

# Política de financiamento da educação superior – análise dos Planos Nacionais de Educação pós-constituição/1988\*

Higher education funding policy – analyze of the National Education Plans post-constitution/1988

Vera Lúcia Jacob Chaves<sup>1</sup>

Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil

Nelson Cardoso Amaral<sup>2</sup>

Universidade Federal de Goiás, UFG, Brasil

## Resumo

O artigo tem por objetivo analisar a política de financiamento da educação superior pública brasileira presente no I Plano Nacional de Educação (PNE) pós Constituição Federal de 1988 e a proposta contida no Projeto de Lei 8.035/2010. O estudo parte da tese de que o financiamento da educação superior pública está diretamente relacionado à política de ajuste fiscal do Estado implementada no Brasil dos anos 1990, como parte das reformas neoliberais adotadas nos países capitalistas, em especial na América Latina. Essas reformas seguem as diretrizes dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Foram utilizadas fontes documentais e dados coletados no Instituto de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), Congresso Nacional, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Agência Central de Inteligência (CIA). O texto faz uma reflexão sobre a política de financiamento da educação superior pública brasileira estabelecendo relação com as metas de expansão propostas nos Planos Nacionais de Educação e o percentual do PIB necessário. Nas considerações finais é feita uma comparação dos valores aplicados pelo Brasil e países da OCDE, por pessoa em idade educacional no ensino superior, identificando a distância existente entre o Brasil e os demais países.

**Palavras-chave:** Política de financiamento, Plano nacional de educação, PIB, Educação superior.

## Abstract

The purpose of this article is to analyze the Brazilian public higher education funding policy, as it appears in the I National Education Plan (PNE) post-Federal Constitution of 1988 and the content of proposed legislation (PL) 8.035/2010. The study arises from the thesis that the public higher education funding is directly related to the federal fiscal adjustment policy, implemented in Brazil in the 90's, as part of the neoliberal reforms adopted in capitalist countries, particularly in Latin America. These reforms follow the guidelines of international organizations, in particular the World Bank, the International Monetary Fund and the Organization for economic cooperation and development. Documental sources and data

1 Professora do Instituto de Ciências da Educação e do PPGED da Universidade Federal do Pará (UFPA), Doutora em Educação pela UFMG e Pós-Doutora em Educação pela Universidade de Lisboa e pela UERJ. E-mail: veraluciajacob@gmail.com

2 Professor do PPGED da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Educação pela UNIMEP-Piracicaba. E-mail: nelsoncardosoamaral@gmail.com

\* Agências Financiadoras: CAPES/INEP – Programa Observatório da Educação (2013-2016) - OBEDUC nº 20346; CNPq – Edital Humanas – 2012-2014.

collected in Anísio Teixeira Study and Research Institute (*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP*), National Congress, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) and Central Intelligence Agency (CIA) were used. The text reflects on the financing policy of Brazilian public higher education, establishing an interface between expansion targets proposed in National Education Plans and the percentage of GDP needed. On the final considerations, a comparison of the values applied throughout Brazil and other OCDE countries per person in educational age in higher education is made, identifying the existing distance between Brazil and the other countries.

**Keywords:** Funding policy, National Education Plan, PIB (Gross Domestic Product - GDP), Higher education.

## Introdução

O financiamento da educação superior pública constitui-se num dos principais desafios para o Brasil, em face da adoção, a partir da década de 1990, de políticas de contenção de recursos com consequências comprometedoras na qualidade da produção do conhecimento e da formação de profissionais para o país.

Esse desafio do financiamento consubstancia-se mediante reformas na educação superior postas em prática após a crise do Estado de Bem-Estar Social na Europa e do Nacional-Desenvolvimentismo na América Latina e que fazem parte das transformações administrativo-gerenciais do Estado. Estas visaram (e visam) ajustar as ações do Estado, adequando-o à nova ordem internacional, cuja centralidade se configura, entre outros, no crescente aumento dos valores orçamentários destinados à acumulação do capital e na simétrica e proporcional redução de gastos com as políticas sociais.

