesportivos, praças e áreas de lazer próximas às escolas públicas; 4) investimento em infraestrutura urbana, como asfaltamento de ruas em frente às escolas, iluminação pública de vias de acesso às escolas, chegando ao extremo de se incluir a construção de pontes (para agilizar o transporte escolar) e a desapropriação de áreas de acesso às escolas; 5) construção de centros culturais, de lazer, esportivos e educacionais, que, na prática, se dedicam muito pouco à educação, mas que oneram as dotações orçamentárias da educação e, 6) segurança das escolas, em uma clara distorção de manipulação do gasto com educação.

### ***c) Previdência Social***

Em geral, o setor público não possui adequado instituto de previdência, recolhendo a contribuição previdenciária de seus servidores e não a alocando em um instituto previdenciário. Além disso, a parcela da contribuição previdenciária do setor público não é recolhida, uma vez que o pagamento dos inativos estatutários é de responsabilidade dos governos estaduais ou municipais.

O resultado disso é que a “conta dos inativos” é paga através das receitas de tributos — impostos e contribuições — arrecadados pelos governos federal, estadual e municipal. A consequência é o descontrole do que se arrecada como contribuição à previdência dos servidores da educação e os gastos efetivos com pagamento de seus inativos. Na prática, existe um rateio dessas despesas, colocando-se na “conta” da educação o pagamento dos profissionais inativos de educação e cultura, o que colabora para gastar os 25% dos impostos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Aqui há uma grave distorção: justifica-se os gastos dos profissionais inativos da educação com a “conta da educação”, mas a receita das contribuições previdenciárias desses mesmos profissionais é computada em receitas previdenciárias (quando é computada). Acresce a isto o fato de que a lei permite uma aposentadoria muito precoce, com salário integral, o que onera ainda mais os recursos disponíveis para a educação.

Em resumo: os inativos da educação são importantes para justificar as aplicações de 25% dos impostos com educação, enquanto as contribuições para a previdência dos professores ativos são alocadas nas receitas da seguridade social, em um claro demonstrativo de desvirtuamento da legislação em vigor.

### **Considerações finais**

Desde a reforma tributária aprovada pela Constituição de 1988, a carga de impostos medida como proporção do PIB saltou de 14% em 1988 para 16,7% em 1995. Além disso, ocorreu ampliação da redistribuição de recursos de impostos a favor de estados e municípios, fazendo com que a participação dessas duas esferas de governo no total dos impostos disponíveis, como proporção do PIB, saltasse no mesmo período de 8,3% para 11,9%.

Essas informações são importantes, pois, como se sabe, estados e municípios são obrigados a aplicar pelo menos 25% de seus impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Com isso, a obrigatoriedade de gastos com a educação dessas duas esferas de governo saltou de 2,07% do PIB em 1988 para 2,98% em 1995, elevando, portanto, o volume de recursos públicos aplicados na educação do País, com reflexos positivos sobre os indicadores educacionais. Dois indicadores merecem destaque: a elevação da taxa de escolarização do 1º grau (de 80% para 92%) e a redução da taxa de analfabetismo (de 26% para 17%).

Queremos argumentar que o nosso problema não é que se gaste pouco com educação, principalmente a pública, mas que se aplicam mal seus recursos. Ao lado dos baixos salários, das péssimas condições de muitas escolas públicas, principalmente de 1º e 2º graus, e da carência de bons laboratórios e bibliotecas, convive excessivo gasto com inativos e com atividades-meio, como compras, controle, supervisão, gestão administrativa e financeira, distribuição e armazenagem de material, etc. Só as atividades-meio, dependendo do caso, representam de 20% a 30% dos gastos com educação. Isso resulta em poucos recursos para a escola e para os salários de professores em efetivo exercício do magistério.

Por essas e outras razões é que acreditamos que uma parcela superior a 10% de todos os impostos arrecadados e que deveriam ser aplicados em educação pública é alocada indevidamente nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, o que representa algo superior a R\$ 2,4 bilhões anuais e não é desprezível. Caso fossem aplicados efetivamente em educação, contribuiriam de forma significativa para reduzir os seus indicadores negativos. Ao mesmo tempo, poderíamos afirmar que a educação brasileira estaria em melhor situação que a atual. É sempre bom alocar mais recursos em educação. No entanto, é preciso aplicá-los melhor para aprimorar a educação brasileira.

### **Referências Bibliográficas**

- AFONSO, J.R.R. Federalismo fiscal & reforma institucional : falácias, conquistas e descentralização. Nova Economia, Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, nov. 1994.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Relatório anual de atividades. Brasília, 1996.
- BRASIL. Secretaria de Avaliação e Informação Educacional. Estimativas das matrículas iniciais, por nível de ensino e dependência administrativa. Brasília, 1995.
- CASTRO, J. H. A capacidade de gasto da União, estados e municípios : ano de 1995. Brasília: [ s.n.], 1995. mimeo.
- IBGE. Anuário estatístico do Brasil. Rio de Janeiro, 1993.
- PIANCASTELLI, M., PEREIRA, F. Gasto público federal: análise da despesas não-financeira. In: INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL ( Brasil ). Texto para discussão nº 431. Brasília, 1995.
- UNESCO. Statical yearbook. [Paris]: Unesco Publishing & Bernan Press, 1995.