

NECESSIDADES E POSSIBILIDADES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

JORGE ABRAHÃO DE CASTRO*

CRISTINA HELENA ALMEIDA DE CARVALHO**

RESUMO: A agenda do novo Plano Nacional de Educação (PNE) reflete a necessária ampliação do acesso à educação e melhoria da qualidade dos níveis e das modalidades de ensino. Esse desejo legítimo da sociedade brasileira demandará mudanças na estrutura de financiamento da educação, com inevitáveis impactos de longo prazo. Para isso, torna-se essencial identificar as necessidades e as possibilidades/limites no que diz respeito ao financiamento das ações educacionais. Este artigo pretende mapear as necessidades educacionais e elaborar algumas simulações sobre possíveis fontes adicionais de recursos que permitiriam o alcance das metas do novo PNE. Espera-se, com isso, auxiliar os formuladores e os implementadores de políticas educacionais na escolha das alternativas de maior efetividade e viabilidade.

Palavras-chave: Financiamento. Educação. PIB.

NEEDS AND POSSIBILITIES FOR THE FINANCING OF BRAZILIAN EDUCATION IN THE NATIONAL EDUCATION PLAN

ABSTRACT: The agenda of the new National Education Plan (PNE) reflects the necessary expansion of access to education and improvement in the quality of the levels and types of education. This legitimate desire of the Brazilian society will require changes in the structure of education funding, with inevitable long-term impacts. To accomplish these changes it is essential to identify the needs and possibilities/limitations with regard to the financing of educational actions. This article aims to map the educational needs and to elaborate some simulations on possible sources of additional resources that would allow achieving the goals of the new PNE. It is expected, therefore, to assist policy-makers and implementers of educational policies in choosing alternatives that indicate greater effectiveness and feasibility.

Key words: Financing. Education. GDP.

* Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Brasília (DF) – Brasil.

** Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB). Brasília (DF) – Brasil.

Contato com os autores: <jorge.abrahao57@gmail.com>

BESOINS ET POSSIBILITÉS POUR LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION
AU BRÉSIL DANS LE PLAN NATIONAL D'ÉDUCATION

RÉSUMÉ: L'ordre du jour du nouveau Plan National d'Éducation (PNE) montre l'élargissement nécessaire de l'accès à l'éducation et l'amélioration de la qualité des niveaux et des modalités d'enseignement. Ce désir légitime de la société brésilienne exigera des changements dans la structure de financement de l'éducation avec des impacts inévitables à long terme. Pour cela, se rend essentiel identifier les besoins et les possibilités / limites en ce qui concerne le financement des actions éducatives. Cet article vise à établir un panorama des besoins scolaires et à préparer des simulations sur les sources supplémentaires de ressources qui permettraient d'atteindre les objectifs du nouveau PNE. On s'attend, par conséquent, assister les formulateurs et les exécutants des politiques éducatives dans le choix des alternatives d'une plus grande efficacité et viabilité.

Mots-clés: Financement. Education. PIB.

Introdução

Entre os diferentes temas importantes das políticas públicas, intensificou-se recentemente a agenda do novo Plano Nacional de Educação (PNE), na qual se manifesta a necessidade de ampliação do acesso à educação e de melhoria da qualidade dos níveis e das modalidades de ensino. Esse desejo legítimo da sociedade brasileira demandará mudanças na estrutura de financiamento da educação, com inevitáveis impactos de longo prazo para a área, sendo importante identificar as necessidades e possibilidades no tocante ao financiamento das ações educacionais, de modo a aferir as dificuldades decorrentes das mudanças pretendidas.

É importante salientar que a educação necessariamente absorve recursos públicos, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de bem-estar social. No entanto, o gasto social, entre eles o em educação, é também uma fonte dinâmica de incentivos ao crescimento distributivo, devido à característica de mobilizar as decisões de consumo e de investimentos das famílias mais que proporcionalmente ao volume dispendido pelo governo e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades de renda ao fim do ciclo de gasto.¹

Ademais, a política pública em educação configura-se pela responsabilidade na administração e financiamento do sistema educacional brasileiro compartilhada em regime de colaboração entre as instâncias federadas (União, estados, Distrito Federal e municípios), atribuições definidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996.

Diante dessas considerações, o objetivo deste texto é apresentar as necessidades educacionais e os resultados de algumas simulações efetuadas para as possibilidades de financiamento que poderiam permitir o alcance das metas do novo

PNE. Espera-se, com isso, auxiliar os formuladores e implementadores de políticas educacionais na escolha das alternativas de maior efetividade e viabilidade.

O artigo está dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, pretende-se mapear as principais políticas e os gastos com educação e verificar em que medida a ampliação na oferta de bens e serviços educacionais resultou em melhoria na geração de capacidades educacionais e de oportunidades para a população brasileira. Na segunda seção, procura-se explicitar as necessidades de financiamento da educação brasileira diante do desafio de aprovação e implementação do novo PNE. A última seção tem por objetivo analisar novas possibilidades de financiamento na perspectiva da combinação de cenários prováveis que permitam ampliar os recursos destinados à educação.

Evolução e situação atual das políticas e condições educacionais da população brasileira

Políticas e gasto da educação

A área de educação, no Brasil, é um dos principais componentes da ideia de *promoção social* e uma das primeiras em que se instituiu um aparato profissional para a oferta de bens e serviços como objeto de política pública. Conta com serviços públicos estruturados de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação. O número de escolas disponíveis no sistema chega próximo a 180 mil. Além disso, na educação básica estão empregados cerca de dois milhões de professores – dos quais 1,6 milhão na rede pública. No ensino superior, são quase 340 mil docentes – 120 mil em instituições públicas. Este aparato físico e humano se faz acompanhar da distribuição de alimentos e refeições, livros e materiais didáticos, de serviços de transporte escolar e do acesso aos meios digitais de aprendizagem e à internet para alunos da rede pública da educação básica.

Além disso, a educação consiste em uma série de políticas de corte transversais, como são as ações voltadas para a igualdade de gênero, racial, assim como aquelas destinadas especificamente à idade e aos ciclos de vida, como são as políticas voltadas para crianças, adolescentes e juventudes.

A gestão do sistema é atualmente descentralizada com grande importância dada ao governo federal. A rede municipal é hegemônica na educação infantil; no ensino fundamental, as redes municipais lideram a oferta, mas as redes estaduais ainda respondem por mais de um terço das vagas – sendo de fato maiores do que as redes municipais em algumas localidades. As redes estaduais se direcionaram cada vez mais para o ensino médio, e o ensino superior está a cargo fundamentalmente

do governo federal e de alguns estados da Federação. Mesmo não sendo, no entanto, responsável pela oferta direta de vagas na educação básica, a liderança do governo federal é imprescindível para a configuração do federalismo mais cooperativo.