A Constituição Federal Brasileira (CF) de 1988, em seu artigo 205, afirma que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]” (BRASIL, 1988). Sendo um dever do Estado e da família e tendo a colaboração da sociedade, conclui-se que o seu financiamento pode se efetivar pelos recursos constantes do fundo público, que é estatal, pagamento de mensalidades, que são recursos das famílias, e da interação das instituições educacionais com os diversos setores da sociedade (empresas, indústrias, associações, etc.). Particularmente no que se refere ao direito à educação superior, a CF de 1988 adota um princípio mais restritivo que o da progressiva universalização aplicado à educação básica, ao estabelecer que (art. 208, inc. V) o dever do Estado será efetivado mediante “acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Dado o grau de subjetividade sobre o que seja a “capacidade de cada um”, entende-se facilmente o caráter elitista de nossa educação superior, que apresenta uma das menores taxas de acesso do mundo, considerando países de economia equivalente, registrando-se, em 2011, o percentual de 14,8% dos jovens de 18 a 24 anos (BRASIL, 2011).

Em 1998 a UNESCO, em sua Conferência Mundial sobre o Ensino Superior realizada em Paris, concluiu que “o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados” (UNESCO; CRUB, 1999, p. 29), o que reforçou o já delineado na Constituição brasileira de 1988.

Nesse aspecto, cabe dizer, que as políticas de educação superior implementadas no Brasil há longa data, em particular a partir do golpe militar de 1964, adotaram como principal diretriz a expansão pela via da privatização como tão bem mostrou Carlos Benedito Martins (MARTINS, 1988). Assim é que se em 1960 as matrículas privadas no ensino de graduação representavam 44% do total (PINTO, 2004), em 2011 sua participação correspondia a 73,7% do total (BRASIL, 2011).

Na América Latina, com a crise do Estado de Bem-Estar Social europeu dos anos de 1970, os governantes eleitos – após períodos de ditadura militar, que no Brasil só ocorreu em 1985 – iniciaram a implantação de políticas presentes em orientações de organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na economia privatizaram-se empresas estatais, congelaram-se salários, protegeu-se o sistema financeiro e abriram-se os mercados nacionais para produtos estrangeiros. Na educação superior, como consequência dessa linha de pensamento, chamada de neoliberal, o que se viu foi uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento acadêmico/administrativo que segue padrões de empresas privadas, e da procura por fontes alternativas de financiamento junto ao mercado, em especial a partir da proliferação das fundações, que completassem, nas instituições públicas, as do fundo público. Na verdade o que os estudos na área mostram é que boa parte desses recursos adicionais foi apropriada por grupos específicos no interior das IES públicas, sem falar que, no geral, sua fonte, é o próprio fundo público, uma vez que os poderes públicos são, em geral, os contratantes de uma grande parte dos “serviços prestados” por essas instituições (CHAVES, 2005).

O Banco Mundial, um dos organismos multilaterais mais influentes nesse contexto, pronunciou-se sobre pontos importantes nessa discussão. Assim, criticou o que chamou de elevada destinação de recursos financeiros oriundos da arrecadação de impostos para o ensino superior, defendendo a cobrança de mensalidade nas instituições públicas, bem como a aplicação de recursos públicos nas instituições privadas, por serem essas instituições, na visão de seus economistas, mais eficientes. Criticou ainda os subsídios à moradia e à alimentação dos estudantes, e defendeu a diversificação das instituições ditando regras sobre como deveria se dar a implantação da autonomia universitária, basicamente pela lógica da privatização (BANCO MUNDIAL, 1995). Essas “orientações” fizeram com que em muitos países – incluindo-se o Brasil – ocorressem mudanças no financiamento e na gestão da educação superior seguindo diretrizes muito semelhantes, já que essas orientações possuem um caráter de obrigatoriedade para os governantes que dependessem de recursos financeiros internacionais para manterem suas economias com certo grau de estabilidade.

Sobre as políticas educacionais a serem implantadas e o apoio dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial, os representantes deste organismo assim se pronunciaram:

Os países que tenham iniciado reformas **apropriadas das políticas** e cujas estratégias nacionais para fomentar a educação superior procuram explicitamente

melhorar a qualidade do ensino e da pesquisa, seguem tendo o **apoio prioritário** do Banco Mundial. (EXPERTON, 1996, p. 41, grifos nossos).

