

---

**A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO:  
A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO  
DA EDUCAÇÃO NO BRASIL \***

---

---

Maria Esperança Fernandes Carneiro\*\*  
Maria Cristina Dutra Mesquita\*\*\*

*Resumo: este artigo discute a participação do Estado nas políticas públicas educacionais, com enfoque de questões que envolvem o financiamento da educação brasileira. Abordamos os percentuais investidos, o custo aluno da Educação Básica, Superior e o ProUni. Intentamos por meio da dialética materialista, interpretar o movimento do real desvelando suas contradições, principalmente a luta das classes sociais na apropriação dos fundos públicos. A pesquisa quantiqualitativa foi utilizada como possibilidade de estudo do objeto e propiciou às pesquisadoras compreender as relações entre as políticas públicas de financiamento na concretização do acesso, permanência e conclusão na educação pública, compreendida como direito subjetivo.*

*Palavras-chave: Educação. Neoliberalismo. Políticas públicas. Financiamento.*

## O NEOLIBERALISMO E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas para a educação inscrevem-se, ao longo das últimas décadas, no pensamento neoliberal, em especial no que tange à distribuição e ao investimento dos recursos para o financiamento da educação. Tais políticas estão diretamente ligadas ao modelo de Estado<sup>1</sup> e expressam a estrutura social de cada tempo histórico. Deste modo, são constituídas e resultam do embate político através do qual programas de governo são transformados em políticas governamentais, que por sua vez se sustentam e se legitimam por meio do arcabouço legal. Esta teia de relações se modifica a cada tempo histórico, percorrendo caminhos sustentados pelos diferentes grupos

que chegam ao poder e expressam as mais variadas vertentes política, como liberalismo, neoliberalismo, pluralismo, social-democracia ou marxismo (AZEVEDO, 1997).

De acordo com Azevedo (1997, p. 5), “quando se enfocam as políticas públicas em um plano mais geral e, portanto, mais abstrato, isto significa ter presente as estruturas de poder e de dominação”; logo, quando se fala de políticas públicas de forma geral, está-se penetrando no campo ideológico quando o que se busca é tratar em um plano concreto “o conceito de políticas públicas [que] implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas Instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente” (AZEVEDO, 1997, p. 5).

É neste sentido que as políticas públicas guardam estreita relação entre Estado e sociedade; conforme o modelo de Estado pactuado, as ações de governo elegem prioridades. Assim, o Estado se constitui como a instância responsável por medidas que estabeleçam as normas gerais, podendo, enquanto regulador, instituir medidas segundo os interesses do capital, como pode também, de acordo com as forças políticas, propor políticas públicas voltadas para o atendimento de questões sociais como distribuição de renda e sociabilização do conhecimento.

A partir da Constituição Federal de 1988, quando fica estabelecida, no campo legal, a destinação de percentuais fixos da arrecadação dos impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, o Fundo Orçamentário, arrecadado pelas instâncias governamentais, deverá ser revertido na função ensino, atendendo a seus diferentes níveis e modalidades, conforme previsto no Artigo 212:

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 Federal, 1988).

É importante assinalar que a vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação é uma conquista resultante da luta dos educadores, particularmente articulados em associações científicas que promoviam as Conferências Brasileiras de Educação

(CBEs) desde 1980, cuja continuidade vem ocorrendo nos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) e nas Conferências Nacionais de Educação (CONAE) que tiveram seu início em 2010, conforme Portaria Ministerial nº 10 de 03/09/2008.

Embora nem todos os impostos que circulam nas três esferas sejam incluídos no *caput* do Artigo 212, a educação conta com um percentual fixo de recursos assegurados pela Constituição Federal, o que permite aos gestores melhores possibilidades de planejamento, além do salário-educação<sup>2</sup> e de parte do Produto Interno Bruto – PIB.

Mesmo sendo consensual a necessidade de mais investimento na educação, o Brasil, nas últimas décadas, vem direcionando menos de 5% do PIB para a educação de forma direta. No período entre 2000 e 2009 o maior percentual do PIB vinculado à educação, considerando todos os recursos foi de 4,26% em 2009. (AMARAL, 2012, p.123).

Com efeito, é nesta realidade que são conhecidas as políticas públicas para a educação em tempos de neoliberalismo, nos diferentes níveis de ensino da educação básica, responsáveis pela preparação do jovem para o trabalho e também para o acesso aos níveis de educação subsequentes.

Há dois indicadores que mostram o investimento total em educação relacionando-o ao PIB: o percentual do investimento total e o direto. O primeiro compreende os valores despendidos com pessoal ativo, seus encargos sociais, a ajuda financeira dada aos estudantes, como bolsas de estudos e financiamento estudantil, despesas com pesquisa e desenvolvimento, transferências ao setor privado, despesas de manutenção e investimento e ainda a estimativa (em torno de 20%) para o complemento da aposentadoria futura para os trabalhadores que estão na ativa. O segundo considera apenas os gastos diretos com educação, ou seja, não inclui os gastos pelos entes federados com aposentadorias e pensões. Também estão excluídos os investimentos em bolsas de estudos, programas de financiamento estudantil, amortização e encargos da dívida educacional e despesas com juros.