Quanto aos benefícios e beneficiários do sistema educacional, chama atenção a dimensão do seu conjunto: são diferentes tipos de benefícios ofertados diariamente a dezenas de milhões de crianças, jovens e adultos alcançados pelas ações e programas implementados em diversos níveis e modalidades educacionais, como pode ser constatado no Quadro 1. Destaca-se que tais políticas não se apresentam fragmentadas em ações emergenciais ou descontínuas, mas, ao contrário, operam de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas. Boa parte dos benefícios e serviços tem estatuto de direitos e capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados.

Quadro 1

Programas e ações por níveis e modalidades e seus benefícios/beneficiários

Discriminação	Principais Programas/Ações	Tipo de Benefício	Quantidade de benefícios concedidos	
			1991	2009
Níveis/modalidades de educação	Educação Especial	Matrícula	nd	89 mil
	Educação da Criança de 0 a 6 Anos	Matrícula	2,6 milhões	4,9 milhões
	Creche	Matrícula	nd	1,2 milhões
	Pré-escola	Matrícula	nd	3,7 milhões
	Ensino Fundamental	Matrícula	27,0 milhões	27,9 milhões
	Regular	Matrícula	25,6 milhões	27,9 milhões
	Classe de Aceleração	Matrícula	1,4 milhões	nd
	Ensino Médio e Profissionalizante	Matrícula	2,8 milhões	7,4 milhões
	Ensino Superior	Matrícula	660,5 mil	1,4 milhões
	Ensino de graduação	Matrícula	605 mil	1,3 milhões
	Ensino de pós-graduação	Matrícula	55,5 mil	123,2 mil
Mestrado	Matrícula	36,6 mil (1996)	75,5 mil (2008)	
Doutorado	Matrícula	18,9 mil (1996)	47,7 mil (2008)	
Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos	Matrícula	nd	4,5 milhões	
Apoio ao educando	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Alunos atendidos	33,2 milhões (1995) (140 dias)	47,0 milhões (200 dias)
	Programa do Livro didático	Livros adquiridos	80,2 milhões (1995)	110,2 milhões
	Transporte escolar	Alunos transportados	nd	4,6 milhões
	Caminho da Escola	Aquisição de veículos	nd	3,5 mil
	Programa Biblioteca da escola	Livros adquiridos		10,3 milhões

Fonte: Inep/MEC e FNDE/MEC.

Quando se trata dos benefícios/beneficiários envolvidos na oferta pública de educação, observa-se no Quadro 1 que as matrículas cresceram em todos os níveis, etapas e modalidades educacionais. Além disso, percebe-se também acréscimo da ação relativa ao apoio ao educando, tanto no que diz respeito à introdução de novos tipos de benefícios, quanto na quantidade de beneficiários atendidos. Este processo de ampliação da abrangência da política educacional permitiu a inclusão de grupos

populacionais cada vez maiores nas escolas e instituições de educação superior, em condições que, se ainda longe das ideais, melhoraram nos últimos anos.

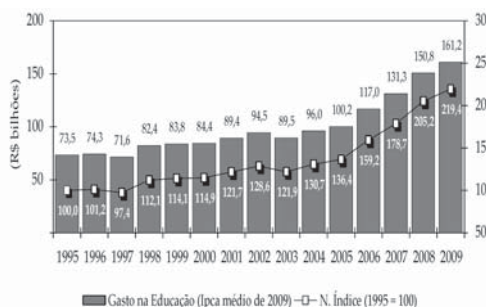
Os gastos públicos envolvidos e detalhados nas três esferas de governo com a política educacional, para 1995 a 2009, período em que se dispõe de dados agregados para as três esferas da Federação, podem ser constatados no Gráfico 1, a seguir. O Gasto Público Educacional (GPEdu), compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais, em valores corrigidos pelo IPCA médio para 2009 e em comparação ao PIB.

A evolução apresentada no Gráfico 1(a) mostra que, em termos reais, houve ampliação do gasto em educação realizado pelas três esferas de governo no período entre 1995 e 2009, saindo de R\$73,5 bilhões para R\$161,2 bilhões, crescimento real de 119,4% em 15 anos, equivalente a 5,9% ao ano.

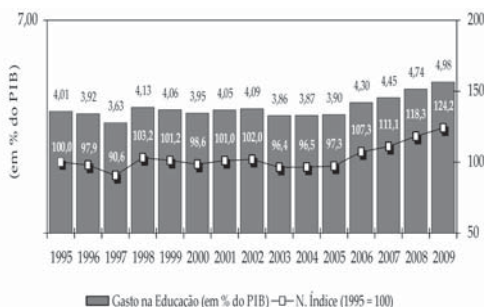
Gráfico 1

Gasto Público em Educação – 1995-2009

(a) Gasto - IPCA médio de 2009



(b) Gasto – em % do PIB



Fonte: Disoc/Ipea

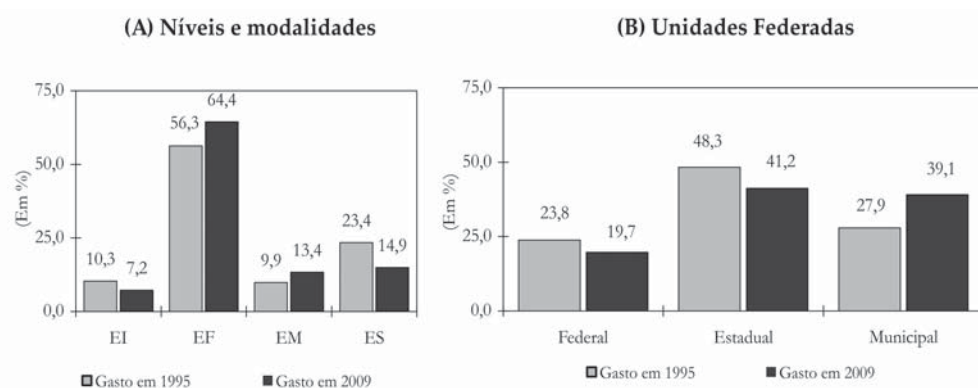
Os gastos em comparação com o PIB, Gráfico 1(b), também experimentou crescimento, indo de 4% para cerca de 5% no período, o que representa crescimento de quase um quarto no período. No entanto, deve-se salientar que durante 10 anos não houve alteração do GPEdu, pois o indicador (GPEdu/PIB) passou de 4,01%, em 1995, para apenas 3,9%, em 2005. Isto evidencia que o aumento do gasto durante a maior parte do período apenas acompanhou o crescimento da economia brasileira como um todo.

Já na estratificação do gasto por níveis e modalidades, o Gráfico 2 (A) mostra que o ensino fundamental ampliou seus gastos no total, seguido pelo ensino médio. Por sua vez, os gastos com educação infantil e superior tiveram perdas de participação. A prioridade de gastos para o ensino fundamental no período em questão

deve-se, largamente, ao extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que introduziu, além da subvinculação de recursos exclusivamente para aquele nível de ensino, uma forma inovadora de repartição dos recursos, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula.