Pode-se inferir, portanto, que as reformas apropriadas das políticas seriam aquelas constantes dos estudos do Banco Mundial. Não obstante o impacto e a capacidade do Banco Mundial influenciar as políticas locais, inclusive sem emprestar muito dinheiro, uma análise cuidadosa mostra que a lógica mercantil na educação superior vigora no Brasil desde o final da década de 1960, antecipando, inclusive, tendências mundiais.

A educação superior brasileira sofreu muitas mudanças a partir da aprovação da LDB, Lei 9.394/1996, (BRASIL, 1996) e podemos considerar que nesse período as políticas governamentais, em geral, acabaram seguindo os caminhos presentes nessas “orientações”: diversificação das instituições, expansão do setor privado, redução dos recursos públicos que se dirigiram às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), ampliação do crédito educativo, incentivo a que as instituições públicas se dirigissem ao mercado em busca de recursos financeiros por meio da criação de fundações de apoio, implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) nas IFES, criação do Programa Universidade para Todos (ProUni); implementação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), etc.

No estudo realizado em pesquisa anterior<sup>3</sup> constatou-se que a política de expansão do ensino superior no Brasil é fundamentada numa concepção economicista de racionalização de recursos do setor público e no estabelecimento da parceria público-privada para o financiamento desse nível de ensino no país, adequando-se às diretrizes defendidas pelos organismos multilaterais de financiamento, em especial o Banco Mundial. Como consequência o governo federal, por exemplo, adotou uma política de contenção de despesas em relação ao financiamento das IFES, o que foi evidenciado pela diferença entre o aumento do percentual de recursos arrecadados de impostos que atingiu 193,0% no período de 1989 (pós-CF de 1988) a 2012 e o percentual de aumento das despesas liquidadas para as IFES que ficou em 104,0%, no mesmo período, como pode ser evidenciado na Tabela 1, a seguir.

**Tabela 1** - Receita dos Impostos Federais e despesas liquidadas das IFES. (Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2013, corrigidos pelo IPCA)

Ano	Receita de Impostos	Δ%	Total de despesas liquidadas das IFES	Δ%
1989	132.223		16.504	
1990	144.813	9,5	11.896	-27,9
1991	97.227	-32,9	9.023	-24,2
1992	60.922	-37,3	8.460	-6,2
1993	121.439	99,3	11.944	41,2
1994	186.865	53,9	16.721	40,0
1995	161.940	-13,3	18.100	8,2
1996	155.530	-4,0	15.677	-13,4
1997	160.753	3,4	15.544	-0,8

3 Pesquisa desenvolvida pela mesma equipe intitulada “Política de Financiamento da Expansão da Educação Superior pós-LDB” financiada pelo CNPq (2009-2011).

**Tabela 1** - Continuação

Ano	Receita de Impostos	Δ%	Total de despesas liquidadas das IFES	Δ%
1998	180.558	12,3	15.370	-1,1
1999	192.755	6,8	15.982	4,0
2000	186.858	-3,1	16.012	0,2
2001	202.174	8,2	15.136	-5,5
2002	225.854	11,7	16.104	6,4
2003	209.812	-7,1	15.299	-5,0
2004	220.012	4,9	17.384	13,6
2005	244.130	11,0	16.676	-4,1
2006	257.236	5,4	20.280	21,6
2007	291.640	13,4	21.524	6,1
2008	346.136	18,7	23.218	7,9
2009	316.432	-8,6	27.334	17,7
2010	345.882	9,3	31.166	14,0
2011	389.385	12,6	30.457	-2,3
2012	386.881	-0,6	33.675	10,6
Δ%		193,0		104,0

(1989-2012)

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Execução Orçamentária do Governo Federal

Os dados expostos na Tabela 1 mostram uma grande oscilação das despesas com as IFES no período de 1989 a 2012. Evidenciam, ainda, que não existe uma relação direta entre a evolução anual da receita de impostos arrecadada pela União e as despesas com essas instituições pois, em quase todos os anos, o aumento da receita não teve repercussão direta nas despesas com as IFES. Contudo, cabe ressaltar que a pesquisa constatou que, a partir de 2006, último ano do primeiro mandato do presidente Lula da Silva (2003-2006) e até o final do segundo mandato (2007-2010), foram implementadas algumas ações governamentais que elevaram os recursos financeiros nas IFES para contratação de pessoal, outros custeios (água, luz, telefone, vigilância, limpeza, etc.) e investimentos (obras de infraestrutura, equipamentos, livros, etc.), além da eliminação da Gratificação de Estímulo a Docência – GED<sup>4</sup>. Essa política de incremento de recursos nas IFES está diretamente relacionada com o REUNI<sup>5</sup> iniciado em 2007, que representou um aumento nas matrículas e na contratação de servidores (docentes e técnicos) para essas instituições. Observa-se, no entanto, que não há uma continuidade no governo da presidente Dilma, pois, no primeiro ano do mandato, houve uma redução de -2,3% das despesas com as IFES em relação ao ano anterior, mesmo com o aumento das receitas em 12,6% no mesmo ano.