Optamos neste artigo em apresentar os investimentos diretos em educação relacionados ao PIB.

Tabela 1: Histórico da Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000 - 2011

| Ano                                | Percentual do Investimento Público Direto 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                                |                  |                   |                    |     |              |                   |
|                                    | 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                               | 4,3   | 3,6              | 0,3               | 1,4                | 1,3 | 0,6          | 0,7               |
| 2007                               | 4,5   | 3,8              | 0,4               | 1,5                | 1,4 | 0,6          | 0,7               |
| 2008                               | 4,7   | 4,0              | 0,4               | 1,5                | 1,5 | 0,7          | 0,7               |
| 2009                               | 5,0   | 4,2              | 0,4               | 1,6                | 1,6 | 0,7          | 0,7               |
| 2010                               | 5,1   | 4,3              | 0,4               | 1,6                | 1,5 | 0,8          | 0,8               |
| 2011                               | 5,3   | 4,4              | 0,5               | 1,6                | 1,5 | 0,9          | 0,9               |

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela DEED/Inep

A Tabela 1 evidencia que ao final da década não alcançamos sequer o percentual proposto para o Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2011 (7%) mesmo que vetado<sup>3</sup>. Assim, quando se aponta um percentual do investimento em educação, relacionando-o ao PIB, há de se considerar estas questões, que foram reivindicações da classe trabalhadora em educação, porém não foram atendidas.

Os vetos presidenciais ao PNE 2001-2011 modificaram consideravelmente as políticas públicas para a educação do ponto de vista do financiamento, uma vez que a manutenção do percentual dos investimentos em educação em relação ao PIB impediu e continua impedindo

que se invista de forma mais expressiva em ações que objetivem vencer os desafios educacionais postos ao longo do processo histórico.

Em relação ao aumento do investimento do PIB na educação, o próprio PNE (Lei 10.172/2001) alude que, embora em muitos países o investimento do PIB seja menor ou igual ao aplicado no Brasil, “não se deve interpretar estes dados de maneira estática, isto é, os países desenvolvidos que já fizeram um amplo esforço no período pós-guerra estabilizaram seus gastos. Outra é a situação do Brasil, que tem os enormes desafios discutidos neste plano”.

Fora as frustrações ocasionadas pela dificuldade em alcançar as metas previstas no PNE, a sociedade brasileira vive o reflexo do rompimento do governo com os movimentos sociais, surgindo outra forma autoritária para vigorar a partir da assumência pelo executivo do comando das proposições e das ações em relação à educação.

Como expõe Pino (2008) o Estado utiliza de artimanhas políticas para retomar o comando das políticas públicas e viabilizar suas intenções: “Para viabilizar as reformas o MEC, urgiu fazer a ruptura do espaço social no Congresso Nacional para criar o seu próprio espaço, visando recolocar o Executivo no comando da sua formulação”(Id. p. 39).

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, articulada pelas organizações da sociedade civil em luta desde 2002 pela melhoria da qualidade da educação pública brasileira, teve como parceira a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED. Esta Campanha teve como bandeira a luta em favor da derrubada dos vetos na lei que tratava do PNE. Embora a luta tenha se concentrado no sentido de sensibilizar os (as) parlamentares para a importância das questões em pauta e cobrar do governo um posicionamento objetivo sobre as razões dos vetos, não houve acordo no parlamento e o Plano Nacional de Educação foi aprovado atendendo aos interesses do governo neoliberal.

O investimento por estudante no Brasil dá conta de que os gastos com os alunos no ensino superior são bem maiores que os gastos com o aluno da educação básica. Na educação infantil, os investimentos sofreram oscilação na década 2001- 2011, ora perdendo, ora recuperando, mas nada muito significativo. Na primeira etapa do ensino fundamental, os investimentos foram crescentes, evidenciando a política de governo que priorizou este nível de ensino. Relativamente é o que ocorre com a segunda fase do ensino fundamental.

Caminho inverso ocorreu com o ensino médio, que obteve os recursos destinados a sua oferta diminuídos na metade do período, voltando a crescer no último ano. O investimento no ensino médio deixa claro o desinteresse dos governos das três esferas administrativas com este nível de ensino, responsável pela preparação dos estudantes ao prosseguimento de estudos em nível superior (ensino propedêutico) ou preparando os estudantes para o trabalho (ensino profissionalizante). A educação terciária teve uma queda nos investimentos no período, no entanto continuou sendo o nível que mais recebeu recursos públicos. A Tabela a seguir evidencia a estimativa destes investimentos.