Gráfico 2

Participação relativa dos gastos por nível/etapa/modalidade e por Unidades Federadas – 1995/2009



Fonte: Disoc/Ipea

A análise da evolução do GPedu por esfera de governo é um elemento importante para observar a descentralização de recursos, bem como para comparar o grau de responsabilidade pela oferta dos bens e serviços educacionais. O Gráfico 2(B) evidencia claramente o processo de descentralização, que se traduz em um aporte cada vez maior de recursos às esferas de governo subnacionais, e consequente ampliação de sua participação no processo de financiamento.

Em conformidade com esse processo, observa-se uma ampliação relativa dos recursos em poder dos municípios. Em 1995 essa esfera de governo foi responsável por 27,9% do total dos gastos educacionais; já em 2009, esse percentual subiu para 39,1%. Em termos de poder de gasto isso significou quase dobrar os recursos disponíveis e administrados por esse ente federado, entre 1995 a 2009.

Em outras palavras, a distribuição de competências feita a partir da Constituição Federal de 1988, que atribuiu aos municípios a responsabilidade compartilhada pelo ensino fundamental – aliada ao regime de colaboração (financiamento e gestão) entre as esferas de governo na área de educação, bem como ao Fundef, que vigorou entre 1998 e 2006 – fez com que as receitas disponíveis aos municípios

se ampliassem consideravelmente. Essa ampliação, entretanto, não significa necessariamente aumento da capacidade exclusiva do município em financiar as ações educacionais. De um lado, ela reflete aumento de recursos em poder dos municípios, resultante da política de priorização do ensino fundamental e da estrutura legal de financiamento e de competências, que, em grande medida, delineou a repartição do orçamento educacional.

Por outro lado, a queda de importância relativa do poder de financiamento dos governos estaduais decorre, em grande parte, do regime de colaboração e da própria estrutura de financiamento da educação pública. O Fundef, aliado ao preceito constitucional que responsabilizava os municípios pelo atendimento ao ensino fundamental – e que levou ao aumento da matrícula da rede municipal neste nível de ensino –, fez com que grande parcela de recursos estaduais fosse transferida para os municípios. No entanto, dizer que a participação dos estados tem diminuído não significa afirmar que os recursos de origem estaduais destinados à educação estão decrescendo, em termos absolutos.

Condições educacionais da população brasileira

Conforme exposto, se houve uma expansão da estrutura institucional e mesmo do gasto educacional nos últimos anos, pode-se esperar também que tenha ocorrido uma extensão dos bens e serviços oferecidos e conseqüente alteração no quadro social e educacional brasileiro, fato que deve ser captado em seus principais indicadores. Em outras palavras, pretende-se verificar se a ampliação na oferta de bens e serviços educacionais resultou em melhoria na geração de capacidades educacionais e de oportunidades para a população brasileira.

Para tanto, a seguir busca-se analisar alguns dos principais indicadores educacionais que podem estar associados a resultados alcançados pelos programas e ações, em especial, aqueles relativos aos principais níveis, etapas e modalidades educacionais. Para se ter ideia da desigualdade no acesso e no desenvolvimento educacional, é importante compará-los entre dois estratos de renda: 1º quinto (a parcela da população correspondente aos 20% de menor renda) e o 5º quinto (a parcela da população correspondente aos 20% de maior renda). Em linhas gerais, os números da Tabela 1 apontam para um avanço da situação educacional da população entre 1995 e 2009, mas se mantendo saliente a desigualdade entre os dois estratos de renda.

Na área de educação, houve ampliação e diversificação dos bens e serviços, principalmente para a população infanto-juvenil, o que permitiu importante movimento de inclusão de crianças, adolescentes e jovens nas escolas e nas instituições brasileiras de educação superior. Tal fenômeno pode ser observado através dos

indicadores como a taxa de frequência da população entre 0 a 3 anos (creche), que, apesar de ter dobrado, está longe do desejável. Para a faixa de 4 e 6 anos de idade (pré-escola), a escolaridade expandiu de 53,4%, em 1995, para 81,3%, em 2009, ainda longe da universalização. Quanto ao grupo entre 7 e 14 anos de idade (ensino fundamental), essas porcentagens aumentaram de 85,4% para 98%, ao passo que a taxa de escolaridade líquida do ensino médio mais que dobrou de 22% para 51%. A educação superior, a despeito da extraordinária expansão, continua a ser enquadrada em um sistema de elites, visto que, em 2009, menos de 15% da população na faixa etária entre 18 a 24 anos encontrava-se matriculada no nível superior.²

Tabela 1

Evolução da situação educacional da população brasileira – 1995-2009

Indicadores	Resultados/valores		Taxa de crescimento anual
	1995	2009	
Taxa de frequência bruta à escola (0 a 3 anos)	7,5	18,2	0,7
1º quinto	5,0	11,8	
5º quinto	15,8	35,0	
Taxa de frequência bruta à escola (4 a 6 anos)	53,4	81,3	1,9
1º quinto	41,2	75,2	
5º quinto	71,0	93,6	
Taxa de frequência líquida à escola (7 a 14 anos)	85,4	98,0	0,8
Taxa de frequência líquida à escola (15 a 17 anos)	22,1	50,9	1,9
1º quinto	nd	31,4	
5º quinto	nd	72,5	
Taxa de frequência líquida à escola (18 a 24 anos)	5,8	14,4	0,6
1º quinto	nd	7,9	
5º quinto	nd	52,7	
Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	15,6	9,7	(0,4)
1º quinto	nd	18,1	
5º quinto	nd	2,0	
<i>Faixa Etária</i>			
15 a 17 anos	8,2	1,5	
18 a 24 anos	8,8	2,1	
25 a 29 anos	10,0	3,6	
30 a 39 anos	12,0	6,4	
40 anos +	29,2	16,5	
Número médio de anos de estudos (15 anos ou mais)	5,5	7,5	0,1
1º quinto	nd	5,5	
5º quinto	nd	10,7	
<i>Localização</i>			
Urbano Metropolitano	6,6	8,7	
Urbano Não Metropolitano	5,4	7,6	
Rural	2,6	4,8	

Nota: A partir de 2004, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) passou a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: Microdados da PNAD (IBGE). Elaboração: Disoc/Ipea.