4 A GED foi extinta pelo governo Lula no ano de 2004 em acordo estabelecido entre o governo e o sindicato dos professores após uma greve nacional da categoria. No entanto, em 2008, o governo criou novas gratificações na remuneração dos professores das IFES que representam cerca de 70% dos salários.

5 O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI – criado pelo Decreto Nº 6096/2007, consistiu na assinatura de um Termo de Compromisso de cada instituição com o governo federal que, entre outros aspectos, condiciona a liberação de acréscimo de recursos mediante o cumprimento de metas de expansão no período de 5 anos. (MEDEIROS, 2012)

O aumento de recursos evidenciado no segundo mandato do governo Lula, no entanto, não foi suficiente para alterar de forma significativa o acesso da população nas IFES, nem contribuiu para reduzir o processo de privatização desse nível de ensino no país.

Nesse contexto é importante destacar que a CF brasileira de 1988 estabeleceu vinculações mínimas dos impostos nos âmbitos federal, estaduais, do Distrito Federal (DF) e municipais que devem obrigatoriamente ser aplicados em educação. A aplicação apenas do percentual mínimo tem levado à utilização de volumes de recursos financeiros que não ultrapassam o equivalente a 5% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse limite percentual é detectado tanto em estudos teóricos (NEGRI, 1997; PINTO, 2001; AMARAL, 2003; ABRAÃO, 2005) quanto em valores apurados a partir dos relatórios contábeis que explicitam a execução das despesas realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, sendo divulgados pelo MEC (BRASIL, 2013), como é evidenciado na tabela 2 a seguir:

**Tabela 2** - Estimativa do percentual do investimento público direto em educação em relação ao produto interno bruto (PIB), por nível de ensino

ANO	Percentual do investimento público direto em relação ao PIB							
	Total	Níveis de Ensino					Ens. Médio	Ens. Superior
		Ed. Básica	Ed. Infantil	Nível Fundamental				
				Séries Iniciais	Séries Finais			
2000	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7	
2001	4,0	3,3	0,3	1,3	1,1	0,6	0,7	
2002	4,1	3,3	0,3	1,5	1,1	0,4	0,8	
2003	3,9	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7	
2004	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7	
2005	3,9	3,2	0,3	1,4	1,1	0,4	0,7	
2006	4,3	3,6	0,3	1,4	1,3	0,4	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	

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela DTDIE/Inep. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores\\_financieros/P.T.D.\\_nivel\\_ensino.htm](http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores_financieros/P.T.D._nivel_ensino.htm) Acesso em 08/05/2013.

Aplicar valores financeiros que ultrapassem o percentual de 5%, em discussão na formulação de um novo PNE é, portanto, um desafio que exige um enorme esforço conjunto da União, dos Estados, do DF, dos Municípios e da sociedade brasileira.

No período pós-constituição de 1988 o Brasil já teve um Plano Nacional de Educação (I PNE pós-constituição) que não vinculou recursos financeiros como percentual do PIB, o que foi fundamental para que o Plano não passasse de uma carta de intenções, como avaliou o próprio IPEA (BRASIL, 2002). Com o fim da vigência desse Plano, em janeiro de 2011, o governo Lula encaminhou o PL 8.035/2010 que vincula recursos financeiros educacionais como um percentual do PIB. A Câmara dos Deputados aprovou a vinculação equivalente a 10% do PIB e o PL encontra-se no Senado Federal para votação.