Tabela 2: Estimativa do investimento público direto em educação por estudante e nível de ensino com valores corrigidos para 2011 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) - Brasil 2001-2011

|      |                 | Investimento Público Direto por Estudante R\$1,00 |                    |                   |              |                   |   |
|------|-----------------|---|--------------------|-------------------|--------------|-------------------|---|
|      |                 | Níveis de Ensino                                  |                    |                   |              |                   |   |
| Ano  | Educação Básica | Educação Infantil                                 | Ensino Fundamental |                   | Ensino Médio | Educação Superior | Razão da educação superior sobre a educação básica(Estudante) |
|      |                 |   | De 1ª a 4ª Séries  | De 5ª a 8ª Séries |              |                   |   |
| 2001 | 1.693           | 1.433   | 1.349              | 1.518             | 1.506        | 15.161            | 10,5  |
| 2002 | 1.678           | 1.350   | 1.576              | 1.463             | 1.060        | 14.374            | 10,1  |
| 2003 | 1704            | 1.553   | 1.526              | 1.450             | 1.217        | 12.594            | 8,7   |
| 2004 | 1.822           | 1.655   | 1.638              | 1.656             | 1.133        | 12.749            | 8,2   |
| 2005 | 1.933           | 1.566   | 1.833              | 1.746             | 1.146        | 12.965            | 7,9   |
| 2006 | 2.307           | 1.695   | 2.019              | 2.217             | 1.568        | 13.076            | 6,7   |
| 2007 | 2.695           | 2.069   | 2.408              | 2.509             | 1.837        | 13.861            | 6,1   |
| 2008 | 3.097           | 2.206   | 2.761              | 2.946             | 2.122        | 14.763            | 5,6   |
| 2009 | 3.353           | 2.276   | 3.204              | 3.342             | 2.336        | 15.582            | 5,2   |
| 2010 | 3.813           | 2.942   | 3.859              | 3.905             | 2.960        | 17.972            | 5,0   |
| 2011 | 4.267           | 3.778   | 4.341              | 4.401             | 4.212        | 20.6902           | 4,8   |

Fonte: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>.

Como se pode constatar, os dois níveis que receberam menores investimentos públicos são a educação infantil e o ensino médio. No período demonstrado, o ensino fundamental recebeu um aporte de recursos maior que a educação infantil. Esta situação, como já afirmado, é o reflexo das políticas públicas de busca da universalização do ensino fundamental, embora continuemos a enfrentar graves problemas em relação à qualidade do ensino oferecido neste nível.

Esta tendência demonstrada a partir do investimento no ensino fundamental que no Brasil o investimento em educação não acompanha as necessidades impostas pelo mundo contemporâneo, no qual o sistema produtivo exige dos trabalhadores o uso de recursos pessoais relacionados com capacidades de aprendizagem contextuais complexas para realização do trabalho. Estas capacidades são obtidas em um sistema de ensino pautado pela qualidade, capaz de oferecer aos jovens conhecimentos complexos, propiciando que desenvolvam saberes contextuais para realizar tarefas próprias de determinado patamar tecnológico e de determinadas configurações de organização do processo de trabalho como instrumento de sobrevivência e qualidade de vida.

Há de se observar, para a análise dos investimentos na educação, o número de estudantes que compõem os respectivos níveis de ensino. O universo de alunos que frequenta a educação básica é bem maior do que os que tiveram acesso ao ensino superior. Desta forma, os investimentos que são feitos na educação básica ainda são insuficientes para oferecer a estes alunos uma educação de qualidade, que os coloque em condições de disputar as poucas vagas nas IES públicas, uma vez que as vagas disponíveis muitas vezes não são sequer preenchidas.

Desta realidade apreende-se que as vagas oferecidas pelas IES públicas não atendem à demanda. Os alunos que concluem a educação básica na rede pública dificilmente conseguem prosseguimento dos estudos nesta mesma rede. Mesmo assim, ainda sem condições econômicas, estes alunos buscam as instituições privadas ou cursos com menor tempo de duração, como os sequenciais ou profissionalizantes.

Associando os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep aos obtidos pelos estudos comparativos dos investimentos na educação entre alguns dos países que compõem o MERCOSUL<sup>4</sup> constatamos através da Tabela 3 que o Brasil é o país que mais investe em Ensino Superior, no entanto é o país com a maior taxa de analfabetismo (9,7%), enquanto Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai apresentam os índices 2,6%, 3,9%, 5,2% e 1,8% respectivamente no ano de 2009.

Outro dado que merece destaque refere-se à taxa de escolarização do Brasil considerando a Educação Superior que é de 14.6% em 2009, tendo o Chile a maior taxa: 30.8% seguido da Argentina com 25,1%, Uruguai 20,3% e o Paraguai com 18,2%. O Brasil sustenta assim, o último lugar em relação ao percentual de escolarização contendo o Ensino Superior.