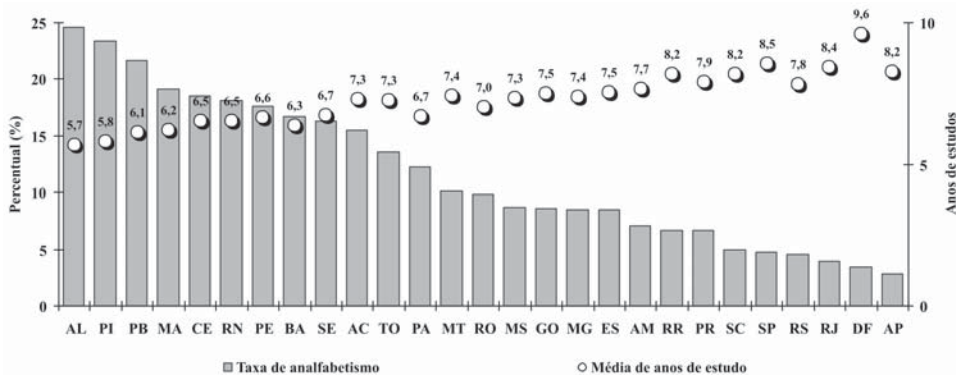
É importante salientar que os resultados mostram que existem grandes diferenças educacionais entre os estratos de renda. Para a população no 1º quinto inferior da distribuição de renda, a situação educacional é muito ruim: baixa escolarização; grandes contingentes de analfabetos absolutos; distorções na relação idade-série. Enquanto a situação educacional do 5º superior da distribuição de renda é bem melhor, a despeito de comportar críticas, o estoque educacional é quase três vezes maior que dos pobres; quase se erradicou o analfabetismo absoluto; e as distorções são menores. As desigualdades também são evidentes no que tange à localização do estudante. Apesar do avanço, a média de anos de estudo é de quase nove anos nas cidades das regiões metropolitanas, cai para 7,6 anos nos municípios fora das regiões metropolitanas e é menor que cinco anos no meio rural.

Além disso, ainda se convive no país com uma proporção em patamar bastante elevado de analfabetos na população com 15 anos ou mais, principalmente por conta das pessoas com idade superior a 40 anos. Um indicador que complementa esse cenário é o número médio de anos de estudo para o grupo com 15 anos ou mais, que cresceu no período em análise, passando de 5,5 anos para 7,5 anos. É verdade que este indicador não contempla sequer o que era originalmente considerado obrigatório pela Constituição Federal de 1988 (ciclo fundamental completo – oito anos de estudo). No entanto, ele revela algum grau de sucesso das iniciativas de ampliação e de diversificação dos serviços educacionais no Brasil.

Outra desigualdade marcante diz respeito a persistentes diferenças entre os estados e as regiões, como pode ser observado no Gráfico 3. Observa-se que os estados da região Nordeste estão em pior situação daqueles das regiões Sul e Sudeste e que existe forte relação entre o analfabetismo e a média de anos de estudo nos estados da Federação.

Gráfico 3

Analfabetismo e média de anos de estudo por Unidade da Federação – 2009

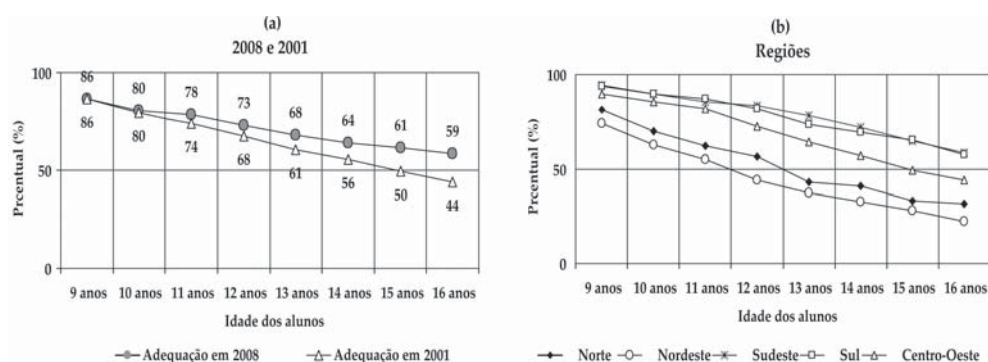


Fonte: Microdados da PNAD/IBGE. Elaboração: Ipea.

Um indicador importante a ser considerado é a adequação idade-série, que, de acordo com o Gráfico 4 (a), vem melhorando ao longo do tempo, mas se mostra ainda muito baixa. Estes resultados, em grande medida, expõem as dificuldades dos alunos em concluir seus estudos no período adequado, o que remete aos problemas da repetência e da evasão escolar, em especial, nos estudantes mais velhos. Além disso, os resultados do Gráfico 4 (b) reafirmam as grandes diferenças entre as regiões brasileiras.

Gráfico 4

Índice de adequação idade-ano de escolaridade (9 a 16 anos)



Fonte: Microdados da PNAD (IBGE). Elaboração: Ipea.

Tabela 2

Escolarização e distorção educacional, por estratos de renda (2009)

Estrato	Tamanho médio da família (n° de pessoas)	Escolaridade			Distorção idade série	
		15 a 64 anos			7 a 14 anos (em %)	15 a 18 anos (em %)
		Escolaridade média (em anos de estudo)	Analfabetos absolutos (em %)	Analfabetos absolutos ou funcionais (em %)		
Extremamente pobres	4,2	3,4	32,7	54,1	36,0	23,6
Pobres	4,6	4,3	24,6	43,9	30,7	20,7
Vulneráveis	2,7	9,3	3,4	10,6	19,7	16,0
Não pobres	2,8	9,5	2,3	8,9	8,2	8,8
Total	3,3	7,4	9,7	21,5	20,1	13,8

Fonte: Ipea - Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009.

Observação:

Extremamente pobres: as pessoas em famílias de renda domiciliar *per capita* maior ou igual a R\$ 0 e menor que R\$ 67;

Pobres: as pessoas em famílias de renda domiciliar *per capita* maior ou igual a R\$ 67 e menor que R\$ 134;

Vulneráveis: as pessoas em famílias de renda domiciliar *per capita* maior ou igual a R\$ 134 e menor que R\$ 465 (um salário mínimo de 2009);

Não pobres: as pessoas em famílias de renda domiciliar *per capita* maior ou igual a um salário mínimo de 2009.

Os indicadores de escolarização e de distorção por estratos de renda (Tabela 3) revelam o quadro de grande carência educacional dos extremamente pobres (grande parte é público-alvo do Programa Brasil sem Miséria),³ com escolaridade média inferior a quatro anos, taxas de analfabetismo e distorção idade-série elevadas. A situação é semelhante para o estrato de renda referente àqueles classificados como pobres. Os dados mostram também que os diferenciais entre os estratos são gritantes entre os pobres e os vulneráveis e destes em relação aos não pobres, sobretudo quanto à distorção idade-série.

Na próxima seção, procura-se identificar as necessidades de financiamento a partir da discussão do novo Plano Nacional de Educação (PNE), cujo Projeto de Lei encontra-se no momento em trâmite no Congresso Nacional.

