

a virtualidade “real”, o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos.⁷

A resolução também aborda aspectos como material didático; avaliação e acompanhamento da aprendizagem; metodologias e estratégias pedagógicas; organização da oferta em sedes e polos; profissionais da educação, definindo as funções de docente e tutor, sendo este último um profissional de nível superior com formação na área de conhecimento do curso.

Essas medidas, no entanto, foram abortadas a partir de 2017, quando o governo Temer publicou decretos e portarias que, ao fim e ao cabo, desregulamentaram a modalidade na perspectiva da qualidade, escancarando as portas para a expansão sem controle e sem qualidade⁸. Nessa esteira, a reforma do ensino médio de Michel Temer admite que até 20% da carga horária total no diurno e até 30% no noturno podem ser contempladas com atividades a distância. O atual presidente também vê na EAD uma forma de baratear a oferta da educação pública, com a vantagem de combater aquilo que chama de “marxismo” na sala de aula. Bolsonaro defendia, já em seu programa de governo, a oferta educacional na modalidade a distância desde o ensino fundamental.

Anísio Teixeira afirmou que o Brasil é um país com uma geografia que espanta e que nos separa em suas imensas distâncias. Mas a educação ofertada, especialmente na modalidade a distância, ajuda a superar as distâncias materiais, sociais, culturais, econômicas e raciais existentes no país ou simplesmente contribui para a sua ampliação?

⁷ Ministério da Educação, “Resolução CNE/CES n. 1, de 11 de março de 2016”; disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192>.

⁸ O Decreto n. 9.057/2017 assinado por Temer, por exemplo, revogou o Decreto n. 5.622/2005.

Verdades e mentiras sobre o financiamento da educação

José Marcelino de Rezende Pinto

Se há um tema suscetível à manipulação, à meias verdades que embasam grandes mitos, é a discussão sobre o financiamento da educação. Vamos abordar aqui alguns desses mitos.

Mito 1: o Brasil não gasta pouco com educação, gasta mal.

Vamos começar pela questão muito recorrente na mídia e em alguns trabalhos acadêmicos: o Brasil gasta um montante adequado com a educação de suas crianças? Em geral, os economistas ligados ao mercado financeiro e os representantes do Ministério da Educação (MEC), não importa o governo, respondem afirmativamente, alegando que o país aplica em educação um percentual do PIB equivalente ou mesmo superior ao investido por países ricos e que possuem uma educação muito melhor que a nossa. Um exemplo: dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para o ano de 2014, indicam que enquanto os Estados Unidos destinaram 4,2% de seu PIB em recursos públicos para a educação (em todos os níveis

de ensino), o Brasil aplicou 4,9%¹, sendo que a média dos países da OCDE ficou em 4,4%. A partir desse dado, esses autores concluem que o problema não é a falta de dinheiro, mas a gestão adequada dos recursos. Qual o engodo escondido nessa afirmação? Como o PIB dos países ricos é muitas vezes maior que o brasileiro, quando avaliamos o quanto eles gastam por estudante, vamos ver que há uma enorme diferença. Com base na mesma fonte, constatamos que os Estados Unidos gastaram US\$ PPC² 12.176 em média por aluno na educação básica (2,4 vezes o gasto do Brasil), enquanto a média da OCDE foi de US\$ PPC 9.489 (1,9 vezes o Brasil). Cabe comentar que quem fornece os valores apresentados pela OCDE em suas publicações são os próprios países, e que os US\$ PPC 5.113 por aluno por ano atribuídos ao Brasil estão claramente superdimensionados³.

Escolas públicas x privadas

Outra forma de avaliar se o Brasil gasta um valor adequado por aluno é comparar as escolas públicas com as escolas privadas, correto? Afinal, o setor privado é sempre apresentado como mais eficiente que o público na utilização dos recursos financeiros. A vantagem dessa comparação é que utilizamos valores em reais, com os quais estamos mais familiarizados. Pois bem, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2014 o Brasil gastou cerca de R\$ 495 por mês por aluno da educação básica. Esses números estão claramente inflados, mas ainda assim representam menos da metade da mensalidade de uma escola privada considerada de qualidade, correspondendo a cerca de 10% da mensalidade de uma escola de elite. Com um detalhe: é muito mais fácil, e barato, ensinar uma criança ou jovem de classe média do que estudantes que frequentam a rede pública, cujos pais, em sua maioria, possuem baixa escolaridade, condição que impacta muito na aprendizagem.