Tabela 3: Investimento por aluno (em dólares estadunidenses convertidos usando PPPs\*) por nível de ensino segundo país- 2009

| País      | Investimento por Nível de Ensino |          |                   |                 |           |
|-----------|----------------------------------|----------|-------------------|-----------------|-----------|
|           | Pé-Primário                      | Primário | Secundário Básico | Secundário alto | Terciário |
| Argentina | 1.926                            | 2.261    | 3.098             | 3.418           | 3.294     |
| Brasil    | 1.546                            | 1.935    | 2.064             | 1.487           | 10.334    |
| Chile     | 5.549                            | 3.407    | x(1)              | 3.609           | 7.480     |
| Paraguai  | ---                              | ---      | ---               | ---             | ---       |
| Uruguai   | ---                              | ---      | ---               | ---             | ---       |

Fonte: Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2009. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducação>.

\* Índice de Paridade do Poder de Compra, calculado anualmente pelo Banco Mundial. Argentina e Brasil: Dados referem-se ao ano de 2008 x(1) Valor contido em (1)

Os estudos comparativos dos investimentos na educação entre os países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD<sup>5</sup>, mostram que o valor gasto por aluno em média na Europa é de US\$ 8.857, considerando os 30 países participantes e os três níveis da educação, sendo que a educação terciária (que equivale ao nosso ensino superior) recebe maiores investimentos em relação aos demais níveis.

*Países da OECD, como um todo, gastam USD<sup>6</sup> 8.857 anualmente por estudante entre os níveis primário e terciário da educação: USD 6.517 por estudante no nível primário, USD 7.966 por estudante no nível secundário e USD 15.791 por estudante no nível*



*terciário. Em média, os países da OECD gastam aproximadamente duas vezes mais por nível terciário que no primário. Contudo, estas médias mascaram uma ampla faixa de padrões de despesas entre os países (EDUCATION AT A GLANCE 2009: OECD INDICATORS, p.188)*

O Brasil, em relação aos países da OCDE, apresenta um gasto bastante inferior quando os níveis de ensino são o fundamental e o secundário. Os estudos da OCDE revelaram que enquanto o investimento médio dos países da OCDE na *primary education* é de US\$ 6.517 por ano, no Brasil este investimento é de US\$ 1.538 por ano. (OECD, 2009, p.191)

Da mesma forma, o investimento na *secondary education*, no Brasil, não ultrapassa US\$1.500 por ano, ficando a média da OECD em quase US\$ 8.000 (OECD, 2009, p.191). Esta diferença de investimento coloca o Brasil em clara desvantagem no processo de preparação do estudante para o trabalho e para o prosseguimento dos estudos. Em relação ao ensino superior, o investimento brasileiro por aluno/ano chega a quase US\$10.000, o que significa que o Brasil gasta na educação superior cerca de 60% dos valores gastos pelos países da OCDE (US\$ 15.791), considerando os gastos diretos na educação. (OCDE, 2009, p.192)

De um modo geral, os dados mostram que no Brasil há relativamente muito mais investimentos em educação no nível terciário do que nos níveis primário e secundário. Neste último nível (secundário), há um pequeno acréscimo de investimentos com as últimas séries (o equiva- le à segunda etapa do ensino fundamental) em relação às séries posteriores (os três anos do ensino médio), enquanto nos países da OCDE esta diferença é bem menor.

O investimento na educação básica não pode ser desconsiderado nem desprezado, no entanto é no ensino superior que se conclui o processo educacional, conforme previsto no sistema educacional brasileiro, como expressa o Tribunal de Contas da União (TCU) no Relatório de 2009, referente às contas do Governo Federal, exercício 2008:

*Embora a educação básica seja a estrutura sobre a qual todo o sistema educacional se mantém, o ensino superior, incluída a pós-graduação strictu e latu sensu, representa o coroamento de todo processo. Não se consegue imaginar hoje um país que alme-*

*je attingir o pleno desenvolvimento econômico e social, sem possuir uma rede forte de ensino superior, gerando competências e ajudando a agregar valor à produção nacional (BRASIL/TCU, 2009, p.315)*

Não é demais reafirmar que há que ser considerada a relação entre os recursos investidos e o número de estudantes atendidos. No Brasil, o investimento/custo por aluno do ensino superior é maior, mas só atende a um pequeno percentual de 14,6% de estudantes brasileiros.

Nos níveis anteriores à Educação Superior ocorre o contrário. Isto quer dizer que o Estado deveria investir mais em todos os níveis de ensino, atentando para o custo/aluno em cada nível da educação, ou seja, o financiamento da educação carece de um aporte maior de recursos, uma vez que, independente do retorno individual que traz, dela decorrem inúmeros benefícios sociais e coletivos. Uma população mais escolarizada, com maiores conhecimentos, é capaz de participar ativamente das questões sociais, além de ser mais produtiva. Assim, a educação não só constitui um fator de desenvolvimento como promove indiretamente o desenvolvimento socioeconômico e cultural da sociedade, o que por si só justifica uma participação mais incisiva do Estado no financiamento da educação.