Tabela 3

Evolução quantitativa (1998 e 2009) e metas para o novo PNE

Taxa de Atendimento	1998	2009	Meta do PNE
0 a 3 anos	8,70%	18,40%	50%
4 a 5 anos	47,20%	74,80%	100%
6 a 14 anos	93,10%	97,60%	100%
15 a 17 anos	76,50%	85,20%	100%
Taxa de Analfabetismo	2004	2009	Meta do PNE
Absoluto	9,20%	7,40%	0%
Funcional	20,90%	16,70%	50% x 16,70%
Taxa de Escolaridade	1998	2009	Meta do PNE
Líquida do ensino médio	29,90%	51%	85%
bruta da educação superior	11,60%	27,70%	50%
Líquida da educação superior	6,80%	14,40%	33%

Fonte: Políticas Sociais – acompanhamento e análise n. 19, 2011, Ipea; Perfil da Pobreza no Brasil e sua Evolução no período 2004-2009; TD n. 1.647/11, Ipea; Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

Necessidades de financiamento da educação brasileira

Em linhas gerais, o processo de elaboração do novo PNE passou por um período de conferências municipais, regionais e estaduais que precederam a Conferência Nacional de Educação (Conae) realizada em 2010. O documento final resultante do evento foi enviado ao MEC e modificado a partir da transformação em Projeto de Lei (PL). Este foi encaminhado pelo Ministério da Educação ao Congresso Nacional sob n. 8.035/10 e estabeleceu um conjunto de vinte metas para o próximo decênio para a educação brasileira. Em contrapartida, a sociedade civil, representada pela Campanha

Nacional pelo Direito à Educação, foi responsável pela elaboração de proposta alternativa quanto às prioridades, metas e estratégias para a educação pública brasileira.

É importante destacar que nos últimos anos houve avanço significativo na taxa de atendimento por faixa etária na educação básica entre 1998 e 2009, como é possível verificar na Tabela 4. No entanto, quando se observam as metas quantitativas propostas no PL para o PNE para os próximos dez anos, ainda permanece o desafio de ampliar a cobertura, sobretudo, na educação infantil em creches para as crianças de 0 a 3 anos. Da mesma forma, a extinção do analfabetismo e a queda de 50% na taxa de analfabetismo funcional são outros problemas a serem superados e que requerem a ampliação de políticas públicas, em especial, direcionadas à população com mais de 15 anos de idade que vive em áreas rurais.

Tabela 4

Custo adicional do PNE por categoria (PIB 2009: R\$ 3,1 trilhões)

Categoria	Em R\$ bilhões		
	Campanha (A)	MEC (B)	Total (C=A-B)
Educação infantil	23,7	9,7	14,0
Ensino médio	3,6	-	3,6
Educação especial	3,6	-	3,6
Educação em tempo integral	24,0	3,8	20,2
EJA	21,3	-	21,3
Educação profissionalizante	5,9	4,5	1,5
Educação superior	45,3	15,2	30,1
Formação docente	9,3	0,9	8,3
Remuneração docente*	16,9	27,0	10,1
Padrão mínimo de qualidade - Norte e Nordeste	16,3	-	16,3
TOTAL	169,8	61,1	108,8
Proporção do PIB do ano de 2009	5,4%	1,9%	3,5%

*O custo de remuneração docente para os professores do Norte e Nordeste está embutido na Meta 21, representada pela última linha da Tabela.

Fonte: Adaptado de Campanha (2011, p. 21).

O estabelecimento da meta de 100% nas três faixas etárias seguintes obedece a Emenda Constitucional n. 59/2009, que determinou como escolaridade obrigatória e direito público subjetivo a educação básica para os estudantes entre 4 e 17 anos. Dessa maneira, há ainda uma quantidade expressiva de jovens e crianças fora das escolas que, segundo estimativas de Alves e Pinto (2011), chega a pouco menos de quatro milhões de pessoas.

Em que pese o acréscimo expressivo, nos últimos 11 anos, que duplicou as taxas de escolaridade no ensino médio e na educação superior, cabe destacar que

o alcance das metas no PNE requer um esforço adicional de democratização do acesso, acompanhado de medidas de redução da distorção idade-série e de regularização do fluxo escolar que não prescindem de acréscimo adicional de recursos estatais. É importante frisar que o percentual de 85,2% em 2009 de alunos de 15 a 17 anos na escola não significa que esta faixa etária encontra-se matriculada no ensino médio. A taxa de escolaridade líquida é de 510, o que demonstra que parcela numerosa de estudantes de 15 a 17 anos ainda está no ensino fundamental. Vale lembrar que no PNE anterior (2001 a 2010) já havia uma meta para a taxa de escolaridade líquida da educação superior de 30%, sendo que o percentual registrado em 2009 releva a dificuldade no seu cumprimento, seja pela queda na taxa de crescimento do segmento privado, seja pelo acréscimo insuficiente de vagas no segmento federal.

Esses são apenas alguns exemplos da ousadia na definição das metas para o novo PNE que requerem a ampliação de recursos estatais à educação pública. As divergências centrais entre o MEC e a “Campanha” residem na definição do percentual do PIB a ser gasto para cumprimento das metas quantitativas e qualitativas e se os recursos públicos devem ser destinados aos estabelecimentos públicos e privados, como advoga o primeiro, ou exclusivamente às instituições oficiais como defende a segunda.

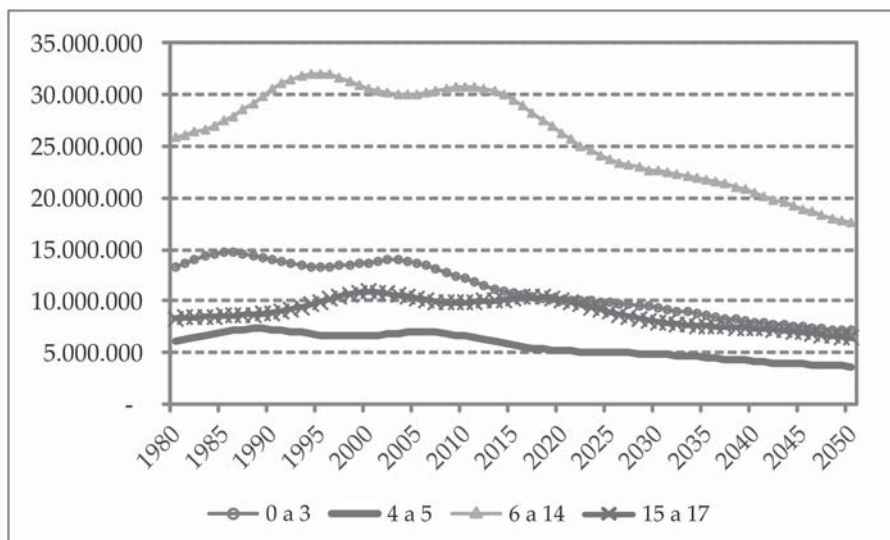
As diferenças de cálculo apontadas na Tabela 5 consistem na definição do custo unitário em cada nível ou modalidade de ensino, sendo que a “Campanha” tomou como base o custo aluno-qualidade inicial (CAQi),⁴ cujos valores são bem superiores àqueles definidos pelo MEC. Ademais, algumas metas não foram traduzidas em aumento de recursos por parte do MEC, na medida em que são consideradas pelo Ministério como já contempladas em outras metas, como, por exemplo, não há previsão de recursos adicionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Diante disso, a divergência, quanto ao acréscimo em termos de percentual do PIB entre as duas propostas, é bastante significativa. Partindo-se do patamar de gasto público com educação de 2009 de 5% do PIB, a proposta do MEC chegaria a 7% do PIB, enquanto a proposta alternativa da Campanha alcançaria 10%. O relator Angelo Vanhoni (PT-PR) apresentou o primeiro substitutivo, no qual definiu o percentual de 8% do PIB em “investimento público total”, o que gerou nova polêmica, uma vez que o termo permitiria brechas ao incluir recursos destinados à educação privada. No segundo substitutivo apresentado em abril de 2012, o relator fez distinção na aplicação de recursos à educação, considerando 7,5% para investimento direto e 8% para investimento total (ensino público e privado).⁵ Em junho deste ano houve nova modificação ao estabelecer 8% para investimento direto, podendo chegar a 10% do PIB, condicionada à destinação de 50% dos *royalties* do pré-sal. Por fim, foi votado por unanimidade na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 26 de junho