A seguir iremos, em primeiro lugar, analisar a política de financiamento da educação superior pública brasileira presente no I PNE pós-constituição de 1988 e a proposta contida no PL 8.035/2010, para, posteriormente, estabelecer que percentual do PIB seria necessário para que fossem alocados recursos financeiros para o Brasil atingir as metas de expansão da educação superior (ES), com qualidade. Nas considerações finais, que seguirão, é realizada uma comparação de valores aplicados pelo Brasil e diversos países da OCDE e do G20<sup>6</sup>, por pessoa em idade educacional de ES, para examinarmos qual seria a distância ainda existente entre os valores aplicados pelo Brasil e os aplicados pelos países membros da OCDE.

## **A política de financiamento da educação superior brasileira nos Planos Nacionais de Educação**

O I Plano Nacional de Educação pós-constituição de 1988 (I PNE), que vigorou de janeiro de 2001 a janeiro de 2011, não estabeleceu uma meta que efetivasse a elevação dos recursos financeiros aplicados em educação como um percentual do PIB – a proposta encaminhada ao Congresso Nacional previa atingir 10% do Produto Interno Bruto (PIB), o parlamento aprovou 7% do PIB, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) vetou essa meta e no período do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) o veto não foi discutido.

Essa discussão tem sido recorrente e a Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em Brasília, no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, aprovou que:

Tendo em vista a necessidade de efetivação e/ou consolidação de políticas educacionais direcionadas à garantia de padrões de qualidade social e de gestão democrática, destacam-se as seguintes diretrizes a serem consideradas, com vistas a um novo PNE como política de Estado:

[...]

h) consolidação das bases da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação, por meio da ampliação dos atuais percentuais do PIB para a educação, de modo que, em 2014, sejam garantidos no mínimo 10% do PIB. (BRASIL, 2010a).

O Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional, em dezembro de 2010, o Projeto de Lei Nº. 8.035 que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências” (BRASIL, 2010b) em que, dentre as suas diretrizes está a de que deveria ser feito o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” e foi estabelecida a Meta 20 referente ao financiamento: “Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto.”

É importante observar que no estabelecimento do II PNE já não será mais possível o veto presidencial à meta de elevação dos recursos financeiros aplicados em educação em relação ao PIB, uma vez que a Emenda Constitucional Nº. 59 de 11 de novembro

6 Inclui Brasil, Argentina, África do Sul, Rússia e Arábia Saudita.

de 2009 (BRASIL, 2009a) estabeleceu que os novos PNEs façam o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto [PIB]”. Ressalta-se que em decisão recente a Câmara Federal aprovou a aplicação de 10% do PIB a ser atingida no final da década do Plano, com crescimento anual, evidenciando uma divergência com o projeto oriundo do poder executivo. O PL 8.035/2010 encontra-se em discussão no Senado Federal.

Pode-se afirmar que existe na educação brasileira, a partir de 2009, uma tríplex vinculação de recursos públicos: percentual dos impostos, a contribuição do salário-educação e proporção do PIB. É claro que a terceira vinculação só terá sentido se for superior aos 5% do PIB, uma vez que este percentual já é obtido apenas com a vinculação dos percentuais dos impostos. Esse preceito constitucional foi reforçado no PL nº 8.035/2010 que estabelece no art. 2º, como uma das 10 diretrizes a serem atendidas no decênio 2011-2020: “VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”.

Das vinte metas definidas no II PNE para a educação, cinco tratam, efetivamente, da educação superior<sup>7</sup>. Destacamos a seguir três das cinco metas citadas que tratam da expansão da oferta desse nível de ensino e as respectivas estratégias que indicam como serão financiadas, vejamos:

A Meta 12: *Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.* A estratégia proposta para atendimento dessa meta, no que se refere ao financiamento é a 12.6 que propõe *Expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, por meio da constituição de fundo garantidor do financiamento de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador.*

A Meta 13: *Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores.* Não foi proposta nenhuma estratégia referente ao financiamento necessário para o atendimento dessa meta.