¹ Ver OCDE, *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators (Paris, OECD Publishing, 2017); disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/eag/documentos/2017/relatorio_education_at_a_glance_2017.pdf>.

² PPC\$ é o dólar que leva em conta a paridade de poder de compra, e que é diferente do câmbio comercial.

³ Ver Otaviano Helene, *Um diagnóstico da educação brasileira e de seu financiamento* (Campinas, SP, Autores Associados, 2013).

O Brasil gasta mal?

Resta a questão: mesmo gastando pouco, o Brasil gasta mal? Há muitos anos citava-se uma estatística atribuída ao Banco Mundial (sempre ele) de que de cada dois reais aplicados em educação, apenas um real chegava à escola. Não há como saber, pois faltam estatísticas confiáveis sobre o gasto com educação no Brasil, não obstante os avanços dos últimos anos com a criação do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e com o aprimoramento das diretrizes de controle de alguns Tribunais de Contas⁴. O que se sabe é que de cada R\$ 100 gastos em educação, cerca de R\$ 85 destinam-se ao pagamento de pessoal. Então, se houver desvio, ele acontece via inclusão de funcionários fantasmas nas folhas de pagamento das secretarias de educação, que, salvo raras exceções, não são publicizadas. Há, contudo, um tipo de fraude ainda muito comum, que é contabilizar como gastos com educação as despesas feitas com o pagamento de profissionais aposentados do magistério. Isso ocorre como forma de inflar os gastos educacionais para efeito de comprovação da aplicação do percentual mínimo da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, como determina a Constituição Federal: mínimo de 18% para a União, e de 25% para estados e municípios. Já os desvios de recursos mais conhecidos acontecem nas construções e reformas de escolas, bem como nos contratos, em geral terceirizados, de alimentação e transporte escolar. Ou seja, há elementos que apontam que os dados de gasto declarados pela União, estados e municípios podem estar inflacionados, indicando que os gastos poderiam ser menores do que os valores declarados, particularmente na educação básica.

Como os fatores de maior impacto no gasto por aluno são justamente as remunerações de docentes e o número de alunos por turma, como consequência do baixo gasto em educação, as comparações internacionais⁵ mostram que o Brasil é o país que paga os menores salários e que apresenta as maiores razões de alunos por turma.

⁴ Ver, por exemplo, a *Resolução n. 03/2015. Aprova as diretrizes de controle externo Atricon relacionadas à temática "Controle externo nas despesas com educação"* (Brasília, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2015).

⁵ OCDE, *Education at a Glance 2017*, cit.

Mito 2: o que dificulta a melhoria da educação básica é que o Brasil gasta muito com a educação superior pública, frequentada por jovens ricos cujas famílias poderiam pagar mensalidades.

Para chegar na afirmação de que o Brasil gasta muito mais com a educação superior do que com a educação básica, seus propositores usam um caminho inverso ao que se valeram na discussão sobre o gasto total, quando a referência era o percentual do PIB. Aqui, usa-se o gasto por aluno. Vamos tomar os dados apresentados pelo Inep de gasto por aluno para o ano de 2014. Pelas estimativas daquele ano, gastou-se R\$ 5.935 com um estudante da educação básica e R\$ 21.875 com seu colega da educação superior, valor 3,7 vezes maior. Colocado de forma tão simples, pareceria fácil aumentar os gastos com a educação básica. O que não se diz é que quando se considera o total de gastos com educação, os efetuados na educação superior corresponderam, em 2014, a apenas 16% do total⁶. Ou seja, é verdade que o valor do gasto por aluno na educação superior é maior do que aquele realizado na educação básica, mas como o número de matrículas nesse nível de ensino é muito menor, o volume total de recursos não é muito elevado: 0,8% do PIB, em 2014, para um investimento público direto total de 5% do PIB em educação. Expressando de outro modo, se o país deixasse de gastar com educação superior, o que seria uma tragédia para o futuro da pesquisa e da formação profissional de qualidade, os recursos para a educação básica aumentariam apenas 19%. Além disso, é falso dizer que o gasto por aluno na educação superior pública é alto, uma vez que ele é 8% inferior à média da OCDE⁷. A mesma organização afirma que o total destinado à educação superior no Brasil está abaixo da média dos países membros da organização. Logo, a questão não é que os gastos com a educação superior são elevados, mas que o gasto por aluno na educação básica é muito baixo, como comentamos no Mito 1.