de 2012, o percentual de 7% do PIB em cinco anos e 10% do PIB no final do decênio, exclusivamente em educação pública. O PL encontra-se em discussão no Congresso Nacional.

A despeito das diferenças no custo unitário entre as duas propostas, é importante salientar que a inexistência de previsão de recursos para o ensino médio e o valor reduzido atribuído à educação infantil constantes da proposta do MEC estão associados à análise a respeito da transição demográfica que está em curso desde o início dos anos 2000. As informações do IBGE contidas no Gráfico 5 mostram a estimativa da dinâmica populacional até 2050. Nela consta o movimento de redução absoluta nas faixas etárias de 0 a 5 e de 15 a 17 anos para o período compreendido pelo novo PNE. O MEC alega que a partir da queda populacional não haveria necessidade de ampliar os gastos com educação nestas duas faixas etárias. Cabe questionar tal conclusão na medida em que a mudança no perfil etário pode ser neutralizada em virtude da existência de um contingente expressivo de estudantes na faixa etária obrigatória fora da escola, bem como pelo atraso escolar e defasagem idade-série, sobretudo no ensino médio. Portanto, justifica-se a previsão de aporte adicional de recursos, inclusive para os gastos com a escolarização de jovens e adultos fora da faixa etária obrigatória.⁶

Gráfico 5

Trajetória da população brasileira, por faixa etária (1980 a 2050)



Fonte: IBGE, Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 – Revisão 2008.

A análise comparativa sobre a evolução dos gastos com educação como proporção do PIB feita a seguir tomou como base os dados do relatório anual publicado pela OCDE, intitulado “*Education at a Glance*”. Na edição de 2011, verifica-se que o Brasil teve um acréscimo expressivo nos gastos entre 2000 e 2008, chegando a 5% do PIB, mas ainda assim abaixo da média dos países da OCDE que ficaram em 6% do PIB, sendo que nestes constam os gastos públicos e os privados com educação. O desempenho brasileiro decorreu do aumento de quase 100% nos gastos, sendo apenas superado pela Rússia, ao passo que o PIB cresceu em ritmo menos acelerado em cerca de 40%. Em que pesem o avanço nos gastos e a maior proximidade da média da OCDE, é importante lembrar que para o alcance dos desafios que estão propostos no novo PNE não é suficiente chegar à média dos países mais ricos, que já têm seus sistemas educacionais consolidados tanto em termos quantitativos como qualitativos, mas exige um esforço adicional de direcionamento de gastos para enfrentar esse duplo movimento.

Por fim, outro parâmetro comparativo relevante é o gasto público anual por estudante por nível de ensino. A discrepância entre os valores para educação pré-primária, que seria equivalente à educação infantil, é abissal, sendo que a média da OCDE é superior a US\$ 6.000, ao passo que no Brasil o gasto unitário não chega a US\$ 2.000, valor bem inferior a todos os países selecionados. Essa situação se repete nos ensinos fundamental e médio, cujos gastos giram em torno de US\$ 2.000 e as médias são ainda mais altas: de US\$ 7.000 e próximo de US\$ 9.000, respectivamente. Na educação superior, os gastos por aluno são mais elevados no Brasil em virtude da inclusão dos custos com pesquisa, aposentados e pensionistas e hospitais universitários vinculados às universidades federais. Por isso, o valor unitário de US\$ 11.000 encontra-se bem mais próximo da média da OCDE, que é de quase US\$ 14.000 por estudante/ano. A despeito do crescimento global de gastos com educação, os gastos anuais por aluno nas três etapas da educação básica permanecem aquém da média dos países da OCDE e abaixo dos países latino-americanos como Chile, Argentina e México.

Possibilidades de financiamento para ampliação dos gastos em educação

Até o momento, mostrou-se as necessidades da área de educação e o atual padrão de financiamento e ficou explícito que esse padrão é insuficiente para financiar alternativas mais ousadas de ampliação da oferta e de melhoria da qualidade da educação. Tendo em vista tais limitações, apresentam-se algumas sugestões de alteração no financiamento para ampliar os gastos em educação. Essas possibilidades podem ser de cinco tipos: tributárias; rendas do pré-sal; folga fiscal; outras fontes não tributárias; e de melhorias de gestão e controle social dos gastos públicos.

Na Tabela 5, encontram-se discriminadas as possibilidades de ampliar a arrecadação pelos entes da Federação e os respectivos impactos no financiamento destinado à educação.⁷ A seguir, mostram-se algumas combinações com três cenários prováveis para o financiamento da educação.