Diferenças de investimento na formação do custo/aluno/ano tão grandes como ocorre no Brasil, quer seja de países da América Latina e dos países que fazem parte da OCDE, como mencionamos, no futuro corresponderão a salários e qualidade de vida segundo investimentos sociais e custos de formação. A formação/qualificação é tempo de trabalho investido nas qualificações sociais que vão das primárias as mais complexas.

Enquanto o acesso ao ensino superior no Brasil vem sendo possível principalmente pela atuação da iniciativa privada, nos países que compõem a OCDE as instituições educacionais ainda são principalmente financiadas com recursos públicos, conforme consta em seu relatório:

*Em média, nos países da OCDE, 85% de todos os fundos para instituições de ensino vêm diretamente de fontes públicas. [...] Além disso, 1,9% dos fundos são canalizados para instituições de ensino através de subsídios públicos para as famílias (EDUCATION AT A GLANCE 2009: OECD INDICATORS, p. 224).*

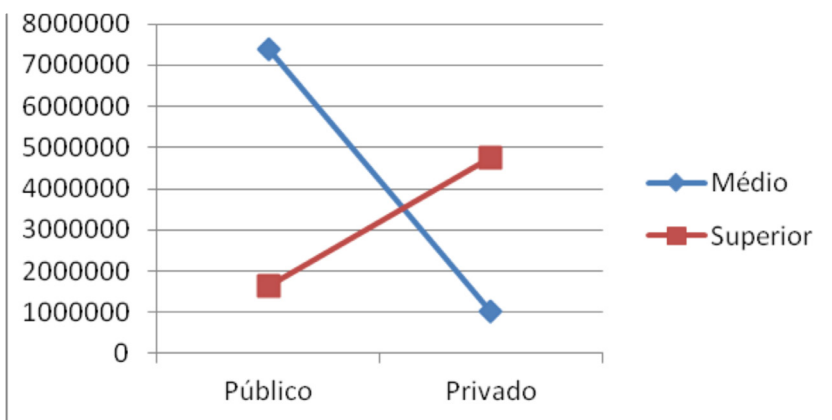
No Brasil, a contradição fica evidente quando se observa a inversão na questão do acesso aos níveis subsequentes à educação básica. A classe de menor poder aquisitivo tem acesso aos ensinos fundamental e médio por meio da oferta deste serviço público. No entanto, ao buscar acesso ao ensino superior, esse aluno enfrenta sérias e reais dificuldades para obtenção de uma vaga. Isto quer dizer que os estudantes da educação básica da rede pública em sua maioria continuam seus estudos na rede privada e os estudantes da educação básica da rede privada apresentam maiores chances de obtenção de uma vaga no ensino superior da rede pública, conforme evidenciam a Tabela 4 e a Figura 1 a seguir.

Tabela 4: Distribuição de pessoas que frequentam estabelecimento de ensino por nível e rede e de ensino – Brasil 2011

| Níveis de Ensino e Redes de Ensino |           |             |           |           |           |           |           |
|------------------------------------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Educação Infantil                  |           | Fundamental |           | Médio     |           | Superior  |           |
| Público                            | Privado   | Público     | Privado   | Público   | Privado   | Público   | Privado   |
| 5.021.545                          | 1.958.507 | 26.256.179  | 4.102.461 | 7.378.660 | 1.022.029 | 1.643.298 | 4.762.001 |

Fonte: <http://portal.inep.gov.br/resumos-tecnicos>

Figura 1: Distribuição de pessoas que frequentam estabelecimentos de Ensino Médio e Ensino Público por dependência administrativa: Brasil 2011



Fonte: Elaboração deste estudo

O que se extrai destes dados é a realidade da inversão que ocorre no Brasil, para aqueles que concluíram o Ensino Médio na rede pública. O acesso ao Ensino Superior para estes se dá através de uma IES privada, limitando a poucos a este nível de ensino uma vez que esbarram nas questões de ordem financeira.

Os desafios para o acesso da classe trabalhadora ao ensino superior são inúmeros. A constatação de que é necessário um redimensionamento das políticas públicas para a educação envolvendo toda a Educação Básica objetivando uma educação de qualidade é fato. Obviamente que melhorando o ensino fundamental e o ensino médio os alunos concluintes destas etapas da educação terão condições de disputar os exames classificatórios para acesso ao ensino superior nas IES públicas do país. No entanto, sabemos que o acesso ao ensino superior público no Brasil se dá pelo processo seletivo classificatório. Pouco adianta tirar uma boa média nos exames conhecidos como vestibular, as vagas ficarão com aqueles que obtiveram as melhores médias e não com os que tiraram médias reconhecidas como satisfatórias. Assim, os que puderam receber uma educação diferenciada desde a educação infantil até o ensino médio apresentam melhores e maiores chances de conquistar uma vaga em uma IES pública.