A Meta 14: *Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.* Dentre as estratégias para atendimento dessa meta, no que se refere ao financiamento, destaca-se: a estratégia 14.1 que objetiva *Expandir o financiamento da pós-graduação stricto sensu por meio das agências oficiais de fomento* e a estratégia 14.3 que propõe: *- Expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, à pós-graduação stricto sensu, especialmente ao mestrado profissional.*

Como pode ser observado, as três metas propostas para a educação superior destacam a necessidade da expansão desse nível de ensino, no entanto, não fica claro se as estratégias definidas para atendimento das metas, no que se refere ao financiamento, serão suficientes uma vez que não são apresentados dados que indiquem isso. Deve-se lembrar de que: a) a Lei nº 10.172/2001 do I PNE (BRASIL, 2001) estabelecia uma expansão de 30% da taxa de matrícula líquida no ensino superior até 2010 e que

<sup>7</sup> As cinco metas que tratam da educação superior são: 12, 13, 14, 15 e 16.

não se conseguiu atingir a metade desse percentual em 2011; b) os recursos gastos com a educação brasileira até 2010 atingiram em torno de 5% do PIB e no nível superior ficaram em apenas 0,8% do PIB em 2010. Dessa forma há necessidade de se ter dados concretos sobre o montante de recursos necessários para o atendimento das metas de expansão da educação superior estabelecidas no PL nº 8.035/2010.

### **O percentual do PIB para atender as metas do PNE, oferecendo uma ES com qualidade.**

Além das expansões previstas nas metas 12, 13 e 14 destaca-se ainda a necessidade de elevar a qualidade da educação superior brasileira. Um ponto relevante dessa discussão é o vínculo existente entre qualidade e financiamento que, apesar de não existir uma relação linear entre os valores financeiros aplicados em educação e a qualidade do processo educacional, há que se aportar um volume de recursos que permita o pagamento de bons salários e a instalação de condições “adequadas” para o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Utilizaremos neste estudo a estimativa que, no final da década do novo PNE, o Brasil esteja aplicando, por estudante, a média do valor que é aplicado pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como um referencial para a educação com qualidade.

O censo da educação superior de 2011 (BRASIL, 2011) apresentou o quantitativo de matrículas para esse nível educacional que se encontra mostrado na tabela 3, a seguir.

**Tabela 3** - As matrículas na educação superior brasileira em 2011

Nível Educacional	TOTAL	Públicas	%	Privadas	%
Educação Superior	6.765.540	1.773.641	26	4.991.899	74

Fonte: Censo da Educação Superior de 2011, [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br).

Os percentuais de matrículas eram em 2011, 26% públicas e 74% privadas. Consideraremos neste estudo que a expansão da educação superior alterará esses percentuais para 40% e 60%, respectivamente, no final da década do novo PNE; isto retornaria à meta aprovada para o PNE 2001-2010 e que também foi vetada.

Dessa forma chegaríamos em 2024, considerando que este será o ano final da década do próximo PNE, com 11.908.869 estudantes matriculados, sendo 4.763.548 matrículas na ES pública e 7.145.321 na ES privada. Em 2011, como mostrado na tabela 3 eram 1.773.641 matrículas nas públicas e 4.991.899 nas privadas. Há, portanto, que se elevarem as matrículas públicas em 168,6% e as privadas em 43,1%.

A tabela 4 mostra as expansões percentuais que cada uma das esferas administrativas deveria realizar nas matrículas até 2024, relativamente àquelas de 2011.

**Tabela 4** - Percentuais de expansão para cada esfera administrativa de 2011 a 2024

IES	Matrículas (2011) (presenciais e a distância)	Matrículas (2024) (presenciais e a distância)	%
Federais	1.032.936	2.774.713	168,6
Estaduais	619.354	1.663.733	168,6
Municipais	121.025	325.102	168,6
Privadas	4.966.374	7.145.321	43,1
Total	6.739.689	11.908.869	

Fonte: Censo da Educação Superior de 2011, [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) e projeção própria.

Os países membros da OCDE aplicaram em 2009, em média, US\$/PPP<sup>8</sup> 10.906,00 nas IES públicas. Dessa forma, em 2024 o Brasil deveria aplicar os montantes constantes da tabela 5 em educação superior, utilizando-se os recursos públicos.

**Tabela 5** - Montante de recursos públicos a serem aplicados na educação superior brasileira em 2024

IES	Matrículas (2024) (presenciais e a distância)	Valor aplicado por estudante (US\$/PPP)	Valor total em US\$/PPP bilhões
Federais	2.774.713	10.906,00	30,3
Estaduais	1.663.733	10.906,00	18,1
Municipais	325.102	10.906,00	3,5
Total			51,9

Fonte: Elaboração própria.