Tabela 5
Possibilidades de financiamento para os gastos em educação

Possibilidades de financiamento	Em % do PIB de 2010					
	Todas ações de governo			Educação		
	Arrecadação atual	Possibilidade de arrecadação		Arrecadação atual	Possibilidade de arrecadação	
		Min.	Max.		Min.	Max.
1. Financiamento tributário						
a) Impostos	1,14%	1,83%	3,88%	0,29%	0,46%	0,97%
Impostos Territorial Rural (ITR)	0,010%	0,300%	1,000%	0,003%	0,08%	0,25%
Imposto de Grandes Fortunas (IGF)	0,000%	0,400%	0,700%	0,000%	0,10%	0,18%
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).	0,460%	0,460%	0,800%	0,115%	0,12%	0,20%
Imposto sobre a Transmissão de Bens ou Direitos (ITCD)	0,050%	0,050%	0,490%	0,013%	0,01%	0,12%
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).	0,620%	0,620%	0,890%	0,155%	0,16%	0,22%
b) Elisão fiscal no imposto de renda pessoa física (IRPF)		0,7%			0,13%	0,13%
Impostos de Renda (IRPF)		0,7%			0,13%	0,13%
c) Taxas ou contribuições sociais		<i>Não estimado</i>			<i>Não estimado</i>	
d) Renúncias e subsídios fiscais		3,96%			0,15%	0,15%
Renúncias e isenções fiscais dos impostos		1,93%			0,07%	0,07%
Renúncias e isenções fiscais de outros tributos		2,03%			0,08%	0,08%
2. Ampliação da vinculação para a educação						
União (18% para 20%), Estados, DF e Municípios (25% para 30%)					0,7%	0,7%
					0,7%	0,7%
3. Financiamento pela ampliação das rendas do governo com o Pré-sal						
a) Cenário pessimista (39% do PIB2010 ou 1,33% a.a. PIB2010 em 30 anos)		1,33%	3,50%		0,67%	1,75%
Cenário básico (75% do PIB2010 ou 2,6% PIB2010 a.a. em 30 anos)		1,33%			0,67%	
Cenário Otimista (105% do PIB2010 ou 3,5% PIB2010 a.a. em 30 anos)		2,55%			1,28%	
			3,50%			1,75%
b) Cenário pessimista (39% do PIB2010 ou 1,33% a.a. PIB2010 em 20 anos)		1,95%	5,25%		0,98%	2,63%
Cenário básico (75% do PIB2010 ou 2,6% PIB2010 a.a. em 20 anos)		1,95%			0,98%	
Cenário Otimista (105% do PIB2010 ou 3,5% PIB2010 a.a. em 20 anos)		3,75%			1,88%	
			5,25%			2,63%
4. Financiamento mediante folga orçamentária proveniente da redução da taxa de juros						
Diminuição do Juros/(Selic (0,6% do PIB a cada 1 p.p. de queda)		0,60%	2,40%		0,30%	1,20%
		0,60%	2,40%		0,30%	1,20%
5. Financiamento de outras fontes de recursos						
a) captar recursos das agências públicas de fomento nacionais (BNDES, BNB, etc.)		<i>não estimado</i>			<i>não estimado</i>	
b) captar recursos de agências internacionais de fomento.		<i>não estimado</i>			<i>não estimado</i>	
c) captar recursos de empresas públicas (estatais) e privadas.		<i>não estimado</i>			<i>não estimado</i>	
d) buscar a parceria com a sociedade		<i>não estimado</i>			<i>não estimado</i>	
6. Melhorias de gestão e controle social do gasto público em educação						
a) implementar ações que visem a eficiência do gasto		<i>não estimado</i>			<i>não estimado</i>	
b) melhorar o controle social dos recursos		<i>não estimado</i>			<i>não estimado</i>	
c) criar no MEC comissão de acompanhamento e monitoramento		<i>não estimado</i>			<i>não estimado</i>	

Elaboração Própria.

No Cenário 1, a perspectiva de recursos a serem destinados ao financiamento da educação ficou entre o mínimo de *1,74% do PIB* e o máximo de *4,25% do PIB*. Para se chegar a esses valores combinou-se uma série de mudanças nas formas de financiamento do Estado:

- a. 0,46% a 0,97% do PIB, proveniente do acréscimo na arrecadação tributária, principalmente porque essas alterações teriam o mérito de serem realizadas sobre bases tributárias patrimoniais pouco utilizadas no Brasil;
- b. 0,13% do PIB, proveniente da diminuição da elisão fiscal praticada no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF);
- c. 0,15% do PIB, proveniente da eliminação das renúncias tributárias voltadas para educação;
- d. 0,7% a 1,8% do PIB, proveniente da antecipação de Receitas futuras do pré-sal estimadas para 30 anos. Considerou-se que 50% dessa riqueza será destinada à educação;
- e. 0,3% a 1,2% do PIB, proveniente da folga orçamentária a ser conseguida com a queda da taxa de juros (Selic). Considerou-se que 50% da folga será destinada à educação.

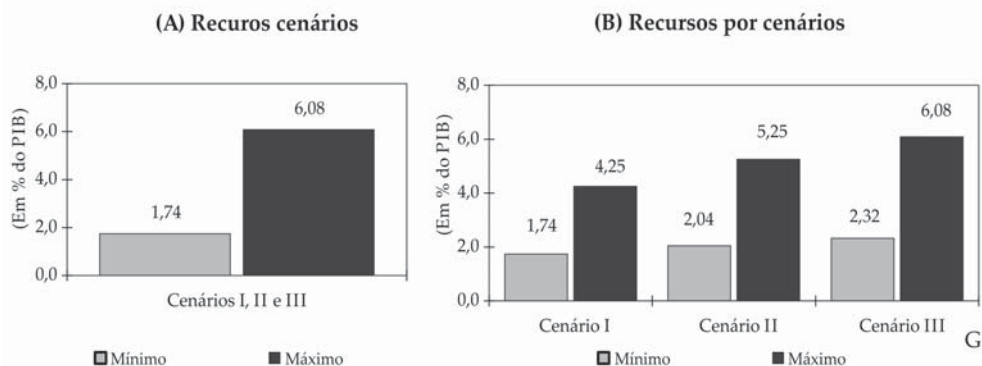
No Cenário 2, a perspectiva de recursos a serem destinados ao financiamento da educação ampliou-se entre *2,0% do PIB* e *5,3% do PIB*, com a agregação de mais uma forma de financiamento: *0,3% a 1,0% do PIB*, proveniente da ampliação das vinculações de recursos para educação. De 18% para 25% no caso da União, gerando *0,3% do PIB*, que pode ser combinado com acréscimo de 25% para 30% das receitas de impostos e transferências das Unidades da Federação, gerando *0,7% do PIB*.

No Cenário 3, a perspectiva de recursos a serem destinados ao financiamento da educação ampliou-se ainda mais: de *2,32% do PIB* ao máximo de *6,08% do PIB*. Para se chegar a esses valores foram combinadas às mudanças nas formas de financiamento do Cenário 2, com alteração na antecipação da receita dos recursos do pré-sal: *0,98% a 2,63% do PIB*, proveniente da Antecipação de Receitas futuras do pré-sal, *estimadas para 20 anos* (nos cenários anteriores isso estava previsto em 30 anos). Novamente, considerou-se que 50% dessa riqueza será destinada à educação.

Combinando-se os cenários 1, 2 e 3, a perspectiva de recursos totais a serem acrescidos e destinados ao financiamento da educação pode variar entre o mínimo de *1,74% do PIB* e o máximo de *6,08% do PIB*, conforme consta do Gráfico 6.

Gráfico 6

Possibilidades mínimas e máximas de recursos para educação: todos os cenários (% do PIB)



Fonte: Disoc/Ipea.