## OS PROGRAMAS DE GOVERNO: RECURSO PÚBLICO FINANCIANDO O PRIVADO

Com um discurso de minimizar a desigualdade social e ampliar as oportunidades de acesso ao ensino superior dos alunos oriundos da rede pública e das famílias de poder econômico baixo, o governo federal, por meio do Programa Universidade para Todos – ProUni, criado em 2005 através da Lei nº 11.096/2005, e do Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES tem destinado recursos para financiar a educação neste nível de ensino. Porém é preciso questionar como este programa tem se comportado.

O ProUni, no segundo semestre de 2011, atendeu 92.107 alunos, sendo 46.970 com bolsas integrais e 45.137 parciais. Até o ano de 2013, o ProUni atendeu 873.648 bolsas integrais e 400.017 bolsas parciais distribuídas entre 1.321 Instituições de Ensino Superior.

As bolsas integrais do ProUni podem ser pleiteadas apenas por estudantes que possuam renda familiar de um salário mínimo e meio por pessoa e a bolsa parcial subsidia a mensalidade com 50% para es-

tudantes que possuam renda familiar, por pessoa<sup>7</sup>, de até três salários mínimos. Além do critério de ordem econômica, para pleitear o ProUni o candidato ainda tem que atender no mínimo a dois pré-requisitos entre: ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública; ter cursado o ensino médio completo em escola da rede privada, na condição de bolsista integral da própria escola; ter cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em escola da rede privada, na condição de bolsista integral da própria escola privada; ser pessoa com deficiência ou ser professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrando o quadro de pessoal permanente da instituição pública e concorrer a bolsas exclusivamente nos cursos de licenciatura. Nesses casos não há requisitos de renda. (<http://siteprouni.mec.gov.br/>. acesso em mar/2013)

Para Corbucci (2004, p.694),

*a principal crítica dirigida a essa iniciativa governamental é a de que os recursos que deixarão de ser arrecadados com a isenção de impostos [as IES privadas que oferecem vagas ao ProUni ficam isentas do recolhimento de impostos e tributos incidentes sobre as receitas provenientes das atividades desenvolvidas na educação superior] poderiam ser aplicados na ampliação da oferta de vagas nas instituições públicas. Portanto, para alguns críticos da proposta, o Estado estaria comprando vagas já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo um serviço de qualidade duvidosa.*

Esta reflexão de Corbucci se fundamenta principalmente quando analisamos a questão referente à renúncia de receita em decorrência do ProUni. As Instituições de Ensino Superior que aderem ao Programa adquirem isenção fiscal total, deixando de recolher aos cofres públicos os tributos (PIS, Cofins, CSLL e IRPJ)<sup>8</sup> independente da quantidade de bolsas que venham a oferecer.

De acordo com o Relatório do TCU, em 2006 (2º ano de implantação do ProUni) essa isenção alcançou o valor de R\$1.236,4 milhões e, de acordo com estudos realizados pelo órgão, o custo médio mensal de cada bolsa neste ano foi de R\$ 786,00, enquanto que a média das mensalidades dos cursos superiores oferecidos foi de R\$ 499,82.

Estamos diante de uma constatação da ineficiência de uma gestão pública que aplica mal os recursos públicos viabilizando muito mais

as saúde financeira das Instituições Privadas, que se vêm isentas dos tributos, do que os interesses das camadas mais pobres da sociedade que necessitam de políticas públicas sociais que lhe dêem condições de acesso a patamares mais elevados de educação com qualidade social.

Acrescenta-se a estas considerações que o valor das bolsas de 50% gera pequeno impacto no orçamento dos estudantes aptos a solicitarem este tipo de benefício.

O que se tem constatado é que o ProUni não apresenta incentivos para que os alunos que necessitam deste auxílio procurem vagas em cursos que compõem as áreas de formação consideradas prioritárias, ou sejam aquelas que o mercado aponta que carecem de profissionais capacitados, uma vez que tem sido priorizada a formação de professores da rede pública de ensino.

Conforme disponibilizado pelo TCU (2009, p.319-320),

*no ProUni existe uma priorização de cursos voltados para formação de professores da rede pública de ensino que atuam no magistério da educação básica e, no FIES, tal priorização é para cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e os cursos considerados prioritários por normativos do MEC. Ao analisar a distribuição dos bolsistas do ProUni por cursos, por meio da utilização de dados extraídos do Sispruni, atualizados até o primeiro semestre de 2008, verifica-se que os cursos mais procurados são administração, direito, pedagogia e comunicação social, com 18,5%, 11%, 6,8% e 4,8% dos alunos, respectivamente. Os alunos matriculados nesses quatro cursos somam 41,1% do total de bolsistas do ProUni.*

Outro Relatório de auditoria realizada pelo TCU em relação ao ProUni acrescenta que a baixa ocupação dos cursos prioritários por alunos pode ser atribuída a dois fenômenos: “o desinteresse dos alunos em cursá-los e o desinteresse das instituições privadas de ensino superior em oferecê-los”.(TCU, 2009,961)