Os valores públicos totalizariam US\$/PPP 51,9 bilhões. Estimativas do Ministério da Fazenda para o PIB brasileiro em 2024 o colocam no valor de US\$/PPP 3.377,19 bilhões. (BRASIL, 2009b) Podemos concluir, portanto, que em 2024 os US\$/PPP 51,9 bilhões aplicados nas IES públicas representariam 1,54% do PIB. Esse percentual é compatível com o fato de que em 2011 o país aplicou em torno de 5% do PIB em educação e, destes, 0,8% em ES. Elevando-se os recursos para o equivalente a 10% do PIB – dobrando-se o percentual – como está sendo debatido no novo PNE, elevar o percentual aplicado na ES para 1,54% significa que não há a necessidade de dobrar o percentual de recursos públicos para a educação superior.

### Considerações finais: o valor aplicado por pessoa em idade educacional e comparações internacionais

Aplicando em 2024 o equivalente ao percentual de 1,54% do PIB em educação superior o Brasil melhorará muito o valor aplicado por pessoa em idade educacional. A tabela 6 apresenta o valor aplicado por pessoa em idade educacional para a ES, nos países da OCDE e em outros países do G20, dentre eles o Brasil.

**Tabela 6** - Valor aplicado por pessoa em idade educacional de ES

País	% do PIB aplicado em ES	Valor do PIB (US\$/PPP bilhões)	Número de pessoas em idade educacional de ES	Valor aplicado por pessoa em idade educacional de ES (US\$/PPP)
Austrália	1,1	960,7	1.597.270	6.616
Áustria	1,6	357,8	513.533	11.148
Belgium	1,5	419,6	630.834	9.977
Canada	1,8	1.446,00	2.289.949	11.366
Chile	1,0	319,4	1.499.881	2.130
Czech Republic	1,0	286,7	688.278	4.165
Denmark	2,4	208,5	315.291	15.871
Estonia	1,3	28,44	107.331	3.445
Finland	2,2	198,1	324.040	13.450

8 US\$/PPP – Dólar na paridade do poder de compra.

**Tabela 6** - Continuação

País	% do PIB aplicado em ES	Valor do PIB (US\$/PPP bilhões)	Número de pessoas em idade educacional de ES	Valor aplicado por pessoa em idade educacional de ES (US\$/PPP)
France	1,3	2.253,00	3.960.118	7.396
Germany	1,3	3.123,00	5.006.360	8.109
Hungary	1,1	195,4	641.270	3.352
Iceland	1,6	12,95	22.977	9.018
Ireland	1,5	191,5	293.191	9.797
Israel	1,0	247,9	548.505	4.520
Italy	0,9	1.834,00	3.047.475	5.416
Japan	0,8	4.525,00	6.421.477	5.637
Korea	0,9	1.611,00	3.170.850	4.573
Mexico	1,1	1.761,00	10.532.494	1.839
Netherlands	1,6	709,5	995.186	11.407
New Zealand	1,9	128,5	322.489	7.571
Norway	2,2	278,1	302.199	20.246
Poland	1,1	799,2	1.969.764	4.463
Portugal	1,1	245	585.803	4.601
Slovak Republic	0,8	132,4	427.635	2.477
Slovenia	1,4	58,06	128.229	6.339
Spain	1,1	1.409,00	2.404.397	6.446
Sweden	2,0	395,8	616.852	12.833
Switzerland	1,4	362,4	453.551	11.186
United Kingdom	0,8	2.323,00	4.149.288	4.479
United States	1,3	15.660,00	21.546.251	9.449
Argentina	1,1	746,9	3.396.457	2.419
Brazil	0,9	2.362,00	23.878.190	890
India	1,3	4.784,00	117.193.664	531
Indonesia	0,5	1.212,00	21.549.975	281
Russian Federation	1,2	2.504,00	12.294.605	2.444
Saudi Arabia	2,3	740,5	2.420.785	7.036
South Africa	0,7	578,6	5.081.955	797

Fonte: UNESCO e CIA, 2010.