De todo modo, é possível perceber que há possibilidades de ampliar o aporte de recursos públicos destinados à educação para além dos 5% do PIB vigentes. Nos cenários 1, 2 e 3, mais pessimistas, pode-se alcançar a proposta do governo para financiamento do novo PNE, em torno de 7% a 7,5% do PIB. Por sua vez, nos três cenários mais otimistas, poderia se chegar a valores entre 9% a 11% do PIB, próximo do pleito das instituições que compõem a Campanha pelo Direito à Educação. Logicamente que outros cenários podem ser desenhados com base nos dados apresentados na tabela anterior.

Considerações finais

A atual estrutura de financiamento da educação, apesar de ter permitido a ampliação do gasto de 4,01% para 4,98% do PIB, foi suficiente apenas para manter e possibilitar alguns avanços no atual nível educacional brasileiro. O montante de recursos encontra-se distante daquele indispensável ao financiamento das necessidades previstas no cenário que representa melhorias substantivas para educação e que tem como base metas de ampliação de acesso e aumento da qualidade da educação, seguindo as propostas e metas do novo PNE.

Para garantir essas metas, é necessário buscar outras possibilidades de financiamento. Nesse sentido, foram apresentadas algumas formas para aumentar a capacidade de financiamento e melhoria dos gastos e que permitiram construir os três cenários de possibilidades de ampliação de recursos. Os resultados das simulações mostraram que é possível se pensar em acréscimos de recursos que vão do mínimo de 1,74% do PIB ao máximo de 6,08% do PIB.

Esses resultados, apesar de serem possíveis no plano teórico/empírico, têm grande dificuldade política para sua real concretização. Por exemplo, a efetivação de qualquer um dos três cenários propostos no artigo exige mudanças de grande envergadura sob o ponto de vista tributário, representando quase que uma reforma tributária de boas proporções, processo este de grande dificuldade política para sua realização. Soma-se a esse quadro de dificuldades, no caso do pré-sal, o fato de que a destinação de recursos proposta também é de grande magnitude, constituindo forte prioridade a ser dada à área de educação, sabendo-se de antemão da disputa que existe por esses recursos entre todos os setores de governo. O mesmo pode ser dito em relação à possível folga fiscal resultante da redução da taxa de juros.

Além disso, na perspectiva econômica é importante ressaltar que o crescimento afetará direta e positivamente a capacidade de financiamento dessas fontes tributárias e não tributárias e facilitará ou não a realização de reformas, sejam elas tributárias ou de alocação dos gastos entre áreas.

No entanto, o debate em torno dos rumos da política pública em educação e o vislumbre das alternativas possíveis demonstram que é plausível obter mais recursos. Porém, isso não ocorrerá de forma automática, mas mediante o reconhecimento/prioridade, principalmente, da força dos atores sociais que lutam em defesa da educação no Brasil e acreditam na possibilidade de se montar uma nova estrutura de financiamento da educação, em quantidade e qualidade e em todos os níveis e modalidades para toda a população.

Caso a prioridade seja conquistada e uma política de financiamento de tal dimensão siga em frente, é importante que ela seja precedida de forte planejamento de ações, que tome como base uma estratégia vertical e horizontalmente organizada, em torno da resolução de problemas gerais e específicos. Essa estratégia demandaria a existência de um Sistema Nacional de Educação que possa criar sinergias entre os entes federados, de forma a gerar capacidades de decisão e operativas nos níveis regional e local para que os recursos tenham de fato efetividade educacional em sua aplicação.

Notas

1. Para aprofundamento sobre os impactos macroeconômicos e distributivos do gasto social, ver Ipea (2011).
2. A classificação elaborada por Martin Trow estabelece três categorias de sistema de educação superior, a partir da taxa de escolaridade líquida. Este indicador mede a relação entre o número de matrículas na faixa etária teoricamente adequada para frequentar este nível de ensino e a população nesta mesma faixa. Segundo as categorias definidas pelo autor, o sistema é considerado de elite quando a taxa de escolaridade líquida é inferior a 15%. Um sistema de massas é aquele cuja escolaridade líquida varia entre 15% e 50%, ao passo que o sistema universal apresenta o indicador acima de 50%. Ver, a este respeito: Trow (1973, 2005).

3. Osorio et al. (2011) usaram para delimitar os dois estratos “extremamente pobres” e “pobres” as linhas de elegibilidade do Programa Bolsa-Família em 2003 – R\$ 50,00 e R\$ 100,00 – deflacionadas para 2009 pelo INPC e arredondadas para R\$ 67,00 e R\$ 134,00. Para delimitar o estrato dos “vulneráveis”, foram consideradas pessoas ou famílias cuja posição na distribuição de renda se torna mais propensa à pobreza, considerando o salário mínimo de R\$ 465,00, em 2009.
4. A este respeito, ver Carreira e Pinto (2007).
5. Em que pese o avanço do substitutivo ao diferenciar os gastos com educação pública e privada, vale lembrar que a reserva de 0,5% para investimento indireto para os próximos 10 anos está aquém do 0,7% do PIB que o Inep divulgou para o ano de 2010. A este respeito, ver: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>
6. A Emenda Constitucional n. 59/09 teve um efeito duplo. Por um lado, ampliou a escolaridade obrigatória para a educação básica, mas, por outro lado, restringiu à faixa etária dos 4 aos 17 anos, tornando o acesso para os estudantes fora desta faixa etária gratuito, mas não obrigatório. A este respeito, ver Machado (2010).
7. Para conhecimento a respeito das hipóteses explicativas adotadas para cada caso, consultar Castro e Carvalho (no prelo).

Referências

ALVES, T.; PINTO, J.M.R. Quem são os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? In: GOUVEIA, A.B.; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P.R. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 127-150.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *Indicadores financeiros educacionais*. Brasília, DF: MEC/Inep, 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Nota técnica por que 7% do PIB para a educação é pouco?: cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade*. 17 de junho de 2011. Disponível em: <http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica_10PIB_Campanha_17ago2011.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2011.

CARREIRA, D.; PINTO, J.M.R. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, J.A.; CARVALHO, C.H.A. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. In: CASTRO, J.A.; CARVALHO, C.H.A. *O financiamento da educação no Brasil sob diferentes ângulos*. São Paulo: Xamã. (No prelo).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 - Revisão 2008*. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/default.shtm>. Acesso em: 20 dez. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). *Políticas sociais: acompanhamento e análise n. 19*. Brasília, DF: Ipea, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). *Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Brasília, DF: Ipea, 2011. (Comunicados Ipea, n. 75).

MACHADO, M.M. Quando a obrigatoriedade afirma e nega o direito à educação. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 245-258, jul./dez. 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. Paris: OECD, 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/61/2/48631582.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2011.

OSORIO, R.G. et al. *O perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 1-50. (Textos para discussão, n.1647).

TROW, M. *Problems in the transition from elite to mass higher education: policies for higher education, from the General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education*. Paris: OECD, 1973. p. 55-101 Disponível em: <<http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED091983.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

TROW, M. *Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, 2005. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/96p3s213>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

Recebido em 25 de junho de 2013.

Aprovado em 17 de julho de 2013.