Pelos valores apurados pelo TCU em relação à mensalidade dos cursos com bolsistas, constata-se que raros são os estudantes beneficiários do ProUni que frequentam cursos de bacharelado, como Engenharia, Medicina, Odontologia, Farmácia, Psicologia etc, o que leva a inferir que este programa indiretamente acaba por definir os cursos que poderão receber alunos bolsistas. Esses cursos de bacharelado têm mensalidades

em média, acima dos R\$786,00 não se configurando interesse das Instituições privadas disponibilizá-los. Aos bolsistas do ProUni restam cursos desprestigiados e que oferecem baixos salários de mercado, como as licenciaturas. Fica ainda a preocupação em relação à qualidade destes cursos, uma vez que a ausência do Estado no acompanhamento das IES que oferecem vagas ao ProUni, como citado anteriormente, acaba por deixar em suspense a qualidade destes cursos, pois

*cerca de 35% dos alunos do ProUni e 18 % do FIES estão em cursos que nunca foram avaliados por meio do ENADE. Do total de cursos que recebem alunos do ProUni e FIES, mais de 20% receberam nota inferior a 3. Isso significa que percentual significativo dos alunos de ambos os programas estão potencialmente expostos a um ensino de baixa qualidade (BRASIL/TCU, 2009, p.319)*

É preocupante que recursos públicos sejam investidos no setor privado e não cumpram a função social de qualificar profissionais, principalmente nas áreas que apresentam escassez, como engenharias e medicina.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há que serem repensadas as políticas de investimento na educação, uma vez que é ao longo do processo educacional (educação básica) que a preparação do estudante para acesso e permanência com sucesso no ensino superior é feita. Um país que investe menos nesta etapa (educação básica) não irá conseguir oferecer condições reais de prosseguimento de estudos para os estudantes oriundos das instituições públicas.

A educação no capitalismo, no Brasil, está intimamente ligada às condições concretas para sua realização. Assim, o que se tem visto ainda se circunscreve ao limite da mudança quantitativa, principalmente nos níveis que antecedem a educação superior, pois a oferta foi ampliada, principalmente na educação básica, mas não há cuidado com a qualidade deste serviço.

Quando as mudanças quantitativas se realizam dentro dos limites desse processo, o objeto segue sendo o que é, não muda sua qualidade. Entretanto, rompendo-se a medida, há a mudança do objeto, ou seja, de suas qualidades. Neste sentido, a quantidade deve ser vista como

uma etapa na transformação do novo objeto que surge após a síntese dialética, pois o seu curso é afetado pela mudança qualitativa e produz mudança quantitativa.

É preciso ter compreensão de que os recursos gastos em saúde e educação são equivocadamente entendidos como custos. A melhora do acesso à educação e à saúde tem impacto positivo sobre a qualidade da força de trabalho. Uma população melhor qualificada é capaz de contribuir para elevar a produtividade e a competitividade do país na economia global, “além de atrair investimentos e promover o desenvolvimento de setores produtivos com maior valor adicionado” (CEPAL/PNUD/OIT, 2008, p.12). Na verdade, os recursos gastos nestes setores são investimentos, pois só uma força de trabalho bem formada é capaz de gerar mais-valia relativa<sup>9</sup>.

A inversão que se dá no sistema de educação deve ser corrigida: alunos que freqüentam a Educação Básica na rede pública dificilmente têm acesso ao ensino superior público. O investimento público na Educação Básica é significativamente menor que o os recursos destinados ao ensino superior. O desdobramento desta política de descaso para com a educação de massa, como é o caso do ensino fundamental, nos conduz a conclusão de que este nível de ensino se restringe à formação de um exército de reserva que atende aos interesses do capitalismo.

É evidente, que para se obter uma formação de qualidade social para a formação de sujeitos críticos, é necessária a disponibilização dos conhecimentos produzidos historicamente que possibilitem a utilização das tecnologias de seu tempo histórico, assim como consiga viabilizar a participação política desses sujeitos na construção de uma sociedade mais justa.

## THE PARTICIPATION OF THE STATE: THE POLITICS OF EDUCATION FINANCING IN BRAZIL

*Abstract: this article discusses the participation of the State in educational public policies, focusing in issues that involve the financing of Brazilian education. We address the invested percentages, the student cost in basic education, higher education and the ProUni. We attempt, through dialectical materialism, to interpret the movement of the real, unveiling its contradictions, primarily the struggle of social classes in the appropriation of public funds. The quantiquantitative research was used as a possibility of studying the object and provided the research-*



*ers with the comprehension of the relationships between the financing public policies regarding the consolidation of access, permanence and conclusion in public education perceived as subjective entitlement.*