Já com relação à afirmação muito difundida de que os ricos vão para as universidades públicas e os pobres para as universidades privadas, cabem algumas considerações. A primeira é que os pobres não têm acesso nem às públicas nem às privadas, uma vez que parcela importante da população de 18 a 29 anos, em especial proveniente das famílias mais pobres, negras ou que vivem

⁶ Inep, *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018* (Brasília, Inep, 2018); disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkWI/document/id/1476034>.

⁷ OCDE, *Education at a Glance 2017*, cit.

na zona rural, não possuem nem sequer o ensino médio completo⁸. A segunda diz respeito ao fato de que as diferenças no perfil de renda dos alunos ocorrem mais entre cursos do que entre as redes pública e privada. Assim, por ter uma oferta de vagas muito menor, o curso de medicina é muito mais elitizado que o de pedagogia, por exemplo. Mais do que isso, quando comparamos o perfil de renda ou a etnia de alunos de medicina, veremos que as universidades públicas são menos elitizadas se comparadas às instituições privadas, e o mesmo vale para os cursos de pedagogia. Assim, mais do que fazer os mais ricos pagarem mensalidades, que representarão um pequeno percentual de recursos, é fundamental ampliar as políticas afirmativas e criar mecanismos que induzam a participação dos egressos da educação superior em políticas públicas voltadas às famílias mais pobres.

Mito 3: ampliar os gastos não vai melhorar a qualidade da educação brasileira.

Disseminada por economistas que trabalham para o Banco Mundial, essa tese é vocalizada no Brasil especialmente pelos economistas abrigados no Inesper, um *think tank* de direita com enorme inserção na mídia tupiniquim. Em sua versão original, nos Estados Unidos, eles argumentam que, não obstante o grande crescimento dos gastos educacionais daquele país, não houve melhorias significativas dos estudantes nos testes padronizados, o que mostraria que ampliar os gastos em educação é inútil. No Brasil, a argumentação vai na mesma direção. As abordagens críticas ressaltam o cuidado que se deve ter em considerar as notas dos alunos em testes (como o Pisa, ou Enem e Prova Brasil) como qualidade da educação. Ressaltam ainda que houve mudanças significativas no perfil dos alunos das escolas estadunidenses, com a ampliação do acesso de estudantes afrodescendentes e hispânicos, além do aumento da desigualdade naquele país, todos fatores que impactam negativamente no desempenho dos estudantes⁹. Pesquisas educacionais ressaltam, em particular, a importância da ampliação dos gastos para os estudantes de famílias mais

⁸ Inep, *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*, cit.

⁹ Ver Diane Ravitch, *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação* (Porto Alegre, Sulina, 2011). José Marcelino de Rezende Pinto, “Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação”, *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 22, n. 19, 2014; disponível em: <<https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1378/1223>>.

pobres. A própria OCDE deixa claro que, para um gasto acumulado abaixo de US\$PPC 35 mil com a escolarização de um aluno de seis a quinze anos (conclusão do ensino médio), como é o caso do Brasil e de todos os países da América Latina, a ampliação dos gastos educacionais faz, sim, diferença na melhora do desempenho dos estudantes no Pisa¹⁰. Uma outra forma de ver que dinheiro faz diferença é analisar as mensalidades das escolas cujos alunos apresentam bons desempenhos no Enem: todas acima de R\$ 1.500 mensais. No caso da rede pública, apresentam melhor desempenho as escolas técnicas federais e os colégios de aplicação associados a universidades públicas, cujo custo por aluno está na faixa de R\$ 800 a R\$ 1.000 mensais, o dobro do valor propiciado pelo Fundeb para o ensino médio.