Em 2024, considerando que o Brasil aplicasse 1,54% de um PIB de US\$/PPP 3.377,19 bilhões e uma população de 23.817.738 (de jovens de 18 a 24 anos), teríamos uma elevação de valor aplicado por pessoa em idade educacional de US\$/PPP 890,00 para US\$/PPP 2.183,00. Apesar de significar uma substancial elevação de 145,3%, ainda será um valor muito pequeno, se comparado com os países europeus (por exemplo, Áustria, US\$/PPP 11.148,00, França, US\$/PPP 7.396,00, Itália, US\$/PPP 5.146,00, Japão, US\$/PPP 5.637,00, etc.) ou com os Estados Unidos (US\$/PPP 9.449,00) ou a Coreia do Sul (US\$/PPP 4.573,00).

Ressalte-se que para compreender o significado de um determinado percentual do PIB aplicado em educação há que se analisar, conforme especificado na tabela 6, além do percentual, também o valor do PIB e o tamanho do desafio do país para solucionar os seus problemas educacionais que fica bem representado pelo quantitativo de pessoas em idade educacional.

Há, portanto, que se realizar um esforço especial no país para que se apliquem recursos equivalentes a 10% do PIB em educação e, destes, 1,54% em educação superior para que tenhamos, por estudante matriculado, a aplicação do valor médio da OCDE. Há, portanto, que priorizar os recursos financeiros disponíveis no Brasil para esta configuração de qualidade OCDE para que a educação superior pública seja atingida.

## Referências

ABRAÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparação com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.26, n. 92, p.841-858, Especial – out. 2005.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado X mercado**. Piracicaba, (SP): Cortez, Unimep, 2003.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. (El desarrollo en la práctica). Washington, D.C: Banco Mundial, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 1988.

BRASIL. **Lei nº. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Câmara dos Deputados. Brasília-DF, 2001.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais 3: acompanhamento e análise**. Brasília, 2002.

BRASIL. **Lei nº. 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**. Brasília-DF, 22 jun. 2007.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 – Revisão 2008**. Disponível em: < [http://www.ibge.gov.br/home/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/populacao/projecao_da_populacao/2008/default.shtm) >. Acesso em: 09 jan. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília-DF, 13 nov. 2009a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Arrecadação dos Impostos Federais**. 2009b. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/2009/default.htm>>. Acesso em: 8 dez. 2010.

BRASIL. **CONAE-2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação**. (Documento Final). Brasília: MEC, 2010a. Disponível em: <<http://www.conae.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 fev. 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei no. 8.035-B de 2010**. Câmara dos Deputados. Brasília-DF, 2010b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior-2011**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Percentual de Investimento Público Direto em Relação ao PIB**. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores\\_financeiros/P.T.D.\\_dependencia\\_administrativa.htm](http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores_financeiros/P.T.D._dependencia_administrativa.htm)>. Acesso em: 8 maio 2013.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **As feições da privatização do público na educação superior brasileira: o caso da UFPA**. 2005. 436f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

EXPERTON, William. Financiamento de la enseñanza superior. In: DELFINO, José; GERTEL, Héctor (Eds.) **Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior: modelos de asignación del aporte publico**. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires-AR, 1996.

MARTINS, Carlos Benedito. **Ensino pago: um retrato sem retoques**. São Paulo: Cortez Editora, 1988.

MEDEIROS, Luciene. **REUNI - uma regulação da política de expansão da educação superior: o caso da UFPA**. 2012. 320f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

NEGRI, Barjas. **O financiamento da educação no Brasil**. (Série Documental e Textos para Discussão; 3). Brasília-DF: MEC, Inep. 1997.

PINTO, Jose Marcelino de Rezende. Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília-DF, v.82, n. 200/201/202, p.117-136, jan./dez. 2001.

PINTO, Jose Marcelino de Rezende. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, Especial – out. 2004.

UNESCO; CRUB. Tendências da educação superior para o século XXI. **Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior** – Paris, 5 a 9 de outubro de 1998. Brasília-DF, 1999.

UNESCO. **Banco de dados do Institute for Statistics** – Data Centre. Disponível em: <<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableView/document.aspx?>>. Acesso em: 14/fev./2010.

UNITED STATES. Central Intelligence Agency. **The world factbook 2010**. Disponível em: <[https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/region/region\\_so.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/region/region_so.html) >, Central Intelligence Agency. Acesso em: 14 fev. 2010.