Keywords: *Education. Neoliberalism. Public policies. Financing*

## Notas

- 1 Para Marx, o Estado é uma estrutura de poder que concentra, resume e põe em movimento a força política da classe dominante. Estado é, também, uma organização burocrática, isto é, um conjunto de instituições e organismos, ramos e sub-ramos, com suas respectivas burocracias, destinado a cumprir aquela tarefa (a dominação) através do jogo institucional de seus aparelhos. A questão decisiva é saber precisamente como, em condições historicamente dadas, o Estado desempenha a função de reprodutor das relações (econômicas e políticas) de classe. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. (ARAÚJO E ALMEIDA, 2010)
- 2 O salário-educação trata-se de uma contribuição social “com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados.” (Brasil/Lei 9.424,1996, art. 15)
- 3 No Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, as metas que propunham o aumento do financiamento educacional foram vetadas pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Ao todo foram nove vetos, entre os quais se destacam dois: a elevação, na década, através de esforço conjunto entre União, Estados, DF e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB aplicado em educação para atingir o mínimo de 7% e a garantia de recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.
- 4 O MERCOSUL: Mercado Comum do Sul é constituído pela Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Bolívia. Chile, Colômbia, Peru, Equador, Guiana e Suriname são países associados.
- 5 Fazem parte da OECD 30 países: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coréia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça e Turquia.
- 6 O dólar dos Estados Unidos (sinal: \$; código: USD) é cunhado e emitido em conformidade com a Seção 5112 do Título 31 do Código dos Estados Unidos. O dólar EU é normalmente abreviado com o cifrão, \$ ou como USD ou EU \$ para ser distinguido de outros dólares denominados em moeda estrangeira e de outros que usam o símbolo \$. It is divided into 100 . É dividido em 100 centavos. Disponível em [www.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_dollar](http://www.wikipedia.org/wiki/United_States_dollar) (Acesso em 17/01/2010).
- 7 A renda familiar por pessoa é calculada somando-se a renda bruta dos componentes do grupo familiar e dividindo-a pelo número de pessoas que formam o grupo familiar. Entende-se como grupo familiar, além do próprio candidato, o conjunto de pessoas

residindo na mesma moradia que o candidato que, cumulativamente, usufruam da renda bruta mensal familiar e sejam relacionadas ao candidato pelos seguintes graus de parentesco: pai, padrasto, mãe, madrasta, cônjuge, companheiro(a), filho(a), enteado(a), irmão(ã), avô(ó). (MEC/INEP/PROUNI)

- 8 PIS- Programa de Integração Social; Cofins: Contribuição para o Financiamento para a Seguridade Social; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; IRPJ: Imposto de Renda Pessoa Jurídica
- 9 Para Marx (2008, p.36-366), a mais-valia relativa decorre “da contratação do tempo de trabalho necessário e da correspondente alteração na relação quantitativa entre as partes componentes da jornada de trabalho”, ou seja, uma alteração no processo de produção que contribui para a elevação da produtividade do trabalho, modificando este processo “por meio do qual se encurta o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de uma mercadoria, conseguindo-se produzir, com a mesma quantidade de trabalho, quantidade de valor de uso.

## Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. *Para Compreender o Financiamento da Educação Básica no Brasil*. Brasília: Liber Livro, 2012. Coleção Formar.

ARAUJO, Denise Silva, ALMEIDA Maria Zeneide C. M. de. Políticas Educacionais: Refletindo sobre seus significados. In: *Educativa*, Goiânia, v.13, n. 1, p.97-112, jan./jun. 2010.

AZEVEDO, M. Lins de. *A Educação Como Política Pública*. Campinas: Editora Autores Associados, 1997

BRASIL. Constituição 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1995.

BRASIL/Tribunal de Contas da União – TCU. *Relatório e Pareceres Prévios Sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2008*. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 jan 2014

BRASIL/Tribunal de Contas da União – TCU. *Relatório de Auditoria Operacional: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)*, Brasília, 2009. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/potal/TCU/comunidade/programas\\_governo/auditorias](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/potal/TCU/comunidade/programas_governo/auditorias)>. Acesso em: mar. 2014.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 88, out. 2004, p. 677-701. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: jan. 2013.

MARX, K. *Introdução à Contribuição para a Crítica da Economia Política, 1859*. versão online: compilação de contribuições oriundas de O Vermelho e do Grupo Acropolis. Formatado por: José Braz Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1859/concritconpoli/index.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política: o processo de produção do capital*. Livro I- 25. ed. Tradução Reginaldo Sant’Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

OECD. *Education at a Glance 2009*: OECD Indicators. Revised version September 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/34/43541373.pdf>>. Acesso em: jul.2013.

---

\* Texto Recebido em: 10.09.2013

Aprovado em: 10.10.2013.

\*\* Professora do Programa de Pós Graduação Mestrado e Doutorado em Educação da PUC Goiás. Doutora em História e Filosofia da Educação. *E-mail*: [esperancacarneiro@outlook.com](mailto:esperancacarneiro@outlook.com)

\*\*\* Professora do Departamento de Educação da PUC Goiás. Doutora em Educação. *E-mail*: [mcristinadm@yahoo.com.br](mailto:mcristinadm@yahoo.com.br).