À guisa de conclusão: PNE, CAQi e EC 95

Não é possível concluir este texto sem fazer menção à meta 20 do PNE, que determina a ampliação do investimento do Estado em educação pública no Brasil de forma a atingir o patamar de 7% do PIB em 2019, e 10% do PIB em 2024. Ela ainda estabelece como estratégias a implementação, inicialmente, do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e, posteriormente, do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Considerando que o levantamento oficial mais fundamentado sobre os gastos educacionais do país¹¹ indicou um gasto público em educação pública de 5% do PIB, impõe-se a pergunta: por que o Brasil precisa dobrar o seu gasto educacional em relação ao PIB?

Primeiramente é preciso lembrar que são décadas de baixo investimento. Como resultado desse processo, temos que ampliar a oferta em todas as etapas da educação básica e na educação superior. Particularmente nas creches e na educação superior, etapas em que a demanda na rede pública é muito grande, os custos são elevados. Temos ainda o enorme desafio de garantir da alfabetização à conclusão do ensino médio para os milhões de brasileiros que não tiveram esse direito assegurado na idade adequada (nossa enorme dívida educacional). Por fim, é preciso enfrentar o desafio da qualidade, que passa essencialmente por tornar a carreira docente mais atrativa,

o que só é possível com salários comparáveis aos pagos nas profissões de maior prestígio. Um economista, um advogado, um engenheiro, ganham duas a três vezes mais que um professor da educação básica com formação em nível superior.

Já o CAQi e o CAQ têm como objetivo central fazer com que a ampliação no gasto chegue efetivamente às escolas públicas do país, com a garantia de prédios e equipamentos adequados e de condições de trabalho dignas a todos os profissionais da educação¹². Ou seja, o Brasil precisa fazer um esforço grande na próxima década porque, durante anos, descuidou de sua educação. Feita a lição de casa, como realizaram todos os países que hoje são considerados desenvolvidos, e com o correspondente impacto virtuoso desse processo na economia, a tendência é o gasto se estabilizar no patamar de 6% a 7% do PIB.

Pensar em 10% do PIB pode parecer, e é, um valor elevado, mas para um país que arrecada 33% do PIB em tributos, ele é plenamente realizável dentro de um pacto nacional por uma educação de qualidade para todos. Basta que a União, o ente que mais arrecada e que menos aplica em educação, assumira essa prioridade. Para que isso aconteça, contudo, é fundamental a revogação imediata da EC 95/2016, que congela todos os gastos primários da União de 2016 a 2035, fazendo com que os recursos públicos que poderiam viabilizar o futuro da juventude brasileira nos próximos vinte anos sejam carreados para o pagamento de juros e encargos da dívida pública, beneficiando menos de 0,1% da população brasileira, a minoria que vive não do próprio trabalho, mas de aplicações financeiras¹³.

¹⁰ Ver Denise Carreira e José Marcelino de Rezende Pinto, *Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil* (São Paulo, Global / Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007); disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf>.

¹¹ Ver Fórum 21 et al., *Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil* (São Paulo, Fórum 21 / Friedrich Ebert Stiftung / GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP) / Plataforma Política Social, 2016); disponível em: <<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>>. Nelson Cardoso Amaral, "PEC 241/55: A 'morte' do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais", *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 32, n. 3, 2016, p. 653-73; disponível em: <<file:///Users/tiago/Downloads/70262-290934-1-SM.pdf>>.

¹⁰ OCDE, "Does money buy strong performance in Pisa?", *Pisa in Focus*, n. 13, 2012; disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/education/does-money-buy-strong-performance-in-pisa_5k9fhmfc4xx-en>.

¹¹ Inep, *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*, cit.